

Tindakan Preventif dan Represif Non-Yustisial Penegakan Hukum Administrasi Oleh Eksekutif

Syahrul Machmud ¹⁾

¹⁾ Universitas Islam Nusantara, Bandung
E-mail: syahrul.machmud@yahoo.com

Abstract. *This study aims to determine the effectiveness of administrative environmental law enforcement by the executive. As it is known, enforcement of environmental law can be done through administrative law, civil law and criminal law. Administrative law is considered to have a strategic value that functions as an instrument of control, prevention and prevention of environmental pollution and / or damage. And administrative sanctions are intended so that violations can be stopped. Thus administrative sanctions become a juridical instrument that is both preventive (preventive) and at the same time repressive non-judicial (administrative sanctions imposed by the executive). This study uses a normative juridical method, and data collection is done through literature studies and document studies. From mass media, it can be seen that environmental pollution and / or destruction continues, this shows that the enforcement of administrative law by the executive has not run optimally. The Environment Supervisor (acting as a preventive measure) who is the spearhead of executive administrative law enforcement is very inadequate, this has an impact on the lack of repressive non-judicial actions (giving sanctions without going through a court). There are still too many weaknesses in the implementation level, so that the enforcement of administrative law by the executive must get serious improvement.*

Keywords: *Administrative Law Enforcement, Administrative Law Failure*

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektifitas penegakan hukum lingkungan administrasi oleh eksekutif. Sebagaimana diketahui bahwa penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan melalui hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana. Hukum administrasi dinilai memiliki nilai strategis yang berfungsi sebagai instrumen pengendalian, pencegahan, dan penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Dan sanksi administrasi ditujukan agar perbuatan pelanggaran dapat dihentikan. Dengan demikian sanksi administrasi menjadi instrumen yuridis yang bersifat *preventif* (pencegahan) dan sekaligus *represif non-yudisial* (pemberian sanksi administrasi oleh eksekutif). Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dan pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan studi dokumen. Dari mass media dapat diketahui bahwa pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan masih terus terjadi, hal ini menunjukkan bahwa penegakan hukum administrasi oleh eksekutif belum berjalan secara optimal. Pejabat Pengawas Lingkungan (berperan sebagai tindakan *preventif*) yang menjadi ujung tombak penegakan hukum administrasi oleh eksekutif jumlahnya sangat tidak memadai, hal ini berdampak pada minimnya tindakan *represif non-yudisial* (pemberian sanksi tanpa melalui pengadilan). Masih terlalu banyak kelemahan-kelemahan dalam tataran implementatif, sehingga penegakan hukum administrasi oleh eksekutif harus mendapat pembenahan serius.

Kata Kunci: Penegakan Hukum Administrasi, Kegagalan Hukum Administrasi

I. PENDAHULUAN

Secara internasional hak asasi atas lingkungan yang baik dan sehat terdapat dalam prinsip ke-1 Deklarasi Stockholm yang berbunyi :

*“Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well being any has bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations”*¹.

Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 menyebutkan : “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Demikian juga Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 disebutkan: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Selanjutnya ketentuan tersebut dijabarkan pada Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) : “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia”. Hak tersebut diatur pula pada UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menegaskan: “setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”.

Kekuasaan negara yang luas terhadap bumi, air, udara dan segala yang terkandung didalamnya sesuai dengan asas konstitusional, tentu pula merefleksikan adanya tanggung jawab yang sangat besar pula². Tanggung jawab untuk melestarikan lingkungan hidup demi masa depan rakyat semesta.

Dengan demikian untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat, merupakan hak asasi manusia. Dengan ketentuan tersebut,

maka dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 sangat berpihak pada lingkungan hidup, sehingga dapat disebut sebagai konstitusi hijau (*green constitution*).

Hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tersebut, mengandung konsekuensi logis negara berkewajiban atau bertanggung jawab atas keberlangsungan lingkungan hidup untuk generasi saat ini dan yang akan datang.

Dalam struktur ketatanegaraan modern, tugas negara (pemerintah) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional membawa konsekuensi terhadap campur tangan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Bentuk campur tangan ini adalah adanya peraturan perundang-undangan diberbagai bidang yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan tugasnya. Pihak eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam (peraturan) hukum yang menangani bidang-bidang tersebut³.

Tanggung jawab tersebut diformalkan dalam Pasal 2 huruf a UUPPLH, bahwa dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dilaksanakan berdasarkan “asas tanggung jawab negara” (*state responsibility*). Negara memiliki tanggung jawab dalam pengelolaan lingkungan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan, tidak terkecuali melibatkan peran serta masyarakat (*community based management*). Oleh karena itu tanggung jawab negara dapat dikaitkan dengan tugas-tugas dan fungsi semua aparat dalam menjalankan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan, yang dimaksud dengan “asas tanggung jawab negara” adalah: a. negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. b. negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. c. negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

¹ United Nations, *Declaration on the Human Environmental, Annual Review of United Nations Affair*, dalam Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia, sebuah Pengantar*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2005), h. 185.

² Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan*, Indonesian Centre For Environmental Law, Jakarta, 2001, hlm. 123).

³ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 181.

Berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup, negara memiliki kekuasaan atas semua sumber daya alam. Baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah berwenang untuk mengatur, mengendalikan dan mengembangkan segala hal yang berkenaan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan guna menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.

Kekuasaan negara harus pula diikuti dengan pengaturan perlindungan dan pengelolaan lingkungan berisi kepentingan rakyat banyak, pemeliharaan alam dan lingkungan, pencegahan pencemaran, perlindungan terhadap segala ancaman yang merusak dan berpotensi merugikan alam dan lingkungan, serta bertanggung jawab atas hal-hal yang merugikan masyarakat dari kerusakan alam dan lingkungan termasuk bencana alam.

Dari ketentuan perundangan tersebut maka pada dasarnya negara harus bertanggung jawab secara yuridis atas semua hal yang menjadi objek penguasaannya.

Berkaitan dengan tanggung jawab negara tersebut Friedmann mengemukakan 4 fungsi negara, yaitu⁴ :

1. Sebagai *provider*, negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya ;
2. Sebagai *regulator*, negara mengadakan aturan kehidupan bernegara ;
3. Sebagai *entrepreneur*, negara menjalankan sektor ekonomi melalui badan usaha milik negara/daerah dan menciptakan suasana yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha ;
4. Sebagai *umpire*, negara menetapkan standar-standar yang adil bagi pihak yang bergerak di sektor ekonomi, terutama antara sektor negara

dan sektor swasta atau antar bidang-bidang usaha-usaha tertentu ;

Untuk menjamin terlaksananya tanggung jawab negara dalam lingkungan hidup, telah diundangkan seperangkat perundangan terkait khususnya UUPPLH.

Jika pemerintah menetapkan norma hukum administrasi yang memberikan beban atau kewajiban kepada masyarakat untuk mentaati aturan yang berkenaan dengan lingkungan hidup, maka pemerintah memiliki kewajiban untuk menegakkan norma hukum dimaksud. Dengan demikian kewenangan pemerintah membuat peraturan perundang-undangan atau menetapkan norma hukum, terkandung pula padanya kewenangan penegakkannya.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan merupakan upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.

