

Dr. H. Bachrul Amiq, S.H., M.H.

HUKUM LINGKUNGAN

**Sanksi Administrasi
dalam Penegakan Hukum Lingkungan**



HUKUM LINGKUNGAN

Sanksi Administrasi
dalam Penegakan Hukum Lingkungan



Dr. H. Basri Arianto, S.H., M.H., dilahirkan di Gresik tahun 1971. Pendidikan dasar dan menengah diselesaikan. Penulis di kota kelahirannya dilanjutkan ke pendidikan tinggi di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, lulus tahun 1992. Penulis melanjutkan jenjang pendidikan S2 (Magister Ilmu Hukum) di Universitas Airlangga Surabaya, lulus tahun 1999. Pendidikan doktor ditempuh Penulis pada tahun 2002-2004 di Universitas Airlangga Surabaya kemudian dilanjutkan pada Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Tujuh Belas Agustus 1945 Surabaya, lulus tahun 2010.

Saat ini Penulis adalah sebagai Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo (Unitomo) Surabaya dan dosen luar biasa pada Program Magister Hukum di beberapa Perguruan Tinggi Swasta di Jawa Timur dan Indonesia Timur. Di samping sebagai dosen tetap, sejak tahun 2009-2012 Penulis menduduki jabatan struktural Pembantu Rektor II di Unitomo. Dan sejak tahun 2012 sampai sekarang Penulis menjabat Rektor Unitomo Surabaya.

Di samping menckumi karir sebagai akademisi, Penulis juga mengaplikasikan ilmu di dunia praktik hukum sebagai Pengacara dan Konsultan Hukum tahun 1999-2004, dan sebagai Staf Ahli Bidang Hukum di DPRD Kabupaten Blitar tahun 2006-2008. Aktifitas lain Penulis adalah sebagai Pendiri dan Ketua Yayasan Widyata Dharma yang membina PG-TK SHB (Sekolah Harapan Bangsa) Waru Sidoarjo, dan Aurora Kids di Sidoarjo, Jawa Timur. Buku yang telah dihasilkan berjudul "Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah" diterbitkan oleh LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, tahun 2010. Tahun 2013 bertindak sebagai editor buku "Hukum Pelayanan Publik di Indonesia" diterbitkan oleh Aswaja Pressindo, Yogyakarta.

Substansi: Buku ini membahas aspek penegakan Hukum Lingkungan melalui penerapan sanksi administrasi. Dalam berbagai kajian ternyata sanksi administrasi terbukti cukup efektif dalam meningkatkan kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat (khususnya pelaku usaha/industri) terhadap upaya pemeliharaan lingkungan hidup. Pemerintah telah menerbitkan berbagai peraturan sebagai instrument penegakan Hukum Lingkungan dari sisi administrasi. Di samping UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, juga telah diterbitkan PP No. 27 Tahun 2012 Tentang Ijin Lingkungan dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 16 Tahun 2012 Tentang Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup, serta Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 2 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Sasaran: Buku ini perlu dimiliki oleh pengamat/pemerhati hukum, dan birokrat yang berkecimpung di bidang pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup. Buku ini juga perlu dimiliki oleh akademisi yang menaruh perhatian terhadap Hukum Lingkungan. Materi buku ini dapat dijadikan referensi dalam penyelesaian kasus lingkungan hidup secara administrasi, serta pengambilan keputusan dalam menangani kasus lingkungan hidup dari sisi hukum administrasi.

ISBN 979703747-7



LaksBang Grafika

LAKSBANG GRAFIKA

Jl. Plosokuning Raya, Minomartani, Ngaglik,
Sleman, Yogyakarta
telp. 0274 - 4462377

Dr. H. Bachrul Amiq, S.H., M.H.

HUKUM LINGKUNGAN

**SANKSI ADMINISTRASI
DALAM PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN**

**LAKSBANG GRAFIKA
YOGYAKARTA**

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

HUKUM LINGKUNGAN
Sanksi Administrasi
dalam Penegakan Hukum Lingkungan

Dr. H. Bachrul Amiq, S.H., M.H.

x + 258 Halaman, 15,5 x 23 cm

Cetakan I : September 2013

Cetakan II : Maret 2016

ISBN : 978-602-73178-3-3

Editor :

Dr. H. Husni Thamrin, S.H., M.H.

(Dosen Fakultas Hukum Universitas Kutai Kartanegara -
Kalimantan Timur)

Desain Cover

Agung Istiadi

Penata Isi

Iqbal Novian

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak buku ini sebagian atau seluruhnya
dalam bentuk apapun juga, baik secara mekanis maupun
elektronis, termasuk fotokopi, rekaman dan lain-lain tanpa izin
dari penerbit

Penerbit:

Laksbang Grafika

Jl. Plosokuning V No. 73

Minomartani Ngaglik Sleman Yogyakarta

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq, serta hidayah-Nya sehingga buku ini dapat saya selesaikan. Buku ini pada awalnya adalah tesis Penulis untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya pada tahun 1999. Atas saran beberapa teman sejawat dan masukan dari berbagai pihak kemudian tesis tersebut Penulis edit menjadi buku dan dicetak pertama kali oleh Penerbit Laksbang Pressindo Yogyakarta pada tahun 2005.

Seiring dengan dinamika hukum lingkungan hidup, yakni terbitnya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, maka kemudian dilakukan editing dengan disesuaikan terhadap Undang-Undang Lingkungan Hidup yang baru beserta peraturan pelaksanaannya. Berbagai perkembangan regulasi di bidang Hukum Lingkungan baik dalam bentuk Undang Undang, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri, khususnya yang mengatur sanksi administrasi dalam penegakan Hukum Lingkungan diulas dalam buku ini.

Terselesaikannya penulisan buku ini tentulah bukan hasil perjuangan Penulis pribadi, akan tetapi tidak terlepas dari bantuan dan sumbangsih dari berbagai pihak yang turut memberikan bantuan pemikiran dan masukan dalam penulisan buku ini. Sehubungan dengan hal tersebut, perkenankanlah Penulis menyampaikan terima kasih yang setulus - tulusnya kepada :

1. Prof. Dr. Soewoto, SH, MS (almarhum), selaku pembimbing Penulis yang dengan kearifan dan kesabarannya telah meluangkan

- waktu membimbing dan memberikan petunjuk ketika Penulis menyusun dan menyelesaikan tesis pada Program Pascasarjana (S-2) di Universitas Airlangga sampai selesainya ujian.
2. Teman-teman sejawat yang telah memberikan bantuan baik moril maupun materiil ketika Penulis menempuh pendidikan S-2 di Universitas Airlangga, Pendidikan Doktor Ilmu Hukum (S-3) di Universitas Airlangga yang kemudian Penulis selesaikan pada Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
 3. Para Pengurus Yayasan Pendidikan Cendikia Utama yang menaungi Universitas Dr. Soetomo (Unitomo) Surabaya, yaitu, Bapak Dr. Eddy Yunus ST. MM, Bapak Setyokardi, BBA, Bapak Ir. Djoko Tribawono, MS, dan Bapak Drs. Milton Olislager yang selalu mendorong Penulis untuk menyelesaikan studi dan memberikan kesempatan untuk mengabdikan dengan diberi amanah untuk menjabat Rektor Unitomo hingga saat ini.
 4. Ucapan terima kasih juga Penulis sampaikan kepada Bapak Dr. Ulul Albab, MS., selaku mantan Rektor Unitomo yang telah memberikan semangat Penulis. Juga kepada jajaran pimpinan, para dosen dan karyawan yang telah menjalin kerjasama selama Penulis memimpin Unitomo, baik sewaktu menjabat Pembantu Rektor II maupun dalam jabatan Rektor Unitomo sekarang ini.
 5. Teman sejawat Penulis khususnya Bp. Dr. H. Hufron, S.H., M.H. dan Bp. Dr. Jhony Ibrahim, S.H., S.E, M.H., M.M. yang dengan caranya sendiri telah banyak membantu saya selama mengikuti pendidikan S-2 dan S-3. Terima kasih pula kepada Prof. Dr. Galang Asmara, S.H., M.H. (Universitas Mataram), Prof. Dr. M. Khoidin, S.H., M.Hum., C.N. (Universitas Jember) yang telah memberikan semangat agar Penulis terus berkarya dalam menerbitkan buku.
 6. Lilis Iriani, SH., istriku tercinta beserta tiga pelita hatiku, ananda Yustisia Amalia, M. Yustino Aribawa, dan Yustika Amalia atas semua pengorbanan dengan penuh kesabaran yang telah diberikan selama mendampingi Penulis dalam menempuh pendidikan dan meniti karir akademik.
 7. Penerbit LaksBang Group Yogyakarta yang telah berkenan menerbitkan ulang buku ini sehingga dapat tersaji seperti yang ada di tangan Pembaca saat ini.

Mudah – mudahan segala budi baik yang telah diberikan untuk membantu penyelesaian buku ini, mendapat imbalan yang berlipat ganda dari Allah SWT. Amien.

Surabaya, 5 Juni 2013.

Penulis

Dr. H. Bachrul Amiq, S.H., M.H.

PENGANTAR PENERBIT

Buku ini pada awalnya berjudul: *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*. Pada cetak ulang buku ini tidak mengalami perubahan substansi dan materi karena materinya masih dirasakan relevan dengan kondisi saat ini. Ketentuan yang mengatur lingkungan hidup diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berbagai regulasi di bidang Hukum Lingkungan mengikuti ketentuan yang terdapat dalam UU Lingkungan Hidup Tahun 2009 tersebut, baik dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri, khususnya yang mengatur sanksi administrasi dalam penegakan Hukum Lingkungan.

Penyesuain dalam cetak ulang buku ini dilakukan pada judul buku, yaitu dengan menambahkan judul utama: **HUKUM LINGKUNGAN** dengan sub judul judul: *Sanksi Administrasi dalam Penegakan Hukum Lingkungan*. Demikian, mudah-mudahan kehadiran buku ini dapat memberikan manfaat kepada para pembaca.

Yogyakarta, Awal Maret 2016

Salam Penerbit.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar iii

Daftar Isi vii

Bab I

PENDAHULUAN 1

- 1.1. Problema Penegakan Hukum Lingkungan
Administrasi 1
- 1.2. Instrumen Sanksi Administrasi dalam Penegakan Hukum
Lingkungan 11
- 1.3. Penerapan Sanksi Administrasi sebagai Tindak
Pemerintahan (*Bestuurhandelingen*) 15

Bab II

SANKSI ADMINISTRASI DALAM UNDANG UNDANG
PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN
HIDUP 19

- 2.1. Sanksi Administrasi sebagai Instrumen Yuridis dalam
Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 19
- 2.2. Paksaan Pemerintah 24
- 2.3. Pembekuan Izin Lingkungan 28
- 2.4. Pencabutan Izin Lingkungan 30
- 2.5. Denda Administratif 36

BAB III

KEABSAHAN PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI .. 39

- 3.1. Ruang Lingkup Keabsahan Penerapan Sanksi Administrasi 39
- 3.2. Keabsahan Penerapan Sanksi Administrasi Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan 44
- 3.3. Keabsahan Penerapan Sanksi Administrasi Berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) 63

BAB IV

FAKTOR PENGHAMBAT PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI 69

- 4.1. Hambatan Berupa Faktor Hukum atau Peraturan Perundang-undangan 69
- 4.2. Hambatan Berupa Faktor Instansi Penegak Hukum 73

BAB V

PERBANDINGAN PENGATURAN ANTARA UUPPLH DAN UUPPLH 77

- 5.1. Urgensi Pengaturan Hak atas Lingkungan Hidup 77
- 5.2. Perbandingan Pengaturan dalam Undang Undang Lingkungan Hidup di Indonesia 79

BAB VI

IZIN LINGKUNGAN SEBAGAI INSTRUMEN SANKSI ADMINISTRASI 85

- 6.1. Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan 85
- 6.2. AMDAL, UKL-UPL dan Ijin Lingkungan 88
- 6.3. Komisi Penilaian Amdal, Pembinaan, Pendanaan dan Sanksi Administrasi 102

BAB VII**PEDOMAN PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI 111**

- 7.1. Anatomi Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 111
- 7.2. Jenis-jenis Sanksi Administrasi 114
- 7.3. Prosedur Penerapan Sanksi Administrasi 119
- 7.4. Syarat Pembuatan Keputusan Sanksi Administrasi 122
- 7.5. Pelaporan Penerapan Sanksi Administrasi 124

BAB VIII**PENUTUP 127****DAFTAR PUSTAKA 131****LAMPIRAN:**

1. UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP 135
2. PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 27 TAHUN 2012 TENTANG IJIN LINGKUNGAN 201
3. PERATURAN MENTERI NEGARA LINGKUNGAN HIDUP REPUBLIK INDONESIA NOMOR 16 TAHUN 2012 TENTANG PEDOMAN PENYUSUNAN DOKUMEN LINGKUNGAN HIDUP 235
4. PERATURAN MENTERI LINGKUNGAN HIDUP REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2013 TENTANG PEDOMAN PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF DI BIDANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP 241

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Problema Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi

Penegakan 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. Pengawasan dan penerapan sanksi administrasi tersebut bertujuan untuk mencapai ketaatan masyarakat terhadap norma hukum lingkungan administrasi.

Pengawasan yang dilakukan dengan baik sebagai bagian dari penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif akan dapat mencegah terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi. Dengan demikian, pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh pelanggaran tersebut dapat dihindari. Hal ini memang lebih baik dibandingkan dengan penegakan sanksi administrasi yang bersifat represif setelah terjadinya pelanggaran. Namun, bukan berarti bahwa kajian tentang penegakan sanksi administrasi menjadi tidak penting.

Manakala penegakan hukum secara preventif tidak mencapai tujuan atau dengan perkataan lain masih terjadi pelanggaran meski telah dilakukan pengawasan secara ketat sekalipun, maka penegakan hukum secara represif melalui penerapan sanksi administrasi mutlak diperlukan. Hal ini bertujuan untuk memberikan upaya paksa kepada pelanggar hukum administrasi atas perbuatannya yang menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup.

Jadi, meskipun pengawasan dilakukan dengan sangat baik, masih sangat mungkin terjadi pelanggaran, sedangkan pelanggaran tersebut harus diikuti dengan penerapan sanksi. Tanpa penerapan sanksi administrasi, peraturan hanya sekedar tulisan yang tidak mempunyai makna, yang dapat dilanggar oleh siapapun juga. Penerapan sanksi administrasi tersebut juga merupakan bagian dari konsistensi dalam penegakan hukum lingkungan.

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.

Tanpa bermaksud memisahkan pembahasan tentang pengawasan dan penerapan sanksi administrasi, pembahasan dalam buku ini berangkat dari asumsi bahwa melalui pengawasan telah diidentifikasi pelanggaran norma hukum lingkungan administrasi, selanjutnya akan diikuti dengan penegakan sanksi administrasi. Dengan demikian akan terjalin keterkaitan antara penegakan hukum preventif dengan penegakan hukum represif di bidang lingkungan hidup.

Dalam kaitannya dengan penanggulangan pencemaran lingkungan, penerapan sanksi administrasi mempunyai beberapa kelebihan jika dibandingkan dengan jenis sanksi lain, baik sanksi pidana maupun sanksi perdata. Sanksi pidana ditujukan pada pelanggar agar menimbulkan rasa jera atau nestapa. Sanksi perdata yakni pembayaran ganti kerugian ditujukan kepada korban atas kerugian yang diderita akibat perbuatan melanggar hukum. Ganti

kerugian kepada korban tidak dapat memulihkan lingkungan hidup yang telah tercemar. Berbeda dengan tujuan kedua sanksi tersebut, sanksi administrasi ditujukan kepada pencegahan dan penghentian pelanggaran dan sekaligus juga upaya pemulihan lingkungan hidup yang rusak atau tercemar akibat perbuatan pelaku.

Sifat dari sanksi administrasi adalah *reparatoir* artinya memulihkan pada keadaan semula.² Oleh karena itu, tanpa mengecilkan makna dari sanksi hukum yang lainnya, penerapan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan mempunyai peranan yang sangat penting dalam upaya mencegah dan menanggulangi terjadinya pencemaran lingkungan. Pemberian wewenang kepada Pemerintah untuk menerapkan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan hidup seharusnya menjadi konsekwensi logis dari kewenangan Pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Senada dengan hal tersebut, dikemukakan oleh **Drupsteen**³ sebagaimana dikutip oleh Koesnadi Hardjasoemantri bahwa hukum lingkungan adalah *instrumentarium yuridis* bagi pengelolaan lingkungan, dan oleh karena pengelolaan lingkungan lebih banyak dilakukan oleh Pemerintah, maka bagian terbesar dari hukum lingkungan terdiri atas hukum administrasi. Konsekwensi selanjutnya adalah penegakan hukum lingkungan administratif termasuk penerapan sanksi administrasi seharusnya mendapat pengaturan yang jelas dalam peraturan perundang - undangan lingkungan hidup.

² Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, h. 247.

³ Koesnadi Harjdasoemantri, **Hukum Tata Lingkungan**, Gadjah Mada uniersity Press, Yogyakarta, 1990, h. 15.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUPPLH) telah menggantikan Undang - undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUPPLH) dilihat dari sisi pengaturan tentang sanksi terlihat lebih maju dibandingkan UUPPLH yang hanya mengatur tentang kewenangan Pemerintah menetapkan sanksi administrasi. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di samping adanya kewenangan pemerintah atas penetapan sanksi administratif di dalamnya juga terdapat aspek penguatan yaitu bentuk-bentuk sanksi administratif.

Penegakan hukum lingkungan administratif yang berupa pengawasan dan penerapan sanksi administrasi dalam UUPPLH telah diatur dalam Bab XII bagian kedua yang meliputi Pasal 76 sampai dengan Pasal 83 UUPPLH, sebagai berikut:

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.

Penerapan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam pasal di atas merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat administrasi, dalam hal ini Menteri selaku pejabat Pemerintah Pusat. Di samping itu pejabat daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota juga dapat menerapkan—dalam arti menjatuhkan—sanksi administratif sesuai kewenangannya. Bahkan apabila kewenangan pejabat daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota) tidak digunakan atau tidak

dilaksanakan, maka penerapan sanksi administratif tersebut dapat dilakukan oleh Menteri selaku pejabat Pemerintah Pusat. Hal ini diatur dalam Pasal 77 UUPPLH yang menyatakan:

“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”.

Penerapan sanksi administrative yang dijatuhkan oleh pejabat administrasi tidak menghilangkan tanggung jawab pengusaha dan/atau kegiatan yang melakukan pelanggaran hukum lingkungan untuk melakukan pemulihan lingkungan dan atau bertanggungjawab secara pidana. Artinya apabila dalam perbuatan atau kegiatan yang menimbulkan kerusakan atau pencemaran lingkungan terdapat unsur pidananya, maka tetap harus dipertanggungjawabkan secara pidana.

Penanggung jawab kegiatan atau pengusaha yang usaha atau kegiatannya menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan tetap dapat diadili secara pidana meski kepadanya telah dijatuhkan sanksi administratif oleh pejabat administrasi. Hal ini tertuang dalam 78 UUPPLH yang menyatakan: *“Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 tidak membebaskan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan dan pidana”.* Dengan demikian, meski kepada pengusaha/penanggung jawab kegiatan telah dijatuhkan sanksi administratif, kepadanya tetap dapat dijatuhi sanksi pidana.

Selain dari itu kepada perusahaan selaku badan hukum yang melakukan kegiatan atau usaha yang menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup, dapat pula dijatuhi sanksi administrasi berupa pembekuan atau pencabutan ijin. Pembekuan

atau pencabutan ijin dilakukan jika pengusaha atau penanggung jawab kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah sebagai salah satu bentuk sanksi administratif yang sebelumnya telah dijatuhkan. Hal ini tertuang dalam Pasal 79 UUPPLH yang menyatakan: "*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*".

Dalam undang-undang dan teori telah ditegaskan bahwa pejabat administrasi dapat menjatuhkan sanksi administrative berupa paksaan pemerintah (*bestuur dwang*). Demikian pula dalam penegakan hukum lingkungan, diberikan kewenangan kepada pejabat administrasi untuk menjatuhkan sanksi berupa paksaan pemerintah. Menurut Pasal 80 UUPPLH bentuk-bentuk paksaan pemerintah adalah sebagai berikut:

- (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.

Sanksi berupa paksaan pemerintah harus dilaksanakan oleh pengusaha atau penanggungjawab kegiatan usaha yang melanggar hukum lingkungan. Apabila mengabaikan atau melalaikan sanksi paksaan pemerintah yang dijatuhkan, maka dapat dikenai sanksi yang lain berupa denda. Hal ini diatur dalam Pasal 81 UUPPLH yang menyatakan: "*Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah*".

Sanksi administratif lain yang berupa paksaan pemerintah adalah memaksa penanggung jawab usaha dan/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. Salah satu tujuan penegakan hukum adalah untuk memulihkan keadaan (*restitution in integrum*). Pemulihan keadaan dalam UUPPLH diatur dalam Pasal 82 yang berbunyi:

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

Mengenai sanksi administrasi dalam penegakan hukum lingkungan telah ditegaskan dalam Pasal 83 UUPPLH bahwa ketentuan lebih lanjut akan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Hanya saja hingga saat ini belum diterbitkan Peraturan Pemerintah

yang mengatur sanksi administrasi. Ironisnya sebelum diterbitkan Peraturan Pemerintah, Menteri Lingkungan Hidup menerbitkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Idealnya sebelum diterbitkan Peraturan Menteri yang mengatur pedoman penerapan sanksi administrasi sebagai petunjuk teknis, harus diterbitkan terlebih dahulu Peraturan Pemerintah sebagai amanah dari Pasal 83 UUPPLH.

Jadi, ketentuan mengenai sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 76 sampai dengan Pasal 83 UUPPLH merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh Pemerintah dalam menanggulangi pencemaran lingkungan. Penerapan instrumen ini diperlukan dalam pengelolaan lingkungan, karena persoalan lingkungan tidak selesai dengan hanya mengatur tentang kewajiban setiap orang terhadap kelestarian lingkungan dalam Undang - undang. Penindaklanjutan diperlukan dalam rangka mengendalikan perilaku seseorang agar tetap mematuhi kewajiban - kewajibannya. Setiap pelanggaran harus ditindak secara tegas. Di sinilah pentingnya sanksi administrasi sebagai salah satu instrumen dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Ketentuan mengenai sanksi administrasi tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menerapkan sanksi baik berupa teguran, paksaan pemerintahan, pembekuan dan pencabutan izin usaha terhadap pelanggaran yang menimbulkan dampak pada lingkungan hidup. Sebelumnya dalam UUPLH yang lama (Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997) tidak mengatur apa bentuk tindakan yang dapat diambil oleh Pemerintah. UUPLH juga tidak mengatur secara tegas bentuk pelanggaran apa saja yang dapat dijatuhkan sanksi administrasi bagi pelakunya. UUPLH juga

tidak mengatur secara tegas kapan tindakan itu dapat dilakukan oleh Pemerintah. Pendeknya, UUPLH memberikan kewenangan yang bebas kepada Pemerintah dalam menerapkan paksaan pemerintahan berdasarkan Pasal 25 UUPLH.

Berbeda dengan UUPPLH yang baru (Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009) di mana dalam Pasal 76 ayat 2 dinyatakan secara tegas bahwa pemerintah dapat menerapkan sanksi administratif kepada pelaku usaha atau penanggungjawab kegiatan yang mencemarkan atau merusak lingkungan, berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan atau pencabutan izin lingkungan. Dengan berlakunya UUPPLH pemerintah tidak memiliki kebebasan dalam menerapkan paksaan, karena mengenai bentuk-bentuk paksaan pemerintah tersebut telah diatur dalam ketentuan Pasal 80 UUPPLH.

Terkait dengan wewenang pencabutan izin usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UUPLH lama (Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997) sebelumnya terkesan sangat bebas, pemerintah mempunyai keleluasaan untuk mengkuafikasi pelanggaran-pelanggaran tertentu yang dapat membawa akibat dicabutnya izin usaha atau kegiatan. Namun hal ini telah diganti dan diperbaharui dengan ketentuan pengenaan sanksi administratif berupa pembekuan atau pencabutan izin lingkungan terhadap penanggungjawab usaha yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 79 UUPPLH.

Penggunaan wewenang bebas Pemerintah dalam menjatuhkan sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam UUPLH lama, sangat besar kemungkinan menimbulkan terjadinya tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang. Terlebih lagi penerapan sanksi administrasi merupakan tindak pemerintahan yang bersifat pemberian beban kepada masyarakat atau pelanggar.

Oleh karena itu penerapan sanksi harus dilakukan secara benar dan cermat, yakni didasarkan pada hukum, baik yang tertulis yaitu peraturan perundang - undangan, maupun pada hukum yang tidak tertulis dalam hal ini Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Penerapan sanksi yang tidak benar memungkinkan terjadinya gugatan administrasi dari masyarakat atau pelanggar terhadap Pemerintah.

Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaats*) dan bukan negara kekuasaan (*machtstaat*). Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan Undang Undang Dasar 1945. Konsekwensi dari prinsip tersebut, maka dalam setiap melakukan tindakan, Pemerintah harus menjunjung tinggi asas legalitas. Dikemukakan oleh **Indroharto** bahwa makna dari asas legalitas dalam bidang pemerintahan adalah segala tindak pemerintahan harus didasarkan pada wewenang yang bersumber pada peraturan perundang - undangan.

