



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i4>

Received: 25 Mei 2024, Revised: 8 Juni 2024, Publish: 12 Juni 2024

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Penegakan Hukum Administrasi Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia

Samhan Nafi' BS¹

¹Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

Email: samhan.nafi.bs@gmail.com

Corresponding Author: samhan.nafi.bs@gmail.com

Abstract: *Environmental law enforcement aims to ensure compliance with environmental law regulations and requirements, both general and individual, through administrative, criminal, and civil law approaches. This research examines the position of administrative law enforcement in the environmental field and its development after changes in related laws. Using doctrinal legal research methods with secondary data from literature studies, the results show that administrative law enforcement plays an important role in protecting, managing, and restoring environmental quality. Its main advantage lies in its preventive nature through supervision and licensing, as well as its repressive nature through the application of administrative sanctions for violators. Changes in the law on environmental protection and management cause the licensing mechanism to change, which affects aspects of supervision and the application of administrative sanctions in administrative law enforcement in the environmental sector.*

Keywords: *Law Enforcement, Environment, Administrative Sanctions*

Abstrak: Penegakan hukum lingkungan bertujuan memastikan ketaatan terhadap regulasi dan persyaratan hukum lingkungan, baik umum maupun individual, melalui pendekatan hukum administrasi, pidana, dan perdata. Penelitian ini mengkaji kedudukan penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup dan perkembangannya setelah perubahan undang-undang terkait. Menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dengan data sekunder dari studi kepustakaan, hasilnya menunjukkan bahwa penegakan hukum administrasi memainkan peran penting dalam melindungi, mengelola, dan memulihkan kualitas lingkungan. Keunggulan utamanya terletak pada sifat preventif melalui pengawasan dan perizinan, serta sifat represif melalui penerapan sanksi administratif bagi pelanggar. Perubahan undang-undang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menyebabkan mekanisme perizinan berubah, yang mempengaruhi aspek pengawasan dan penerapan sanksi administratif dalam penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup.

Kata Kunci: Penegakan Hukum, Lingkungan Hidup, Sanksi Administratif

PENDAHULUAN

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia telah berlangsung dalam proses yang panjang, sejalan dengan perkembangan pengelolaan lingkungan hidup secara global. Kesadaran pentingnya akan perlindungan lingkungan hidup di dunia internasional telah memantik berlangsungnya pertemuan-pertemuan antar negara di dunia yang pada akhirnya melahirkan beberapa kesepakatan yang dideklarasikan dan bertransformasi menjadi instrumen hukum internasional lunak (*soft law international instruments*).¹ *Soft law instruments* tersebut antara lain *Stockholm Declaration on the Human Environment* di tahun 1972, *World Charter for Nature* di tahun 1982, *Rio Declaration on Environment and Development* di tahun 1992, dan *World Summit on Sustainable Development* tahun 2002 di Johannesburg.

Dalam perkembangannya di Indonesia, kemudian dilakukan integrasi terhadap prinsip-prinsip hukum lingkungan global ke dalam sistem hukum nasional. Integrasi tersebut melalui ratifikasi hukum internasional atau pengadopsian secara langsung prinsip-prinsip hukum tersebut ke dalam peraturan perundang-undangan nasional.² Namun demikian, proses implementasi di tingkat peraturan di Indonesia baru dapat dimulai satu dekade pasca *Stockholm Declaration*, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Setelahnya dibutuhkan waktu lima belas tahun untuk menata kembali administrasi lingkungan hidup Indonesia dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup pada tanggal 19 September 1997. Salah satu alasan penyusunannya adalah karena berkembangnya kesadaran dan gaya hidup masyarakat mengenai pengelolaan lingkungan hidup, sehingga materi undang-undang sebelumnya perlu disempurnakan.³

Pasca reformasi, dilakukan perubahan atas UUD NRI Tahun 1945 yang salah satunya menambahkan ketentuan Pasal 28 huruf H ayat (1) yang menyatakan, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan." Ini merupakan pertama kalinya hak atas lingkungan hidup diakui sebagai hak asasi manusia dan menjadi hak konstitusional setiap warga negara Indonesia dalam konstitusi. Hal ini berarti negara bertanggung jawab untuk mengelola dan menjaga lingkungan hidup, yang meliputi sumber daya alam, sumber daya budaya, dan sumber daya manusia. Selain itu, setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.⁴