Penegakan hukum dapat dilakukan melalui penegakan hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana. Penegakan hukum administrasi bukan hanya dilakukan oleh lembaga yudisial (Pengadilan Tata Usaha Negara), namun dapat pula dilakukan oleh lembaga eksekutif melalui instansi terkait, Kementerian Lingkungan Hidup ditingkat Pusat dan instansi terkait di tingkat Propinsi maupun Kabupaten / Kota.

Di antara ketiga bentuk penegakan hukum yang tersedia, penegakan hukum administrasi dianggap sebagai upaya penegakan hukum terpenting. Hal ini karena penegakan hukum administrasi lebih ditujukan kepada upaya mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan⁵.

Tulisan ini menitik beratkan pada penegakan hukum lingkungan administrasi oleh eksekutif, yang berfungsi sebagai instrumen pengendalian, pencegahan, dan penanggulangan perbuatan yang dilarang oleh perundang-undangan. Instrumen hukum dalam sanksi administrasi ditujukan agar perbuatan pelanggaran dapat dihentikan. Dengan demikian sanksi administrasi menjadi instrument yuridis yang bersifat preventif (pencegahan) dan sekaligus represif non-yustisial (pemberian sanksi

⁴ Lukmanul Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia; Eksistensi Komisi-komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang, Puskasi Universitas Widyagama Malang dan Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans), Malang, 2010, hlm. 48.

⁵ M Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku I : Umum*, Binacipta, Bandung, 1985, hlm. 99.

administrasi oleh eksekutif) sebagai upaya menghentikan dilanggarnya peraturan perundangan lingkungan hidup.

Untuk menjadi pedoman dalam penelitian ini maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana konsep penegakan hukum lingkungan administrasi oleh eksekutif dapat berjalan dengan baik dan benar.
2. Bagaimana praktek penerapan konsep penegakan hukum lingkungan administrasi oleh eksekutif ini dalam tataran implementatif..

II. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang sumber datanya hanyalah data sekunder, dengan rasionalitas bahwa penelitian ini akan mengkaji mengenai bentuk penegakan hukum lingkungan administrasi oleh eksekutif di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam pemecahan masalah adalah melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dengan tidak mengabaikan analisis secara konseptual (*legal analytical and conceptual approach*). Pengumpulan data dilakukan dengan cara menginventarisir, mempelajari dan mendalami bahan hukum terkait permasalahan dalam penelitian melalui studi pustaka dan studi dokumen.

Analisis data menggunakan teknik deskriptif analisis secara sistematis dan *interpretative* untuk mengidentifikasi dan mengungkap permasalahan yang ada.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penegakan Hukum Administrasi

Menurut Struycken hukum administrasi adalah, peraturan-peraturan tentang cara bagaimana badan-badan pemerintah harus menjalankan kewajibannya⁶. Oppenheim memberikan pengertian hukum administrasi adalah, peraturan-peraturan mengenai negara dan badan-badannya, dilihat dalam geraknya⁷. Sedangkan menurut

pendapat Huart yang mengatakan bahwa, hukum administrasi adalah peraturan-peraturan yang menguasai segala cabang kegiatan penguasa⁸.

Hukum administrasi merupakan tindakan pemerintah atau eksekutif atau *bestuurmaatregel* atau *the measure/action of government* terhadap pelanggaran perundang-undangan yang berlaku dan bersifat *reparatoir* (mengembalikan fungsi dan kondisi lingkungan pada keadaan semula). Berbeda halnya dengan sanksi hukum pidana yang bersifat *condemnatoir* (memberikan derita fisik maupun psikis) berupa penjara, denda, atau tindakan tata tertib lainnya⁹. Demikian juga sanksi perdata berupa 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 pelaku¹⁰.

Penegakan hukum administrasi menurut Mas Achmad Santosa merupakan kegiatan yang ditujukan untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup melalui pendayagunaan kewenangan administrasi sesuai dengan atribusi atau delegasi oleh undang-undang¹¹. Sarana hukum administrasi bersifat preventif yang bertujuan menegakkan peraturan perundang-undangan sebelum timbulnya kerugian materiil baik pada subyek hukum maupun pada lingkungan hidup¹².

Sanksi administrasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menitikberatkan pada upaya perlindungan lingkungan hidup dan upaya penanggulangan lingkungan hidup apabila pencemaran telah terjadi. Fokus dari sanksi

⁸ *Ibid*

⁹ Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, hlm. 179-182.

¹⁰ Harry Agung Ariefianto, Penerapan Sanksi Administrasi Pencemaran Lingkungan Hidup Akibat Kegiatan Industri, *Unnes Law Journal*, Vol. 4 No. 1, 2015, hlm. 87.

¹¹ *Ibid*, hlm. 178.

¹² Siti Sundari Rangkuti, "Penegakan Hukum Lingkungan Administratif di Indonesia", *Pro Justitia*, Tahun XVII, No, 1 Januari 1999, hlm. 192.

⁶ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, hlm. 322.

⁷ *Ibid*

administrasi adalah pada terjaganya lingkungan hidup dari pencemaran maupun kerusakan lingkungan. Sedangkan instrumen sanksi pidana dan perdata lebih menitikberatkan pada subyek hukum yang melakukan pencemaran dan subyek hukum yang mengalami kerugian akibat pencemaran, sedangkan kondisi lingkungan yang telah tercemar tidak menjadi fokus utama dalam penegakan sanksi pidana dan sanksi perdata.

Pada tataran implementasi, diharapkan sanksi administrasi lebih ampuh dan diandalkan dalam menyelesaikan suatu tindakan pelanggaran ketentuan administrasi. Sanksi pidana memang dapat menjerakan pencemar yang merusak lingkungan dengan sanksi pidana penjara, kurungan, atau denda. Namun sanksi pidana sebenarnya mempunyai batas-batas kemampuan, diantaranya :

1. Apabila dilihat dari sifat dan fungsi pemidanaan selama ini, yaitu pemidanaan individual atau personal dan bukan pemidanaan yang bersifat struktural atau fungsional. Pemidanaan yang bersifat individual atau personal kurang menyentuh pada sisi lain yang berhubungan erat secara struktural atau fungsional dengan perbuatan (dan akibat perbuatan) dari si pelaku ;
2. Sanksi pidana sangat kaku dan terbatasnya jenis pidana (sebagai obat/remedium) yang dapat dipilih untuk memidana terdakwa. Tidak sedikit dalam perundang-undangan selama ini digunakan sistem perumusan sanksi pidana yang sangat kaku dan bersifat imperatif seperti perumusan sanksi pidana secara tunggal dan kumulatif¹³.