Lebih lanjut Indroharto menyatakan bahwa asas tersebut mencanangkan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam tindakan aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Ini berarti, bahwa setiap wewenang pemerintahan untuk melakukan kebijaksanaan dan tindakan hukum TUN, baik mengenai bentuk tindakan - tindakan hukum demikian itu serta isi hubungan hukum yang diciptakan olehnya, harus ada dasar atau sumbernya pada (diberikan oleh) suatu ketentuan peraturan perundang - undangan (hukum tertulis).⁴

⁴ Indroharto, **Usaha Memahami Undang - Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara**, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 1994, h. 83.

Konsekwensi lebih lanjut dari asas legalitas tersebut adalah bahwa segala tindak pemerintahan harus berdasarkan hukum. Dalam kepustakaan hukum administrasi asas ini dikenal dengan asas "*rechtmatigheid van bestuur*". Dalam penjelasan Pasal 67 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara digunakan istilah "*menurut hukum*". **Indroharto** menggunakan istilah "Pemerintahan menurut hukum".⁵ Peristilahan lain untuk asas "*rechtmatigheid van bestuur*" dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon** yaitu "*asas keabsahan pemerintahan*".⁶

Bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuursnormen*) yang harus diperhatikan dalam setiap melakukan tindakan pemerintahan.⁷ Oleh karena itu, sebagai salah satu bentuk tindakan pemerintahan, penerapan sanksi administrasi dalam pengelolaan lingkungan harus memperhatikan aspek keabsahannya. Kajian terhadap keabsahan penerapan sanksi administrasi sebagai upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan sangat penting. Hal ini dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang dalam setiap tindakannya selalu menjunjung tinggi hukum. Dengan demikian, ide negara hukum tidak sekedar sebagai slogan belaka, namun benar - benar tercermin dalam setiap tindak pemerintahan.

Selain persoalan keabsahan penerapan sanksi administrasi, hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah kajian terhadap faktor-faktor yang menghambat penegakan sanksi administrasi.

⁵ **Ibid.**, h. 87.

⁶ Philipus M. Hadjon, **Fungsi normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih**, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, h. 7.

⁷ **Ibid.**

Meskipun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah memberikan landasan hukum yang kokoh bagi Pemerintah untuk menerapkan sanksi administrasi serta telah ditetapkannya Peraturan Pemerintah nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 48 dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 5285. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 disusun sebagai pelaksanaan ketentuan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tersebut kemudian diterbitkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

1.2. Instrumen Sanksi Administrasi dalam Penegakan Hukum Lingkungan

Salah satu fungsi hukum yang terpenting adalah sebagai pengatur ketertiban masyarakat. Dalam menjalankan fungsi tersebut, hukum melewati suatu proses yang panjang dan dibagi dalam beberapa tahap dengan berbagai aktifitas dan kualitas yang berbeda-beda. Secara garis besar hukum tersebut dapat digolongkan ke dalam dua tahap, yaitu proses pembuatan hukum dan proses penegakan hukum.⁸ Jelaslah bahwa penegakan hukum merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari proses pembentukan hukum. Tanpa penegakan hukum yang baik, hukum hanya merupakan catatan-catatan

⁸ Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 176.

yang tidak berarti. Penegakan hukum merupakan upaya untuk menjamin ketertiban masyarakat, karena penegakan hukum merupakan upaya agar hukum dapat ditaati oleh masyarakat.

Dalam kepustakaan Inggris, penegakan hukum dikenal dengan istilah "*law enforcement*", dan dalam bahasa Belanda "*rechtshandhaving*".⁹ Meskipun kedua istilah tersebut tidak sama persis pengertiannya, namun secara garis besar keduanya menunjuk pada upaya untuk memaksa kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Perbedaan keduanya hanya berkaitan dengan ruang lingkungannya "*Law enforcement*" berarti penegakan hukum secara represif, sedangkan "*rechtshandhaving*" meliputi juga penegakan hukum preventif.

J.B.J.M. ten Berge sebagaimana dikutip oleh **Philipus M. Hadjon** membedakan penegakan hukum administrasi (*handhaving van het bertuursrecht*) menjadi dua jenis, yakni penegakan hukum preventif dan represif. Penegakan hukum preventif berbentuk pengawasan Pemerintah, sedangkan penegakan hukum secara represif dengan penerapan sanksi administrasi terhadap pelanggar.¹⁰

Dua hal ini tidak dapat dan tidak boleh dipisahkan. Melalui pengawasan, pemerintah dapat diketahui apakah hukum tersebut telah ditaati ataukah telah terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum administrasi. Selanjutnya apabila terjadi

⁹ Andi Hamzah, **Penegakan Hukum Lingkungan**, Sapta Artha Jaya, Jakarta, 1997, h. 71.

¹⁰ Philipus M. Hadjon, "Penegakan Hukum Administrasi Dalam Kaitannya Dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3) dan (4) UU No. 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan - ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup", **Yuridika**, Majalah Fakultas Hukum Univ. Airlangga, No. 1 Tahun XI, Januari, 1996, h. 6.

pelanggaran, maka Pemerintah dapat menerapkan sanksi administrasi sebagai upaya penegakan hukum represif. Dengan demikian kedudukan sanksi administrasi dalam penegakan hukum mempunyai peran yang sangat penting sebagai penghujung dari penegakan hukum. Seperti dikemukakan oleh **Sukarton Marmosujono** bahwa salah satu penentu efektifitas penegakan hukum adalah sanksi, baik sanksi hukum, sanksi sosial maupun sanksi spiritual.¹¹

Dikemukakan pula oleh **Van Wijk / W. Konijnenbelt** sebagaimana dikutip oleh **Indroharto** bahwa: "*Sanksi administrasi itu merupakan sarana - sarana kekuatan menurut hukum publik yang dapat diterapkan oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara sebagai reaksi terhadap mereka yang tidak mentaati norma - norma hukum Tata Usaha Negara*".¹²

Senada dengan pendapat tersebut, **P. de Haan**, dkk, sebagaimana dikutip oleh **Philipus M. Hadjon** mengemukakan bahwa: "*Penegakan hukum administrasi seringkali diartikan sebagai penerapan sanksi administrasi. Sanksi merupakan penerapan alat kekuasaan (machtsmiddelen) sebagai reaksi atas pelanggaran norma hukum administrasi. Ciri khas penegakan hukum adalah paksaan (dwang)*".¹³

¹¹ Sukarton Marmosujono, **Penegakan Hukum di Negara Pancasila**, Pustaka Kartini, Jakarta, 1989, h. 20.

¹² Indroharto, **Op. Cit.**, h. 238.

¹³ Philipus M. Hadjon, Penegakan Hukum Administrasi..., **Loc. Cit.**

Beberapa bentuk sanksi yang dikenal dalam hukum administrasi antara lain:¹⁴

- a. *Bestuursdwang* (paksaan pemerintahan), yaitu kewenangan untuk atas biaya para pelanggar guna menyingkirkan, mencegah, melakukan, atau mengembalikan pada keadaan semula apa yang bertentangan dengan (ketentuan peraturan perundang - undangan tertentu) yang telah atau sedang diadakan, dibuat atau ditempatkan, diusahakan, dilalaikan (ditelantarkan), dirusak atau diambil.
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan yang menguntungkan, seperti: ijin, pembayaran, subsidi).
- c. Pengenaan denda administratif.
- d. Pengenaan uang paksa oleh Pemerintah (*bestuur dwangsom*), yang berfungsi sebagai pengganti paksaan pemerintahan yang secara praktis sulit dijalankan atau dipandang sebagai sanksi yang terlalu berat.

Kedudukan hukum lingkungan sebagai hukum fungsional, berpengaruh pula terhadap proses penegakan hukumnya yang mengacu pada tiga bidang hukum yaitu hukum perdata, hukum pidana dan hukum administrasi. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh **Biezeveld** sebagai berikut:

The application of legal governmental powers to ensure compliance with environmental regulations by means of :

- a. *Administrative supervision of the compliance with environmental regulations (inspection) (mainly preventive activity);*

¹⁴ Philipus M. Hadjon, Penegakan Hukum ..., **Op. Cit.**, h. 245 - 258. Selain empat sanksi, masih terdapat instrumen sanksi administrasi lainnya, misalnya sanksi dalam bidang hukum kepegawaian. Sanksi - sanksi tersebut tidak disebutkan karena kurang relevan dengan kajian tesis ini.

- b. *Administrative measures or sanctions in case of non compliance (corrective activity);*
- c. *Criminal investigation in case of presumed offences (repressive activity);*
- d. *Criminal measures or sanctions in case of offences (repressive activity);*
- e. *Civil action (preventive or corrective activity).*¹⁵

Lebih lanjut dikemukakan oleh **Siti Sundari Rangkuti** bahwa: *“Penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sarana administratif, kepidanaan dan keperdataan”*.¹⁶

Penerapan (atau ancaman) sarana administratif, kepidanaan, keperdataan merupakan penegakan hukum lingkungan yang bersifat represif. Tindakan represif tersebut diambil karena terjadi pelanggaran norma hukum lingkungan. Pengawasan merupakan penegakan hukum lingkungan secara preventif yang dilakukan oleh pemerintah. Pengawasan yang baik akan menyebabkan masyarakat dan/atau penanggungjawab usaha mematuhi norma hukum lingkungan. Di samping itu, pengawasan juga dapat mendeteksi kemungkinan-kemungkinan terjadi pelanggaran norma hukum lingkungan.

Pilihan sarana mana yang dapat digunakan dalam penegakan hukum lingkungan sangat tergantung pada norma -

¹⁵ G. A. Biezeveld, **Course on Environmental Law Enforcement**, Surabaya, January 9 - 14, 1995, h. 7.

¹⁶ Siti Sundari Rangkuti, "Peraturan Perundang - undangan Lingkungan Nasional : Kajian Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan ", **Yuridika**, Majalah Fakultas Hukum UNAIR, No. 3 Tahun V, Mei - Juni 1990, h. 148.

norma yang dilanggar dan hal itu bersifat kasuistis. Tanpa mengecilkan arti sanksi hukum lainnya, maka penerapan sanksi administrasi lebih mempunyai kaitan langsung dengan upaya penanggulangan pencemaran lingkungan. Dikemukakan oleh **Siti Sundari Rangkuti** bahwa:

“Penindakan represif oleh penguasa terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan lingkungan administratif pada dasarnya bertujuan untuk mengakhiri secara langsung keadaan terlarang. Sanksi administrasi terutama mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Di samping itu, sanksi administrasi terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut”.¹⁷

Beberapa sanksi administrasi yang dapat diterapkan dalam kasus lingkungan menurut hukum positif, meliputi :

- a. Paksaan pemerintahan atau tindakan paksa (*Bestuursdwang*);
- b. Uang paksa (*Publiekrechtelijke dwangsom*);
- c. Penutupan tempat usaha (*sluiting van een inrichting*);
- d. Penghentian kegiatan mesin perusahaan (*Buitengebruikstelling vaa een toestel*);
- e. Pencabutan izin melalui proses ; teguran, paksaan pemerintahan, penutupan dan uang paksa.¹⁸

1.3. Penerapan Sanksi Administrasi sebagai Tindak Pemerintahan (*Bestuurshandeling*)

Penerapan sanksi administrasi dalam kasus pencemaran lingkungan merupakan salah satu bentuk dari tindak pemerintahan yang dilakukan dalam rangka penegakan hukum lingkungan. Oleh karena itu, kajian teoritis tentang penerapan sanksi administrasi tidak bisa terlepas dari pembahasan tentang tindak pemerintahan.

¹⁷ **Ibid.**, h. 149.

¹⁸ Siti Sundari Rangkuti, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, Airlangga University Press, Surabaya, 1996, h. 192 - 193.

Tindak pemerintahan meliputi semua perbuatan yang dilakukan oleh organ administrasi dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan. Tugas pemerintahan meliputi seluruh kegiatan negara di luar kegiatan pembentukan undang-undang dan peradilan. Hal ini sejajar dengan pengertian "*besturen*" atau pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas (*regering*) meliputi membuat peraturan (*regel geven*), pemerintahan dalam arti sempit (*besturen*), dan mengadili (*geschil beslechting*).¹⁹

Beberapa istilah yang digunakan untuk menterjemahkan "*bestuurshandelingen*" selain tindak pemerintahan, antara lain dikemukakan oleh **E.Utrecht** dengan istilah perbuatan pemerintah²⁰, sedangkan **Prajudi Atmosudirjo** menggunakan istilah kegiatan administrasi negara.²¹ Secara garis besar tindak pemerintahan/perbuatan pemerintah digolongkan menjadi dua, yaitu tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan tindakan nyata (*feitelijke handelingen*). Yang dimaksud dengan tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang menurut hakekatnya diarahkan pada suatu akibat hukum tertentu. Hal ini bukan berarti bahwa tindakan nyata tidak dapat menimbulkan sengketa pemerintah dengan rakyat. Terhadap tindakan nyata dapat dilakukan gugatan atas dasar "*onrechtmatigdsdaad*" apabila dalam tindakan nyata terdapat unsur-unsur perbuatan yang melanggar hukum.

Sehubungan dengan pembedaan hukum menjadi hukum publik dan privat, maka tindakan hukum Pemerintah dapat

¹⁹ E. Utrecht, **Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia**, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, h. 13.

²⁰ **Ibid.**, h. 86.

²¹ Prayudi Atmosudirjo, **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, h.105.

dibedakan menjadi dua, yaitu tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. Selanjutnya, tindakan hukum publik dibedakan menjadi dua, yakni tindakan hukum publik bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handelingen*) dan tindakan hukum publik bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handelingen*).

Dalam kaitannya dengan penerapan sanksi administrasi, tindak pemerintahan yang terkait adalah tindakan hukum publik bersegi satu. Penerapan sanksi administrasi merupakan tindakan yang didasarkan pada wewenang publik dan merupakan tindakan yang secara sepihak dilakukan oleh Pemerintah. Seperti diikemukakan oleh **Van der Wel** sebagaimana dikutip oleh **E. Etrecht** bahwa tindakan hukum publik bersegi satu merupakan perbuatan pemerintah yang dilakukan atas dasar suatu kekuasaan istimewa yang dimiliki oleh Pemerintah. Tindakan ini diberi nama "*beschikking*".²² Dalam Bahasa Indonesia telah dipakai secara resmi dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986²³ Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan istilah keputusan tata usaha negara.

Di tengah semaraknya tuntutan akan pemerintahan yang bersih, maka sangat relevan dikemukakan di sini bahwa pemerintahan yang bersih dapat dilihat dari bagaimana tindakan yang dilakukan. Tindak pemerintahan merupakan bentuk konkret dari tugas-tugas pemerintahan. Dari aspek hubungan pemerintah dengan rakyat, tindak pemerintahan merupakan akar sengketa antara pemerintah dengan rakyat.

²² E. Utrecht, **Op. Cit.**, h. 15.

²³ Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah diubah untuk pertama kali dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004, dan kemudian diubah untuk kedua kalinya dengan Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Berdasarkan hal itu, pemerintahan yang bersih harus diwujudkan dalam setiap tindakan dengan berdasarkan pada hukum (*rechtmatig*). Setiap tindak pemerintahan harus "*rechtmatig*" sehingga tiap melakukan tindakan dalam mengambil keputusan berupa sanksi administrasi, pemerintah harus memperhatikan asas keabsahan pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*).²⁴ Dengan demikian, sedapat mungkin dihindari terjadinya sengketa antara pemerintah dengan rakyat.

²⁴ Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif..., **Op. Cit.**, h. 7.

BAB II
SANKSI ADMINISTRASI DALAM UNDANG-UNDANG
PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

2.1. Sanksi Administrasi sebagai Instrumen Yuridis dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Penerapan sanksi administrasi tidak dapat dilepaskan dari kebijakan lingkungan hidup secara umum yang bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan dengan menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana tujuan dalam UUPPLH (Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009). Dalam Pasal 3 UUPPLH disebutkan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan:

- a. melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- b. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
- c. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- d. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
- f. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- g. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- i. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- j. mengantisipasi isu lingkungan global.¹

¹ Periksa Pasal 3 Undang - undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Kebijakan di bidang lingkungan hidup sebagaimana telah diatur dalam Pasal 3 UUPPLH tersebut di atas dapat ditempuh dengan berbagai sarana atau instrumen baik yang bersifat pencegahan pencemaran maupun pemulihan lingkungan. Dalam UUPPLH telah ditetapkan beberapa instrumen kebijakan lingkungan yang sebagian telah didukung dengan peraturan pelaksana, antara lain perizinan dan baku mutu lingkungan, serta larangan dan kewajiban terhadap lingkungan.

Persoalannya adalah bagaimana agar sarana-sarana tersebut dapat efektif dalam mencegah dan menanggulangi pencemaran. Oleh karena itu peningkatan efektifitas sarana kebijaksanaan tidak saja ditujukan kepada instrumennya sendiri, tetapi terutama pada aspek implementasi dan penegakan hukumnya.² Di sinilah pentingnya sanksi administrasi sebagai salah satu instrumen penegakan hukum dalam rangka mengefektifkan sarana kebijaksanaan lingkungan secara umum. Melalui sanksi administrasi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dipaksa untuk mematuhi segala kewajiban yang dibebankan kepadanya, baik mengenai baku mutu lingkungan, persyaratan perizinan dan instrumen lainnya.

Sanksi administrasi dengan sifatnya yang "*reparatori*" atau memulihkan pada keadaan semula sangat sangat relevan dalam mewujudkan kelestarian fungsi lingkungan. Utamanya melindungi lingkungan hidup dari kegiatan usaha atau kegiatan ekonomi lainnya yang berdampak negatif pada lingkungan.

Perumusan sanksi administrasi dalam UUPPLH terletak dalam Bab XII tentang pengawasan dan sanksi administratif. Jika dalam UUPPLH sebelumnya (Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997)

² Siti Sundari Rangkuti, **Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional**, Airlangga University Press, Surabaya, 1996, h. 96.

perijinan dan pengawasan dimuat dalam satu bab. Berbeda halnya dalam UUPPLH yang baru, perihal perijinan diatur dalam Pasal 36 Bab V tentang pengendalian. Hal ini menunjukkan bahwa penerapan sanksi administrasi tidak dapat dilepaskan dari aspek pengawasan, akan tetapi juga tetap memperhatikan aspek perijinan. Ketiga sarana tersebut merupakan instrumen yuridis administratif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan.

Perijinan adalah sarana yuridis yang paling efektif dalam mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan, karena pencemaran lingkungan oleh kegiatan atau usaha pada umumnya berawal dari pemberian ijin oleh Pemerintah. Melalui perijinan inilah pemerintah dapat mengendalikan perilaku penanggungjawab usaha atau kegiatan agar tetap memperhatikan kelestarian lingkungan.

Dikemukakan oleh **Van der Pot** bahwa ijin (*licence atau vergunning*) adalah "*Tindakan perbuatan yang secara umum tidak dibenarkan akan tetapi memperkenalkannya dengan memenuhi cara-cara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit*". Lebih lanjut dikemukakan oleh **WF Prins** bahwa: "*Ijin diberikan pada perbuatan yang tidak dilarang, tidak merugikan dan berada di bawah pengawasan administrasi negara*".³

Di dalam pemberian ijin terdapat syarat-syarat yang ditentukan oleh pejabat pemberi ijin yang harus ditaati oleh penanggung jawab usaha atau kegiatan. Selanjutnya pemberi ijin melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan syarat-syarat yang telah ditentukan. Di sini terlihat bahwa antara perijinan dengan pengawasan terdapat hubungan yang berkelanjutan.

³ Victor Situmorang, **Dasar - dasar hukum Administrasi Negara**, Bina aksara, Jakarta, 1989, h. 141.

Kaitan perijinan dengan penerapan sanksi terletak pada syarat-syarat perijinan, karena syarat-syarat inilah yang kemudian merupakan salah satu hal yang memungkinkan penerapan sanksi administrasi apabila tidak ditaati oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Sanksi administrasi juga mengancam setiap kegiatan atau usaha yang dilakukan tanpa ada ijin, sedangkan pengawasan dapat mendeteksi terjadinya pencemaran secara dini, sehingga sanksi administrasi dapat diterapkan secara cepat dan tepat.

Ditinjau dari jenis kaidah hukum, maka perumusan sanksi administrasi dalam UUPPLH seperti halnya kaidah sanksi lainnya merupakan kaidah hukum sekunder yang bersifat menunjang keberadaan kaidah hukum sebagai kaidah perilaku. Keberadaan sanksi ini pula yang membedakan kaidah hukum dengan kaidah sosial lainnya. Kaidah social dan kaidah agama tidak mempunyai sanksi yang diterapkan secara tegas dan paksa seperti pada kaidah hukum

Stig Stromholm membedakan kaidah hukum sebagai kaidah perilaku menjadi dua, yaitu kaidah primer yang memuat perintah perilaku (*gedragsvoorschrift*), dan kaidah sekunder yang menetapkan sanksi apa yang harus diterapkan apabila perilaku dalam kaidah primer dilanggar.⁴ Hal ini menunjukkan bahwa meskipun kaidah hukum tidak berisi perintah maupun larangan, namun keberadaan yang disertai sanksi tersebut menjadi alat pemaksa agar seseorang mentaati perilaku yang telah ditetapkan oleh hukum.

⁴ Bruggink, **Refleksi Tentang hukum**, terjemahan Arif Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 100.

Dalam teori hukum, telah menjadi suatu perumusan baku yang berlaku bagi prototipe aturan hukum yang terdiri dari dua bagian yaitu syarat dan akibat hukum. Bagian syarat berisi tentang peristiwa tertentu, sedangkan bagian kedua berisi akibat hukum yang terkait dengan peristiwa tertentu tersebut. Aturan hukum yang demikian disebut dengan ketentuan hipotetik, karena akibat hukum dalam kegiatan yang kedua baru akan terjadi jika syarat dalam bagian pertama terpenuhi.⁵

Berdasarkan paparan tersebut, maka keberadaan sanksi administrasi dalam UUPPLH harus dipandang sebagai akibat hukum yang dilekatkan pada peristiwa atau perbuatan yang telah dibebankan pada penanggungjawab usaha atau kegiatan baik itu berisi perintah, larangan, dispensasi maupun ijin. Apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan melanggar kaidah hukum lingkungan administratif tersebut, maka sebagai akibat hukumnya adalah penerapan sanksi administrasi oleh Pemerintah.

Tentang penerapan sanksi administrasi, dikemukakan oleh **Indroharto** sebagai berikut:

*“Dalam kehidupan sehari-hari apabila seseorang yang tidak mentaati kewajibannya dalam suatu hubungan hukum perdata maka lawannya yang melalaikan kewajibannya tersebut dihukum untuk melaksanakan perjanjian. Sedang apabila seorang warga masyarakat lalai dalam melaksanakan kewajiban-kewajibannya yang lahir dari suatu hubungan hukum Tata Usaha Negara, maka pihak lawannya yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan tanpa bantuan hakim dapat mengenakan tindakan sanksi-sanksi administrasi terhadap warga masyarakat yang lali tersebut”.*⁶

⁵ **Ibid.**, h. 110.

⁶ Indroharto, **Usaha Memahami Undang - Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I : Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, h. 236.

Penerapan sanksi administrasi adalah salah satu bentuk tindakan Pemerintahan yang didasarkan pada kewenangan administrasi yang khas, karena tidak diperlukan prosedur peradilan dalam menerapkannya dan bersifat sepihak. Tindakan yang demikian dalam hukum administrasi disebut dengan keputusan. Seperti dikemukakan oleh **Van der Pot dan Van Vollenhoven** bahwa: "*Keputusan adalah tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan, dilakukan oleh suatu badan pemerintahan berdasarkan wewenangnya yang luar biasa*".⁷ Karakter yang khas dari keputusan adalah sifatnya yang individual-konkrit.⁸ Individual artinya keputusan hanya ditujukan pada orang tertentu yang secara tegas disebut di dalamnya, sedangkan konkrit berkaitan dengan peristiwa atau perbuatan yang terjadi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah membakukan tindakan yang demikian dengan istilah Keputusan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya disingkat Keputusan TUN). Dalam Pasal 1 angka 9 Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut diberikan batasan mengenai Keputusan TUN sebagai berikut:

"Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata".

⁷ W.F. Prins, Kosim Adisapoetra, **Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, h. 42.

⁸ Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, h. 124.

Sebagai suatu keputusan TUN, penerapan sanksi administrasi sangat memungkinkan terjadinya gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya disingkat PTUN) dari penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang dikenai sanksi. Terlebih lagi jika keputusan penerapan sanksi administrasi tersebut merupakan keputusan yang secara ekonomis merugikan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Pasal 53 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang - undang Nomor 5 Tahun 1986 memberikan jaminan perlindungan hukum bagi setiap orang atau badan hukum perdata yang dirugikan oleh suatu keputusan TUN untuk mengajukan gugatan melalui PTUN.

Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang dikenai sanksi administrasi mempunyai hak untuk menggugat keabsahan keputusan penerapan sanksi administrasi yang ditujukan kepadanya. Di antara tuntutan dalam gugatan tersebut adalah agar keputusan penerapan sanksi administrasi dinyatakan tidak sah atau batal. Harapan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan melalui gugatan tersebut adalah agar dapat menjalankan kembali usahanya secara normal.

Hal ini merupakan tantangan yang harus diperhatikan oleh aparat penegak hukum (Pejabat TUN yang berwenang menerapkan sanksi administrasi). Namun, sebelum dibahas lebih lanjut tentang keabsahan penerapan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan hidup, terlebih dahulu diuraikan tentang macam - macam sanksi administrasi yang dikenal dalam UUPPLH.