Meski penguatan telah dilakukan dari sisi konstitusi, namun hal ini tidak seiring sejalan dengan kondisi nyata di masyarakat. Ini dibuktikan dengan laju turunnya kualitas lingkungan hidup, berkurangnya tutupan hutan, dan munculnya berbagai kejadian pelanggaran lingkungan hidup di seluruh Indonesia. Menyikapi kondisi tersebut, dibentuklah undang-undang lingkungan hidup yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU Nomor 32 Tahun 2009). Versi ketiga dari undang-undang lingkungan hidup ini merupakan perubahan atau modifikasi yang paling signifikan jika dibandingkan dengan konsep pengelolaan lingkungan

¹ Laode M. Syarif dan Andri G. Wibisana, ed., *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus*, (Jakarta: Kemitraan Partnership, USAID, dan The Asia Foundation, 2014), hlm. 40-41.

² *Ibid.*, hlm. 69.

³ Kristianto Pustaha Halomoan, "Tantangan Pengaturan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasca Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 dan Pasca Pandemi Covid 2019," *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 5, No. 3 (2021), hlm. 524.

⁴ Maret Priyatna, "Penerapan Konsep Konstitusi Hijau (*Green Constitution*) di Indonesia sebagai Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4 (2010), hlm. 122.

hidup di dua undang-undang sebelumnya. Hal ini merupakan respon terhadap memburuknya kualitas lingkungan hidup di Indonesia.⁵

Pada perkembangan selanjutnya, sebagai upaya untuk mendorong perekonomian yang lebih kuat, diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja di penghujung tahun 2020. Sebagai *omnibus law*, undang-undang ini mengubah banyak undang-undang termasuk UU Nomor 32 Tahun 2009. Langkah ini diikuti dengan pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut PP Nomor 22 Tahun 2021) sebagai pelaksananya. Namun pada akhirnya, setelah terjadi pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi dan tindak lanjut oleh pemerintah, undang-undang mengenai cipta kerja berganti menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Nomor 6 Tahun 2023 Cipta Kerja). Maka pengaturan mengenai Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup kini diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 dan perubahannya di dalam UU Nomor 6 Tahun 2023.

Penegakan hukum merupakan langkah penting yang perlu dilakukan untuk menjamin ketaatan masyarakat dan pelaku usaha terhadap peraturan dan perizinan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, setelah ditetapkannya kebijakan pengelolaan lingkungan hidup melalui undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Tujuan penegakan hukum di bidang lingkungan hidup adalah untuk menjamin ketaatan terhadap norma dan ketentuan yang digariskan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat individual. Hal ini dicapai melalui penerapan langkah-langkah pengawasan dan penegakan sanksi administratif, pidana, dan perdata.

Pelaksanaan sanksi pemerintahan berfungsi sebagai suatu keputusan (ketetapan) yang memberikan beban, mencerminkan sifat hakikat dari sanksi tersebut. Dalam hal ini penguasa menerapkan asas kecermatan sebagai bagian dari asas umum pemerintahan yang layak. Pada prinsipnya sanksi administratif memiliki tujuan yang berbeda dengan sanksi pidana. Sanksi administratif berfokus pada perbuatan pelanggaran, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada pelanggar dengan memberikan hukuman berupa penderitaan. Sanksi administratif bertujuan menghentikan perbuatan pelanggaran dan bersifat reparatif, yakni memulihkan keadaan seperti semula.⁶

Perbedaan lainnya terletak pada tindakan penegakan hukumnya. Pejabat tata usaha negara menerapkan sanksi administratif tanpa perlu melalui prosedur pengadilan, sementara sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim melalui proses peradilan pidana. Badan tata usaha negara dapat mengenakan sanksi hanya jika mereka mengetahui adanya pelanggaran nyata terhadap peraturan perundang-undangan. Untuk itu, mereka menugaskan pegawai yang bertugas melakukan pengawasan. Pengawasan ini menjadi syarat penting bagi penerapan sanksi dan juga mendukung proses penegakan hukum. Selain itu dalam hukum administrasi negara, dikenal adanya beberapa jenis sanksi administratif yang bersifat khas, antara lain paksaan pemerintahan (*administrative coercion/bestuursdwang*), penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*), dan pengenaan denda administratif.⁷