Hal demikian juga ditegaskan oleh Mas Achmad Santosa yang menyebutkan kelemahan dari penegakan hukum pidana lingkungan secara umum sebagai berikut¹⁴ :

1. Proses pengumpulan bahan keterangan (pra-penyidikan), penyidikan, dan penuntutan dilakukan oleh instansi yang berbeda-beda dengan kemampuan koordinasi yang sangat

lemah. Keterangan biasanya dikumpulkan oleh Bapedal, penyidikan oleh polisi, penuntutan oleh jaksa, di mana polisi dan jaksa bukan khusus menangani kasus lingkungan. Koordinasi diantara keduanya sangat memakan waktu, terlebih lagi jika persepsi yang dimiliki masing-masing berbeda;

2. Tidak dikenalnya lembaga *expert judge* (hakim *ad hoc*) yaitu seorang ahli lingkungan yang berperan sebagai anggota majelis hakim untuk mengatasi keawaman hakim di bidang hukum lingkungan ;
3. Belum adanya pedoman penegakan hukum dan penataan lingkungan yang dapat dijadikan acuan bagi aparat penegak hukum ;
4. Akses masyarakat terhadap informasi status penataan suatu kegiatan masih tertutup, jika pun ada aksesnya masih sangat terbatas. Jaminan ini dapat menjadikan peran masyarakat dan organisasi lingkungan sebagai pengawas eksternal yang efektif dari proses penegakan hukum pidana lingkungan ;
5. Integritas lembaga peradilan ;

Dengan demikian penerapan sanksi administrasi mempunyai beberapa kelebihan jika dibandingkan dengan jenis sanksi pidana maupun sanksi perdata tersebut, yaitu¹⁵ :

- a. Penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup dapat dioptimalkan sebagai perangkat pencegahan ;
- b. Penegakan hukum administrasi (yang bersifat pencegahan tersebut) dapat lebih efisien dari sudut pembiayaan dibandingkan penegakan hukum pidana dan hukum perdata. Pembiayaan untuk penegakan hukum administrasi meliputi biaya pengawasan lapangan yang dilakukan secara rutin dan pengujian laboratorium lebih murah jika dibandingkan dengan upaya pengumpulan bukti, investigasi lapangan, memperlakukan saksi ahli untuk membuktikan aspek kausalitas (sebab-akibat) dalam kasus pidana dan perdata;
- c. Penegakan hukum administrasi lebih memiliki kemampuan mengundang masyarakat. Partisipasi masyarakat dilakukan mulai dari

¹³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 45-46, dikutip kembali oleh Teguh Sulistina & Aria Zurnetti, *Hukum Pidana: Horizon Baru Pasca Reformasi*, Jakarta, Rajawali Pers, 2011, hlm. 172.

¹⁴ Mas Achmad Santosa dalam Syahrul Machmud, *Op. Cit.*, hlm. 264.

¹⁵ Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan*, hlm. 248, dalam Syahrul Machmud, *Ibid.*, hlm. 182.

proses perizinan, pemantauan penataan/pengawasan, dan partisipasi dalam mengajukan keberatan dan meminta pejabat tata usaha negara untuk memberlakukan sanksi administrasi.

Menurut J.B.J.M. ten Berge, bahwa instrumen penegakan hukum administrasi meliputi 2 (dua) hal, yaitu pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksa kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksa kepatuhan.

Upaya *preventif* berupa tindakan pencegahan dan pengendalian terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen penyuluhan, pemantauan, penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan dan perizinan (memperhatikan syarat-syarat yang tertuang dalam perizinan). Sedangkan instrumen *represif* dapat berupa tegoran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, pencabutan izin lingkungan. Berbeda dengan instrumen *represif* oleh yudisial, berbentuk pembatalan sebuah penetapan atau *beschiking* atau izin dari instansi terkait.

P De Haan dkk. mengatakan bahwa, penegakan hukum administrasi seringkali diartikan sebagai penerapan sanksi administrasi¹⁶. Sanksi merupakan penerapan alat kekuasaan (*machtsmiddelen*) sebagai reaksi atas pelanggaran norma hukum administrasi¹⁷.

Penegakan hukum administrasi merupakan bagian kekuasaan memerintah (*besturen*). Maka penegakan hukum administrasi negara tunduk kepada asas-asas umum (hukum pemerintahan), yaitu : asas keabsahan (*rechtmatigheid van bestuur*), asas efisiensi dan efektifitas (*doelmatigheid en doeltreffendheid*), asas keterbukaan (*openbaarheid van bestuur*), dan asas berencana (*planmatigheid*)¹⁸.

Dalam Lampiran I PERMEN Lingkungan Hidup No. 02 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif Di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup disebutkan bahwa :

- a. Penegakan hukum administrasi mempunyai fungsi sebagai instrumen pengendalian, pencegahan, dan penanggulangan perbuatan yang dilarang oleh ketentuan-ketentuan lingkungan hidup ;
- b. Melalui sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan, sehingga sanksi administrasi merupakan 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 ;
- c. Selain bersifat *represif*, sanksi administrasi juga mempunyai sifat *reparatoir*, artinya memulihkan keadaan semula, oleh karena itu pendayagunaan sanksi administrasi dalam penegakan hukum lingkungan penting bagi upaya pemulihan media lingkungan yang rusak atau tercemar ;
- d. Berbeda dengan sanksi perdata maupun sanksi pidana, penerapan sanksi administrasi oleh pejabat administrasi dilakukan tanpa harus melalui proses pengadilan (nonyustisial), sehingga penerapan sanksi administrasi relatif lebih cepat dibandingkan dengan sanksi lainnya dalam upaya untuk menegakkan hukum lingkungan. Yang tak kalah pentingnya dari penerapan sanksi administrasi ini adalah terbuka ruang dan kesempatan untuk partisipasi masyarakat.

Penegakan hukum *preventif* melalui sarana hukum administrasi menduduki posisi yang penting, karena fungsinya yang bertolak dari asas penanggulangan pada sumber (*abatement at the source principle*) yang berupa pengawasan dan penerapan sanksi administrasi.

Asas penanggulangan pada sumber (*abatement at the source principle*) terutama bertolak pada prioritas penanganan secara preventif. Lebih baik

¹⁶ De Haan P, et, all, *Bestuurrecht in'de sociale Rechtsstaat*, deel I, Kluwer, Deventer, 1986, hlm 9.1, dalam Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jurnal Hukum No A Vol.2 .1995, hlm 45.

¹⁷ *Ibid*, De Haan P, et, all, hlm 92.

¹⁸ Philipus M. Hadjon, "Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup" dalam B. Arief Sidharta, ed., ed., *Butir-Butir Gagasan tentang*

Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak (Sebuah Tanda Mata bagi 70 ahun Prof. Dr. Ateng Syafrudin. S.H), PT CITRA ADITYA BAKTI, Bandung, 1996, hlm. 335.

mencegah pencemaran atau menangani pada sumbernya daripada membersihkan kembali pencemaran yang telah terjadi. Dalam hukum lingkungan asas ini secara jelas dinyatakan dalam kewajiban perizinan terhadap aktivitas tertentu dengan persyaratannya. Izin dan persyaratannya bertujuan untuk mencegah pencemaran

Pengutamaan penegakan hukum melalui sarana hukum administrasi terutama berpijak pada beberapa alasan utama : berfungsi sebagai sarana pengendalian, pencegahan dan penanggulangan perbuatan yang dilarang¹⁹. Sehingga proses penegakan hukum melalui sarana hukum administrasi dianggap lebih memenuhi fungsi perlindungan “hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat” sebagai hak konstitusional.