2.2. Paksaan Pemerintah

Paksaan Pemerintah diatur dalam pasal 80 UUPPLH. Berdasarkan pasal tersebut, yang dimaksud dengan paksaan pemerintah dapat berupa 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 tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.

Dalam kepustakaan hukum administrasi, jenis sanksi ini dikenal dengan istilah "*bestuursdwang*", "*executive coercion*" atau "*administrative enforcement*" yang mengandung pengertian sebagai berikut:

*Kewenangan untuk atas biaya para pelanggar guna menyingkirkan, mencegah, melakukan atau mengembalikan pada keadaan semula apa yang bertentangan dengan (ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu) yang telah atau sedang diadakan, dibuat atau ditempatkan, diusahakan dilalaikan (ditelantarkan), dirusak atau diambil.*⁹

Selain istilah-istilah tersebut, masih terdapat istilah lain yang sepadan dengan pengertian paksaan pemerintah yaitu "eksekusi riil" yang oleh **Indroharto** diterjemahkan sebagai tindakan penertiban yang diartikan sebagai berikut:

*Wewenang Badan atau Jabatan TUN untuk diterapkan secara nyata dalam hal terjadi pelanggaran terhadap kewajiban yang lahir dari suatu hubungan TUN (melanggar syarat-syarat yang dilekatkan pada suatu izin) maupun pada pelanggaran terhadap suatu ketentuan undang-undang (berbuat suatu tanpa izin yang diharuskan) dengan jalan menghapuskan, mencegah, berbuat sesuatu atau mengembalikan dalam keadaan semula apa yang dibiarkan, dibuat, dilakukan atau tidak dilakukan, dirusak atau diambil yang bertentangan dengan peraturan.*¹⁰

⁹ **Ibid.**, h. 250.

¹⁰ Indroharto, **Op. Cit.**, h. 239.

Sebangun dengan pengertian paksaan pemerintah tersebut adalah apa yang dikenal dalam Pasal 143 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan istilah “Paksaan Penegakan Hukum atau Paksaan Pemeliharaan Hukum”. Penjelasan Pasal 143 ayat (1) menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “biaya paksaan penegakan hukum” dalam ketentuan ini merupakan sanksi tambahan dalam bentuk pembebanan biaya kepada pelanggar Peraturan Daerah di luar ketentuan yang diatur dalam ketentuan pidana.

Terlepas dari perbedaan peristilahan tersebut di atas, terdapat beberapa ciri yang melekat pada sanksi paksaan pemerintah sebagai berikut:

1. Paksaan pemerintah pada dasarnya merupakan tindakan nyata (*feitelijke handeling*) dalam rangka menghentikan pelanggaran dan/atau memulihkan keadaan yang bertentangan dengan hukum.
2. Paksaan pemerintah adalah wewenang penegakan hukum yang dimiliki oleh pemerintah yang penerapannya tidak memerlukan prosedur peradilan.
3. Biaya penghentian pelanggaran dan/atau pemulihan keadaan yang bertentangan hukum dibebankan kepada pelanggar.

Sanksi paksaan pemerintah sebelumnya juga sudah dikenal dalam peraturan perundang - undangan lingkungan hidup, di antaranya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air, khususnya dalam Pasal 36 ayat (2) bahwa yang memberikan kewenangan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I untuk melakukan tindakan penanggulangan pencemaran air atau memerintahkannya atas beban biaya penanggungjawab kegiatan yang lalai melakukannya.

Berdasarkan UUPPLH, paksaan pemerintah diterapkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota terhadap penanggungjawab usaha atau kegiatan yang melanggar ketentuan-ketentuan hukum lingkungan administratif, baik yang ada dalam UUPPLH maupun ketentuan lain yang secara khusus tidak mengatur tentang administrasi. Hal ini membedakan sanksi paksaan pemerintahan yang diatur dalam UUPPLH dengan sanksi sejenis yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 atau peraturan lainnya yang ruang lingkupnya hanya meliputi pelanggaran terhadap peraturan yang bersangkutan.

Adapun bentuk konkrit dari pelanggaran yang dilakukan oleh penanggungjawab usaha yang memungkinkan diterapkannya paksaan pemerintah antara lain pelanggaran terhadap kewajiban memiliki Amdal (Pasal 22 UUPPLH), usaha dan/atau kegiatan yang tidak wajib dilengkapi upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup yang selanjutnya disebut UKL-UPL, wajib membuat surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup (Pasal 35 UUPPLH) maupun pelanggaran terhadap kewajiban atau larangan yang secara tegas telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan.

UUPPLH telah mengatur secara rinci tindakan konkrit apakah yang termasuk paksaan pemerintah. Oleh karena itu, paksaan pemerintah dapat berwujud segala tindakan yang langsung dapat menghentikan pelanggaran dan/atau memulihkan sumber daya lingkungan yang tercemar akibat pelanggaran berdasarkan undang-undang. Dalam rangka penanggulangan pencemaran lingkungan, penerapan paksaan pemerintah menjadi sarana yang efektif dan efisien. Melalui tindakan ini pemerintah dapat menghentikan pelanggaran sebelum berakibat lebih fatal terhadap

lingkungan. Dari segi ekonomi, Pemerintah tidak menanggung beban biaya pemulihan lingkungan, karena biaya tersebut dibebankan kepada penanggungjawab usaha/pelanggar.

Penerapan paksaan pemerintah harus didahului dengan teguran tertulis yang dapat berupa surat teguran, dan surat ini berlaku sebagai pemberitahuan atau peringatan bagi penanggungjawab usaha agar menghentikan pelanggaran yang dilakukan. Dengan demikian, tindakan nyata berupa penghentian pelanggaran oleh Pemerintah dapat dihindarkan. Surat teguran tersebut dianggap bukan sebagai keputusan tata usaha negara, karena surat teguran tidak memenuhi unsure-unsur sebagai keputusan tata usaha negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan tersebut menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Suatu teguran tertulis harus berisi antara lain:

- a. Gambaran tentang keadaan atau sikap yang bersifat ilegal dari peraturan yang dilanggar disebutkan.
- b. Pemberitahuan harus jelas, sehingga pihak yang diberitahu itu mengerti apa yang harus dia lakukan.
- c. Tenggang waktu yang diberikan harus jelas dan tegas.
- d. Pemberitahuan itu harus mengandung suatu kepastian, bahwa akan benar-benar dilaksanakan, sebab kalau hanya kira-kira akan dilakukan tindakan penertiban, maka hal itu bertentangan dengan asas kepastian hukum.

- e. Pemberitahuan itu harus dialamatkan kepada pelanggar.¹¹

2.3. Pembekuan Izin Lingkungan

Pembekuan izin lingkungan diatur dalam UUPPLH dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Namun di dalam peraturan tersebut tidak disebutkan pengertian dan penjelasan mengenai pembekuan izin lingkungan baik dalam UUPPLH maupun peraturan pemerintah, hanya disebutkan sebagai salah satu bentuk sanksi administratif setelah penerapan sanksi paksaan pemerintah. Pembekuan izin lingkungan merupakan tindakan nyata dari pemerintah yang berupa tidak memberlakukan sementara izin lingkungan yang berakibat pada berhentinya suatu usaha dan/atau kegiatan. Untuk menentukan kapan suatu perbuatan dianggap sebagai tindakan nyata pemerintah yaitu manakala:

- a. Tindakan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa dan sebagai alat perlengkapan pemerintah (*bestuurorganen*);
- b. Tindakan tersebut dilaksanakan dengan maksud sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
- c. Tindakan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan dan pemeliharaan terhadap kepentingan negara dan rakyat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di

¹¹ Indroharto, **Op. Cit.**, h. 241.

Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Pasal 4 ayat (4) dinyatakan bahwa:

Pembekuan Izin Lingkungan dan/atau Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diterapkan apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yakni:

- a. Tidak melaksanakan paksaan pemerintah;
- b. Melakukan kegiatan selain kegiatan yang tercantum dalam Izin Lingkungan serta Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan dan/atau;
- c. Dugaan pemalsuan dokumen persyaratan Izin Lingkungan dan/atau Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan.

Jadi apabila penanggungjawab usaha melakukan pelanggaran pada salah satu ketentuan di atas maka izin lingkungan tersebut dibekukan. Mengenai keberlakuan pembekuan izin ini dapat dilakukan dengan atau tanpa batas waktu. Dengan ketentuan tanpa adanya batas waktu sehingga pemerintah memiliki kewenangan bebas. Kewenangan bebas pemerintah dilakukan karena ada peraturan yang memberikan kebebasan kepada badan tata usaha negara untuk menentukan mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan. Kewenangan tersebut oleh Hadjon dibagi menjadi dua yakni kewenangan: (1) untuk memutus secara mandiri, dan (2) kebebasan penilaian terhadap tersamar.

Pembekuan izin lingkungan ini bukan merupakan keputusan pejabat tata usaha Negara yang bersifat final, sebab bukan merupakan hasil akhir dari penegakan hukum administratif. Maka penanggungjawab usaha masih diberi kesempatan untuk memperbaiki sarana dan pemulihan lingkungan serta melengkapi dokumen persyaratan Izin Lingkungan dan/atau Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan. Jika perbaikan dan pemulihan lingkungan tersebut berhasil dilakukan, maka Izin lingkungan akan

dicairkan kembali. Sebaliknya apabila tidak ada perbaikan, maka dilakukan pencabutan Izin lingkungan.

2.4. Pencabutan Izin Lingkungan

Pencabutan izin lingkungan merupakan salah satu bentuk sanksi administratif yang diatur dalam Pasal 76 ayat (2) UUPPLH yang menegaskan bahwa Sanksi administratif terdiri atas: teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, atau pencabutan izin lingkungan.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan memberikan sanksi kepada pemegang izin lingkungan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53, yaitu dikenakan sanksi administratif yang meliputi: teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, atau pencabutan izin lingkungan. Penerapan pencabutan izin lingkungan ini berlaku pada penanggungjawab usaha dan kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah. Pasal 79 UUPPLH menegaskan bahwa: *"Penaan sanksi administratif berupa pembekuan atau pencabutan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (2) huruf c dan huruf d dilakukan apabila penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah."*

Dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dikatakan bahwa Pencabutan Izin Lingkungan dan/atau Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diterapkan apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan telah memindahtangankan izin usahanya kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari pemberi izin usaha, tidak melaksanakan sebagian besar atau seluruh paksaan

pemerintah yang telah diterapkan dalam waktu tertentu dan telah menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan yang membahayakan keselamatan dan kesehatan manusia.

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

Izin lingkungan adalah izin yang wajib dimiliki oleh setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Izin lingkungan atau izin pada umumnya adalah keputusan tata usaha negara yang menurut asasnya dapat dicabut atau ditarik kembali oleh instansi/pejabat pemberi izin.

Dikemukakan oleh **A.M. Donner** bahwa kemungkinan dicabutnya sebuah keputusan tergantung dari jenis keputusan yang bersangkutan. Apakah termasuk keputusan yang menyatakan hukum (*rechtsvastellende beschikking*) ataukah keputusan yang menciptakan hukum (*rechtsscheppende beschikking*). Keputusan yang bersifat menyatakan hukum atau deklaratoir terikat dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar keputusan. Keputusan jenis ini sulit untuk dicabut kecuali apabila peraturan

dasarnya memungkinkan. Pada keputusan yang menciptakan hukum atau konstitutif kemungkinan pencabutan kembali lebih besar.¹⁴

Mengacu pada pendapat di atas, maka izin dapat dikategorikan sebagai keputusan konstitutif, karena melalui keputusan tersebut pemegang izin dapat melakukan kegiatan atau usaha yang seharusnya dilarang. Kemungkinan pencabutan izin lingkungan atau izin pada umumnya juga tergantung pada sifat bebas atau terkaitnya keputusan izin yang bersangkutan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh **Indroharto** sebagai berikut:

Dalam hal penetapan tertulis berupa izin itu bersifat terikat, maka ia hanya dapat dicabut apabila peraturan dasarnya memungkinkannya. Pada penetapan tertulis lebih bebas sifatnya, maka kemungkinan pencabutan (atau perubahannya) sebagai suatu sanksi kadang-kadang diatur dan kadang-kadang tidak diatur dalam peraturan dasarnya. Tetapi kalau undang-undangnya tidak mengaturnya, akan diartikan bahwa pencabutan itu dimungkinkan. Hal ini tentunya masuk akal sebab walaupun si pemegang izin itu tidak berbuat salah apapun dapat juga suatu izin itu dicabut (umpamanya karena terjadinya perubahan dalam kebijaksanaan yang ditempuh).¹⁵

Lebih lanjut dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon** bahwa terdapat dua hal yang memungkinkan suatu keputusan dicabut atau ditarik kembali, yaitu:

- a. *Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan - pembatasan, syarat - syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi atau pembayaran.*
- b. *Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila data itu diberikan secara benar atau*

¹⁴ Victor Situmorang, **Op. Cit.**, h. 129-130.

¹⁵ Indroharto, **Op. Cit.**, h. 243.

*lengkap maka keputusan akan berlainan (misalnya penolakan izin, dsb.).*¹⁶

Dalam kaitannya dengan pencabutan izin lingkungan sebagai sanksi akibat si pemegang izin tidak melaksanakan paksaan pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 79 UUPPLH, maka pelanggaran tersebut harus dibaca sebagai pelanggaran terhadap peraturan dasar dari izin lingkungan atau pelanggaran terhadap persyaratan perizinan. Mengenai perizinan lingkungan yang berlaku bagi setiap usaha/kegiatan diatur dalam Pasal 36 UUPPLH yang menegaskan bahwa:

- (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan.*
- (2) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL.*
- (3) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL.*
- (4) Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 36 UUPPLH tersebut mewajibkan kepada setiap kegiatan usaha atau jenis usaha yang berdampak pada lingkungan memiliki Amdal atau UKL-UPL sebagai kelayakan lingkungan hidup sebagai syarat untuk memperoleh izin lingkungan. Jenis kegiatan usaha yang berdampak pada lingkungan misalnya, pembangunan perumahan (*developer*), penambangan C, sarana kesehatan (klinik), pembukaan perkebunan. Kewajiban ini merupakan kepatutan bagi kegiatan usaha atau perusahaan terlebih dahulu harus memiliki izin lingkungan dan izin lingkungan diterbitkan sebagai prasyarat untuk memperoleh izin

¹⁶ Philipus M. Hadjon, **Op. Cit.**, h. 258.

usaha dan/atau kegiatan, sebab permohonan izin lingkungan harus dilengkapi dengan dokumen Amdal dan formulir UKL-UPL, dokumen pendirian Usaha dan/atau Kegiatan dan profil Usaha dan/atau Kegiatan yang berdampak penting maupun tidak berdampak penting. Keharusan dan kepatutan ini dilakukan demi mengontrol dampak yang dapat ditimbulkan dari usaha tersebut.

Usaha dan/atau kegiatan kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup meliputi: ²⁵

- a. Pengubahan bentuk lahan dan bentang alam.
- b. Eksploitasi sumber daya alam baik yang terbaru maupun yang tak terbaru.
- c. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta 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 dapat mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya.
- f. Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan dan jasad renik.
- g. Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati.
- h. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.
- i. Kegiatan yang mempunyai resiko tinggi, dan atau mempengaruhi pertahanan negara.

Kriteria mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan atau kegiatan terhadap lingkungan hidup antara lain:²⁶

- a. Jumlah manusia yang akan terkena dampak.

²⁵ Siswanto Sunarso. *Hukum Pidana Lingkungan Hidup Dan Strategi Penyelesaian Sengketa*. Rineka Cipta. 2005. hal. 76.

²⁶ *Ibid.* hal. 77.

- b. Luas wilayah penyebaran dampak.
- c. Intensitas dan lamanya dampak berlangsung.
- d. Banyaknya komponen lingkungan lainnya yang terkena dampak.
- e. Sifat kualitatif dampak.
- f. Berbalik (*reversible*) atau tidak berberbaliknya (*irreversible*) dampak.

Dalam ruang lingkup hukum perusahaan, setiap kegiatan usaha atau perusahaan dikenakan tanggungjawab sosial dan lingkungan atau dikenal dengan istilah *Corporate Sosial Responsibility (CSR)*. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 74 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menegaskan bahwa:

- (1) *Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.*
- (2) *Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.*
- (3) *Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (4) *Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan peraturan pemerintah.*

Corporate Sosial Responsibility (CSR) adalah suatu tindakan atau konsep yang dilakukan oleh perusahaan (sesuai kemampuan perusahaan tersebut) sebagai bentuk tanggungjawab mereka terhadap sosial/lingkungan sekitar di mana perusahaan itu berada.²⁷ Setelah lima tahun sejak terbitnya UU Perseroan Terbatas barulah Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 Tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan

Terbatas. Peraturan Pemerintah tersebut berisi penjabaran terhadap ketentuan Pasal 74 Undang Undang Perseroan Terbatas.

Hal penting yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 bahwa CSR dilaksanakan oleh Direksi perseroan berdasarkan rencana kerja tahunan setelah mendapat persetujuan Dewan Komisaris atau RUPS sesuai anggaran dasar perseroan. Rencana Kerja Tahunan tersebut memuat rencana kegiatan dan anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan CSR. Pelaksanaan CSR dimuat atau dilaporkan dalam laporan tahunan Perseroan dan dipertanggungjawabkan kepada RUPS. Perseroan yang tidak melaksanakan CSR dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perseroan yang telah melaksanakan CSR dapat diberikan penghargaan oleh instansi yang berwenang.

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 tersebut masih sangat sumir, salah satunya adalah bagaimana bentuk dan tata cara pengenaan sanksi diberikan kepada Perseroan yang tidak melaksanakan CSR. Di samping itu kepada perusahaan yang telah melaksanakan CSR dapat diberikan *reward* (penghargaan) oleh instansi yang berwenang. Bagaimana bentuk penghargaan dan kriteria penilaian dalam pemberian penghargaan belum diatur secara rinci. Oleh karena itu ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 masih memerlukan penjabaran dan penjelasan secara lebih teknis.

Dari ketentuan tersebut di atas, maka izin lingkungan dapat dipaparkan beberapa hal sebagai berikut :

- a. Izin lingkungan sebagai syarat untuk mendapatkan izin usaha di sisi lain setiap kegiatan usaha dikenakan CSR (*Corporate Sosial Responsibility*) atau tanggung jawab sosial dan lingkungan, dalam

hal ini kewenangan pemberian izin dipegang oleh menteri, gubernur atau bupati/walikota.

- b. Dalam keputusan izin ditetapkan pula syarat dan kewajiban penanggungjawab usaha terhadap kelestarian lingkungan. Persyaratan tersebut berasal dari kewajiban untuk memiliki rekomendasi upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup, yang selanjutnya disebut UKL-UPL untuk kegiatan usaha yang tidak berdampak penting dan sedangkan kegiatan usaha yang berdampak penting wajib memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).

Pemerintah akan menerapkan sanksi pencabutan izin lingkungan terhadap penanggungjawab usaha yang melanggar dan mengakibatkan kerusakan lingkungan menyebabkan atas pelanggaran terhadap syarat perizinan serta tidak dilaksanakannya sanksi administratif berupa teguran tertulis dan paksaan pemerintah oleh penanggungjawab usaha. Jadi pencabutan izin lingkungan adalah sebagai langkah terakhir pada tindakan atau sanksi administratif.

Dengan tidak adanya introdusir mengenai izin lingkungan terpadu dalam UUPPLH, maka sampai saat ini setiap usaha harus dilengkapi berbagai macam izin sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, dari izin tersebut terdapat beberapa di antaranya yang dapat digolongkan ke dalam izin di bidang pengelolaan lingkungan, yaitu Izin Usaha Industri berdasarkan Undang Undang Nomor 5 tahun 1984 tentang Perindustrian, Izin Pembuangan Limbah ke media lingkungan berdasarkan UUPPLH, Izin Pembuangan Limbah Cair berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 dan izin Bangunan berdasarkan Hinder Ordonantie, Stb. 1928 Nomor 226.

2.5. Denda Administratif

Denda administratif merupakan sanksi alternatif dari penerapan paksaan pemerintahan apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melakukan paksaan pemerintah akan dikenai denda atas keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah. Hal ini terlihat dari rumusan Pasal 81 UUPPLH yang berbunyi: "*Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah.*"

Denda administratif 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.²⁸

Sepintas sanksi ini mirip dengan sanksi uang paksa (*dwangsom*) yang pada umumnya menjadi alternatif penerapan paksaan pemerintah/*bestuursdwang*, yakni dalam hal terdapat suatu keadaan yang menyebabkan *bestuursdwang* sulit dijalankan atau akan berlaku sebagai sanksi yang terlalu berat.¹²

Namun, telaah lebih dalam menunjukkan bahwa antara *dwangsom* dengan sanksi pembayaran sejumlah uang tertentu dalam UUPPLH mempunyai perbedaan secara substansial. Penerapan *dwangsom* selalu dikaitkan dengan kewajiban pelanggar

²⁸Petunjuk pelaksanaan penerapan sanksi administratif di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif Di Bidang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*

¹² Philipus M. Hadjon, **Op. Cit.**, h. 254.

untuk merehabilitasi keadaan yang timbul akibat pelanggaran. Semakin lama pelanggar tidak memenuhi kewajibannya, maka semakin besar pula dia harus membayar. Uang paksa merupakan upaya pemulihan tidak langsung untuk mencegah atau menghapuskan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.¹³ Dengan demikian, antara *dwangsom* dengan *bestuursdwang* merupakan tindakan pemerintah yang langsung menghentikan dan menghapuskan pelanggaran, sedangkan dalam *dwangsom* tujuan itu diwujudkan secara tidak langsung.

Sebelumnya pengenaan sanksi berupa denda pada ketentuan Pasal 25 ayat (5) UUPPLH tidak menunjukkan adanya kesamaan tujuan antara paksaan pemerintahan (Pasal 25 ayat (1) UUPPLH) dengan pembayaran sejumlah uang tertentu, sehingga memberi kesan bahwa setelah membayar sejumlah uang kepada Pemerintah, maka penanggungjawab usaha telah terbebas dari kemungkinan penerapan paksaan pemerintahan dan terbebas pula dari kewajiban untuk merehabilitasi lingkungan yang telah tercemar akibat pelanggaran yang dilakukannya.

Berbeda dengan aturan UUPPLH, sebaliknya UUPPLH terbaru memberikan penguatan terhadap penerapan paksaan pemerintah yaitu dengan memaksa penanggung jawab usaha untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya. Hal ini diatur dalam Pasal 82 UUPPLH ayat (1) yang menyatakan: "*Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan*

¹³ Spelt dan Ten Berge, **Pengantar Hukum Perizinan**, disuting Philipus M. Hadjon, "Yuridika ", Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Agustus 1993, h. 85.

hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya."

Dari hal tersebut menunjukkan bahwa adanya penekanan tanggungjawab bagi penanggung jawab usaha atas dampak buruk yang terjadi pada lingkungan. Penerapan paksaan pemerintahan semata-mata bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan menanggulangi pencemaran lingkungan. UPPLH memberi wewenang kepada Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota untuk memaksa penanggung jawab usaha melakukan pemulihan lingkungan dan jika penanggung jawab usaha terlambat atau tidak melakukan paksaan pemerintah maka akan dikenakan denda administratif.

BAB III

KEABSAHAN PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI

3.1. Ruang Lingkup Keabsahan Penerapan Sanksi Administrasi

Penerapan sanksi administrasi merupakan salah satu bentuk keputusan tata usaha negara yang sangat memungkinkan timbulnya gugatan dari yang terkena keputusan. Hal ini seharusnya menjadi peringatan bagi pejabat penegak hukum agar melakukannya secara cermat dengan mempertimbangkan segala aspek, baik yuridis maupun sosiologis.

Persoalan yuridis yang harus diperhatikan adalah keabsahan dari keputusan penerapan sanksi yang akan diambil. Hal ini merupakan konsekuensi dari konsepsi negara Indonesia sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi asas "*rechtmatigheid van bestuur*". Berdasarkan asas tersebut, maka setiap keputusan harus memenuhi syarat-syarat sahnya, sehingga dengan demikian keputusan tersebut berkekuatan hukum dan dapat berlaku secara sah.

Berbicara tentang syarat sahnya tindakan pemerintahan khususnya yang berbentuk keputusan, telah banyak rumusan yang dipaparkan oleh para sarjana, baik dalam maupun luar negeri. Salah satu pandangan mengenai keabsahan tindakan atau keputusan tata usaha negara disampaikan oleh **E. Utrecht**, yang menyatakan:

Dalam perbuatan ketetapan administrasi negara harus mempertimbangkan ketentuan-ketentuan tertentu. Ketentuan-ketentuan itu terdapat dalam hukum tata negara (mengenai kompetensi dan tujuan) maupun dalam hukum administrasi (mengenai procedur). Bilamana ketentuan-ketentuan itu tidak diperhatikan maka ada kemungkinan dibuat suatu ketetapan yang mengandung kekurangan (gebreken). Kekurangan dalam suatu ketetapan

*dapat menjadi sebab maka ketetapan itu tidak sah (niet-rechtsgeeldig).*¹

Rumusan lebih lengkap dikemukakan oleh **Amrah Muslimin** yang menyatakan bahwa keputusan harus memenuhi syarat sahnya yang dapat dikelompokkan menjadi syarat formal dan materiil, sebagai berikut:²

- a. Syarat formil mengenai bentuk dan prosedur, yaitu cara membuat penetapan, bentuk penetapan dan pemberitahuan penetapan pada yang bersangkutan.
- b. Syarat materiil mengenai isi penetapan yang meliputi:
 - (1) Instansi yang membuat penetapan harus berwenang menurut jabatan.
 - (2) Penetapan harus dibuat tanpa adanya kekurangan-kekurangan yuridis dalam pembentukan kemauan pada waktu membuat penetapan pada si pejabat, yaitu kesesatan pikiran (*dwaling*), penipuan (*bedrog*) atau paksaan (*dwang*) atau penyogokan (*omkoping*). Penetapan harus menuju sasaran yang tepat (*doelmatig*).