Penegakan hukum administrasi dianggap penting dalam menangani masalah lingkungan karena fokus utamanya pada gagasan pengurangan sumber pencemar dan perusak. Oleh karena itu, mekanisme penegakan hukum administrasi dianggap memberikan

⁵ Halomoan, "Tantangan Pengaturan Perlindungan," hlm. 525.

⁶ Dwi Haryati, *et al.*, *Hukum Administrasi Negara: Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, dan Kasus*, (Depok: Rajawali Pers, 2024), hlm. 287-288.

⁷ *Ibid.*

perlindungan konstitusional yang lebih besar untuk “hak atas lingkungan yang bersih dan sehat”. Menempatkan penegakan hukum sebagai prioritas yang lebih tinggi melalui hukum administrasi dianggap dapat meningkatkan efektivitas perlindungan “hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat” sebagai hak asasi manusia yang mendasar bagi semua individu warga negara.⁸

Penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dan represif, tergantung pada sifat dan efektivitasnya. Dalam penegakan hukum preventif, pihak berwenang secara aktif mengawasi kepatuhan terhadap peraturan, meskipun tidak ada kejadian konkret yang menunjukkan pelanggaran. Mereka menggunakan berbagai instrumen untuk memastikan kepatuhan, seperti penyuluhan, pemantauan, dan pengawasan, termasuk pengambilan sampel. Pejabat pemerintah yang berwenang memegang peran utama dalam memberikan izin dan mencegah pencemaran lingkungan. Sementara itu, penegakan hukum represif terjadi ketika pihak berwenang menemukan pelanggaran peraturan dan bertindak untuk segera menghentikan perbuatan tersebut.⁹

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan dijawab melalui penelitian ini adalah, *Pertama*, bagaimana kedudukan penegakan hukum administrasi dalam bidang lingkungan hidup? *Kedua*, bagaimana perkembangan penegakan hukum administrasi dalam bidang lingkungan hidup pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Cipta Kerja?

METODE

Bentuk penelitian dalam penulisan ini yakni penelitian hukum doktrinal (normatif), yaitu suatu penelitian hukum yang mempergunakan sumber data sekunder. Penelitian ini dititikberatkan pada masalah yuridis kedudukan penegakan hukum administrasi dalam bidang lingkungan hidup serta perkembangannya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 yang mengubah sebagian materi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif, yakni suatu pendekatan penelitian yang bertujuan mendeskripsikan atau menggambarkan suatu kejadian atau fenomena yang ada secara faktual, sistematis, dan akurat. Selain itu, untuk menguatkan argumentasi dalam menjawab permasalahan, dalam penulisan ini akan mengutip teori-teori hukum dan pendapat-pendapat hukum dari tulisan-tulisan yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Pengumpulan data pada penelitian ini dengan studi kepustakaan (*library research*) dan juga penelusuran bahan hukum secara daring.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penegakan Hukum Administrasi di Bidang Lingkungan Hidup

Penegakan hukum administrasi dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yang juga dikenal sebagai penegakan hukum lingkungan administrasi, termasuk dalam lingkup hukum administrasi. Penegakan hukum administrasi di sektor lingkungan merupakan metode untuk menegakkan hukum lingkungan yang dimiliki pemerintah. Pada hakikatnya studi hukum administrasi mencakup juga ranah penegakan hukum administrasi di bidang pengelolaan lingkungan, khususnya yang berkaitan dengan pengawasan pemerintah terhadap keputusan, seperti perizinan, yang dibuat oleh pemerintah.¹⁰

⁸ Nurul Listiyani, Muzahid Akbar Hayat, dan Ningrum Ambarsari, “Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan: Rekonstruksi Materi Muatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,” *Jurnal Al’Adl*, Vol. XIII, No. 1 (2020), hlm. 117-118.