G.H. Addink²⁰ menyatakan : “*The competent authority is responsible for the supervision of the compliance with the environmental provisions by the owner of each installation ...*”.

Selanjutnya Foo Kim Boon, Lye Lin Heng dan Koh Kheng Lian²¹ menyatakan : “*Licensing ensures the monitoring of an activity on a continuous basis ...*”.

Ada empat hal pokok yang berkaitan dengan penggunaan wewenang penegakan hukum administrasi, yaitu²² :

1. Legitimasi ;
Masalah legitimasi adalah persoalan kewenangan, yaitu wewenang pengawasan dan menerapkan sanksi.
2. Instrumen yuridis ;
Adalah jenis-jenis sanksi administrasi dan prosedur menerapkan sanksi.
3. Norma hukum administrasi ;
Wewenang menerapkan sanksi administrasi

pada dasarnya merupakan suatu *discretionary power*. Oleh karena itu pemerintah diberi wewenang untuk mempertimbangkan / menilai apakah menggunakan atau tidak menggunakan wewenang tersebut. Pemerintah dapat saja tidak menggunakan wewenang menerapkan sanksi (*non enforcement*) dengan berbagai pertimbangan.

4. Kumulasi sanksi ;

Kumulasi eksternal, sanksi administrasi diterapkan bersama-sama sanksi lain, seperti sanksi pidana maupun perdata.

Kumulasi internal, dua atau lebih sanksi administrasi dapat diterapkan secara bersama sama.

Penegakan hukum administratif minimal memiliki 5 prasyarat awal dari efektivitas penagakannya. Ke-5 perangkat ini merupakan prasyarat awal demi efektivitas dari penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup, yaitu²³ :

1. Izin yang didayagunakan sebagai perangkat pengawasan dan pengendalian ;
2. Persyaratan dalam izin dengan merujuk pada AMDAL ;
3. Standar baku mutu lingkungan ;
4. Peraturan perundang-undangan, mekanisme pengawasan penataan, keberadaan pejabat pengawas (*inspektur*) dengan kuantitas dan kualitas yang memadai ; dan
5. Sanksi administrasi

Namun demikian penegakan hukum administrasi memiliki beberapa kelemahan, sebagaimana dikatakan Faure dan Visser²⁴, bahwa dibanding sanksi pidana, sanksi administratif seringkali bermasalah dalam hal :

1. Bahwa hukum administrasi tidak mengenal penghukuman atau sanksi non moneter, penegakan non moneter memerlukan hukum pidana yang berjalan efektif ;
2. Bahwa hukum administratif seringkali terlalu banyak bertendensi untuk mengedepankan kepatuhan yang persuasif ketimbang mencegah perbuatan yang dilarang. Kondisi ini menjadi insentif *ex-ante* yang salah bagi pelaku perusakan lingkungan untuk

¹⁹ Rosa Vivien Ratnawati, 2009, *Penegakan Hukum Administrasi di Bidang Lingkungan Hidup*, Jakarta: Kementerian Negara Lingkungan Hidup, hlm. 2-3.

²⁰ Rosa Uylenberg, *General Principles of Administrative Enforcement*, Centre for Environmental Law, University of Amsterdam, CELA, 2001, h. 1. A.Q.C. Tak, *De Algemene Wet Bestuursrecht: Het Nieuwe Bestuurs-procesrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993, h. 242.

²¹ Foo Kim Boon, Lye Lin Heng and Koh Kheng Lian, “Environmental Protection: The Legal Framework” dalam IUCN/APCEL/UNEP Programme, *Teaching Environmental Law at University Level*, National University of Singapore, Singapore, 11 June 1997, h. 113.

²² Philipus M. Hadjon, *op cit*.

²³ *Ibid*

²⁴ Michael G. Faure dan Marjolein Visser. “Law and economics of environmental crime: a survey.” *Pridobljeno 10 (2003)*, hal.15-20.

mengabaikan regulasi pada batas-batas tertentu;

3. Hukum administrasi akan lebih efektif jika ada dukungan sanksi pidana, sehingga dapat memperkuat negosiasi dalam penegakan hukum administratifnya.

1). Tindakan Preventif Pengawasan

Prinsip umum dalam hukum lingkungan administrasi, bahwa pejabat yang berwenang memberi izin bertanggungjawab terhadap penegakan hukum lingkungan administrasi. Dengan demikian pejabat yang berwenang memberi izin bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan.

Perizinan merupakan salah satu kewenangan pemerintah yang perwujudannya dalam bentuk pengaturan. Dalam perizinan tersebut terkandung kewajiban mematuhi peraturan terkait. Pelanggaran terhadap persyaratan yang ditentukan mengandung konsekuensi pembatalan atas perizinan dimaksud, hal ini merupakan jaminan kepastian hukum.

Secara umum pengawasan dilakukan atas ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan. Tujuan utama pengawasan adalah melakukan pencegahan bila terjadi pelanggaran atas ketentuan yang telah diwajibkan.

Pengawasan menjadi suatu kewajiban pemerintah, sebagaimana diperintahkan Pasal 71 UUPPLH, bahwa :

- a. 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 dibidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup ;
- b. 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 ;
- c. Dalam melaksanakan pengawasan, menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional ;

Pasal 74 UUPPLH memberi wewenang : melakukan pemantauan, meminta keterangan, membuat salinan dari dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan, memasuki tempat tertentu, memotret, membuat rekaman audio visual, mengambil sampel, memeriksa peralatan, memeriksa instalasi dan/atau alat transportasi, dan/atau menghentikan pelanggaran tertentu.

Ketentuan lebih teknis diatur pada Pasal 3 Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 58 Tahun 2002, tentang Tata Kerja Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup di Provinsi/Kabupaten/Kota, kewenangannya adalah:

- a. Melakukan pemantauan usaha dan atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup ;
- b. Meminta keterangan dari pihak penanggungjawab usaha dan atau kegiatan mengenai upaya-upaya yang dilakukan dalam pengendalian pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup ;
- c. Membuat salinan dari dokumen dan atau membuat catatan yang diperlukan ;
- d. Memasuki tempat tertentu yang diduga menjadi penyebab terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup ;
- e. Mengambil contoh (sample) pada titik-titik yang diperlukan pada lokasi usaha dan atau kegiatan, serta melakukan pengukuran, analisa dan atau melakukan pengawasan terhadap analisa sampel secara langsung di lapangan dan atau laboratorium ;
- f. Memeriksa peralatan dan atau instalasi yang digunakan untuk pengendalian pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup ;
- g. Memeriksa alat transportasi untuk memudahkan dan atau pengangkutan limbah dan atau bahan kimia lainnya ;
- h. Meminta keterangan dari pihak yang bertanggungjawab atas usaha dan atau kegiatan ;

Terdapat 2 tipe pengawasan yaitu : pengawasan rutin dan pengawasan mendadak atau sidak. Pengawasan rutin dilakukan secara kontinyu dengan interval waktu tertentu atau berkala. Sedangkan sidak (*incognito*) dilakukan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu. Pengawasan rutin dilakukan pada kondisi stabil,

sedangkan sidak dilakukan pada saat ada masalah. Sidak dapat dilakukan setiap saat tergantung kebutuhan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu²⁵.