Undang-Undang nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (beserta semua perubahannya) tidak mengatur secara tegas tentang syarat sahnya sebuah keputusan. Namun hal itu dapat ditafsirkan secara *acontrario* dari ketentuan Pasal 53 ayat 2 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur tentang dasar untuk mengajukan gugatan tidak sahnya keputusan, sebagai berikut:

¹ Utrecht, **Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia**, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, h. 107-108.

² Amrah Muslimin, **Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi**, Alumni, Bandung, 1985, h. 128-133.

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (berkaitan dengan kewenangan, prosedur dan substansi).
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi asas: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Senada dengan hal tersebut di atas, **Philipus M. Hadjon** mengemukakan bahwa implementasi asas pemerintahan menurut hukum (*rechmatig bestuur*), khususnya menyangkut penerbitan keputusan tata usaha negara meliputi:

1. Asas bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid*). Kesesuaian tersebut menyangkut wewenang, prosedur dan substansi keputusan.
2. Asas “tidak menyalahgunakan wewenang untuk tujuan lain” (larangan “*detournement de pouvoir*”).
3. Asas bertindak rasional, wajar atau dapat dirumuskan sebagai asas “tidak bertindak sewenang-wenang”.
4. Bertindak sesuai dengan asas-asas umum pemerintah yang baik.³

Setelah diuraikan tentang syarat-syarat yang berkaitan dengan keabsahan keputusan (yang berlaku juga dalam hal penerapan sanksi administrasi berdasarkan UUPPLH), maka persoalan berikutnya adalah ukuran yang dapat digunakan untuk

³ Paulus Effendi Lotulung, **Himpunan Makalah Azas - Azas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)**, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994, h. 119.

menilai apakah penerapan sanksi itu telah memenuhi syarat-syarat keabsahannya. Tolok ukur dari keabsahannya tidak lain adalah norma-norma hukum administrasi (*bestuursnormen*), baik peraturan perundang-undangan maupun hukum yang tidak tertulis yang dalam hal ini adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Persoalan tolok ukur keabsahan ini menjadi penting dalam kaitannya dengan apakah keputusan itu bersifat terikat ataukah bebas. Pada keputusan terikat yang pada dasarnya hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada, maka penilaian keabsahannya cukup didasarkan pada ketentuan perundang-undangan. Sebaliknya pada keputusan bebas yang didasarkan atas suatu kebebasan bertindak (*discretionary power*), maka penilaian keabsahannya tidak cukup dengan didasarkan pada hukum yang tertulis saja, tetapi juga didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai hukum tidak tertulis.

Dalam kebebasan bertindak (*diskresi*), terdapat kebebasan kebijaksanaan dan penilaian yang dimiliki oleh organ pemerintah. Dikemukakan oleh **Spelt dan Ten Berge** sebagaimana disunting oleh **Philipus M. Hadjon** sebagai berikut:

Kebebasan kebijaksanaan (wewenang diskresi dalam arti sempit), bila peraturan perundang-undangan memberi kepada organ pemerintah wewenang tertentu, sedangkan organ bebas untuk tidak menggunakannya secara sah dipenuhi. Kebebasan penilaian (wewenang diskresi dalam arti tidak sesungguhnya) ada, sejauh menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintah untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi.⁴

⁴ Spelt dan Ten Berge, **Pengantar Hukum Perizinan**, disunting Philipus M. Hadjon, "Yuridika", Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Agustus, 1993, h. 34.

Secara singkat wewenang atau kekuasaan diskresioner mengandung aspek pokok sebagaimana dikemukakan oleh **Indroharto**, yaitu:

1. *Kebebasan mengartikan/menafsirkan mengenai ruang lingkup (modalitas) wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya (kebebasan menilai yang bersifat obyektif); dan*
2. *Kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimilikinya itu akan ia laksanakan (kebebasan menilai yang subyektif).⁵*

Dilihat dari perumusan kewenangan penerapan sanksi administrasi dalam UUPPLH, maka keputusan sanksi administrasi terhadap penanggungjawab usaha merupakan keputusan terikat dan bebas. Kewenangan menerapkan paksaan pemerintahan dalam pasal 76 ayat (2) huruf b UUPPLH dan Pasal 80 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf g bersifat terikat sebab berisi kewenangan yang dilakukan pemerintah atau bentuk paksaan pemerintah dalam hal ini Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota. Sedangkan pada Pasal 80 ayat (1) huruf g berisi kebebasan Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota untuk menentukan sendiri tindakan lain yang bertujuan untuk melakukan penghentian pelanggaran dan pemulihan fungsi lingkungan hidup. Jika memperhatikan ketentuan Pasal 76 ayat (1) dengan ketentuan pasal 80 ayat (1) huruf e tersebut terlihat sinkron sebab ketentuan Pasal 76 ayat (1) menentukan bahwa sanksi administratif dapat dijatuhkan setelah ditemukan adanya pelanggaran akan tetapi dalam ketentuan Pasal 80 ayat (1) huruf e belum terjadi pelanggaran izin lingkungan. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

⁵ Indroharto, **Usaha Memahami Undang - undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I : Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, h. 198.

Paparan tersebut menunjukkan bahwa dalam penerapan sanksi administrasi menurut UUPPLH terkandung kewenangan yang terikat dan bebas. Namun demikian, bukan berarti bahwa Pejabat yang berwenang dapat seenaknya menggunakan wewenang yang dimiliki. Baik UUPPLH maupun perangkat peraturan perundang-undang terkait tetap memberikan batasan-batasan yang mengikat bagi penggunaan wewenang tersebut. Hal ini dapat dipahami, karena dalam kenyataannya tidak ada keputusan yang bebas sama sekali atau terikat sama sekali.

Berdasarkan sifat kewenangan penerapan sanksi administrasi, maka dalam penggunaannya pejabat penegak sanksi seharusnya tidak hanya memperhatikan peraturan perundang-undangan saja, tetapi juga pada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Persoalan keabsahan (*rechtmatigheid*) tidak hanya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid*), tetapi juga meliputi baik-buruknya, tetap atau tidaknya keputusan (*doelmatigheid*). Dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon** bahwa:

*Terhadap kekuasaan bebas (*vrij bestuur*) asas "wetmatigheid" tidaklah memadai. Kekuasaan bebas tetaplah merupakan kekuasaan yang tunduk kepada hukum, setidaknya-tidaknya kepada hukum yang tidak tertulis berupa asas-asas hukum, asas-asas hukum tersebut dalam hukum administrasi Belanda dirumuskan dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Dalam kepustakaan hukum administrasi Indonesia asas tersebut populer dengan sebutan "asas-asas umum pemerintahan yang baik".⁶*

Selanjutnya dalam membahas keabsahan penerapan sanksi administrasi dalam UUPPLH dijabarkan menjadi dua pokok bahasan. **Pertama**, keabsahan berdasarkan pertaturan perundang-undangan

⁶ Philipus M. hadjon, **Pemerintahan Menurut Hukum (Wet En Rechtmatig Bestuur)**, Yuridiks, Surabaya, 1993, h. 17.

berkaitan dengan aspek kewenangan, prosedur dan substansi (*wetmatigheid*). **Kedua**, keabsahan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kedua hal tersebut tersirat maupun tersurat dalam pasal 53 ayat 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang - undang Nomor 5 Tahun 1986. Oleh karena itu bagi Pejabat penegak hukum dapat dijadikan pegangan agar terhindar dari gugatan tata usaha negara.

3.2. Keabsahan Penerapan Sanksi Administrasi Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Ruang lingkup keabsahan tindak pemerintahan pada umumnya meliputi kewenangan, prosedur dan substansi. Tiga hal ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penerapan sanksi administrasi. Cakupan peraturan perundang-undangan di sini tidak hanya UUPPLH, tetapi juga perangkat perundang-undangan lingkungan lainnya yang menjadi sumber hukum lingkungan administrasi.

Sumber hukum dalam arti formal adalah sebagaimana yang diatur dalam ketetapan MPRS No. XX/MPR/1996 yang meliputi Undang-Undang dasar 1945, ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-undang dan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Menteri. Sumber hukum lain yang juga harus diperhatikan adalah Instruksi Menteri, Surat Menteri, Keputusan Menteri serta berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dikenal adanya Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Sumber hukum secara berjenjang tersebut saat ini telah diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan. Undang Undang

Nomor 12 Tahun 2011 merupakan pengganti dari Undang Undang Nomor 4 Tahun 2010. Dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa sumber hukum atau tata urutan peraturan perundang-undangan terdiri atas: (1) Undang Undang Dasar; (2) Ketetapan MPR; (3) Undang Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka keabsahan penerapan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan harus mengacu pada peraturan yang telah ada. Penerapan sanksi administrasi harus tunduk kepada peraturan yang menetapkan pejabat mana yang berwenang menerapkan sanksi, bagaimana cara menerapkannya serta apa substansi dari masing-masing sanksi tersebut.

A. Kewenangan Penerapan Sanksi Administrasi

Sanksi administrasi harus dijatuhkan oleh organ administrasi yang berwenang. Dalam hal ini pejabat yang bersangkutan harus mempunyai wewenang yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Tanpa kewenangan yang sah, seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum publik. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 Tentang Perubahan kedua atas Undang - undang nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa: "*Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*". Ketentuan ini selain mengandung makna asas legalitas dari setiap tindak pemerintahan, juga menunjukkan bahwa hanya peraturan perundang-undangan

sajalah yang memberikan wewenang yang dimiliki oleh para pejabat tata usaha negara.

Secara umum, kewenangan melakukan tindak pemerintahan bersumber pada dua cara, yaitu atribusi dan delegasi. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada delegasi terjadi pelimpahan wewenang dari pejabat pemerintah yang telah memperoleh wewenang atribusi kepada pejabat pemerintah lainnya. Pelimpahan wewenang juga diikuti dengan beralihnya tanggungjawab dan tanggung gugat. Pendelegasian wewenang hanya dapat dilakukan dengan peraturan perundang-undangan.⁷

Kewenangan organ pemerintah memiliki keterbatasan baik wilayah, substansi maupun waktu. Dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon** bahwa:

- Setiap kewenangan dibatasi oleh isi/materi, wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang menyangkut :
- a. cacat isi (*onbevoegdheid ratione materiae*).
 - b. cacat wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*).
 - c. cacat waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*).⁸

1. Kewenangan Paksaan Pemerintah

Pasal 76 ayat (1) UUPPLH memberikan kewenangan paksaan pemerintah kepada Menteri, Gubernur, atau bupati/walikota. Kewenangan ini merupakan kewenangan atribusi karena diberikan langsung oleh undang-undang yang dibentuk oleh Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai "*original*

⁷ Indroharto, **Op. Cit.**, h. 91.

⁸ Philipus M. Hadjon, **Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih**, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1994, h. 9.

legislator”. Dikemukakan oleh **Indroharto bahwa** legislator yang berwenang memberikan wewenang atribusi itu:

- a. *yang berkedudukan sebagai original legislator: di negara kita ditingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama Pemerintah sebagai yang melahirkan undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah yang melahirkan Peraturan Daerah; dan*
- b. *yang bertindak sebagai delegated legislator: seperti Presiden yang berdasar suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintahan di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau jabatan TUN tertentu.*⁹

Jika dalam UUPH sebelumnya memungkinkan dilakukan pendelegasian wewenang dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II. Pendelegasian ini dilakukan dengan Peraturan Daerah Tingkat I. Selama belum ada Peraturan Daerah yang memberi delegasi wewenang, maka kewenangan paksaan pemerintahan tetap pada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Dengan kata lain Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II tidak berwenang (*onbevoegd*) melakukan paksaan pemerintahan. Sebaliknya, apabila telah ada Peraturan daerah yang mendelegasikan kewenangan paksaan pemerintahan kepada Bupati/Walikota Kepala daerah Tingkat II, maka dengan sendirinya Gubernur Kepala Daerah Tingkat I tidak lagi memiliki kewenangan. Tanggungjawab maupun tanggungugat atas pelaksanaan paksaan pemerintahan beralih pula kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II.

Model pendelegasian ini berbeda dengan model pengaturan kewenangan paksaan pemerintahan dalam Peraturan

⁹ Indroharto, **Loc. Cit.**

Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 Tentang Pengendalian Pencemaran Air. Secara lengkap Pasal 36 dan Pasal 37 Peraturan tersebut berbunyi:

Pasal 36:

- (1) Biaya pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran air akibat suatu kegiatan dibebankan kepada penanggungjawab kegiatan yang bersangkutan.*
- (2) Apabila penanggungjawab kegiatan lalai melaksanakan penanggulangan pencemaran air sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) atau melaksanakan tidak sebagaimana mestinya, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dapat melakukan atau memerintahkan untuk melakukan penanggulangan pencemaran air tersebut atas beban pembiayaan penanggungjawab kegiatan yang bersangkutan.*
- (3) Apabila dipandang perilaku Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dapat mengambil tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) atas beban pembiayaan penanggungjawab kegiatan yang bersangkutan.*

Pasal 37:

- (1) Barangsiapa melanggar ketentuan dalam Pasal 17, Pasal 18, Pasal 20, Pasal 32 Peraturan Pemerintah ini dikenakan tindakan administratif oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II.*
- (2) Tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak menutup kemungkinan dikenakan tindakan hukum lainnya.*

Dari kedua Pasal tersebut di atas, dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut:

- (1) Dalam hal bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II melakukan atau memerintahkan penanggulangan pencemaran air atas beban biaya penanggungjawab kegiatan, maka tindakan tersebut dilakukan atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Di sini tidak terjadi pendelegasian wewenang, tetapi lebih condong pada "pemberian mandat" sebagai

sumber kewenangan Bupati/Walikota/Walikota Kepala Daerah Tingkat II. Dengan demikian secara yuridis tanggungjawab dan tanggungugat tetap pada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

(2) Kewenangan "mandat" dalam pasal 36 ayat (3) tumpang tindih dengan kewenangan tindakan penertiban dalam Pasal 37. Keracuan yang terjadi adalah seorang Pejabat TUN berwenang melakukan dua tindakan (yang pada dasarnya merupakan paksaan pemerintahan) dengan sumber kewenangan yang berbeda. Penanggulangan pencemaran atas beban biaya pelanggar atas dasar wewenang "mandat", sedangkan melakukan tindakan penertiban atas dasar atribusi kewenangan yang diberikan oleh Peraturan Pemerintah (*delegated legislator*).

Meskipun terjadi kekacauan dalam pengaturan kewenangan penerapan sanksi pada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990, namun ketentuan tersebut tetap berlaku sebagai hukum positif. Artinya Bupati/Walikota/Walikota Kepala Daerah Tingkat II berwenang untuk melakukan tindakan penertiban sekaligus pembebanan biaya pemulihan lingkungan kepada penanggungjawab usaha. Terkait dengan kewenangan paksaan pemerintahan menurut UUPLH, perlu diberikan catatan bahwa selama belum ada Peraturan Daerah Tingkat I yang memberi delegasi kewenangan, maka Bupati/Walikota/Walikota Kepala Daerah Tingkat II tidak berwenang melakukan paksaan pemerintahan di luar pelanggaran yang berhubungan dengan pencemaran air. Misalnya Bupati/Walikota/Walikota melakukan paksaan pemerintahan atas pelanggaran baku mutu udara, maka tindakan tersebut mengandung cacat kewenangan (*onbecoegdheid ratione materiae*).

Dalam UUPPLH beberapa ketentuan yang terkait dengan pengawasan dan sanksi administratif memberikan kewenangan kepada tiga unsur pemerintahan baik pemerintah pusat maupun daerah.

1. Pengawasan

Pasal 71:

- (1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.*
- (2) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.*
- (3) Dalam melaksanakan pengawasan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.*

Pasal 72:

Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

2. Sanksi Administratif

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 82:

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

Dari beberapa Pasal tersebut di atas baik pengawasan dan sanksi administratif, dapat dikemukakan bahwa Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang menjatuhkan sanksi administrasi. Hal ini dikarenakan adanya kewenangan yang berkenaan dengan pengelolaan lingkungan hidup di luar dari kewenangan yang dialokasikan kepada pemerintah (pusat) dan provinsi menjadi kewenangan otonomi kabupaten/kotam yang meliputi kewenangan-kewenangan sebagai berikut:

1. Pemberian konsesi (pemanfaatan/pengusahaan) sumber daya alam yang berdampak pada keseimbangan daya dukung ekosistem dan masyarakat adat/setempat (penyelenggara perizinan).
2. Pengendalian dampak dari suatu kegiatan terhadap sumber daya air, udara, tanah, termasuk melaksanakan pengawasan penataan sampai dengan penjatuhan sanksi administratif (pengendalian dampak lingkungan).

Penerapan sanksi pembayaran denda akan dikenakan pada setiap penanggungjawab usaha atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah sebagai pengganti paksaan pemerintah menjadi kewenangan . Persoalannya adalah apakah kewenangan ini dapat dilaksanakan. Berdasarkan hukum positif

tentu saja dapat diterapkan. Seperti halnya paksaan pemerintah di mana sanksi ini mempunyai sifat "*reparatoir*". Dalam UUPPLH tidak mencantumkan pasal yang memuat sanksi pembayaran sejumlah uang, yang sebelumnya pernah diatur dalam Pasal 25 ayat (5) UUPPLH. Hal ini bertentangan dengan prinsip atau asas dalam pengelolaan lingkungan sehingga pembayaran sejumlah uang tertentu menimbulkan kesan seseorang membayar untuk mencemari lingkungan. Oleh karena itu keberadaan sanksi pembayaran sejumlah uang tertentu tidak dipergunakan lagi dalam perundang - undangan lingkungan yang baru.

2. Kewenangan Pencabutan Izin Lingkungan

UUPPLH memberikan kewenangan luas kepada Menteri dan pemerintah daerah berupa wewenang untuk melakukan penegakan hukum. Secara tegas diatur dalam Pasal 63 UUPPLH yang mengatur tugas dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah sebagai berikut:

Pasal 63:

- (1) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah bertugas dan berwenang:
 - aa. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup.
 -
- (2) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah provinsi bertugas dan berwenang:
 - g. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat provinsi.
 -
- (3) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah kabupaten/kota bertugas dan berwenang:
 - p. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.

Penegakan hukum dalam hal ini penerapan sanksi administrasi di mana kewenangan tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 76 UUPPLH ayat (1): *“Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan”*.

Izin lingkungan sebagai syarat penerbitan izin usaha, izin lingkungan baru diterapkan pada UUPPLH terbaru, yang sebelumnya hanya mengatur penerbitan izin usaha. Izin lingkungan ini secara tegas diatur dalam Pasal 40 UUPPLH bahwa:

- 1). Izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.*
- 2). Dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan.*
- 3). Dalam hal usaha dan/atau kegiatan mengalami perubahan, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib memperbarui izin lingkungan.*

Definisi izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan, sedangkan izin usaha dan/atau kegiatan adalah izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan.

Hal yang membedakan antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam hal kewenangan pejabat terhadap pencabutan izin usaha pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) tidak terlalu detail menjelaskan pembagian tugas dan kewenangan antara

pemerintah pusat dan daerah. Pada Pasal 27 UUPPLH tidak secara tegas menyebut pejabat mana yang berwenang mencabut izin usaha. Namun hakekat instansi penegak hukumnya adalah instansi yang memberikan izin. Oleh karena itu, wewenang pencabutan izin lingkungan menjadi satu dengan kewenangan penerbitan izin usaha. Sejalan dengan ketentuan Pasal 18 UUPPLH, maka pencabutan izin usaha menjadi wewenang dari pejabat sektoral sesuai dengan bidang usahanya.

Pada dasarnya pencabutan izin di bidang lingkungan menjadi wewenang pemerintah dan pemerintah daerah yang menerbitkan izin kewenangan berdasarkan Pasal 76 UUPPLH yang dilakukan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota.

B. Prosedur Penerapan Sanksi Administrasi

Setiap tindak pemerintahan termasuk penerapan sanksi administrasi harus dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah digariskan. Tanpa melalui prosedur tersebut, penerapan sanksi administrasi akan mengandung cacat prosedur (*prosedural defects*). Hal ini menjadi salah satu alasan bagi hakim untuk menyatakan tindakan tersebut batal atau tidak sah.

Prosedur yang baik harus mencerminkan tiga elemen utama dalam hukum administrasi yaitu asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur berkaitan dengan perlindungan hak - hak dasar. Asas demokrasi menghendaki keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan asas instrumental meliputi asas efisiensi (*doelmatigheid*) dan asas efektivitas (*doelsterffendheid*).¹⁰

¹⁰ Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif..., **loc. Cit.**

1. Prosedur Penerapan Paksaan Pemerintah

Sebagaimana diuraikan pada bab sebelumnya, bahwa paksaan pemerintah pada hakekatnya merupakan tindakan nyata. Hal ini harus dibedakan dari tindakan hukum yang jelas-jelas dilakukan oleh Pemerintah untuk menimbulkan akibat hukum tertentu. Paksaan pemerintahan adalah tindakan nyata untuk menghentikan pelanggaran norma hukum lingkungan administratif yang dilanggar oleh penanggungjawab usaha. Misalnya penanggungjawab usaha melanggar baku mutu air limbah, maka Gubernur menghentikannya dengan jalan menutup saluran pembuangan limbah.

UUPPLH memberikan batasan yakni tentang tata cara menerapkan paksaan pemerintah yang didahului dengan teguran, sebagaimana diatur dalam Pasal 80 Ayat (1) UUPPLH yang menegaskan bahwa:

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.*

Paksaan pemerintah dapat dilakukan tanpa teguran khusus pada pelanggaran yang menimbulkan efek dan kerugian besar bagi lingkungan. Pasal 76 ayat (2) UUPPLH menegaskan bahwa:

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.*

Surat teguran ini menjadi prosedur baku sebelum diterapkan paksaan pemerintah. Surat teguran ini berlaku pula sebagai peringatan bagi penanggungjawab usaha agar segera menghentikan pelanggaran yang berisi teguran untuk melakukan penghentian sementara kegiatan produksi, melakukan pemindahan sarana produksi, melakukan penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi. Di samping itu juga perintah untuk melakukan pembongkaran, penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran, penghentian sementara seluruh kegiatan atau tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup. Apabila dalam jangka waktu yang ditetapkan dalam surat perintah, penanggungjawab tidak menghentikan pelanggaran, maka menteri, gubernur, bupati/walikota dapat langsung melakukan tindakan nyata, yang berdasarkan Pasal 81 UUPPLH ditegaskan bahwa setiap penanggungjawab usaha yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah.

Dalam Teguran Tertulis atau Surat Teguran penghentian pelanggaran harus memuat hal-hal sebagai berikut :

- (1) Rincian tentang pelanggaran yang dilakukan oleh penanggungjawab usaha. Surat teguran harus memuat secara

jasas pelanggaran yang dilakukan sekaligus ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilanggar. Misalnya penanggungjawab usaha melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Perbuatan tersebut dinilai melanggar ketentuan Pasal 69 UUPPLH.

- (2) Surat Teguran harus jelas dan konkrit tentang apa yang harus dilakukan oleh penanggungjawab usaha agar terhindar dari tindakan nyata. Misalnya, diperintahkan untuk melengkapi perizinan usaha.
- (3) Dalam surat teguran harus termuat secara jelas tenggang waktu yang diberikan kepada penanggungjawab usaha untuk memenuhi hal yang ditetapkan. Dengan demikian maka Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota atau pejabat yang berwenang tidak diperkenankan melakukan tindakan nyata sebelum tenggang waktu tersebut berakhir.
- (4) Surat Teguran harus ditujukan kepada pihak yang berkepentingan. Dalam hal ini ditujukan kepada pihak yang dalam kenyataannya mampu mengakhiri pelanggaran, yaitu penanggungjawab usaha. Apabila perusahaan tersebut berbentuk badan hukum, maka surat teguran ditujukan kepada pengurusnya.
- (5) Dalam surat teguran dimuat tentang kewajiban pelanggar untuk menghentikan sementara kegiatan produksi dan melaksanakan paksaan pemerintah.

Dilihat dari muatan surat teguran tersebut di atas, maka pada dasarnya surat teguran merupakan keputusan tata usaha negara. Surat teguran telah memenuhi karakter atau

elemen-elemen utama keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (3), sebagai berikut:

- (1) Berbentuk penetapan tertulis.
- (2) Dibuat oleh Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota yang dalam hal ini termasuk pejabat tata usaha negara.
- (3) Berisi tindakan hukum tata usaha negara, karena penerbitan surat teguran merupakan tindakan hukum publik dan atas dasar kewenangan yang berhubungan dengan jabatan.
- (4) Konkret dan individual, karena berkaitan dengan pelanggaran tertentu yang secara nyata terjadi dan ditujukan kepada pihak tertentu (penanggungjawab usaha).
- (5) Menimbulkan akibat hukum, karena apabila teguran tersebut tidak dilakukan dalam tenggang waktu yang ditetapkan, maka Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota akan melakukan tindakan nyata.