⁹ Dindin M. Hardiman, “Asas Ultimum Remedium dalam Penegakan Hukum Administrasi Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,” *Galuh Justisi*, Vol. 4, No. 2 (2016), hlm. 157.

¹⁰ Syarif dan Wibisana, Ed., *Hukum Lingkungan*, hlm. 496-497.

Penegakan hukum lingkungan secara administratif dapat bersifat preventif dan represif. Pengawasan administratif digunakan untuk penegakan hukum lingkungan yang bermakna preventif, sedangkan sanksi administratif digunakan untuk penegakan hukum yang bermakna represif. Tujuan dari pengawasan dan sanksi administratif adalah untuk memastikan kepatuhan masyarakat terhadap peraturan hukum lingkungan administratif.¹¹

Langkah terpenting dalam mencapai kepatuhan terhadap peraturan adalah memastikan bahwa hukum lingkungan ditegakkan dengan menggunakan perangkat hukum administratif. Hal ini sering dianggap sebagai tahap awal dalam proses mencapai kepatuhan karena jika instrumen hukum administrasi lingkungan dikelola dan ditegakkan dengan benar, maka tidak perlu ada proses pengadilan lingkungan yang sesungguhnya. Secara umum tujuan utama penegakan hukum lingkungan bukanlah untuk memberikan hukuman atas pencemaran atau kerusakan lingkungan, melainkan untuk menghindari degradasi lingkungan dan memulihkan kualitas dan daya dukung lingkungan.¹²

Jika dibandingkan dengan instrumen hukum pidana dan perdata, penggunaan instrumen hukum lingkungan administratif dalam penegakan hukum lingkungan memiliki beberapa kelebihan yang tidak boleh diabaikan. Mas Ahmad Santosa menyebutkan beberapa aspek positif tersebut sebagai berikut:

- a. Penggunaan penegakan hukum administrasi sebagai strategi preventif di sektor lingkungan memiliki potensi untuk ditingkatkan.
- b. Penegakan hukum administrasi yang lebih bersifat preventif berpotensi untuk lebih hemat dari segi biaya dibandingkan dengan penegakan hukum pidana dan perdata.
- c. Pendanaan penegakan hukum administrasi mencakup biaya pengawasan lapangan dan pengujian laboratorium secara berkala, yang keduanya lebih hemat biaya daripada dengan cara pengumpulan bukti, investigasi lapangan, dan menyewa saksi ahli untuk menunjukkan hubungan sebab-akibat dalam perkara pidana dan perdata.¹³

Penegakan hukum lingkungan administrasi terutama melibatkan pengawasan lingkungan dan pengenaan hukuman administratif. Dengan melakukan pemantauan dengan cara yang sesuai sebagai komponen penegakan hukum lingkungan yang preventif, maka pelanggaran hukum administrasi dapat dicegah. Dengan demikian, terjadinya kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh pelanggaran tersebut dapat pula dicegah. Tidak diragukan lagi, pendekatan ini lebih unggul dibandingkan dengan mengenakan sanksi administratif yang besar setelah pelanggaran terjadi. Namun demikian, pentingnya penerapan sanksi administratif tetap tidak terpengaruh. Ketika penegakan hukum preventif terbukti tidak efektif dalam mencapai hasil yang diinginkan, atau ketika pelanggaran tetap terjadi meskipun telah dilakukan pengawasan yang ketat, maka penegakan hukum represif perlu dilakukan dengan menerapkan sanksi administratif. Tujuannya adalah untuk memaksa mereka yang melanggar hukum administratif dan menyebabkan pencemaran atau kerusakan lingkungan untuk mengambil langkah-langkah perbaikan.

Oleh sebab itu, meskipun pengawasan dilakukan dengan sangat hati-hati, tetap saja masih mungkin terjadi pelanggaran yang harus dibarengi dengan penjatuhan sanksi. Tanpa sanksi administratif, peraturan hanyalah dokumen yang tidak berarti dan dapat disimpangi oleh siapa saja. Maka hal yang juga konsisten dengan penegakan hukum lingkungan adalah penerapan sanksi administratif.