KepMen Lingkungan Hidup No. 7 Tahun 2001 bahwa pengawasan lingkungan hidup adalah kegiatan yang dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH) dan PPLHD (Daerah) untuk mengetahui tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan atau kegiatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan pengendalian pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.

Pengawasan secara periodik dilakukan terhadap kegiatan yang memiliki izin lingkungan sebagai upaya pemantauan penataan persyaratan perizinan oleh instansi yang berwenang memberi izin lingkungan²⁶.

Sistem pengawasan yang efektif adalah sarana terbaik untuk membuat segala sesuatunya berjalan dengan baik dalam administrasi negara, terutama pengawasan *preventif*²⁷. Lebih lanjut Prajudi Atmosudirdjo²⁸, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Rosa Uylenburg mengungkapkan: "*The competent authority for the enforcement (administrative enforcement of environmental law) is the authority that is also competent to grant a license*"²⁹.

Beberapa negara maju telah pula menerapkan pengaturan tentang pengawasan sebagai sarana penegakan hukum lingkungan administratif terhadap pencemaran lingkungan, seperti Amerika Serikat, Belanda, Jepang dan Singapura. Dalam Pasal 114 "*Clean Air Act*" (CAA) Amerika Serikat, memformulasikan pengawasan penataan persyaratan perizinan dalam rangka pengendalian pencemaran lingkungan dengan maksud untuk mengembangkan penegakan hukum lingkungan³⁰.

Pasal 90 "*Wet inzake de Luchtverontreiniging*" (W.l.v) Belanda, menyatakan pengawasan dalam pengendalian pencemaran lingkungan mengacu Pasal 18 "*Wet Milieubeheer*" (Wm). Instansi yang berwenang menerbitkan izin lingkungan melakukan pengawasan untuk mencegah pencemaran lingkungan atas dasar Pasal 90 W.l.v. jo. Pasal 18.4 Wm³¹. Prosedur pengawasan diatur dalam "*Chapter 5.2, General Administrative Law Act (GALA)*"³² *Algemene wet bestuursrecht* (Awb, *Wet van 4 Juni 1992*, Stb. 1992 Nr. 315) yang mulai berlaku efektif 1 Januari 1994³³.

Negara Jepang mengatur masalah pengawasan pada Pasal 22-24 *Air Pollution Control Law* (APCL), pengawasan dilakukan pada "*stationary sources*" dan "*motor vehicles sources*", yang mampu meningkatkan efektifitas pengendalian pencemaran lingkungan³⁴.

Singapura mengembangkan tata laksana penegakan hukum lingkungan administratif melalui pengawasan dan "*record keeping*" / "*proper records*" maupun peringatan "*verbally*

²⁵ Hamrat Hamid dan Bambang Pramudyanto, *Pengawasan Industri Dalam Pengendalian Pencemaran Lingkungan*, Edisi I, Granit, Jakarta, 2007, hal. 29.

²⁶ Siti Sundari Rangkuti, "*Izin Lingkungan Sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran Lingkungan*", Kursus Perizinan Lingkungan Sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran Lingkungan, Komisi Kerja Hukum Lingkungan BKPSL-Indonesia dan Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH), Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, Surabaya, 6-7 Juni 2000.

²⁷ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 80.

²⁸ *Ibid*, hlm 81.

²⁹ Rosa Uylenberg, *General Principles of Administrative Enforcement*, Centre for Environmental Law, University of Amsterdam, CELA, 2001, h. 1. A.Q.C. Tak, *De Algemene Wet Bestuursrecht: Het Nieuwe Bestuurs-procesrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993, h. 242.

³⁰ EPA, *Sources Self-Monitoring, Reporting, and Recordkeeping Requirements: International Comparison – Environmental Compliance and Enforcement Capacity Building Resource Document*, August, 1998, h. 1-2).

³¹ *Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Environmental Management Act, The Netherlands, 1997*, h. 113. Koninklijke Vermande, *Milieuwetgeving Teksten 1999/2000*, Lelystad, 1999, h. 4-87.

³² J.G. Brouwer and A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998, h. 49.

³³ G.H. Addink, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Kluwer, Deventer, 1999, h. v.

³⁴ Environment Agency, *Environmental Laws and Regulations in Japan (II) Air*, Japan, 1987, h. 19-20.

as well as in writing" untuk menjamin penataan terhadap peraturan perundang-undangan (pengendalian pencemaran lingkungan). Namun, penerapan sanksi paksaan pemerintahan dikaitkan dengan sanksi pidana dan perdata sebagaimana halnya dengan setiap penyelesaian yuridis permasalahan lingkungan pada umumnya³⁵.

Pengawasan dari sudut pandang Hukum Administrasi Negara (HAN) adalah, mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan, dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi. Pengawasan dari optik HAN adalah terletak pada HAN itu sendiri, sebagai landasan kerja atau pedoman bagi administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat yang *conditi sin quanon*, berfungsi secara³⁶ :

1. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara ;
2. Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa ;
3. Stabilitatif, sebagai pemelihara (termasuk kedalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat ;
4. Perfektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat ; dan
5. Korektif, baik warga negara maupun administrasi negara dalam terhadap mendapatkan keadilan ;

Pengawasan merupakan sebuah awal dari suatu penegakan hukum lingkungan, pengawasan yang

lemah pasti tidak mendukung suatu penegakan hukum lingkungan administratif.

Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sebagai penerbit izin lingkungan mempunyai kewajiban untuk melakukan pengawasan atas kepatuhan pemegang izin terhadap syarat-syarat lingkungan baik yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, sebagai syarat-syarat umum, maupun yang ditentukan dalam izin lingkungan, sebagai syarat khusus. Kewenangan ini selanjutnya akan dilimpahkan kepada pejabat pengawas lingkungan hidup, baik di daerah maupun pusat.

Penulis meyakini bahwa tindakan pengawasan merupakan bagian dari penegakan hukum administrasi oleh eksekutif bila dilakukan dengan baik dan benar, maka akan dapat mencegah terjadinya atau meminimalisir pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, sedangkan hukum pidana kita fungsikan sebagai *ultimum remedium*.

Pejabat Pengawas Lingkungan diberi kewenangan cukup besar dalam perundangan, seperti : melakukan pemantauan, meminta keterangan, membuat salinan dari dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan, memasuki tempat tertentu, memotret, membuat rekaman audio visual, mengambil sampel, memeriksa peralatan, memeriksa instalasi dan/atau alat transportasi, menghentikan pelanggaran tertentu³⁷.