Didahuluinya pelaksanaan paksaan pemerintah dengan surat teguran, mengandung makna yang mendalam demi tegaknya elemen utama hukum administrasi. Dalam prosedur ini terkandung beberapa makna sebagai berikut:

- (1) Terbukanya kesempatan penanggungjawab usaha untuk melakukan pembelaan apabila merasa tidak melakukan pelanggaran yang dimuat dalam surat teguran. Pembelaan dapat dilakukan melalui pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau mengajukan banding. Kesempatan untuk mengajukan gugatan ini merupakan salah satu bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat dari tindakan pemerintahan.
- (2) Dengan melalui surat teguran dapat dilakukan efisiensi dan efektifitas tindakan pemerintahan. Apabila penanggungjawab

usaha melakukan perintah yang ditetapkan, maka gubernur Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota tidak perlu melakukan tindakan nyata. Hal ini sangat efisien, karena pemerintah tidak perlu susah payah melakukan tindakan nyata. Dari segi efektifitasnya, tujuan paksaan pemerintah dalam kerangka pengendalian pencemaran lingkungan telah tercapai.

Pengendalian tentang prosedur penerapan paksaan pemerintah dalam UUPPLH memang terkesan longgar. Di sini tersedia ruang kebebasan bagi Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota berkaitan dengan kapan surat teguran harus diterbitkan. Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota yang dapat menilai dan bertindak ini sebagai konsekuensi karena penerapan sanksi merupakan kewenangan yang bebas. Oleh karena itu, selain berpedoman pada prosedur baku yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, harus juga memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya dalam hal akan menerbitkan surat perintah.

Terlepas dari hal itu, pengaturan tentang prosedur paksaan pemerintah dalam hukum positif, masih jauh dari sempurna. Khususnya yang berkaitan dengan perlindungan hak-hak penanggungjawab usaha dan penjabaran asas keterbukaan (demokrasi) dalam prosedur penerapan paksaan pemerintahan. Pengaturan lebih lanjut tetap diperlukan, dan secara teoritis dapat dilakukan melalui Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

2. Prosedur Pencabutan Izin Lingkungan

UUPPLH tidak memberikan petunjuk tentang prosedur pencabutan izin lingkungan. Oleh karena itu telaah mengenai prosedur pencabutan izin dilakukan terhadap peraturan yang

menjadi dasar dari izin tersebut. Baik dalam UUPPLH maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan tidak diatur tentang pedoman pencabutan izin. Pada tahun 2013 dibuatlah panduan pelaksanaan sanksi administrasi melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan mengatur tentang kemungkinan pencabutan izin lingkungan dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- 1. Pemegang Izin Lingkungan melanggar persyaratan dan kewajiban yang dimuat dalam Izin Lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;*
- 2. Tidak membuat dan menyampaikan laporan pelaksanaan terhadap persyaratan dan kewajiban dalam Izin Lingkungan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota; dan tidak menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*
- 3. Tidak melakukan pelaporan secara berkala setiap 6 (enam) bulan pelaksanaan terhadap persyaratan dan kewajiban dalam Izin Lingkungan.*

Sejalan dengan kemungkinan pencabutan Izin lingkungan yang tersebut di atas, Peraturan menteri Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2013 dalam Pasal 4 ayat (5) juga mengemukakan alasan pencabutan izin lingkungan dan menegaskan bahwa:

Pencabutan Izin Lingkungan dan/atau Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diterapkan apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan:

- a. memindahtangankan izin usahanya kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari pemberi izin usaha;*
- b. tidak melaksanakan sebagian besar atau seluruh paksaan pemerintah yang telah diterapkan dalam waktu tertentu; dan/atau*
- c. telah menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan yang membahayakan keselamatan dan kesehatan manusia.*

Melihat alasan-alasan tersebut, pencabutan izin lingkungan merupakan sanksi yang sangat efektif dalam menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan. Begitu izin lingkungan yang mencemari lingkungan atau melanggar syarat perizinan (yang tidak lain adalah Analisis Mengenai Dampak Lingkungan dan UKL-PKL) dicabut, maka kegiatan perusahaan tersebut berhenti. Dengan demikian, dampak negatif terhadap lingkungan tidak terjadi lagi. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 36 UUPPLH yang mewajibkan setiap usaha dan kegiatan memiliki Amdal atau UKL-UPL maka wajib memiliki izin lingkungan. Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 juga mengatur urutan memperoleh izin lingkungan yang diatur pasal 2 ayat (2) Izin Lingkungan diperoleh melalui tahapan kegiatan yang meliputi penyusunan Amdal dan UKL-UPL, penilaian Amdal dan pemeriksaan UKL-UPL dan permohonan serta penerbitan Izin Lingkungan.

Meskipun pengaturan ini, bagi lingkungan sangat kondusif, namun bagi pengusaha industri, sanksi ini berakibat sangat fatal. Sebab pengusaha tidak memiliki kesempatan untuk mendirikan usaha, hal ini sebagai upaya pembatasan atau pengetatan dari pemerintah dalam pemberian izin usaha. Sehubungan dengan dampak tersebut, dapat disadari apabila prosedur pencabutan

izin usaha lebih ketat dibanding dengan prosedur paksaan pemerintah.

Hal ini tercermin dari ketentuan Bab VIII Pasal 71 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin lingkungan yang mengatur sanksi administrasi, di mana Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya akan menerapkan sanksi administratif kepada pemegang izin lingkungan yang melakukan pelanggaran yakni tahap-tahapannya melalui teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan Izin Lingkungan dan pencabutan Izin Lingkungan.

Berdasarkan pada ketentuan undang-undang dan peraturan pemerintah perihal pencabutan izin lingkungan tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

(1) Tahap Pemberian Teguran

Teguran harus dilakukan secara tertulis, walaupun teguran ini berbentuk tertulis, bukan merupakan keputusan TUN sebagaimana dilakukan paksaan pemerintah. Peringatan sebelum pencabutan izin lingkungan merupakan tindakan pemerintah yang belum final dan dalam mempunyai akibat hukum bagi yang diperingatkan.

(2) Tahap Paksaan Pemerintah

Berdasarkan Pasal 80 UUPPLH Paksaan Pemerintah berupa 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 tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.

Paksaan pemerintah merupakan tindakan nyata (*feitelijke handeling*) dan wewenang penegakan hukum dari pemerintah dalam rangka menghentikan pelanggaran dan atau memulihkan keadaan yang bertentangan dengan hukum dalam rangka penghentian pelanggaran dan atau pemulihan keadaan yang bertentangan dengan hukum. Pemerintah dalam hal ini ialah menteri, gubernur, atau bupati/walikota.

Penerapan paksaan pemerintah harus didahului dengan teguran tertulis yang dapat berupa surat teguran, dan surat teguran ini berlaku sebagai pemberitahuan atau peringatan bagi penanggungjawab usaha agar menghentikan pelanggaran yang dilakukan. Dengan demikian, tindakan nyata berupa penghentian pelanggaran oleh Pemerintah dapat dihindarkan.

(3) Tahap Pembekuan Izin Lingkungan

Pembekuan Izin lingkungan merupakan tahapan antara atau pengkondisian. Setelah penanggungjawab usaha diperingatkan dan tidak mengindahkannya. Pengenaan sanksi administratif berupa pembekuan atau pencabutan izin lingkungan dilakukan apabila penanggung jawab usaha dan kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah, maka pejabat yang berwenang membekuan izin lingkungan. Di samping itu penanggungjawab usaha masih diberi kesempatan untuk memperbaiki sarana dan pemulihan yang menimbulkan dampak tercemarnya lingkungan atau kekurangan syarat perizinan. Apabila dalam masa pembekuan izin, perbaikan tersebut berhasil dilakukan, maka Izin lingkungan dapat dicairkan kembali. Sebaliknya apabila tidak ada perbaikan, maka secara definitif izin lingkungan dicabut.

Seperti halnya surat teguran, maka penetapan pembekuan Izin lingkungan bukan termasuk Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, karena tidak memenuhi unsur "final". Akhir dari prosedur tersebut adalah pencabutan Izin lingkungan bagi perusahaan yang bersangkutan. Pencabutan Izin inilah yang merupakan keputusan tata usaha negara. Pencabutan izin pada hakekatnya adalah keputusan baru yang menyatakan menarik kembali dan menyatakan tidak berlakunya keputusan terdahulu.

C. Substansi Penerapan Sanksi Administrasi

Aspek substansi adalah aspek isi dari keputusan penerapan sanksi administrasi. Pada umumnya peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari suatu keputusan telah mengatur tentang materi yang bersifat substansial yang menyangkut materi pokok dan tujuan tindakan tersebut. Isi dari keputusan tidak lain adalah penetapan hak dan atau kewajiban bagi subyek yang dituju oleh keputusan tersebut. Oleh karena itu secara substansial keputusan harus memuat secara jelas tentang hal apa (obyek) dan subyek keputusan serta untuk apa (tujuan) keputusan itu dibuat.

Dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon** bahwa setiap kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dibatasi secara substansial yang menyangkut "apa" dan "untuk apa". Cacat substansial yang menyangkut "apa" merupakan tindakan yang sewenang-wenang, sedangkan cacat substansial yang menyangkut "untuk apa" merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.¹¹

¹¹ **Ibid.**, h. 10.

Penerapan sanksi administrasi secara substansial dibatasi “apa” dan “untuk apa” masing-masing sanksi tersebut dijatuhkan. Aspek “apa” berkaitan dengan obyek yang ditetapkan dalam keputusan, yaitu hak dan atau kewajiban apa yang tergantung dalam keputusan tersebut. Dalam penerapan paksaan pemerintahan harus jelas dimuat dalam surat teguran yang mendahului tindakan nyata tentang pelanggaran apa yang telah dilakukan dan kewajiban apa yang secara konkrit harus dilakukan oleh penanggungjawab usaha yang relevan dengan tujuan paksaan pemerintahan. Misalnya pada pelanggaran pembuangan limbah melebihi baku mutu yang telah ditetapkan. Perintah yang relevan dengan tujuan untuk menghentikan pelanggaran tersebut adalah agar sebelum melakukan pembuangan limbah harus melalui unit pengolah limbah atau perintah memperbaiki unit pengolah limbahnya agar dapat bekerja lebih substansial.

Secara substansial pencabutan izin lingkungan juga dibatasi oleh “apa” dan “untuk apa” pencabutan izin tersebut ditetapkan. Dalam keputusan pencabutan izin lingkungan harus ditegaskan mengenai izin mana yang dicabut. Hal ini disebabkan beragamnya izin lingkungan di bidang usaha yang dimiliki oleh penanggungjawab usaha. Selain itu harus dimuat pula pelanggaran apa yang telah dilakukan oleh penanggungjawab usaha.

Hal ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan perihal pencabutan izin lingkungan, di samping itu juga harus dikaitkan dengan peraturan dasar dari izin yang akan dicabut. Misalnya mengenai pencabutan Izin lingkungan Pasal 79 UUPPLH tentang 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.

Dengan demikian pencabutan izin lingkungan tersebut dapat dilakukan apabila pelanggaran syarat perizinan tergolong dalam pelanggaran yang berbobot dan berdampak penting terhadap lingkungan (misalnya menimbulkan korban warga masyarakat). Selama pelanggaran tersebut masih dapat diperbaiki, maka pencabutan izin lingkungan harus dihindarkan. Tujuan pencabutan izin lingkungan tidak lain adalah untuk menghentikan kegiatan yang menimbulkan pencemaran dan atau rusaknya lingkungan hidup.

Pencabutan izin lingkungan ini ternyata memberikan implikasi, baik bagi pemerintah maupun bagi penanggungjawab usaha atau kegiatan, implikasi tersebut meliputi beberapa hal, sebagai berikut:

- a. Pencabutan izin usaha sebagai upaya perlindungan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
- b. Penyelenggaraan pencabutan izin usaha dilakukan berdasarkan asas - asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB);
- c. Pencabutan izin usaha adalah hambatan bagi penanggungjawab usaha yang mempersulit aktivitas usaha atau investasi di Indonesia.

3.3. Keabsahan Penerapan Sanksi Administrasi Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

AAUPB merupakan norma hukum administrasi tidak tertulis yang keberadaannya sangat diperlukan dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. AAUPB menjadi pencerminan norma-norma etis pemerintahan yang wajib diperhatikan dan dipatuhi di samping norma hukum tertulis. Sebagai salah satu wujud

dari pelaksanaan tugas pemerintahan, maka penerapan sanksi administrasi harus mengacu pada AAUPB selain pada peraturan perundang-undangan. Terlebih lagi dalam penerapan sanksi terdapat ruang kebebasan organ penegak hukum yang tidak terjangkau oleh peraturan perundang-undangan. Misalnya prosedur dan substansi penerapan sanksi tidak menjangkau tentang kapan secara konkrit dapat menjatuhkan sanksi paksaan pemerintahan atau pencabutan izin usaha. Peraturan juga tidak menjangkau tentang sejauh mana pelanggaran itu “berbobot” untuk dihentikan.

Kedudukan AAUPB menjadi tolok ukur keabsahan tindakan pemerintahan, khususnya keputusan tata usaha negara memperoleh tempat yang kuat, karena telah dicantumkan secara konkrit dalam Pasal 53 ayat (2) butir (b) dan butir (c) Undang - undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal tersebut terkandung asas larangan penyalahgunaan wewenang (*de'tournement de pouvoir*) dan asas larangan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*).¹²

Dua asas tersebut selanjutnya menjadi titik tolak pembahasan keabsahan penerapan sanksi administrasi. Hal ini bukan berarti bahwa asas-asas lainnya tidak penting dalam penerapan sanksi administrasi. Penekanan pembahasan pada dua asas tersebut semata-mata didasari pertimbangan bahwa keduanya secara formal dapat dijadikan oleh hakim sebagai dasar pembatalan atau tidak sahnya suatu keputusan, sedangkan asas-asas lainnya akan dibahas secara garis besar.

A. Asas Larangan Penyalahgunaan Wewenang

¹² Indroharto, **Usaha Memahami Undang - undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara : Buku II Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, h. 177.

Setiap peraturan perundang-undangan telah menetapkan tujuan dari pemberian wewenang yang ada. Penggunaan wewenang yang tidak sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan dasarnya termasuk tindakan penyalahgunaan wewenang (*ondoelmatig*). Dalam keputusan Perancis, tindakan yang demikian disebut "*de' tournement de pouvoir*". Terdapat tiga tindakan yang dapat dikualifikasikan sebagai tindakan "*de' tournement de pouvoir*", yaitu :

1. seorang pejabat pemerintahan menggunakan suatu wewenang dengan suatu tujuan yang nyata-nyata bukan untuk kepentingan umum melainkan dengan suatu tujuan pribadi atau tujuan politik;
2. seorang pejabat pemerintahan menggunakan wewenang dengan suatu tujuan (yang harus nyata dari surat-surat yang bersangkutan) bertentangan dengan ketentuan dari undang-undang yang memuat dasar hukum dari wewenang itu;
3. seorang pejabat pemerintahan menjalankan suatu wewenang dengan suatu tujuan lain, daripada yang nyata-nyata dikehendaki oleh undang - undang dengan wewenang itu.¹³

Berdasarkan asas larangan penyalahgunaan wewenang, maka dalam penerapan sanksi administrasi harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Penggunaan wewenang penerapan sanksi harus ditujukan untuk kepentingan umum, yaitu semata-mata ditujukan untuk menghentikan pelanggaran yang mengakibatkan tercemarnya lingkungan. Tidak dapat disangkal lagi bahwa terjaganya kelestarian lingkungan hidup merupakan salah satu kebutuhan yang menjadi kepentingan umum.

¹³ Philipus M. Hadjon, **Tindak Pemerintahan**, Bahan Kuliah Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Surabaya, 1990, h. 19.

(2) Untuk itu harus dihindari tujuan lain dari apa yang telah ditetapkan dalam peraturan dasar, baik itu tujuan pribadi maupun politik. Misalnya dalam penerapan paksaan pemerintah, terdapat perintah kepada penanggungjawab usaha untuk menggunakan alat pengolah limbah yang dijual oleh perusahaan tertentu dan lain-lain tujuan yang berbeda dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan dasar.

B. Asas Larangan Sewenang-wenang

Tindakan sewenang-wenang terjadi apabila organ administrasi kurang atau tidak mempertimbangkan semua kepentingan yang terkait dengan keputusan yang diambil. Padahal apabila hal itu dilakukan, maka organ administrasi tidak akan mengambil keputusan tersebut.¹⁴ Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam penerapan sanksi administrasi harus diperhatikan dan dilakukan sebagai berikut:

- (1) Mengumpulkan semua fakta yang relevan, misalnya bukti-bukti tentang pelanggaran yang dilakukan oleh penanggungjawab usaha (pengambilan sampel limbah dan hasil pemeriksaannya).
- (2) Mempertimbangkan semua kepentingan yang terkait dengan keputusan yang akan dikeluarkan, misalnya aspek insvestasi dari penanggungjawab usaha, aspek dampak terhadap tenaga kerja dan lain-lain.
- (3) Memperhatikan asas-asas hukum yang tidak tertulis. Di sinilah pentingnya AAUPB yang lainnya untuk menghindarkan tindakan

¹⁴ Periksa Penjelasan Pasal 53 Ayat (2) Butir (c) Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

sewenang-wenang dalam penerapan sanksi administrasi. Beberapa asas yang relevan antara lain:¹⁵

1. Asas kecermatan.

Asas kecermatan mengharuskan pejabat penegak hukum melakukan langkah persiapan yang cukup cermat sebelum menjatuhkan sanksi. Penegak hukum harus mempertimbangkan segala hal yang terkait dengan keputusan, mendengar pendapat penanggungjawab usaha yang akan dikenal keputusan serta bilamana perlu mendengarkan pendapat para ahli apabila hal itu berkaitan dengan hal-hal yang tidak dimengerti oleh pejabat penegak hukum, misalnya menganalisa dampak limbah kimia dan lain-lain.

2. Asas pemberi alasan.

Asas ini mengharuskan agar dalam pengambilan keputusan penerapan sanksi administrasi didasari oleh alasan yang rasional, fakta yang teguh dan menyakinkan.

3. Asas persamaan.

Asas ini merupakan asas yang penting dalam hukum administrasi. Asas persamaan mengharuskan Pejabat penegak hukum untuk memberlakukan secara sama pada kasus/keadaan yang sama. Misalnya banyak perusahaan industri yang limbahnya melebihi baku mutu limbah, tetapi hanya perusahaan "X" saja yang dikenal paksaan pemerintah. Tindakan yang demikian bertentangan dengan asas persamaan.

4. Asas keseimbangan

¹⁵ Dalam memberikan uraian tentang pengertian tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam tesis ini dirujuk dari pengertian yang telah ditulis oleh pakar yang telah dihimpun oleh **Paulus Effendie Lotulung** dalam bukunya "Himpunan Makalah Asas - asas umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)".

Asas ini secara khusus berfungsi dalam penerapan sanksi. Pejabat penegak hukum harus menjaga keseimbangan antara sanksi yang dijatuhkan dengan bobot pelanggaran yang dilakukan oleh penanggungjawab usaha. Misalnya apabila setelah melakukan pertimbangan yang cermat, pejabat penegak hukum berkesimpulan bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh penanggungjawab usaha masih dapat diperbaiki, maka tidak perlu dilakukan pencabutan Izin Usaha Industri.

5. Asas kepastian hukum

Asas ini menghendaki agar keputusan penerapan sanksi administrasi dirumuskan dengan jelas dan dapat dimengerti oleh penanggungjawab usaha yang dikenai keputusan. Perumusan diktum keputusan harus dihindarkan terjadinya keragaman penafsiran. Asas kepastian hukum juga menghendaki agar keputusan penerapan sanksi benar-benar dilaksanakan sesuai dengan isi keputusan. Misalnya dalam penerapan paksaan pemerintahan, dalam surat perintah yang mendahului tindakan nyata harus dirumuskan secara jelas dan tegas kewajiban yang harus dilakukan oleh penanggungjawab usaha. Selanjutnya apabila dalam tenggang waktu yang ditetapkan, penanggungjawab usaha tidak menjalankan kewajiban yang diperintahkan, maka tanpa kecuali pejabat yang berwenang harus segera melakukan tindakan nyata untuk menghentikan pelanggaran yang telah terjadi. Hal ini berkaitan dengan asas kepercayaan yang mengharuskan agar setiap tindakan pemerintahan menimbulkan kepercayaan dari masyarakat.

BAB IV

FAKTOR PENGHAMBAT PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI

4.1. Hambatan Berupa Faktor Hukum atau Peraturan Perundang-undangan

Uraian berikut membahas hambatan dalam penegakan sanksi administrasi dalam hukum lingkungan, baik yang diatur dalam UUPPLH, 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 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.²⁹

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.

Dari 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

²⁹ Petunjuk pelaksanaan penerapan sanksi administratif di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. *Peraturan Menteri Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif Di Bidang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*

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:

- 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.¹
- b. Denda keterlambatan paksaan pemerintah dapat digolongkan sebagai kerugian.²
- c. Tidak membayar denda keterlambatan paksaan pemerintah meskipun telah ada surat perintah sebelum dilakukan tindakan nyata, merupakan indikator adanya kesengajaan untuk tidak

¹ Abdul Kadir Muhammad, **Hukum Perikatan**, Alumni, 1982, h. 145 - 146. Perbuatan dikatan sebagai perbuatan melanggar hukum apabila melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan **kewajiban hukum** dari yang bersangkutan itu sendiri, atau bertentangan dengan kesusilaan.

² **Ibid.** Menurut yurisprudensi, kerugian yang timbul karenan perbuatan melanggar hukum, ketentuannya sama dengan ketentuan kerugian yang timbul karena wanprestasi. Berdasarkan Pasal 1242 Kitab Undang - undang Hukum Perdata, maka **biaya** termasuk salah satu bentuk kerugian.

memenuhi kewajibannya. Kesengajaan merupakan salah satu bentuk kesalahan.³

- 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 pelanggar.

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 :

- 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 penanggungjawab usaha, apabila berkeberatan terhadap putusan pengadilan negeri.
- b. Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sebagai Penggugat harus membuktikan unsure-unsur perbuatan melanggar hukum.⁴

³ Moeljanto, **Azas - azas Hukum Pidana**, Bina aksara, Jakarta, 1985, h. 157.

⁴ Periksa Pasal 1865 Kitab Undang - Undang Hukum Perdata.

Selain mengalami kendala tersebut di atas, upaya penagihan denda keterlambatan 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*).⁵ 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. Dasar hukumnya terdapat dalam Undang-undang 19 Tahun 1959 tentang Penagihan Pajak Negara Dengan Surat Paksa. Bahkan di Jawa Timur telah dibentuk Peraturan Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 1 Tahun 1984 tentang Penagihan Pajak Retribusi Daerah dengan Surat Paksa.

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 :

⁵ Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)**, Gadjah Mada University Press, 1993, h. 257.

- 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 penegakkan 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 UUPPLH harus ditinjau kembali. Adalah lebih tepat apabila ketentuan Pasal 81 UUPPLH 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 dalam 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 ketidak jelasan tersebut menimbulkan kekosongan hukum. Kekosongan hukum tersebut menimbulkan persoalan dalam memberikan penafsiran atas Pasal 79 UUPPLH khususnya tentang manakah izin yang dapat dicabut berkaitan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh penanggungjawab usaha. Begitu juga apabila kita membaca penjelasan Pasal 81 UUPPLH yang sama sekali 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.

4.2. Hambatan Berupa 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 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 UUPPLH, 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 normative 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 hazard* 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 terdapat instrumen lingkungan yang berdasarkan perkembangan teknologi secara global, sehingga dapat menghambat penegakkan hukum administratif. Di samping itu juga belum adanya spesialisasi penegak hukum di bidang lingkungan hidup.

BAB V

PERBANDINGAN PENGATURAN ANTARA UUPLH DAN UUPPLH

5.1. Urgensi Pengaturan Hak atas Lingkungan Hidup

Lingkungan merupakan sumber daya bagi kehidupan manusia, membawa manfaat dan berperan penting dalam kesehatan, ekonomi dan sosial. Berkaitan dengan memasukkan lingkungan sebagai sumber daya, maka pada prinsipnya lingkungan merupakan sumber daya yang dibutuhkan keberadaannya oleh makhluk lainnya, khususnya manusia. Atas dasar pemikiran inilah, **Otto Soemarwoto** (dalam Supriadi) membagi kebutuhan dalam 3 (tiga) bagian besar, yakni kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup hayati, kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup yang manusiawi dan kebutuhan dasar untuk memilih.³⁰

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.³¹ Hal itu dapat dilihat dari keberadaan planet di luar bumi yang tidak memiliki air dan udara, sehingga tidak ada kehidupan di dalam planet tersebut.