Pengawasan memiliki tujuan ganda untuk menjaga kepatuhan hukum dan mendeteksi pelanggaran dengan cepat, sehingga memungkinkan penerapan sanksi administratif dengan cepat jika terjadi pelanggaran hukum. Pengawasan dan penerapan sanksi administratif

¹¹ Bachrul Amiq, *Hukum Lingkungan: Sanksi Administrasi dalam Penegakan Hukum Lingkungan*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2013), hlm. 1.

¹² Listiyani, Hayat, dan Ambarsari, "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan," hlm. 122.

¹³ *Ibid.*, hlm. 123.

merupakan komponen integral dari penegakan hukum lingkungan administrasi, yang berfungsi sebagai tindakan pencegahan dan tindakan penegakan hukum.¹⁴

Secara teoretis, sebagai bagian dari pengelolaan lingkungan hidup, pengawasan pemerintah mencakup hal-hal berikut: pertama, pengawasan lingkungan hidup itu penting; kedua, tujuan pengawasan pemerintah adalah untuk menjaga atau melindungi supremasi hukum; dan ketiga, pengawasan pemerintah dapat memastikan bahwa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat digunakan dengan baik dan tetap berada dalam batas-batas kewenangannya. Keempat, supremasi hukum (*rechtmatigheid*) dan manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*) menjadi standar yang digunakan untuk mengukur dan mengevaluasi kewenangan dan tindakan pemerintah. Kelima, adanya korelasi antara tindakan dan ukuran yang telah ditetapkan. Keenam, jika ada indikasi akan terjadi ketidaksesuaian dari parameter, maka dapat dilakukan tindakan pencegahan. Ketujuh, apabila dari hasil perbandingan ternyata terjadi penyimpangan dari parameter, maka dilakukan tindakan hukum berupa pembatalan, pemilihan akibat yang akan muncul, dan tindakan disipliner terhadap pelaku.¹⁵

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengawasan lingkungan hidup berfungsi sebagai sarana atau mekanisme hukum untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap peraturan hukum administrasi lingkungan. Dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup, pelanggaran hukum administrasi menunjukkan bahwa telah terjadi pencemaran dan kerusakan fungsi dan kelestarian lingkungan hidup akibat kegiatan pembangunan. Sederhananya, lingkungan hidup telah berada dalam kondisi yang tidak dapat dipertahankan. Dalam kerangka kerja khusus ini, “pengawasan” menunjukkan tindakan mengawasi dan mengelola lingkungan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas. Tujuannya adalah untuk memungkinkan penerapan praktik manajemen yang efisien yang difokuskan pada pencapaian pembangunan berkelanjutan, sehingga memberikan dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.¹⁶

Penerapan sanksi administratif adalah subjek dari bagian berikutnya. Konsekuensi tambahan dari pelaksanaan kegiatan pengawasan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup adalah pengenaan sanksi administratif. Penggunaan sanksi tersebut merupakan komponen penting dalam proses penyelesaian masalah lingkungan melalui penggunaan hukum administrasi lingkungan sebagai alat. Tujuan dari penyelesaian masalah lingkungan hidup melalui penggunaan instrumen hukum administrasi lingkungan hidup adalah untuk mewujudkan penghentian kegiatan atau kelalaian yang melanggar hukum atau tidak memenuhi standar, serta pemulihan lingkungan hidup pada kondisi sebelum terjadi pelanggaran. Oleh sebab itu, perbuatan itu sendiri merupakan fokus utama dari penerapan sanksi administratif, sedangkan orangnya merupakan fokus utama dari penerapan sanksi hukum pidana.¹⁷

Pengawasan atau pemantauan merupakan prasyarat pengenaan sanksi administratif dalam praktik peningkatan ketaatan masyarakat atau penanggung jawab usaha/kegiatan terhadap usaha pengelolaan lingkungan hidup.¹⁸ Komitmen pemerintah untuk menerapkan peraturan perundang-undangan lingkungan hidup secara ketat ditunjukkan melalui kegiatan pengawasan atau pemantauan lingkungan hidup. Selain itu, tujuan pengawasan adalah untuk

¹⁴ Amiq, *Hukum Lingkungan*, hlm. 2.