Pengawasan dilakukan untuk mengetahui tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam pengawasan dilakukan pemeriksaan (*inspection*) melalui deteksi pelanggaran hukum.

2). Tindakan Represif Penerapan Sanksi

Setelah tindakan pengawasan dilakukan dengan baik, maka pejabat pengawas lingkungan hidup merekomendasikan hasil pengawasannya kepada pejabat pemberi izin.

Penerapan sanksi administrasi merupakan konsekuensi lanjutan dari tindakan pengawasan : *Once supervising apparatus found legal violation related to air pollution legislation (i.e. environmental licensing, air quality standards, emission standards, etc.) committed by industry (or users of motor vehicles), administrative*

³⁵ Foo Kim Boon, Lye Lin Heng and Koh Kheng Lian, *Environmental Protection: The Legal Framework*, IUCN/APCEL/UNEP Programme, Singapore, 1997, h. 112-113.

³⁶ Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, yang dikutip oleh Diana Halim Koentjoro, Arti, Cara dan Fungsi Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Ditinjau Dari Optik H.A.N, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Penyunting SF. Marbun et.al, FH UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 268.

³⁷ Pasal 74 UUPPLH.

*sanctions was consequently enforce*³⁸.

Penerapan sanksi administrasi secara konsisten, terutama yang bersifat pemulihan keadaan (misalnya paksaan pemerintahan = *bestuursdwang*) sangat diperlukan untuk mendukung terwujudnya pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sebagaimana tertuang dalam Deklarasi Stockholm 1972 dan Deklarasi Rio de Janeiro 1992.

Jepang mengedepankan aspek penegakan hukum lingkungan administratif dalam pengendalian pencemaran lingkungan daripada "*criminal sanctions*". APCL Jepang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat dan Propinsi untuk menerapkan sanksi administrasi: perbaikan atau penutupan instalasi ("*to improve or to suspend operations*") dan tindakan paksa ("*coercive measures*") yang didahului dengan peringatan. Jepang mengutamakan penerapan sarana pengawasan dan insentif ekonomi serta "*reward a firm's positive environmental performance*" dalam pengendalian pencemaran lingkungan³⁹.

Di Belanda, penerapan sanksi administrasi terhadap kasus pencemaran lingkungan atas dasar Pasal 90 W.I.v. merujuk *Artikel 18.2- 18.16 Wm* yang menurut D. van der Meijden terdiri atas: "*het toepassen van bestuursdwang*" (penerapan paksaan pemerintahan), "*het opleggen van een dwangsom*" (pembebanan uang paksa), dan "*het intrekken van een vergunning*" (pencabutan izin)⁴⁰.

CAA Amerika Serikat menuangkan sanksi administrasi sejenis "denda administrasi" dengan istilah "*administrative penalty*" tanpa disertai

jumlah minimum dan maksimumnya. CAA memberikan kewenangan kepada EPA untuk memperkirakan tingkat kepantasan dalam menerapkan "*administrative penalty*" terhadap badan usaha yang melanggar baku mutu emisi maupun persyaratan lingkungan lainnya. Penetapan sanksi ini tidak boleh kurang dari nilai ekonomik yang telah dinikmati pelanggar selama tidak mentaati persyaratan perizinan lingkungan⁴¹.

Dalam hukum administrasi, sanksi adalah alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi negara.

Menurut Rasjidi, ada 4 unsur sanksi dalam hukum administrasi negara, yaitu⁴² :

1. Alat kekuasaan (*matchmiddelen*) ;
2. Bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*) ;
3. Digunakan oleh pemerintah (*overheid*) ; dan
4. Sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*) ;

Bila ditinjau dari segi sasarannya, dalam hukum administrasi dikenal pula 2 macam sanksi, yaitu⁴³ :

- a. Sanksi repatoir, artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula, sebelum atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legal situatie*). Misalnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), pengenaan uang paksa (*dwangsom*) ;
- b. Sanksi punitif, adalah sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang. Misalnya berupa denda administrasi ;

Penerapan sanksi administrasi mempunyai beberapa kelebihan jika dibandingkan dengan jenis sanksi lain, baik sanksi pidana maupun perdata. Sanksi pidana ditujukan pada pelanggar agar menimbulkan rasa jera atau nestapa. Sanksi

³⁸ G.H. Addink, *Enforcement of Environmental Law in a Comparative Perspective: National, European and International Law, Literature*, Institute of Constitutional and Administrative Utrecht University, Utrecht, 2002, h. 148.

³⁹ Julian Grasser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, *Environmental Law in Japan*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1981, h. 259.

⁴⁰ D. van der Meijden, *Praktisch Milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996, h. 186. Hal ini juga mendapatkan perhatian serius dalam Th.G. Drupsteen et al., *De Toekomst van de Wet Milieubeheer*, Schoordijk Instituut Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Rijksuniversiteit Leiden, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1998.

⁴¹ Takdir Rahmadi, *Pengaturan Hukum Tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998, h. 282-283.

⁴² L. Rasjidi Wyasa P, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 50.

⁴³ S Wignyoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.

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 pelaku⁴⁴. Pusat perhatian dari sanksi administrasi adalah pada terjaganya lingkungan hidup dari pencemaran maupun perusakan lingkungan.

Dari segi sasarannya, jenis sanksi administrasi dapat berupa, sanksi *reparatoir*, artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang*, *dwangsom*). Sanksi *punitif*, artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif. Sanksi *regresif*, artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan,

Sanksi administrasi dipandang lebih efektif dalam menindak pelaku usaha atau kegiatan yang melanggar ketentuan perundangan. Karena peneraan sanksi administrasi bertujuan untuk : a. melindungi lingkungan hidup dari pencemaran dan/atau perusakan akibat dari suatu usaha dan/atau kegiatan, b. menanggulangi pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, c. memulihkan kualitas lingkungan hidup akibat pecemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, d. memberi efek jera bagi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melanggar peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan ketentuan dalam izin lingkungan.

Penerapan sanksi Administratif diatur dalam pasal 71 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan Jo. Permen Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,

meliputi: teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan dan/atau izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pencabutan izin lingkungan.

B. Law On The Book v Law In Action

Ketentuan yang telah diatur dalam perundangan yang cukup bagus tersebut, dengan kewenangan pejabat pengawas lingkungan yang cukup luas, kalau dilaksanakan dengan baik, maka pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan dapat dipastikan tidak terjadi atau dapat diminimalisir. Namun dalam kenyataannya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan tetap saja terjadi.

Berdasarkan hasil diskusi penulis dengan mantan Kepala Dinas Lingkungan Hidup Banda Aceh dan sekedar informasi dari Kepala Dinas Lingkungan Kabupaten Kuningan Jawa Barat, serta sekedar diskusi dengan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung, ternyata di daerah mereka Banda Aceh dan Kuningan belum ada Pejabat Pengawas Lingkungan dimaksud. Kemudian alasan yang hampir seragam kurang anggaran operasional, kekurangan SDM, kekurangan kualitas SDM yang ada, kurang sarana prasarana penunjang. Tugas pejabat pengawas lingkungan dilakukan oleh pejabat struktural, bahkan oleh Satpol PP.