Sumber daya alam harus dimanfaatkan dengan baik, sebab jika tidak maka akan menimbulkan gangguan dan kerusakan. Pemanfaatan lingkungan dari sisi ekonomi dalam bentuk proses

³⁰ Supriadi, **Hukum Lingkungan di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h.5

³¹ A'an Efendi, **Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat Serta Prosedur Pelaksanaannya**, Jurnal Konstitusi Pusat Kajian Konstitusi Universitas Jember, Volume III No.2, November 2011, h.31-32

produksi, misalnya air sungai yang dimanfaatkan oleh pabrik untuk mengangkut limbah sisa produksi dan kebutuhan rumah tangga, sudah barang tentu menimbulkan dampak pada kerusakan atau pencemaran lingkungan. Pemanfaatan lingkungan harus dilakukan secara arif dan bijaksana mengingat bahwa sumber daya alam sifatnya ada yang dapat diperbaharui dan ada pula yang tidak dapat diperbaharui misalnya minyak bumi, gas alam, dan bahan tambang lainnya.

Awal mula pembahasan permasalahan lingkungan secara global pada tahun 1970-an ditandai dengan Konferensi Stockholm tahun 1972 yang membicarakan masalah lingkungan (*UN Conference on the Human Environment, UNCHE*) yang pada akhirnya ditetapkanlah hari lingkungan hidup sedunia pada tanggal 5 juni. Dari kegiatan tersebut dibentuk sebuah komisi dunia yang disebut dengan Komisi Dunia tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan (*World Commission on Environment and Development*) tahun 1987 yang kemudian lahir konsep *sustainable development*, kemudian diikuti dengan konferensi PBB di Rio de Janeiro, Brasil tahun 1992.

Di lingkup Asia Tenggara bentuk kesadaran bangsa-bangsa untuk melaksanakan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup diaplikasikan dengan kerja sama, antara lain "*tripartite Agreement*" dan Deklarasi Manila. Hasil dari Deklarasi Manila adalah terbentuknya kerjasama di antara negara-negara ASEAN pada tahun 1976 yang menghasilkan *ASEAN Contingency Plan* dan juga adanya "Rencana Tindak" (*Action Plan*). Sasaran utamanya ialah perkembangan dan perlindungan terhadap lingkungan laut dan kawasan pesisir demi kemajuan, kesejahteraan, dan kesehatan generasi sekarang dan masa mendatang.

Dari pembahasan lingkungan secara global tersebut di atas, membuktikan bahwa lingkungan menjadi perhatian (*concern*) dan isu sentral baik di dunia maupun regional Asia, sebab hal itu menyangkut kelangsungan lingkungan hidup dan seisinya serta hajat hidup orang banyak, karena kelangsungan lingkungan hidup sebagai hak asasi manusia. Dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa: *"Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."*

Pembangunan dalam berbagai aspek kehidupan, tidak selamanya membawa dampak positif bagi kemajuan negara dan pemerintahan. Justru berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi membawa pembangunan ke arah negatif. Salah satu instrumen pembangunan negara adalah pembangunan di bidang ekonomi. Upaya pembangunan di bidang ekonomi bergantung pada pertumbuhan ekonomi. Agar pertumbuhan tersebut dapat dikatakan sehat maka harus didukung dengan aktivitas penanaman modal atau investasi. Bentuk investasi yang lebih dikenal adalah berupa properti dan perusahaan. Apalagi adanya birokrasi yang terlalu luwes terhadap proses perizinan usaha, yang tidak mengandalkan penilaian Amdal dan UKL-PKL, sehingga persoalan lingkungan hidup menjadi terabaikan. Akibatnya adalah menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan yakni pencemaran dan kerusakan lingkungan. Melihat dampak tersebut maka diperlukan adanya instrumen penegakan hukum bidang lingkungan melalui pengaturan hukum lingkungan.

5.2. Perbandingan Pengaturan dalam Undang Undang Lingkungan Hidup di Indonesia

Berbagai bentuk peraturan perundang-undangan tentang lingkungan hidup atau sumber daya alam dan sumber daya buatan telah dibentuk pemerintah. Untuk menjamin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup maka lahirlah Undang Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (disingkat UULH). Semenjak berlakunya UULH 1982 perkembangan dan kualitas lingkungan hidup di Indonesia tidak semakin baik dan penegakan kasus hukum lingkungan tidak berjalan dengan baik, sehingga perlu dilakukan perubahan terhadap UULH 1982. Pada tanggal 19 September 1997 pemerintah mengganti UULH 1982 dan menetapkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (disingkat UUPPLH).

Pembaharuan UUPPLH ini perlu dilakukan dengan pertimbangan bahwa pembangunan ekonomi nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah khususnya bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Di samping itu, kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun, adanya pemanasan global, sehingga oleh karena itu perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Mendasarkan pada berbagai pertimbangan tersebut, maka pada tanggal 3 Oktober 2009 diundangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat: UUPPLH) sebagai penyempurnaan dari UUPPLH Tahun 1997.

UUPPLH tidak hanya mengatur sisi pengelolaan atas lingkungan hidup tetapi juga aspek perlindungan, karena makna

pengelolaan lebih banyak tertuju pada pemanfaatan lingkungan hidup saja. Sedangkan terhadap lingkungan hidup tidak boleh hanya dikelola dalam arti hanya diambil manfaatnya, akan tetapi juga harus dilakukan perlindungan terhadap lingkungan hidup. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka melalui UUPPLH Tahun 2009 dilakukan pembaharuan pengaturan terhadap lingkungan hidup, yakni tidak sekedar mengelola, tetapi juga melindungi lingkungan hidup. UUPPLH terdiri dari 17 bab dan 127 Pasal yang meliputi:

- Bab I Ketentuan Umum (Pasal 1 ayat 1 sampai dengan 39 UUPPLH);
- Bab II Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup (Pasal 2 sampai dengan Pasal 4 UUPPLH);
- Bab III Perencanaan (Pasal 5 sampai dengan Pasal 11 UUPPLH);
- Bab IV Pemanfaatan (Pasal 12 UUPPLH);
- Bab V Pengendalian (Pasal 13 sampai dengan Pasal 56 UUPPLH);
- Bab VI Pemeliharaan (Pasal 57 UUPPLH);
- Bab VII Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun Serta Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Pasal 58 sampai dengan Pasal 61 UUPPLH);
- Bab VIII Sistem Informasi (Pasal 62 UUPPLH);
- Bab IX Tugas dan Wewenang Pemerintah dan Pemerintah Daerah (Pasal 63 dan Pasal 64 UUPPLH) ;
- Bab X Hak, Kewajiban dan Larangan (Pasal 65 sampai dengan Pasal 69 UUPPLH);
- Bab XI Peran Masyarakat (Pasal 70 UUPPLH);
- Bab XII Pengawasan dan Sanksi Administrasi (Pasal 71 sampai Pasal 83 UUPPLH);
- Bab XIII Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Pasal 84 sampai dengan Pasal 93 UUPPLH);
- Bab XIV Penyidikan dan Pembuktian (Pasal 94 sampai dengan Pasal 96 UUPPLH);

Bab XV Ketentuan Pidana (Pasal 97 sampai dengan Pasal 120 UUPPLH);

Bab XVI Ketentuan Peralihan (Pasal 121 sampai dengan Pasal 123 UUPPLH);

Bab XVII Ketentuan Penutup (Pasal 124 sampai dengan Pasal 127 UUPPLH).

Upaya penyempurnaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) nampak pada hal-hal sebagai berikut:

- a) Adanya penguatan instrumen pengendalian dan pencegahan terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, yaitu melalui instrumen perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berkelanjutan, rencana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (RPPLH), pendayagunaan ekosistem, pelestarian fungsi lingkungan hidup, daya dukung lingkungan hidup, daya tampung lingkungan hidup, kajian lingkungan hidup strategis (KLHS), upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup (UKL-UPL), baku mutu lingkungan hidup, pencemaran lingkungan hidup, kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, perusakan lingkungan hidup, kerusakan lingkungan hidup, konservasi sumber daya alam, perubahan iklim, limbah, bahan berbahaya dan beracun (B3), limbah bahan berbahaya dan beracun (Limbah B3), pengelolaan limbah B3, dumping (pembuangan) limbah, di mana keseluruhan instrument tersebut telah disesuaikan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;

- b) Penguatan terhadap pengaturan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 kini lebih dipertegas dan menjadi salah satu instrumen dalam UUPPLH. Hal-hal mengenai AMDAL yang dimuat dalam UUPPLH ialah persyaratan AMDAL dan UKL-UPL sebagai salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang harus dimiliki oleh setiap penanggungjawab usaha sebagai persyaratan untuk penerbitan izin lingkungan, penyusun dokumen AMDAL wajib memiliki sertifikat kompetensi penyusun dokumen AMDAL, dan ketentuan mengenai komisi penilai AMDAL baik di pemerintahan pusat, propinsi, maupun kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya wajib memiliki lisensi AMDAL. Juga terdapat sanksi bagi orang yang menyusun dokumen AMDAL tanpa memiliki sertifikat kompetensi;
- c) Penetapan dan pendayagunaan wilayah ekoregion merupakan wilayah geografis yang memiliki kesamaan ciri iklim, tanah, air, flora dan fauna asli, serta pola interaksi manusia dengan alam yang menggambarkan integritas sistem alam dan lingkungan hidup. Tujuan dari penetapan wilayah ekoregion dalam UUPPLH adalah untuk menentukan daya dukung dan daya tampung serta cadangan sumber daya alam;
- d) Sistem perizinan sebagai instrumen pengendalian. Perizinan dalam UUPPLH mengalami perubahan, yakni terletak pada pembatasan penerbitan izin lingkungan karena sebelumnya hanya menerbitkan izin usaha tanpa harus ada izin lingkungan. Berbeda dengan penerbitan izin lingkungan dalam UUPPLH, berfungsi sebagai syarat untuk mendapatkan izin usaha. Jadi

penanggung jawab usaha terlebih dahulu harus memegang izin lingkungan dan izin usaha baru bisa menjalankan kegiatan usahanya dan dalam hal izin lingkungan dicabut maka izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan;

- e) Penguatan terhadap kewenangan pejabat pengawas lingkungan hidup dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) bidang lingkungan hidup, dan penguatan demokrasi lingkungan melalui akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan serta penguatan hak-hak masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- f) Perluasan terhadap penegakan hukum lingkungan baik dalam lingkup hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana;
- g) Penguatan terhadap kelembagaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang lebih efektif dan responsif dalam menanggapi permasalahan lingkungan;
- h) Pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengurusan bidang lingkungan hidup. Dalam UUPPLH ditentukan bahwa pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota wajib menyusun RPPLH (Rancangan Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup). Diatur pula kewenangan menerbitkan izin lingkungan, pembagian tugas dan wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bidang perizinan, serta kewenangan terhadap pengawasan dan pemberian sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha yang melakukan pelanggaran lingkungan hidup.

BAB VI

IZIN LINGKUNGAN SEBAGAI INSTRUMEN SANKSI ADMINISTRASI

6.1. Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan

Proses pembangunan yang dilakukan oleh bangsa Indonesia harus diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan sesuai dengan amanah Pasal 33 ayat (4) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemanfaatan sumber daya alam masih menjadi modal dasar pembangunan di Indonesia saat ini dan masih diandalkan pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, penggunaan sumber daya alam tersebut harus dilakukan secara arif dan bijak.

Pemanfaatan sumber daya alam tersebut hendaknya dilandasi oleh tiga pilar pembangunan berkelanjutan, yaitu menguntungkan secara ekonomi (*economically viable*), diterima secara sosial (*socially acceptable*), dan ramah lingkungan (*environmentally sound*). Proses pembangunan yang diselenggarakan dengan cara tersebut diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kualitas kehidupan generasi masa kini dan yang akan datang. Aktivitas pembangunan yang dilakukan dalam berbagai bentuk usaha dan/atau kegiatan pada dasarnya akan menimbulkan dampak terhadap lingkungan.

Dengan diterapkannya prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam pelaksanaan pembangunan, maka dampak terhadap lingkungan yang diakibatkan oleh berbagai aktivitas pembangunan tersebut dianalisis sejak awal perencanaannya, sehingga langkah pengendalian dampak negatif dan pengembangan

dampak positif dapat disiapkan sedini mungkin. Perangkat atau instrumen yang dapat digunakan untuk melakukan hal tersebut adalah Amdal dan UKL-UPL.

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menetapkan bahwa setiap Usaha dan/atau Kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Amdal. Amdal tidak hanya mencakup kajian terhadap aspek biogeofisik dan kimia saja, tetapi juga aspek sosial ekonomi, sosial budaya, dan kesehatan masyarakat.

Sedangkan untuk setiap Usaha dan/atau Kegiatan yang tidak berdampak penting, sesuai dengan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diwajibkan untuk memiliki UKL-UPL. Pelaksanaan Amdal dan UK-UPL harus lebih sederhana dan bermutu, serta menuntut profesionalisme, akuntabilitas, dan integritas semua pihak terkait, agar instrumen ini dapat digunakan sebagai perangkat pengambilan keputusan yang efektif dalam mengelola dan sekaligus melindungi lingkungan hidup.

Amdal dan UKL-UPL juga merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan Izin Lingkungan. Pada dasarnya proses penilaian Amdal atau pemeriksaan UKL-UPL merupakan satu kesatuan dengan proses permohonan dan penerbitkan Izin Lingkungan. Dengan dimasukkannya Amdal dan UKL-UPL dalam proses perencanaan Usaha dan/atau Kegiatan, maka Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya mendapatkan informasi yang luas dan mendalam terkait dengan dampak lingkungan yang mungkin terjadi dari suatu rencana Usaha dan/atau Kegiatan tersebut dan langkah-langkah pengendaliannya, baik dari aspek teknologi, sosial, dan kelembagaan.

Berdasarkan informasi tersebut, pengambil keputusan dapat mempertimbangkan dan menetapkan apakah suatu rencana Usaha dan/atau Kegiatan tersebut layak, tidak layak, disetujui atau ditolak, dan Izin Lingkungannya dapat diterbitkan. Masyarakat juga perlu dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dan penerbitan Izin Lingkungan. Dengan demikian maka proses penerbitan izin lingkungan dilakukan secara partisipatoris dengan melibatkan masyarakat.

Tujuan diterbitkannya Izin Lingkungan antara lain untuk memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup yang lestari dan berkelanjutan, meningkatkan upaya pengendalian Usaha dan/atau Kegiatan yang berdampak negatif pada lingkungan hidup. Di samping itu juga untuk memberikan kejelasan prosedur, mekanisme dan koordinasi antarinstansi dalam penyelenggaraan perizinan untuk Usaha dan/atau Kegiatan, dan memberikan kepastian hukum dalam Usaha dan/atau Kegiatan bagi setiap pelaku usaha.

Untuk menjalankan fungsi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut dengan UUPPLH) menggantikan undang-undang nomor 23 tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup tersebut, diperlukan suatu peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana. Pembahasan yang akan disajikan pada bab ini adalah ulasan mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (PP Nomor 27 Tahun 2012) sebagai pelaksanaan ketentuan dalam Pasal 33, Pasal 41 dan Pasal 56 UUPPLH khususnya dalam izin lingkungan.

Ada dua instrumen yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012, yakni perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup meliputi instrumen kajian lingkungan hidup (dalam

bentuk AMDAL dan UKL-UPL) serta instrumen Izin Lingkungan. Penggabungan substansi tentang Amdal dan izin lingkungan dalam Nomor 27 Tahun 2012 dilakukan dengan pertimbangan bahwa AMDAL dan UKL-UPL dan izin lingkungan merupakan satu kesatuan.

Hal-hal yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 terdiri dari beberapa instrumen dalam Izin Lingkungan yang meliputi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL), Usaha dan/atau Kegiatan, Dampak Penting Kerangka Acuan, Analisis Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL), Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL), Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup, Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup, Rekomendasi UKL-UPL, Pemrakarsa, Izin Usaha dan/atau Kegiatan dan Menteri.

Prinsip dari perizinan lingkungan baik dalam UUPPLH dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 pada dasarnya mengamanatkan pada setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki dokumen Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki Izin Lingkungan. Berdasarkan Pasal 36 ayat (1) UUPPLH menegaskan bahwa "*Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan*". Untuk mendapatkan izin lingkungan maka harus ditempuh melalui tahapan kegiatan yang meliputi:

- a. Penyusunan Amdal dan UKL-UPL;
- b. Penilaian Amdal dan pemeriksaan UKL-UPL; dan
- c. Permohonan dan penerbitan Izin Lingkungan.

6.2. AMDAL, UKL-UPL dan Izin Lingkungan

A. Penyusunan Amdal dan UKL-UPL

Pasal 1 angka (3) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 menegaskan bahwa Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disebut Amdal, adalah kajian mengenai dampak penting suatu Usaha dan/atau Kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan Usaha dan/atau Kegiatan. Setiap usaha yang berpotensi dan berdampak penting bagi lingkungan wajib memiliki dokumen Amdal sebagai kelayakan lingkungan hidup.

Dampak Penting adalah perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar yang diakibatkan oleh suatu Usaha dan/atau Kegiatan. Kriteria kegiatan atau usaha yang berdampak penting ditentukan pada besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak dari rencana usaha dan kegiatan, luas wilayah yang akan terkena dampak, intensitas jumlah dan waktu pada saat dampak berlangsung, perhitungan terhadap banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak, sifat kumulatif dampak, efek dari dampak dan kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Sebaliknya pada usaha dan kegiatan yang bukan termasuk kriteria wajib Amdal dan tidak berdampak penting pada lingkungan hidup wajib memiliki UKL-UPL. Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (disingkat UKL-UPL) adalah pengelolaan dan pemantauan terhadap Usaha dan/atau Kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan Usaha dan/atau Kegiatan.

1. Penyusunan Dokumen Amdal

Penyusunan dokumen Amdal didahului dengan penyusunan tahap perencanaan suatu usaha dan/atau kegiatan oleh

pemrakarsa. Yang dimaksud dengan pemrakarsa ialah setiap orang atau instansi pemerintah yang bertanggung jawab atas suatu Usaha dan/atau Kegiatan yang akan dilaksanakan, atau lebih dikenal dengan penanggungjawab usaha. Pada tahap ini harus disertai dengan lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan rencana tata ruang dan jika lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan tidak sesuai dengan rencana tata ruang, maka dokumen Amdal tidak dapat dinilai dan dikembalikan kepada pemrakarsa.

Substansi penyusunan dokumen Amdal meliputi kerangka acuan, Amdal dan RKL-PKL, yang diawali dengan kerangka acuan yang memuat pendahuluan, pelingkupan, metode studi, daftar pustaka dan lampiran. Kerangka acuan sebagai dasar penyusunan Amdal dan RKL-PKL. Petunjuk teknis dan ketentuan mengenai tata cara penyusunan Amdal disusun oleh kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup.

Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan dokumen Amdal oleh pemrakarsa yakni:

- a. Wajib menggunakan pendekatan studi tunggal, terpadu atau kawasan. **Pertama**, Pendekatan studi tunggal dilakukan jika pemrakarsa merencanakan untuk melakukan satu jenis usaha dan/atau kegiatan yang kewenangan pembinaan dan/atau pengawasannya berada dibawah 1 (satu) kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, satuan kerja pemerintah provinsi atau kabupaten/kota. **Kedua**, Pendekatan studi terpadu dilakukan jika pemrakarsa merencanakan untuk melakukan lebih dari 1 (satu) jenis usaha

dan/atau kegiatan yang perencanaan dan pengelolaannya saling terkait dalam satu kesatuan hamparan ekosistem serta pembinaan dan/atau pengawasannya berada di bawah lebih dari 1 (satu) kementerian, lembaga pemerintah non-kementerian, satuan kerja pemerintah provinsi, atau satuan kerja pemerintah kabupaten/kota. Dan yang **ketiga**, menggunakan pendekatan studi kawasan yang dilakukan apabila Pemrakarsa merencanakan untuk melakukan lebih dari 1 (satu) Usaha dan/atau Kegiatan yang perencanaan dan pengelolaannya saling terkait, terletak dalam satu kesatuan zona rencana pengembangan kawasan, yang pengelolaannya dilakukan oleh pengelola kawasan.

- b. Melibatkan dan mengikutsertakan beberapa pihak yakni masyarakat yang terkena dampak, pemerhati lingkungan hidup dan pihak-pihak yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses Amdal. Pengikutsertaan masyarakat ini dilakukan melalui pengumuman rencana usaha dan/atau kegiatan dan konsultasi publik serta sebelum penyusunan dokumen kerangka acuan. Masyarakat diberikan kesempatan untuk menyampaikan saran, pendapat dan tanggapan terhadap usaha dan/atau kegiatan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja sejak diumumkan pengikutsertaan masyarakat tersebut. Saran, pendapat dan tanggapan masyarakat terhadap usaha dan/atau kegiatan secara tertulis disampaikan kepada Pemrakarsa dan Menteri, gubernur, atau bupati/walikota.
- c. Pemrakarsa dalam menyusun dokumen Amdal dapat dilakukan sendiri atau meminta bantuan kepada pihak lain baik meliputi

perorangan atau yang tergabung dalam lembaga penyedia jasa penyusunan dokumen Amdal.

- d. Penyusunan dokumen Amdal wajib dilakukan oleh penyusun Amdal yang memiliki sertifikat kompetensi penyusun Amdal. Sertifikat kompetensi penyusun Amdal diperoleh melalui uji kompetensi yang mewajibkan setiap orang harus mengikuti pendidikan dan pelatihan penyusunan Amdal dan dinyatakan lulus yang diselenggarakan oleh lembaga pelatihan kompetensi di bidang Amdal. Uji kompetensi dan penerbitan sertifikat kompetensi dilaksanakan oleh lembaga sertifikasi kompetensi penyusun Amdal yang ditunjuk oleh Menteri.
- e. Pihak-pihak yang tidak diperbolehkan menjadi penyusun Amdal yaitu Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada instansi lingkungan hidup Pusat, provinsi, atau kabupaten/kota dan hanya sebagai pemrakarsa diperbolehkan menjadi penyusun dokumen Amdal.

Terdapat pengecualian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012, yakni bagi Usaha dan/atau Kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup, tidak diwajibkan menyusun Amdal apabila lokasi rencana Usaha dan/atau Keempatannya berada di kawasan yang telah memiliki Amdal kawasan; lokasi rencana Usaha dan/atau Keempatannya berada pada kabupaten/kota yang telah memiliki rencana detil tata ruang kabupaten/kota dan/atau rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota yang lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri; Usaha dan/atau Keempatannya dilakukan dalam rangka tanggap darurat bencana. Usaha dan/atau Kegiatan hanya diwajibkan menyusun UKL-UPL berdasarkan pada dokumen RKL-RPL kawasan;

atau rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan/atau rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

2. Penyusunan UKL-UPL

Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disebut UKL-UPL, adalah pengelolaan dan pemantauan terhadap Usaha dan/atau Kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan Usaha dan/atau Kegiatan. UKL-UPL disusun oleh Pemrakarsa pada tahap perencanaan suatu Usaha dan/atau Kegiatan. Lokasi rencana Usaha dan/atau Kegiatan wajib sesuai dengan rencana tata ruang. Apabila dalam hal lokasi rencana Usaha dan/atau Kegiatan tidak sesuai dengan rencana tata ruang, UKL-UPL tidak dapat diperiksa dan wajib dikembalikan kepada Pemrakarsa.

Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan UKL-UPL oleh pemrakarsa yakni:

- a. Penyusunan UKL-UPL sebagaimana dimaksud pada tahap perencanaan dilakukan melalui pengisian formulir UKL-UPL dengan format yang telah ditentukan oleh Menteri.
- b. Format tersebut paling sedikit memuat identitas pemrakarsa, rencana Usaha dan/atau Kegiatan, dampak lingkungan yang akan terjadi dan juga mencantumkan program pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup, selebihnya diatur dalam peraturan menteri tentang tata cara dan petunjuk teknis penyusunan UKL-UPL yang disusun oleh kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian.

- c. Dalam hal usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan lebih dari 1 (satu) Usaha dan/atau Kegiatan dan perencanaan serta pengelolaannya saling terkait dan berlokasi di dalam satu kesatuan hamparan ekosistem, maka pembinaan dan/atau pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan dilakukan oleh lebih dari 1 (satu) kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, satuan kerja pemerintah provinsi, atau satuan kerja pemerintah kabupaten/kota, pemrakarsa hanya menyusun 1 (satu) UKL-UPL.
- d. Pegawai negeri sipil yang bekerja pada instansi lingkungan hidup Pusat, provinsi, atau kabupaten/kota dilarang menjadi penyusun UKL-UPL. Dan dalam hal instansi lingkungan hidup Pusat, provinsi, atau kabupaten/kota yang bertindak sebagai Pemrakarsa, pegawai negeri sipil diperbolehkan menjadi penyusun UKL-UPL.

B. Penilaian Amdal dan Pemeriksaan UKL-UPL

Penilaian Amdal berdasarkan pada kerangka acuan dan Amdal serta RKL-RPL.

1. Kerangka acuan

Kerangka Acuan adalah ruang lingkup kajian analisis dampak lingkungan hidup yang merupakan hasil pelingkupan. Kerangka Acuan terlebih dahulu disusun oleh Pemrakarsa jauh sebelum penyusunan Amdal dan RKL-RPL. Kerangka Acuan yang telah disusun tersebut kemudian diajukan kepada Menteri melalui sekretariat Komisi Penilai Amdal Pusat (Khusus pada kerangka acuan yang dinilai oleh Komisi Penilai Amdal Pusat), gubernur melalui sekretariat Komisi Penilai Amdal Provinsi (Khusus pada kerangka acuan yang dinilai oleh Komisi

Penilai Amdal Provinsi), atau diajukan kepada bupati/walikota melalui sekretariat Komisi Penilai Amdal kabupaten/kota (Khusus pada kerangka acuan yang dinilai oleh Komisi Penilai Amdal kabupaten/kota).