¹⁵ Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. xv.

¹⁶ Moh. Fadli, Mukhlis, dan Mustafa Lutfi, *Hukum dan Kebijakan Lingkungan*, (Malang: UB Press, 2016), hlm. 78.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 80.

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 244.

membantu pembinaan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, serta memfasilitasi pelaksanaan konsep ketaatan sebelum pengenaan sanksi administratif.

Sanksi administratif adalah sarana untuk menjalankan otoritas publik (*publiekrechtelijke machtsmiddelen*) yang digunakan oleh pihak berwenang untuk mengatasi ketidakpatuhan terhadap peraturan yang ditetapkan oleh hukum administrasi. Pejabat pemerintah harus memiliki kapasitas untuk menerapkan sanksi agar peraturan dan kontrol mereka menjadi efektif dalam domain hukum administrasi. Oleh karena itu, kekuasaan untuk menjatuhkan sanksi sangat penting. Kapasitas untuk mengeluarkan sanksi memiliki kekuatan yang signifikan dalam ranah hukum administrasi.¹⁹

Sanksi administratif bersifat reparatoir, yang berarti bertujuan untuk mengembalikan keadaan seperti semula sebelum pelanggaran dilakukan.²⁰ Oleh sebab itu, tanpa mengurangi arti penting sanksi hukum lainnya, penerapan sanksi administratif dalam situasi lingkungan hidup memiliki peran yang sangat penting dalam upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan. Kekuasaan yang dimiliki pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup memiliki konsekuensi logis diberikan juga hak untuk menerapkan sanksi administratif dalam situasi yang melibatkan pelanggaran lingkungan hidup.

Pengenaan sanksi administratif oleh otoritas yang berwenang tidak membebaskan bisnis dan/atau kegiatan yang melanggar undang-undang lingkungan dari kewajiban mereka untuk terlibat dalam pekerjaan pemulihan lingkungan atau menghadapi tuntutan pidana atas tindakan mereka. Hal ini menyiratkan bahwa meskipun suatu tindakan atau perbuatan yang mengakibatkan kerusakan atau pencemaran lingkungan juga melibatkan aspek pidana, pelaku tetap harus bertanggung jawab secara pidana atas kerusakan atau pencemaran yang ditimbulkannya.²¹

Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menegakkan hukum lingkungan hidup secara administratif. Dasar dari tanggung jawab tersebut adalah UU Nomor 32 Tahun 2009,²² yang kemudian ditindaklanjuti dengan dibentuknya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 02 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup²³ (selanjutnya disebut Permen LH Nomor 2 Tahun 2013).

Mendasarkan pada peraturan perundang-undangan tersebut, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Menteri LHK), gubernur, atau bupati/wali kota memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum administrasi di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH) dan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah (PPLHD).

Menteri LHK, gubernur, atau bupati/wali kota melakukan pengawasan lingkungan hidup sesuai dengan Pasal 71 UU Nomor 32 Tahun 2009 untuk memastikan dan menetapkan tingkat kesesuaian dari para pelaku usaha dan/atau kegiatan usaha terhadap ketentuan dan syarat-syarat dalam izin lingkungan serta peraturan perundang-undangan yang mengatur lingkungan hidup. PPLH dan PPLHD bertanggung jawab atas pengawasan lingkungan hidup

¹⁹ Syarif dan Wibisana, ed., *Hukum Lingkungan*, hlm. 500.

²⁰ Hadjon, et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, hlm. 247.

²¹ Amiq, *Hukum Lingkungan*, hlm. 5.

²² *Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU Nomor 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 71.