Selain itu sistem otonomi daerah mempengaruhi pemda untuk lebih memprioritaskan mengejar sebanyak-banyaknya pendapatan asli daerah (PAD), bila perlu mengorbankan lingkungan, sanksi administrasi hampir tidak diterapkan.

Secara komprehensif Mas Achmad Santosa menyatakan bahwa seluruh aspek penegakan hukum lingkungan di Indonesia sangatlah lemah, termasuk penegakan hukum administrasi, yang disebabkan beberapa faktor antara lain⁴⁵ :

1. Tidak adanya konsep, strategi dan program yang jelas dalam memberdayakan penegakan hukum lingkungan administrasi, tennasuk di dalamnya niat serta tekad untuk mendayakan

⁴⁴ Harry Agung Ariefianto, *Penerapan Sanksi Administrasi Pencemaran Lingkungan Hidup Akibat Kegiatan Industri*, Unnes Law Journal, Vol. 4 No. 1, 2015, hlm. 87.

⁴⁵ Mas Achmad Santosa, *Pengembangan dan Penegakan Hukum Administrasi di Bidang Lingkungan Hidup dalam Konteks Otonomi Daerah*, Makalah disampaikan dalam Environmental Law and Enforcement Training, Indonesia-Australia Specialised Training Project, di Semarang, 29 April - 4 Mei 2002, him. 3.

- izin sebagai alat pengendalian dampak lingkungan ;
2. Ketiadaan konsep, strategi dan program tersebut jelas berpengaruh pada skala prioritas program ;
 3. Proses perizinan dilakukan secara tertutup antara regulator dengan penerima izin yang memudahkan terjadi penyelewengan mandat dan kewenangan oleh regulator ;
 4. Oleh karena tidak ada niat dan tekad untuk mendayagunakan izin sebagai alat pengendalian dampak lingkungan, maka izin yang ada pun pada umumnya tidak mencantumkan persyaratan-persyaratan lingkungan yang bersifat operasional dan mudah dipahami ;
 5. Pemberian izin selama ini dipersepsikan sebagai sumber pendapatan para pejabat yang berurusan dengan izin, sehingga keputusan yang diambil tidak didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan objektif, rasional, dan hukum yang berlaku ;

Berdasarkan kelemahan-kelemahan yang teridentifikasi oleh Mas Ahmad Santosa tersebut, maka akan sulit bagi pejabat pemberi izin untuk memberikan sanksi administrasi apalagi sanksi pencabutan izin.

Kemudian terhadap kelemahan penegakan hukum administrasi tersebut Direktur Pengaduan Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan menyatakan perlu penguatan melalui⁴⁶ :

1). Instrumen Pengawasan

- a. Kepastian Insentif dan bagi Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup di Daerah
Awal tahun 2015, tercatat jumlah PPLH aktif di seluruh Indonesia 126 orang, 71 orang di antaranya PPLH Daerah. Tidak semua menjabat sebagai fungsional. Faktor penyebabnya diantaranya :
 1. Pejabat bersangkutan mengemban tanggung jawab sebagai pejabat struktural, sehingga tidak bisa menjalankan tugas sebagai PPLH

mengingat PPLH harus menjabat sebagai pejabat fungsional;

2. Beban tugas PPLH yang beresiko cukup tinggi tidak diimbangi insentif yang lebih baik. Karena hal ini juga, pegawai di daerah tidak termotivasi untuk menjadi PPLH;
 3. Bagi pegawai di daerah yang telah mendapat pelatihan PPLH, sulit memenuhi syarat diangkat sebagai pejabat fungsional PPLH sesuai Permen PAN-RB 39/2011.2. Hal ini sebagian besar disebabkan keadaan birokrasi di daerah tidak mendukung seperti sulitnya mendapatkan izin atasan atau kebijakan penetapan tugas, pokok, fungsi dan jabatan yang belum menerapkan prinsip *right man in the right place*;
 4. Tidak ada lokasi anggaran yang cukup untuk memenuhi tunjangan sebagai PPLH daerah.
Kekurangan PPLH ini berakibat banyak industri yang akhirnya tidak bisa diawasi.
- b. Pengawasan harus jelas dan konsisten
Instansi atau pejabat yang berwenang tidak melakukan pengawasan kepada semua industri yang berada di bawah kewenangannya. Adapun bentuk pendekatan lain untuk mendorong ketaatan industri, seperti Proper dan pembinaan, dilaksanakan tanpa mekanisme yang koheren dengan pengawasan.
 - c. Pengawasan secara rutin
Tidak berjalan dengan baik, umumnya pemerintah daerah tidak melakukan pengawasan secara rutin terhadap semua pemegang izin. Selain alasan keterbatasan PPLH di daerah dan anggaran, bahwa ada yang berpendapat pengawasan rutin dapat digantikan dengan Proper⁴⁷.
 - d. Kualitas Kinerja Penanganan Pengaduan perlu Ditingkatkan
Hasil verifikasi atas pengaduan tidak ditindaklanjuti secara optimal, bahkan masih terdapat temuan di mana pengaduan yang disampaikan tidak ditindaklanjuti dengan alasan tidak tersedia anggaran untuk melakukan verifikasi.
 - e. Perlu ada Konsistensi dalam Koordinasi Pengawasan

⁴⁶ Paparan Direktur Pengaduan, Pengawasan dan Sanksi Administrasi tentang Pengawasan dan Sanksi Administrasi yang disampaikan pada diskusi terfokus “Mekanisme Perizinan, Pengawasan, dan Penguatan Sanksi Administrasi setelah Penggabungan Kementerian Lingkungan Hidup dengan Kementerian Kehutanan” pada Rabu, 4 November 2015.

⁴⁷ Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup (Proper).

Dalam hal Menteri melakukan pengambilalihan kewenangan melakukan pengawasan yang dimiliki daerah, masalah yang ditemukan di lapangan adalah:

1. Pengawas dari pusat kesulitan menelusuri dokumen usaha atau kegiatan untuk kebutuhan pengawasan;
2. Pihak pemerintah daerah merasa tidak ada kepastian mengenai peran mereka pasca kewenangan mengawasi tersebut diambil alih.
3. Tidak ada kriteria jelas dalam memilih usaha/kegiatan yang akan diawasi.
4. Pemerintah provinsi melakukan pengawasan terhadap usaha/kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan bupati/walikota karena bupati/ walikota dianggap tidak mengawasi. Padahal aturan tentang ini belum ada;
5. Tidak ada prosedur yang jelas tentang mekanisme perbantuan PPLH dari wilayah administratif lain.
- f. Memperjelas posisi Proper dalam kerangka pengawasan.

2). Perlu Kejelasan Penjatuhan Sanksi Administrasi

- a. Penjatuhan sanksi harus jelas dan konsisten, karena :
 1. Pelanggaran yang sama persis direspon dengan pendekatan berbeda.
 2. Memberi kelonggaran dalam pelaksanaan sanksi.
- b. Memperjelas prosedur *second-line enforcement*. Dikarenakan ada bias persepsi dalam penjatuhan sanksi : (i) sanksi seharusnya dijatuhkan oleh pihak yang melakukan pengawasan; atau, (ii) sanksi tetap dijatuhkan oleh penerbit izin. Demikian pula bila pengawasan diambil alih oleh menteri juga masih terbagi dalam dua persepsi tersebut.