Kerangka acuan yang telah diajukan, kemudian diperiksa dan dinyatakan lengkap secara administrasi yang secara tertulis dinyatakan oleh sekretariat Komisi Penilai Amdal serta dilakukan penilaian melalui Komisi Penilai Amdal yang menugaskan tim teknis untuk menilai kerangka acuan dengan tetap melibatkan pemrakarsa untuk menyepakatinya. Selanjutnya tim teknis menyampaikan hasil penilaian Kerangka Acuan kepada Komisi Penilai Amdal. Jika dari hasil penilaian menunjukkan kerangka acuan perlu diperbaiki maka akan dikembalikan lagi kepada pemrakarsa. Pemrakarsa menyampaikan kembali perbaikan kerangka acuan untuk dinilai oleh tim teknis dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak kerangka acuan itu diterima dan lengkap secara administrasi. Pada hasil penilaian akhir disampaikan kepada Komisi Penilai Amdal untuk diterbitkan persetujuan kerangka acuan.

Sebagai catatan bahwa Kerangka Acuan tidak berlaku apabila dalam perbaikannya tidak disampaikan kembali oleh pemrakarsa paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak dikembalikannya Kerangka Acuan kepada Pemrakarsa oleh Komisi Penilai Amdal dan juga pemrakarsa tidak menyusun Andal dan RKL-RPL dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun terhitung sejak diterbitkannya persetujuan Kerangka Acuan. Ketentuan mengenai hal tersebut selebihnya diatur dalam peraturan menteri.

2. Andal dan RKL-RPL

Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL) adalah upaya penanganan dampak terhadap lingkungan hidup yang ditimbulkan akibat dari rencana Usaha dan/atau Kegiatan. Kemudian Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup (RPL) adalah upaya pemantauan komponen lingkungan hidup yang terkena dampak akibat dari rencana Usaha dan/atau Kegiatan.

Pemrakarsa menyusun Andal dan RKL-RPL berdasarkan kerangka acuan yang telah diterbitkan persetujuannya, konsep kerangka acuan, dalam hal jangka waktu telah terlampaui dan Komisi Penilai Amdal belum menerbitkan persetujuan kerangka acuan.

Andal dan RKL-RPL yang telah disusun kemudian diajukan kepada Menteri melalui sekretariat Komisi Penilai Amdal Pusat, untuk Kerangka Acuan yang dinilai oleh Komisi Penilai Amdal Pusat, gubernur melalui sekretariat Komisi Penilai Amdal provinsi, untuk Kerangka Acuan yang dinilai oleh Komisi Penilai Amdal provinsi; atau bupati/walikota melalui sekretariat Komisi Penilai Amdal kabupaten/kota, untuk Kerangka Acuan yang dinilai oleh Komisi Penilai Amdal kabupaten/kota. Berdasarkan pengajuan tersebut sekretariat Komisi Penilai Amdal memberikan pernyataan tertulis mengenai kelengkapan administrasi dokumen Andal dan RKL-RPL. Komisi Penilai Amdal melakukan penilaian Andal dan RKL-RPL sesuai dengan kewenangannya menugaskan tim teknis yang nantinya hasil penilaian akan disampaikan kembali pada Komisi Penilai Amdal.

Komisi Penilai Amdal, berdasarkan hasil penilaian Andal dan RKL-RPL menyelenggarakan rapat Komisi Penilai Amdal

dengan menyampaikan rekomendasi hasil penilaian Andal dan RKL-RPL kepada Menteri, gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangannya. Rekomendasi hasil penilaian Andal dan RKL-RPL dapat berupa:

- a. rekomendasi kelayakan lingkungan; atau
- b. rekomendasi ketidaklayakan lingkungan.

Penetapan rekomendasi berdasarkan pertimbangan yang paling sedikit meliputi:

- a. Prakiraan secara cermat mengenai besaran dan sifat penting dampak dari aspek biogeofisik kimia, sosial, ekonomi, budaya, tata ruang, dan kesehatan masyarakat pada tahap prakonstruksi, konstruksi, operasi, dan pascaoperasi Usaha dan/atau Kegiatan;
- b. Hasil evaluasi secara holistik terhadap seluruh Dampak Penting Hipotetik sebagai sebuah kesatuan yang saling terkait dan saling memengaruhi, sehingga diketahui perimbangan Dampak Penting yang bersifat positif dengan yang bersifat negatif; dan
- c. Kemampuan Pemrakarsa dan/atau pihak terkait yang bertanggung jawab dalam menanggulangi Dampak Penting yang bersifat negatif yang akan ditimbulkan dari Usaha dan/atau Kegiatan yang direncanakan, dengan pendekatan teknologi, sosial, dan kelembagaan.

Dalam hal hasil rapat menyatakan bahwa dokumen Andal dan RKL-RPL perlu diperbaiki, Komisi Penilai Amdal mengembalikan dokumen Andal dan RKL-RPL kepada Pemrakarsa untuk diperbaiki. Selanjutnya pemrakarsa menyampaikan kembali perbaikan dokumen Andal dan RKL-RPL. Berdasarkan pada dokumen Andal dan RKL-RPL yang

telah diperbaiki Komisi Penilai Amdal melakukan penilaian akhir terhadap dokumen Andal dan RKL-RPL dan menyampaikan hasil penilaian akhir berupa rekomendasi hasil penilaian akhir kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya dalam jangka waktu penilaian dilakukan paling lama 75 (tujuh puluh lima) hari kerja, terhitung sejak dokumen Andal dan RKL-RPL dinyatakan lengkap.

Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berdasarkan rekomendasi penilaian atau penilaian akhir dari Komisi Penilai Amdal menetapkan keputusan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup dalam jangka waktu tertentu. Jangka waktu penetapan keputusan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dilakukan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rekomendasi hasil penilaian atau penilaian akhir dari Komisi Penilai Amdal.

Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup yang diterbitkan oleh Komisi Penilai Amdal paling sedikit memuat:

- a. Dasar pertimbangan dikeluarkannya penetapan;
- b. Pernyataan kelayakan lingkungan;
- c. Persyaratan dan kewajiban pemrakarsa sesuai dengan RKL-RPL, dan
- d. Kewajiban yang harus dilakukan oleh pihak terkait.

Dalam hal Usaha dan/atau Kegiatan yang direncanakan Pemrakarsa wajib memiliki izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup harus mencantumkan jumlah dan jenis izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Keputusan ketidaklayakan lingkungan hidup paling sedikit memuat dasar pertimbangan

dikeluarkannya penetapan dan pernyataan ketidaklayakan lingkungan. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penilaian Andal dan RKL-RPL diatur dengan Peraturan Menteri.

3. Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL)

Prosedur dan tata cara memperoleh UKL-UPL, Pemrakarsa mengisi Formulir UKL-UPL untuk disampaikan kepada:

- a. Menteri, untuk Usaha dan/atau Kegiatan yang berlokasi:
 1. Di lebih dari 1 (satu) wilayah provinsi;
 2. Di wilayah negara kesatuan republik indonesia yang sedang dalam sengketa dengan negara lain;
 3. Di wilayah laut lebih dari 12 (duabelas) mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas; dan/atau
 4. Di lintas batas negara kesatuan republik indonesia dengan negara lain.
- b. Gubernur, untuk usaha dan/atau kegiatan yang berlokasi:
 1. Di lebih dari 1 (satu) wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi;
 2. Di lintas kabupaten/kota; dan/atau
 3. Di wilayah laut paling jauh 12 (duabelas) mil dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
- c. Bupati/walikota, untuk usaha dan/atau kegiatan yang berlokasi pada 1 (satu) wilayah kabupaten/kota dan di wilayah laut paling jauh 1/3 (satu pertiga) dari wilayah laut kewenangan provinsi.

Menteri, gubernur, atau bupati/walikota melakukan pemeriksaan kelengkapan administrasi formulir UK-UPL. Apabila hasil pemeriksaan kelengkapan administrasi dinyatakan tidak lengkap, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota mengembalikan UKL-UPL kepada Pemrakarsa untuk dilengkapi. Dan apabila hasil pemeriksaan kelengkapan administrasi formulir UKL-UPL dinyatakan lengkap, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota melakukan pemeriksaan UKL-UPL yang dilakukan dalam jangka waktu 14 (empatbelas) hari sejak formulir UKL-UPL dinyatakan lengkap secara administrasi. Berdasarkan pemeriksaan tersebut Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menerbitkan Rekomendasi UKL-UPL. Rekomendasi UKL-UPL dapat berupa persetujuan atau penolakan.

Rekomendasi berupa persetujuan atas permohonan UKL-UPL paling sedikit memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Dasar pertimbangan dikeluarkannya persetujuan UKL-UPL;
- b. Pernyataan persetujuan UKL-UPL; dan
- c. Persyaratan dan kewajiban pemrakarsa sesuai dengan yang tercantum dalam UKL-UPL.

Dalam hal Usaha dan/atau Kegiatan yang direncanakan Pemrakarsa wajib memiliki izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Rekomendasi UKL-UPL harus mencantumkan jumlah dan jenis izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Rekomendasi berupa penolakan UKL-UPL paling sedikit memuat dasar pertimbangan dikeluarkannya penolakan UKL-UPL dan pernyataan penolakan UKL-UPL.

Pemeriksaan UKL-UPL dan penerbitan Rekomendasi UKL-UPL dapat dilakukan oleh:

- a. Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri;
- b. Kepala instansi lingkungan hidup provinsi; atau
- c. Kepala instansi lingkungan hidup kabupaten/kota.

C. Permohonan dan Penerbitan Izin Lingkungan

1. *Permohonan Izin Lingkungan*

Permohonan izin lingkungan diajukan secara tertulis bersamaan dengan pengajuan penilaian Andal dan RKL-RPL atau pemeriksaan UKL-UPL oleh penanggungjawab Usaha dan/atau Kegiatan selaku Pemrakarsa kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Permohonan Izin Lingkungan harus dilengkapi dengan dokumen Amdal atau Formulir UKL-UPL, dokumen pendirian Usaha dan/atau Kegiatan dan profil Usaha dan/atau Kegiatan. Setelah menerima permohonan Izin Lingkungan tersebut Menteri, gubernur, atau bupati/walikota wajib mengumumkan permohonan Izin Lingkungan. Ketentuan mengenai pengumuman tersebut meliputi:

- a. Pengumuman untuk Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib Amdal dilakukan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota.
 - 1) Pengumuman dilakukan melalui multimedia dan papan pengumuman di lokasi Usaha dan/atau Kegiatan paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak dokumen Andal dan RKL-RPL yang diajukan dinyatakan lengkap secara administrasi.

- 2) Masyarakat dapat memberikan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap pengumuman dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diumumkan. Saran, pendapat, dan tanggapan masyarakat dapat disampaikan melalui wakil masyarakat yang terkena dampak dan/atau organisasi masyarakat yang menjadi anggota Komisi Penilai Amdal.
- b. Pengumuman sebagaimana tersebut pada huruf a di atas, untuk Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib UKL-UPL dilakukan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota.
 - 1) Pengumuman dilakukan melalui multimedia dan papan pengumuman di lokasi Usaha dan/atau Kegiatan paling lama 2 (dua) hari kerja terhitung sejak formulir UKL-UPL yang diajukan dinyatakan lengkap secara administrasi.
 - 2) Masyarakat dapat memberikan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap pengumuman dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diumumkan.
 - 3) Saran, pendapat, dan tanggapan dapat disampaikan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

2. Penerbitan Izin Lingkungan

Kewenangan untuk menerbitkan Izin Lingkungan dilakukan oleh :

- a. untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL diterbitkan oleh Menteri;
- b. untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL diterbitkan oleh gubernur; dan

- c. untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL diterbitkan oleh bupati/walikota.

Syarat penerbitan izin lingkungan meliputi:

- a. Izin lingkungan yang telah diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota setelah dilakukannya pengumuman permohonan Izin Lingkungan dan dilakukan bersamaan dengan diterbitkannya Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL.
- b. Izin Lingkungan paling sedikit memuat persyaratan dan kewajiban yang dimuat dalam Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL serta persyaratan dan kewajiban yang ditetapkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota; dan berakhirnya Izin Lingkungan.
- c. Dalam hal Usaha dan/atau Kegiatan yang direncanakan Pemrakarsa wajib memiliki izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Izin Lingkungan mencantumkan jumlah dan jenis izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Izin Lingkungan berakhir bersamaan dengan berakhirnya izin Usaha dan/atau Kegiatan.

Izin Lingkungan yang telah diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota wajib diumumkan melalui media massa dan/atau multimedia, dilakukan dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja sejak diterbitkan. Penanggung jawab Usaha dan/atau Kegiatan wajib mengajukan permohonan perubahan Izin Lingkungan apabila Usaha dan/atau Kegiatan yang telah

memperoleh Izin Lingkungan direncanakan untuk dilakukan perubahan. Perubahan Usaha dan/atau Kegiatan, meliputi:

- a. Perubahan kepemilikan Usaha dan/atau Kegiatan;
- b. Perubahan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup;
- c. Perubahan yang berpengaruh terhadap lingkungan hidup yang memenuhi kriteria sebagai berikut:
 - perubahan dalam penggunaan alat-alat produksi yang berpengaruh terhadap lingkungan hidup;
 - penambahan kapasitas produksi; perubahan spesifikasi teknik yang memengaruhi lingkungan;
 - perubahan sarana Usaha dan/atau Kegiatan;
 - perluasan lahan dan bangunan Usaha dan/atau Kegiatan;
 - perubahan waktu atau durasi operasi Usaha dan/atau Kegiatan;
 - Perubahan usaha dan/atau Kegiatan di dalam kawasan yang belum tercakup di dalam Izin Lingkungan;
 - terjadinya perubahan kebijakan pemerintah yang ditujukan dalam rangka peningkatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
 - perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar akibat peristiwa alam atau karena akibat lain, sebelum dan pada waktu Usaha dan/atau Kegiatan yang bersangkutan dilaksanakan.
- d. Terdapat perubahan dampak dan/atau risiko terhadap lingkungan hidup berdasarkan hasil kajian analisis risiko lingkungan hidup dan/atau audit lingkungan hidup yang diwajibkan.

- e. Tidak dilaksanakannya rencana Usaha dan/atau Kegiatan dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun sejak diterbitkannya Izin Lingkungan.

Sebelum mengajukan permohonan perubahan Izin Lingkungan, penanggung jawab Usaha dan/atau Kegiatan wajib mengajukan permohonan perubahan Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL. Prosedur penerbitan perubahan Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup dilakukan melalui penyusunan dan penilaian dokumen Amdal baru atau penyampaian dan penilaian terhadap adendum Andal dan RKL-RPL. Penerbitan perubahan Rekomendasi UKL-UPL dilakukan melalui penyusunan dan pemeriksaan UKL-UPL baru. Penerbitan perubahan Rekomendasi UKL-UPL perihal perubahan Usaha dan/atau Kegiatan tidak termasuk dalam kriteria wajib Amdal dan dilakukan bersamaan dengan penerbitan perubahan Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL.

Dalam hal terjadi perubahan kepemilikan Usaha dan/atau Kegiatan, maka Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya menerbitkan perubahan Izin Lingkungan. Sedangkan dalam hal terjadi perubahan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup, penanggung jawab Usaha dan/atau Kegiatan menyampaikan laporan perubahan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota. Berdasarkan laporan perubahan Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya menerbitkan perubahan Izin Lingkungan.

3. Kewajiban Pemegang Izin Lingkungan

Izin lingkungan sebagai instrument hukum administrasi memuat kewajiban yang harus dipenuhi oleh Pemegang Izin Lingkungan, yaitu:

- a. Mentaati persyaratan dan kewajiban yang dimuat dalam Izin Lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- b. Membuat dan menyampaikan laporan pelaksanaan terhadap persyaratan dan kewajiban dalam Izin Lingkungan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota; yang disampaikan secara berkala setiap 6 (enam) bulan;
- c. menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6.3. Komisi Penilaian Amdal, Pembinaan, Pendanaan dan Sanksi Administrasi

A. Komisi Penilai Amdal

Komisi Penilai Amdal dibentuk oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya yang terdiri atas:

1. Komisi Penilai Amdal Pusat;

Komisi Penilai Amdal Pusat menilai dokumen Amdal untuk Usaha dan/atau Kegiatan yang bersifat strategis nasional dan berlokasi di lebih dari 1 (satu) wilayah provinsi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sedang dalam sengketa dengan negara lain, wilayah laut lebih dari 12 (duabelas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan di lintas batas Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan negara lain.

2. Komisi Penilai Amdal provinsi

Komisi Penilai Amdal provinsi menilai dokumen Amdal untuk Usaha dan/atau Kegiatan yang bersifat strategis provinsi, dan/atau berlokasi di lebih dari 1 (satu) wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi, lintas kabupaten/kota; dan/atau wilayah laut paling jauh 12 (duabelas) mil dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

3. Komisi Penilai Amdal kabupaten/kota.

Komisi Penilai Amdal kabupaten/kota menilai dokumen Amdal untuk Usaha dan/atau Kegiatan yang bersifat strategis kabupaten/kota dan tidak strategis, dan/atau wilayah laut paling jauh 1/3 (satu pertiga) dari wilayah laut kewenangan provinsi.

Keseluruhan jenis Usaha dan/atau Kegiatan yang bersifat strategis nasional, strategis provinsi, atau strategis kabupaten/kota, serta tidak strategis ditetapkan oleh Menteri. Komisi Penilai Amdal Pusat menilai dokumen Amdal yang disusun dengan menggunakan pendekatan terpadu atau kawasan.

Berikut ini susunan Komisi Penilai Amdal yakni:

- a. Ketua;
- b. Sekretaris; dan
- c. Anggota.

Ketua dan sekretaris sebagaimana dimaksud berasal dari:

- a. instansi lingkungan hidup Pusat, untuk Komisi Penilai Amdal Pusat;
- b. instansi lingkungan hidup provinsi, untuk Komisi Penilai Amdal provinsi; dan

- c. instansi lingkungan hidup kabupaten/kota, untuk Komisi Penilai Amdal kabupaten/kota.

Anggota Komisi Penilai Amdal terdiri atas:

- b. Untuk Komisi Penilai Amdal Pusat, beranggotakan unsur dari:

- Instansi Pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang,
- Instansi Pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup,
- Instansi Pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri,
- Instansi Pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan,
- Instansi Pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertahanan,
- Instansi Pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal,
- Instansi Pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan,
- Instansi Pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ilmu pengetahuan,
- Instansi Pusat yang membidangi Usaha dan/atau Kegiatan,
- Instansi Pusat yang terkait dengan dampak Usaha dan/atau Kegiatan,
- Wakil pemerintah provinsi yang bersangkutan,
- Wakil pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan,
- Ahli di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup,
- Ahli di bidang yang berkaitan dengan rencana Usaha dan/atau Kegiatan,
- Ahli di bidang yang berkaitan dengan dampak dari rencana Usaha dan/atau Kegiatan,
- Organisasi lingkungan hidup,
- Masyarakat terkena dampak; dan/atau
- unsur lain sesuai kebutuhan.

- c. Untuk Komisi Penilai Amdal provinsi, beranggotakan unsur dari:

- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang provinsi,
- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup provinsi,
- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal provinsi,
- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan provinsi,
- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertahanan provinsi,
- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan provinsi,
- instansi Pusat dan/atau daerah yang membidangi Usaha dan/atau Kegiatan yang bersangkutan,
- wakil instansi Pusat, instansi provinsi, dan/atau kabupaten/kota yang urusan pemerintahannya terkait dengan dampak Usaha dan/atau Kegiatan,
- wakil pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan,
- pusat studi lingkungan hidup perguruan tinggi yang bersangkutan,
- ahli di bidang yang berkaitan dengan rencana Usaha dan/atau Kegiatan,
- ahli di bidang yang berkaitan dengan dampak dari rencana Usaha dan/atau Kegiatan,
- organisasi lingkungan hidup, masyarakat terkena dampak; dan atau
- unsur lain sesuai kebutuhan.

d. Untuk Komisi Penilai Amdal kabupaten/kota, beranggotakan unsur dari:

- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang kabupaten/kota,
- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup kabupaten/kota,
- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal kabupaten/kota,

- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan kabupaten/kota,
- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertahanan kabupaten/kota,
- instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan kabupaten/kota,
- wakil instansi Pusat, instansi provinsi, dan/atau kabupaten/kota yang urusan pemerintahannya terkait dengan dampak Usaha dan/atau Kegiatan,
- ahli di bidang yang berkaitan dengan rencana Usaha dan/atau Kegiatan,
- ahli di bidang yang berkaitan dengan dampak dari rencana Usaha dan/atau Kegiatan,
- wakil dari organisasi lingkungan yang terkait dengan Usaha dan/atau Kegiatan yang bersangkutan,
- masyarakat terkena dampak dan unsur lain sesuai kebutuhan.

Kewenangan penilaian Amdal pada pemerintahan meliputi instansi lingkungan hidup kabupaten/kota bertindak sebagai Pemrakarsa dan kewenangan penilaian Amdal-nya berada di kabupaten/kota yang bersangkutan, sedangkan pada penilaian Amdal terhadap Usaha dan/atau Kegiatan tersebut dilakukan oleh Komisi Penilai Amdal provinsi, sedangkan pada instansi lingkungan hidup provinsi juga bertindak sebagai Pemrakarsa dan kewenangan penilaian Amdal-nya berada di provinsi yang bersangkutan, penilaian Amdal terhadap Usaha dan/atau Kegiatan tersebut dilakukan oleh Komisi Penilai Amdal Pusat.

Syarat untuk menjadi Komisi Penilai Amdal ialah wajib memiliki lisensi dari Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Ketentuan mengenai persyaratan dan tata cara lisensi diatur dengan Peraturan Menteri. Dalam pekerjaannya Komisi Penilai Amdal dibantu oleh tim teknis Komisi Penilai Amdal yang selanjutnya disebut tim teknis dan sekretariat Komisi Penilai Amdal. Tim teknis terdiri atas ahli dari

instansi teknis yang membidangi Usaha dan/atau Kegiatan yang bersangkutan dan instansi lingkungan hidup serta ahli lain dan bidang ilmu yang terkait. Mengenai susunan keanggotaan tim teknis sebagaimana ditetapkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Sekretariat Komisi Penilai Amdal mempunyai tugas di bidang kesekretariatan, perlengkapan, penyediaan informasi pendukung, dan tugas lain yang diberikan oleh Komisi Penilai Amdal.

Sekretariat Komisi Penilai Amdal dipimpin oleh kepala sekretariat yang dijabat oleh pejabat setingkat eselon III *ex officio* pada instansi lingkungan hidup Pusat dan pejabat setingkat eselon IV *ex officio* pada instansi lingkungan hidup provinsi dan kabupaten/kota. Anggota Komisi Penilai Amdal dan tim teknis dilarang melakukan penilaian terhadap dokumen Amdal yang disusunnya.

B. Pembinaan dan Evaluasi Kinerja

1. Pembinaan terhadap Penatalaksanaan Amdal dan UKL-UPL

- a. Instansi lingkungan hidup Pusat melakukan pembinaan terhadap Komisi Penilai Amdal Provinsi dan Komisi Penilai Amdal Kabupaten/Kota dan instansi lingkungan hidup provinsi dan kabupaten/kota.
- b. Instansi lingkungan hidup provinsi melakukan pembinaan terhadap Komisi Penilai Amdal Kabupaten/Kota dan instansi lingkungan hidup kabupaten/kota. Pembinaan dilakukan paling sedikit melalui pendidikan dan pelatihan Amdal, bimbingan teknis UKL-UPL dan penetapan norma, standar, prosedur, dan/atau kriteria.

Ada keterpaduan kerjasama antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam hal pemerintah dan pemerintah daerah membantu penyusunan Amdal atau UKL-UPL bagi Usaha dan/atau Kegiatan golongan ekonomi lemah yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup dan dibantu oleh instansi yang membidangi Usaha dan/atau Kegiatan yang berada di bawah pembinaan atau pengawasan lebih dari 1 (satu) instansi yang membidanginya. Sedangkan penyusunan Amdal atau UKLUPL bagi Usaha dan/atau Kegiatan yang direncanakan, dilakukan oleh instansi yang membidangi Usaha dan/atau Kegiatan yang bersifat dominan.

2. Evaluasi Kinerja

- a. Instansi lingkungan hidup Pusat melakukan evaluasi kinerja terhadap penatalaksanaan Amdal yang dilakukan oleh Komisi Penilai Amdal Provinsi dan/atau Komisi Penilai Amdal Kabupaten/Kota dan UKL-UPL yang dilakukan oleh instansi lingkungan hidup provinsi dan/atau instansi lingkungan hidup kabupaten/kota.
- b. Instansi lingkungan hidup provinsi melakukan evaluasi kinerja terhadap penatalaksanaan Amdal yang dilakukan oleh Komisi Penilai Amdal Kabupaten/Kota dan UKL-UPL yang dilakukan oleh instansi lingkungan hidup kabupaten/kota.

Keseluruhan Evaluasi kinerja paling sedikit dilakukan terhadap pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan/atau kriteria di bidang Amdal dan UKL-UPL, kinerja Komisi Penilai Amdal provinsi dan kabupaten/kota, kinerja pemeriksa UKL-UPL di instansi lingkungan hidup provinsi dan kabupaten/kota.