²³ *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Permen LH Nomor 02 Tahun 2013, BN Tahun 2013 No. 314, Pasal 3.

untuk mencapai efisiensi dan efektivitas. Dalam hal tidak adanya pembatasan daerah terhadap dampak pencemaran lingkungan hidup, Menteri LHK berwenang untuk mengawasi kesesuaian para pelaku usaha atau kegiatan usaha yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah yang wajib diawasi ketaatannya. Sesuai dengan Pasal 73, hal ini terjadi jika pemerintah menganggap pelanggaran berat.²⁴

Menurut Pasal 76 UU Nomor 32 Tahun 2009, pejabat pemerintah adalah pihak yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif, sehingga sanksi administratif merupakan tindakan pemerintah. Oleh karena itu, penerapan sanksi administratif harus didasarkan pada gagasan legitimasi pemerintah (*rechtmatigheid van bestuur*). Untuk menjalankan kewenangan yang bebas, keabsahan sanksi administratif harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan memperhatikan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Asas-asas tersebut meliputi bidang kewenangan, prosedur, dan substansi dalam penerapan sanksi administratif. AAUPB, dalam kaitannya dengan penerapan sanksi administratif, melarang penyalahgunaan wewenang, tindakan sewenang-wenang, menjamin kebenaran, keadilan, keseimbangan, dan kepastian hukum.²⁵

Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah berupa pemberian sanksi administratif pada hakikatnya merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan menggunakan kewenangan diskresi yang dimilikinya. Hal ini tercermin dari norma yang mengatur tentang kewenangan pemerintah dalam menerapkan sanksi administratif, yaitu dengan menggunakan kata "dapat" atau "berwenang".²⁶ Konsep "menggunakan kewenangan bebas" adalah untuk memberikan fleksibilitas atau diskresi kepada pihak berwenang yang menggunakan berbagai jenis hukuman administratif untuk mengakhiri pelanggaran dan/atau mengembalikan situasi ke kondisi semula.²⁷

Prosedur merupakan salah satu syarat sah yang harus dipenuhi sebelum penegakan hukum administratif dapat dianggap sah. Dalam lingkup pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup, prosedurnya telah diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 dan Permen LH Nomor 2 Tahun 2013. Prosedur merupakan salah satu syarat sahnya penerapan sanksi administratif secara umum. Berdasarkan ketentuan, pihak yang akan menerapkan sanksi administratif wajib memperhatikan hal-hal sebagai berikut:²⁸

- a. Keabsahan kewenangan;
- b. Prosedur yang benar;
- c. Ketepatan dalam penerapan sanksi;
- d. Jaminan bahwa tidak ada cacat hukum dalam penerapan sanksi; dan
- e. Prinsip dan praktik kelestarian dan keberlanjutan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengatur sanksi administratif dijatuhkan jika berdasarkan hasil pengawasan diketahui bahwa penanggung jawab usaha atau suatu kegiatan tidak menaati peraturan perundang-undangan lingkungan hidup dan/atau persyaratan izin lingkungan. Penggunaan sanksi administratif tidak dapat dipisahkan dari kebijakan lingkungan hidup secara umum, yang berupaya menghasilkan kepastian hukum dan melindungi hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Menteri LHK, gubernur, atau bupati/wali kota dapat menjatuhkan sanksi administratif apabila terdapat ketentuan yang dilanggar, sebagaimana hasil dari pengawasan. Sanksi tersebut terdiri dari

²⁴ UU Nomor 32 Tahun 2009, Pasal 73.

²⁵ Amiq, *Hukum Lingkungan*, hlm. 143.

²⁶ Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Bandung: Citra Aditya, 1996), hlm. 340.

²⁷ Amelia M.K. Panambunan, "Penerapan Sanksi Administratif dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia," *Jurnal Lex Administratum*, Vol. IV, No. 2 (2016), hlm. 94.

²⁸ Permen LH Nomor 02 Tahun 2013, Pasal 5.

teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan atau pencabutan izin lingkungan, dan denda.²⁹

Denda meskipun tidak termasuk yang tercantum dalam Pasal 76 ayat (2) sebagai bentuk sanksi administratif, namun denda yang diatur dalam Pasal 81 tetap dapat dimaknai sebagai salah satu bentuk sanksi administratif. Denda akan diberlakukan oleh pejabat yang berwenang, dalam hal penanggung jawab usaha yang dikenai sanksi paksaan pemerintah tidak melaksanakan paksaan tersebut. Atas setiap keterlambatan yang terjadi maka dapat dikenai denda. Pengaturan denda ini dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 terletak pada bagian sanksi administratif.