Dari data diatas jelas menunjukkan bahwa pemerintah belum serius memberdayakan penegakan hukum lingkungan administrasi, sehingga fungsi pengawasan belum optimal dilaksanakan. Hal ini berdampak pula pada jaranganya penjatuhan sanksi administrasi.

Masih banyaknya terjadi pencemaran dan perusakan lingkungan yang berdampak luas terhadap kehidupan manusia (sebagaimana dapat kita ikuti dari mass media), dapat disimpulkan

bahwa peran penegakan hukum lingkungan administrasi oleh eksekutif sangat lemah, dan perlu mendapat penguatan untuk dapat berperan secara optimal, agar dapat menjadi garda terdepan dalam penegakan hukum lingkungan.

IV. KESIMPULAN

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Penegakan hukum administrasi sebagai garda terdepan dari penegakan hukum lingkungan hidup belum dilaksanakan secara optimal. Hal tersebut berdampak luas terhadap kegagalan penegakan hukum lingkungan secara keseluruhan.

Pemerintah (khususnya Kementerian Lingkungan Hidup dan instansi terkait) harus mengalokasikan dana untuk penegakan hukum administrasi lingkungan. Untuk mengatasi kelemahan penegakan hukum administrasi lingkungan harus diusahakan pengadaan pengawas lingkungan yang cukup, baik ditingkat pusat dan daerah harus dilakukan dalam waktu secepatnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 45-46, dikutip kembali oleh Teguh Sulistina & Aria Zurnetti, Hukum Pidana: Horizon Baru Pasca Reformasi, Jakarta, Rajawali Pers, 2011.
- De Haan P, et, all, *Bestuurrecht in"de sociale Rechtsstaat*, deel I, Kluwer, Deventer, 1986, hlm 9.1, dalam Philipus M. Hadjon, Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, Jurnal Hukum No A Vol. 2 .1995.
- D. van der Meijden, *Praktisch Milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996, h. 186. Hal ini juga mendapatkan perhatian serius dalam Th.G. Drupsteen et al., *De Toekomst van de Wet Milieubeheer*, Schoordijk Instituut Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Rijksuniversiteit Leiden, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1998.
- Environment Agency, *Environmental Laws and Regulations in Japan (II) Air*, Japan, 1987.
- Foo Kim Boon, Lye Lin Heng and Koh Kheng Lian, "Environmental Protection: The Legal Framework" dalam IUCN/APCEL/UNEP

- Programme, Teaching Environmental Law at University Level, National University of Singapore, Singapore, 11 June 1997.
- G.H. Addink, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Kluwer, Deventer, 1999.
-, *Enforcement of Environmental Law in a Comparative Perspective: National, European and International Law*, Literature, Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University, Utrecht, 2002.
- Hamrat Hamid dan Bambang Pramudyanto, *Pengawasan Industri Dalam Pengendalian Pencemaran Lingkungan*, Edisi I, Granit, Jakarta, 2007.
- Harry Agung Ariefianto, Penerapan Sanksi Administrasi Pencemaran Lingkungan Hidup Akibat Kegiatan Industri, *Unnes Law Journal*, Vol. 4 No. 1, 2015.
- J.B.J.M ten Berge, *Course Book, Recent Development in General Administrative Law in the Netherlands*, yang dikutip oleh Reynaldo Sembiring (dkk), Edisi Pertama, Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Indonesia Center for Environmental, Jakarta, 2014.
- J.G. Brouwer and A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998.
- Julian Grasser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, *Environmental Law in Japan*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1981.
- L Rasjidi Wyasa P, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993.
- Lukmanul Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia; Eksistensi Komisi-komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang, Puskasi Universitas Widyagama Malang dan Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans), Malang, 2010.
- Michael G. Faure dan Marjolein Visser. "Law and economics of environmental crime: a survey." *Pridobljeno* 10 (2003).
- Rosa Vivien Ratnawati, 2009, *Penegakan Hukum Administrasi di Bidang Lingkungan Hidup*, Jakarta: Kementerian Negara Lingkungan Hidup.
- Rosa Uylenberg, *General Principles of Administrative Enforcement*, Centre for Environmental Law, University of Amsterdam, CELA, 2001, h. 1. A.Q.C. Tak, *De Algemene Wet Bestuursrecht: Het Nieuwe Bestuursprocesrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Siti Sundari Rangkuti, "Izin Lingkungan Sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran Lingkungan", *Kursus Perizinan Lingkungan Sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran Lingkungan*, Komisi Kerja Hukum Lingkungan BKPSL-Indonesia dan Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH), Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, Surabaya, 2000.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Rosa Uylenberg, *General Principles of Administrative Enforcement*, Centre for Environmental Law, University of Amsterdam, CELA, 2001, h. 1. A.Q.C. Tak, *De Algemene Wet Bestuursrecht: Het Nieuwe Bestuursprocesrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- EPA, *Sources Self-Monitoring, Reporting, and Recordkeeping Requirements: International Comparison – Environmental Compliance and Enforcement Capacity Building Resource Document*, August, 1998.
- Ministry of Housing, *Spatial Planning and the Environment, Environmental Management Act, The Netherlands*, 1997, h. 113. Koninklijke Vermande, *Milieuwetgeving Teksten 1999/2000*, Lelystad, 1999.
- Philipus M. Hadjon, "Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup" dalam B. Arief Sidharta, ed., ed., *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak (Sebuah Tanda Mata bagi 70 ahun Prof. Dr. Ateng Syafrudin. S.H)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, yang dikutip oleh Diana Halim Koentjoro, *Arti, Cara dan Fungsi Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Ditinjau Dari Optik H.A.N, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Penyunting SF. Marbun et.al, FH UII Press, Yogyakarta, 2001.

- Mas Achmad Santosa, Pengembangan dan Penegakan Hukum Administrasi di Bidang Lingkungan Hidup dalam Konteks Otonomi Daerah, Makalah disampaikan dalam Environmental Law and Enforcement Training, Indonesia-Australia Specialised Training Project, di Semarang, 29 April - 4 Mei 2002.
- M Danusaputro, Hukum Lingkungan Buku I : Umum, Binacipta, Bandung, 1985.
- Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan*, Indonesian Centre For Environmental Law, Jakarta, 2001.
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Siti Sundari Rangkuti, "Penegakan Hukum Lingkungan Administratif di Indonesia", Pro Justitia, Tahun XVII, No, 1 Januari 1999.
- Supriadi, Hukum Lingkungan di Indonesia, sebuah Pengantar, Jakarta, Sinar Grafika, 2005.
- Syahrul Machmud, Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia,
- S Wignyosoebroto, Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Takdir Rahmadi, Pengaturan Hukum Tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun di Indonesia, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998.
- Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001.