C. Pendanaan

Penyusunan dokumen Amdal atau UKL-UPL didanai oleh Pemrakarsa, kecuali untuk Usaha dan/atau Kegiatan bagi golongan ekonomi lemah.

1. Dana kegiatan

Penilaian Amdal yang dilakukan oleh komisi Penilai Amdal, tim teknis, dan sekretariat Komisi Penilai Amdal atau pemeriksaan UKL-UPL yang dilakukan oleh instansi lingkungan hidup pusat, provinsi, atau kabupaten/kota. Dana tersebut dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Jasa penilaian dokumen Amdal dan pemeriksaan UKL-UPL yang dilakukan oleh Komisi Penilai Amdal dan tim teknis yang dibebankan kepada Pemrakarsa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terhadap dana pembinaan dan evaluasi kinerja yang dilakukan oleh instansi lingkungan hidup Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dialokasikan dari anggaran instansi lingkungan hidup Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

D. Sanksi Administratif

Pemegang izin lingkungan yang melanggar keajiban sebagai pemegang izin lingkungan akan dikenakan sanksi administratif yang meliputi:

- a. Teguran tertulis;
- b. Paksaan pemerintah;
- c. Pembekuan izin lingkungan; atau
- d. Pencabutan izin lingkungan.

Sanksi administratif tersebut di atas akan diterapkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Penerapan sanksi administratif didasarkan atas efektivitas dan efisiensi terhadap pelestarian fungsi lingkungan hidup, tingkat atau berat ringannya jenis pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang Izin Lingkungan, tingkat ketaatan pemegang Izin Lingkungan terhadap pemenuhan perintah atau kewajiban yang ditentukan dalam izin lingkungan, riwayat ketaatan pemegang Izin Lingkungan dan/atau tingkat pengaruh atau implikasi pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang Izin Lingkungan pada lingkungan hidup.

BAB VII

PEDOMAN PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI

7.1. Anatomi Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013

Dari ulasan tentang sanksi administrasi sebagaimana diuraikan pada bab sebelumnya, ternyata sanksi tersebut memberikan efektifitas dan efisiensi dalam penegakan hukum lingkungan. Pemerintah memandang perlu bahwa sanksi administrasi dijadikan sebagai instrumen penting dalam penegakan hukum lingkungan, tanpa meninggalkan instrumen hukum lain, seperti sanksi pidana dan sanksi perdata, jika memang dalam perbuatan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup terdapat unsur tindak pidana atau unsur perbuaran melanggar hukum dalam perspektif hukum keperdataan.

Dalam rangka mengintensifkan penegakan hukum lingkungan administrasi, Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penerbitan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup tersebut didasarkan pada 3 (tiga) landasan, yaitu landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosiologis.

A. Landasan Filosofis :

Secara filosofis pembentukan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah sebagai amanah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penegakan hukum administrasi mempunyai fungsi sebagai

instrumen pengendalian, pencegahan, dan penanggulangan perbuatan yang dilarang dalam undang-undang.

Tujuan penerapan sanksi administrasi adalah agar perbuatan pelanggaran terhadap lingkungan dapat dihentikan, sehingga menempatkan sanksi administrasi sebagai instrument yuridis yang bersifat preventif dan represif non-yustisial untuk mengakhiri atau menghentikan pelanggaran ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam persyaratan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang mewakili norma yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sebagai wujud perlindungan melalui pengendalian dan pengendalian lingkungan hidup.

Bahwa 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. Hak tersebut harus dijamin oleh Negara dan Pemerintah Indonesia. Apabila terjadi perbuatan merusak atau mencemarkan lingkungan hidup, maka adalah menjadi kewajiban negara untuk menjatuhkan sanksi kepada pelaku/pelanggar lingkungan hidup tersebut. Salah satu bentuk sanksi yang dapat dijatuhkan dalam penegakan hukum lingkungan adalah berupa sanksi administrasi.

B. Landasan Sosiologis :

Bahwa pengaturan atau kebijakan hukum lingkungan merupakan wujud dari upaya prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yang disertai dengan semangat

otonomi daerah dalam bidang penegakan hukum administrasi lingkungan hidup. Penegakan hukum administrasi lingkungan hidup berupa upaya pemulihan kembali (*reparatoir*) atau peremajaan terhadap media lingkungan yang rusak atau tercemar. Dengan demikian penegakan hukum lingkungan melalui penerapan sanksi administrasi juga sebagai upaya memulihkan keadaan lingkungan dalam keadaan seperti sedia kala (*restitution in integrum*).

Secara prosedur dan mekanisme penerapan sanksi administrasi dalam penegakan lingkungan hidup berbeda dengan sanksi perdata maupun sanksi pidana. Penerapan sanksi administrasi oleh pejabat administrasi dilakukan tanpa harus melalui proses pengadilan (*non-yustisial*), sehingga penerapan sanksi administrasi relatif lebih cepat dibandingkan dengan sanksi lainnya dalam upaya untuk menegakkan hukum lingkungan.

Yang tidak kalah pentingnya dari penerapan sanksi administrasi ini adalah terbuka ruang dan kesempatan untuk partisipasi masyarakat. Artinya masyarakat dilibatkan dalam penegakan hukum lingkungan administrasi. Misalnya melalui mekanisme pemberian izin lingkungan sebagai instrumen hukum bagi pengawasan lingkungan administrasi, masyarakat turut dilibatkan. Dengan demikian maka penegakan hukum lingkungan administrasi dilakukan secara partisipatoris. Demikian pula dalam penerapan sanksi administrasi oleh pejabat yang berwenang, dilakukan dengan publikasi kepada masyarakat luas dapat diketahui bagaimana penegakan hukum lingkungan dilaksanakan pada setiap pelanggaran hukum lingkungan.

C. Landasan Yuridis:

Untuk menjalankan fungsi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan

Hidup (selanjutnya disebut dengan UUPPLH) maka diperlukan pembentukan peraturan penegakan hukum lingkungan melalui sanksi administrasi. Dibentuknya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 adalah sebagai pelaksanaan dari Pasal 63 dan Pasal 76 ayat (1) UUPPLH. Pasal 63 UUPPLH mengamanatkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah perihal tugas dan wewenang dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dikoordinasikan bersama-sama dengan menteri lingkungan hidup. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 dapat dikatakan sebagai instrumen regulatif dan koordinatif Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penegakan hukum lingkungan.

Sedangkan Pasal 76 ayat (1) secara substansi mengamanatkan dan memberi wewenang kepada menteri, gubernur atau bupati/walikota untuk menerapkan sanksi administrasi kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan. Sebagai tindak lanjut dari kewenangan tersebut maka penerbitan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 dapat dijadikan sebagai upaya memberikan kepastian hukum, baik bagi pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi administrasi maupun bagi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan di bidang lingkungan hidup.

7.2. Jenis-jenis Sanksi Administrasi

Penerapan sanksi administratif dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013, mengenai jenis-jenis sanksi administrative, 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, dan (5) denda administratif.

A. Teguran tertulis

Sanksi Administratif berupa teguran tertulis adalah sanksi yang diterapkan kepada pengganggu 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 kerusakan, misalnya:

- 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 BOD5 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;
- 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;

B. 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. 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.

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:

- 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;
- 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.

C. 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.

D. 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.

E. 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 dihitung mulai sejak jangka waktu pelaksanaan paksaan pemerintah tidak dilaksanakan.

7.3. Prosedur Penerapan Sanksi Administrasi

Pelaksanaan atas prosedur atau tata cara penerapan sanksi administrasi yang dijalankan harus dipastikan sesuai dengan peraturan yang menjadi dasarnya dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Pejabat yang menerapkan sanksi administrasi harus dipastikan memiliki kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang undangan. Kewenangan tersebut dapat bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat. Sumber kewenangan ini akan menentukan cara bagaimana pejabat administratif menjalankan kewenangannya.

Ketepatan Penerapan Sanksi Administratif adalah ketepatan dalam menerapkan atau menggunakan sanksi administrasi.

Parameter ketepatan yang digunakan dalam penerapan sanksi administrasi meliputi:

a. Ketepatan bentuk hukum

Sanksi administratif ditujukan pada perbuatan pelanggaran oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, maka instrument yang digunakan untuk menerapkan sanksi administratif harus dipastikan berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

b. Ketepatan substansi

Ketepatan substansi dalam penerapan sanksi administratif berkaitan dengan kejelasan tentang jenis dan peraturan yang dilanggar, sanksi yang diterapkan, perintah yang harus dilaksanakan, jangka waktu, konsekuensi dalam hal sanksi administratif tersebut tidak dilaksanakan; dan hal-hal lain yang relevan.

c. Kepastian tiadanya cacat yuridis dalam penerapan sanksi dalam Keputusan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu harus dihindari klausula pengaman yang lazimnya berbunyi: *"Apabila di kemudian hari ternyata ada kekeliruan di dalam Keputusan ini, maka akan diperbaiki sebagaimana mestinya."*

d. Asas Kelestarian dan Keberlanjutan

Pada menerapkan sanksi administratif perlu mempertimbangkan asas kelestarian dan keberlanjutan. Asas kelestarian dan keberlanjutan adalah bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

Mekanisme Penerapan Sanksi Administrasi, di antaranya meliputi:

a. Bertahap

Penerapan sanksi administrasi dilakukan secara bertahap yaitu penerapan sanksi yang didahului dengan sanksi administratif yang ringan hingga sanksi yang terberat. Apabila teguran tertulis tidak ditaati maka ditingkatkan penerapan sanksi administratif berikutnya yang lebih berat yaitu paksaan pemerintah atau pembekuan izin. Apabila sanksi paksaan pemerintah atau pembekuan izin tidak ditaati maka dapat dikenakan sanksi yang lebih berat lagi yaitu sanksi pencabutan izin.

b. Bebas (Tidak Bertahap)

Penerapan sanksi administrasi secara bebas yaitu adanya keleluasaan bagi pejabat yang berwenang mengenakan sanksi untuk menentukan pilihan jenis sanksi yang didasarkan pada tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Apabila pelanggaran yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sudah menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, maka dapat langsung dikenakan sanksi paksaan pemerintah. Selanjutnya jika sanksi administrasi paksaan pemerintah tidak dilaksanakan maka dikenakan sanksi pencabutan izin tanpa didahului dengan sanksi teguran tertulis.

c. Kumulatif

Penerapan sanksi administrasi secara kumulatif terdiri atas kumulatif internal dan kumulatif eksternal. Kumulatif internal adalah penerapan sanksi yang dilakukan dengan menggabungkan beberapa jenis sanksi administrasi pada satu pelanggaran. Misalnya sanksi paksaan pemerintah

digabungkan dengan sanksi pembekuan izin. Kumulatif eksternal adalah penerapan sanksi yang dilakukan dengan menggabungkan penerapan salah satu jenis sanksi administratif dengan penerapan sanksi lainnya, misalnya sanksi pidana.

Pada penerapan sanksi administrasi ditetapkan dengan menggunakan keputusan tata usaha negara yang memuat syarat paling sedikit:

- a. Nama jabatan dan alamat pejabat administrasi yang berwenang;
- b. Nama dan alamat penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan;
- c. Nama dan alamat perusahaan;
- d. Jenis pelanggaran;
- e. Ketentuan yang dilanggar baik ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun persyaratan dan kewajiban yang dimuat dalam izin lingkungan;
- f. Ruang lingkup pelanggaran;
- g. Uraian kewajiban atau perintah yang harus dilakukan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan;
- h. Jangka waktu penataan kewajiban penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan;
- i. Ancaman sanksi yang lebih berat apabila tidak melaksanakan perintah dalam sanksi teguran tertulis.

Di samping itu para pemberi sanksi memiliki kewajiban yang harus dijalankan, sebagai berikut:

- a. Menyampaikan keputusan sanksi dengan patut (waktu, cara, dan tempat) dan segera kepada pihak-pihak yang terkena sanksi.

- b. Memberikan penjelasan kepada para pihak bilamana diperlukan.
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penerapan sanksi.
- d. Membuat laporan hasil penerapan sanksi.

Pada proses pengadministrasian keputusan sanksi administratif dilakukan melalui beberapa tahapan, yakni:

- a. Penyusunan naskah keputusan dengan substansi dan format sesuai peraturan perundang-undangan;
- b. Penandatanganan oleh pejabat yang berwenang;
- c. Pemberian nomor dan pengundangan;
- d. Penyampaian kepada pihak yang berkepentingan;
- e. Pembuatan tanda terima.

7.4. Syarat Pembuatan Keputusan Sanksi Administrasi

Syarat pembuatan naskah atau surat keputusan sanksi administrasi adalah sesuai Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013, yang wajib dipatuhi oleh pemberi sanksi atau pejabat Tata Usaha Negara yang meliputi:

1. Tata Naskah Keputusan Sanksi Administratif

Dalam merumuskan Keputusan penerapan sanksi administratif harus memperhatikan tata naskah dinas yang berlaku.

- a. Keputusan penerapan sanksi administratif paling sedikit memuat:
 - 1) Nama jabatan yang berwenang menjatuhkan sanksi;
 - 2) Nama yang dialamatkan oleh keputusan (penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan);
 - 3) Peraturan perundang-undangan yang dilanggar;
 - 4) Fakta yang menjadi dasar keputusan;

- 5) Amar keputusan (diktum) yang berupa penerapan sanksi administratif.
 - b. Teknik perumusan keputusan sanksi administratif mengacu pada:
 - 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - c. Penggunaan bahasa tunduk pada kaidah tata bahasa Indonesia.
2. Syarat lainnya dalam pembuatan keputusan sanksi administrasi adalah pada penandatanganan keputusan penerapan sanksi administrative, yakni harus memperhatikan sumber diperolehnya kewenangan:
 - a. Apabila kewenangan diperoleh melalui atribusi dan delegasi, yang menandatangani keputusan adalah nama jabatan dan nama pejabat yang namanya tertulis dalam keputusan;
 - b. Apabila kewenangan diperoleh melalui mandat, di atas nama jabatan dan pejabat yang menandatangani, harus dicantumkan kode tata naskah dinas yang tepat dan sesuai dengan tata naskah dinas yang berlaku di lingkungan organisasi yang bersangkutan.
 3. Pengadministrasian
Setelah ditandatangani, kemudian surat keputusan penerapan sanksi administratif diberi nomor dan diadministrasikan sebagaimana mestinya.

4. Penyampaian Surat Keputusan Sanksi Administratif

- a. setelah ditandatangani, surat keputusan sanksi administratif disampaikan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan;
- b. jangka waktu penyampaian surat keputusan (paling lama empat belas hari kerja);
- c. pengiriman surat keputusan sanksi administratif (antara lain dilakukan melalui kurir dan pos tercatat);
- d. bukti penerimaan surat keputusan sanksi administratif (resi, tanda tangan penerima yang menyebutkan nama dan tanggal diterima);
- e. penyampaian tembusan surat keputusan sanksi administratif kepada kepala daerah tempat terjadinya pelanggaran (*locus delicti*) dan instansi terkait.

Adapun format atau bentuk fisik keputusan sanksi administrasi dalam penerapan sanksi administrasi di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup telah diberikan contoh dalam Lampiran II Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 tahun 2013. Format keputusan sanksi administrasi tersebut harus diikuti oleh pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi administrasi, dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum dan untuk menghindari kesalahan atau kekeliruan yang dapat berakibat diajukan gugatan atas keputusan yang dijatuhkan oleh pejabat TUN di bidang administrasi lingkungan hidup.

7.5. Pelaporan Penerapan Sanksi Administrasi

Pejabat pemberi tugas, pejabat penerima delegasi, dan/atau pejabat penerima mandat yang mempunyai kewenangan memberikan sanksi administratif melaporkan pelaksanaan

penerapan sanksi administratif kepada pejabat yang berwenang sebagai bahan masukan bagi pengambilan keputusan dan/atau kebijakan penegakan hukum lingkungan lebih lanjut.

Kewajiban pelaporan tersebut di samping sebagai bentuk transparansi dan keterbukaan dalam penjatuhan sanksi administrasi di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, juga untuk memberikan kepastian kepada sasaran atau pihak yang dituju oleh keputusan sanksi administrasi tersebut. Dengan dilakukan pelaporan maka pejabat yang lebih tinggi mengetahui terjadinya pelanggaran terhadap hukum lingkungan dan sanksi yang diterapkan oleh pejabat yang berwenang.

Di samping itu pelaporan tersebut juga bertujuan agar pejabat yang berwenang dapat memperoleh masukan bagi pengambilan keputusan dan/atau kebijakan penegakan hukum lingkungan lebih lanjut. Apabila suatu keputusan sanksi administrasi tidak dijalankan oleh penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan, maka pejabat yang berwenang dapat melakukan evaluasi dan menerapkan sanksi lain yang lebih mempunyai daya paksa.

Misalnya keputusan tentang sanksi administrasi berupa paksaan pemerintah, jika tidak dilaksanakan, dapat ditingkatkan dengan penjatuhan sanksi administrasi berupa pembekuan izin atau berupa pencabutan ijin lingkungan. Demikian pula jika sanksi yang lain tersebut tidak diindahkan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, maka dapat dipertimbangkan untuk menggunakan sanksi yang lain, misalnya sanksi pidana jika terdapat unsur tindak pidana atau sanksi perdata berupa tuntutan pembayaran ganti kerugian atas dasar perbuatan melanggar hukum.

BAB VIII

P E N U T U P

Penegakan sanksi administrasi merupakan tindakan yang terpadu dengan kebijaksanaan lingkungan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Untuk mencapai sasaran yang dituju maka penegakan sanksi administrasi menjadi sarana penunjang yang dapat meningkatkan efektifitas sarana kebijaksanaan lingkungan yang ada, misalnya perizinan, baku mutu lingkungan yang lainnya. Dalam UUPPLH Tahun 2009 terdapat empat macam sanksi administrasi, yaitu teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan dan sanksi pencabutan izin lingkungan. Undang-undang ini merupakan penyempurnaan dari UUPPLH Tahun 1997 sehingga sudah sesuai dengan konsep-konsep hukum administrasi. Telaah terhadap masing-masing karakter empat sanksi administrasi tersebut menunjukkan bahwa sanksi paksaan pemerintah dan pencabutan izin dapat secara efektif digunakan untuk menanggulangi pencemaran lingkungan melalui upaya pemulihan dan pengembalian kondisi lingkungan oleh penanggung jawab usaha.

Penerapan sanksi administrasi sebagai salah satu bentuk tindakan pemerintahan berupa keputusan tata usaha negara harus didasarkan pada asas keabsahan dalam pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*). Sebagai pelaksanaan dari wewenang yang bebas, maka dasar keabsahan penerapan sanksi administrasi tidak cukup hanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi harus pula memperhatikan asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Ruang lingkup keabsahan berdasarkan peraturan perundang-undangan meliputi aspek kewenangan, prosedur dan substansi dari penerapan sanksi administrasi. AAUPB

yang relevan dengan penerapan sanksi administrasi meliputi asas larangan penyalahgunaan wewenang, asas larangan sewenang-wenang, asas kecermatan, asas pemberian alasan, asas persamaan, asas keseimbangan dan asas kepastian hukum.

Penegakan sanksi administrasi menurut UUPPLH masih banyak mengalami hambatan baik dari faktor hukumnya maupun instansi penegak hukumnya. Dari faktor hukumnya disebabkan oleh kurang lengkapnya peraturan pelaksanaan yang menunjang diterapkannya sanksi administrasi. Beberapa ketentuan yang terdapat dalam UUPPLH belum dapat dioperasionalkan karena tiadanya peraturan pelaksana. Di sisi lain hambatan dari aparat penegak hukumnya disebabkan oleh terjadinya tumpang tindih peraturan organ administrasi yang berwenang menerapkan sanksi dengan perangkat lainnya. Di samping itu kadangkala terjadi inkonsistensi penindakan dan penegakan sanksi administrasi terhadap pelanggaran ketentuan hukum lingkungan administrasi. Inkonsistensi penegakan hukum tersebut dapat melemahkan efektifitas sanksi administrasi dalam penegakan hukum lingkungan.

Sehubungan dengan berbagai persoalan yang timbul terhadap penerapan sanksi administrasi dalam penegakan hukum lingkungan, dapat Penulis rekomendasikan beberapa alternatif, **pertama**, dalam rangka menghindari tindakan yang tidak menunjang kebijaksanaan lingkungan serta untuk menghindari terjadinya kolusi antara pejabat dengan pengusaha, maka perlu segera dibentuk peraturan pemerintah yang mengatur ketentuan tata cara penetapan denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah dan penagihannya. Ketiadaan peraturan tentang tata cara penetapan denda keterlambatan telah memberikan kewenangan bebas kepada pejabat pemerintah untuk menentukan sendiri teknis penentuan denda tersebut.

Kedua, untuk menghindari gugatan dari penanggung jawab usaha yang terkena sanksi, maka dalam setiap penerapan sanksi harus diindahkan norma-norma pemerintahan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yaitu Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Melalui acuan pada AAUPB dalam penerapan sanksi administrasi maka akan menghindarkan pejabat administrasi negara atau pejabat Tata Usaha Negara dari tindakan penyalahgunaan wewenang, atau tindakan sewenang-wenang, tindakan yang tidak cermat, dan pengambilan tindakan tanpa alasan. Di samping itu dengan mengacu pada AAUPB maka pengambilan tindakan oleh pejabat TUN dalam penerapan sanksi administrasi pada penegakan hukum lingkungan akan senantiasa didasarkan pada asas persamaan, asas keseimbangan dan asas kepastian hukum. Dengan demikian maka tindakan pejabat TUN dalam penerapan sanksi administrasi telah memperoleh sandaran hukum, sehingga terhindar dari adanya gugatan dari pihak-pihak yang dirugikan akibat penjatuhan sanksi administrasi dalam penegakan hukum lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirdjo, Prayudi, **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- Biezeveld, G. A., **Course on Environmental Law Enforcement**, Surabaya, January 9 -14, 1995.
- Bruggink, **Refleksi Tentang Hukum**, Terjemahan Arif Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Hadjon, Philipus M., **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia**, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Hadjon, Philipus M., **Pengantar Hukum Administrasi**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- , Penegakan Hukum Administrasi Dalam Kaitannya Dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3) dan (4) UU No. 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan - ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, **Yuridika**, Majalah Fakultas Hukum Univ. Airlangga, No. 1 Tahun XI, Januari, 1996.
- , **Fungsi normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih**, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.
- , **Pemerintahan Menurut Hukum (Wet En Rechtmatig Bestuur)**, Yuridika, Surabaya, 1993.
- , **Tindak Pemerintahan**, Bahan Kuliah Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Surabaya, 1990.
- Andi Hamzah, Penegakan Hukum Lingkungan, Sapta Artha Jaya, Jakarta, 1997.
- Harjadasoemantri, Koesnadi, **Hukum Tata Lingkungan**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990.
- Indroharto, **Usaha Memahami Undang - Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa**

Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

-----, **Usaha Memahami Undang - Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I : Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Istislam, **Penegakan Hukum Peraturan Pengendalian Pencemaran Air Akibat Limbah Cair Industri di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur**, Tesis, universitas Airlangga, Surabaya, 1996.

Lotulung, Paulus Effendi, **Himpunan Makalah Azas - Azas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)**, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994.

Marmosujono, Sukarton, **Penegakan Hukum di Negara Pancasila**, Pustaka Kartini, Jakarta, 1989.

Moelyatno, **Azas - Azas Hukum Pidana**, Bina Aksara, Jakarta, 1985.

Muhammad, Abdul Kadir, **Hukum Perikatan**, Alumni, 1982.

Muslimin, Amrah, **Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi**, Alumni, Bandung, 1985.

Prins, W.F., Kosim Adisapoetra, **Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.

Rahardjo, Satjipto, **Ilmu Hukum**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

Rangkuti, Siti Sundari, " Peraturan Perundang - undangan Lingkungan Nasional : Kajian Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan ", **Yuridika**,Majalah Fakultas Hukum UNAIR, No. 3 Tahun V, Mei - Juni 1990.

-----, **Penegakan Hukum Lingkungan Administratif (Administrative Environmental Law Enforcement)**, Penataran Nasional (Eks) Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Fakultas hukum UNAIR, 9 - 14 Januari 1995.

-----, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, Airlangga University Press, Surabaya, 1996.

-----, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, Airlangga University Press, Surabaya, 1996.

-----, "Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi di Indonesia", **Pro Justisia**, Majalah Hukum UNPAR, tahun XVII, Nomor 1, Januari 1999.

-----, **Unifikasi Perizinan Lingkungan : Sistem Perizinan Lingkungan Terpadu**, Seminar di UNITOMO, Mei 1999.

Siswanto Sunarso. **Hukum Pidana Lingkungan Hidup Dan Strategi Penyelesaian Sengketa**. Rineka Cipta. 2005.

Situmorang, Victor, **Dasar - dasar hukum Administrasi Negara**, Bina Aksara, Jakarta, 1989.

Spelt, Ten Berge, **Pengantar Hukum Perizinan**, Disuting Philipipus M. Hadjon, "Yuridika", Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Agustus 1993.

Subekti, R. Tjitrosudibio, **Kitab Undang - Undang Hukum Perdata**, Pradnya Paramita, 1985.

Supriadi, **Hukum Lingkungan di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010

Utrcht, E., **Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia**, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986.

Peraturan Perundang - undangan

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

Undang - undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang - undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1995 Tentang Izin Usaha Industri.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Ijin Lingkungan

Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 Tentang Pengendalian Pencemaran Air.

Keputusan Menteri Perindustrian Nomor 150/M/SK/7/1995 Tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Industri dan Izin Perluasan.