Pasal 76 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2009 memasukkan teguran tertulis di antara sanksi administratif, padahal semua sanksi administratif pada dasarnya harus dimulai dengan teguran. Satu-satunya pengecualian terhadap persyaratan teguran adalah sanksi paksaan pemerintah dan alasan-alasan yang ditentukan secara khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 80.³⁰ Ketentuan ini kemudian dijelaskan secara lebih rinci oleh Permen LH Nomor 2 Tahun 2013, yang menyatakan bahwa teguran tertulis diberikan kepada mereka yang melanggar persyaratan dan kewajiban izin namun belum menyebabkan kerusakan lingkungan.³¹ Ketentuan ini diuraikan lebih lanjut di dalam lampiran peraturan menteri tersebut.

Selama pelanggaran masih dapat diatasi dan belum menimbulkan dampak adanya kerusakan lingkungan, dijelaskan dalam lampiran peraturan menteri bahwa teguran tertulis dapat diberikan kepada pelanggar hukum dan peraturan selain yang melanggar tanggung jawab yang diuraikan dalam izin, asalkan pelanggaran tersebut belum menimbulkan dampak. Oleh sebab itu, pelanggaran yang mengakibatkan dikeluarkannya teguran tertulis sebagai konsekuensinya dianggap sebagai pelanggaran administratif dan teknis. Dalam hal pelanggaran teknis, ini adalah jenis pelanggaran yang dapat dengan mudah diperbaiki karena dapat diperbaiki dalam waktu singkat, tidak memerlukan teknologi canggih, dapat ditangani oleh orang yang bukan ahli, dan biayanya murah.³²

Jenis sanksi administratif lainnya adalah paksaan pemerintah. Paksaan pemerintah bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran terus berlangsung dan memulihkan fungsi lingkungan hidup.³³ Menteri LHK, gubernur, atau bupati/wali kota menerapkan paksaan pemerintahan kepada penanggung jawab usaha/kegiatan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan hukum lingkungan yang bersifat administratif, baik yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 maupun ketentuan lain yang secara tidak langsung mengatur mengenai administrasi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 telah menjelaskan dengan jelas tindakan-tindakan yang merupakan paksaan pemerintah. Oleh sebab itu, paksaan pemerintah dapat berupa tindakan apapun yang secara langsung dipandang mampu mencegah pelanggaran dan/atau memulihkan sumber daya lingkungan yang tercemar akibat pelanggaran hukum. Dengan melakukan tindakan ini, pemerintah dapat mencegah pelanggaran yang terjadi agar tidak berdampak lebih parah terhadap lingkungan. Pemerintah juga tidak menanggung beban biaya pemulihan lingkungan dari sisi ekonomi, karena biaya tersebut ditanggung oleh pihak yang melakukan pelanggaran.³⁴

²⁹ Andri Gunawan Wibisana, "Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 6, No. 1 (2019), hlm. 44.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Permen LH Nomor 02 Tahun 2013, Pasal 4 ayat (2).

³² Wibisana, "Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun," hlm. 45.

³³ UU Nomor 32 Tahun 2009, Pasal 80.

³⁴ Amiq, *Hukum Lingkungan*, hlm. 30.

Sanksi administratif berikutnya adalah pembekuan izin lingkungan, yang selain diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Namun baik undang-undang maupun peraturan pemerintah tersebut tidak mendefinisikan atau menjelaskan pembekuan izin lingkungan secara tegas. Pembekuan izin lingkungan hanya dinormakan sebagai satu bentuk sanksi yang dijatuhkan pasca pemberian sanksi paksaan pemerintah.³⁵ Pembekuan izin lingkungan adalah tindakan faktual yang dilakukan oleh pemerintah berupa menahan keberlakuan izin lingkungan untuk sementara waktu, yang mengakibatkan terhentinya suatu usaha atau kegiatan yang sebelumnya dikerjakan karena telah memiliki izin.

Oleh sebab itu, izin lingkungan dibekukan jika pelaku usaha melakukan pelanggaran atas salah satu ketentuan yang telah diatur. Mengenai jangka waktu keberlakuan pembekuan, menjadi kebebasan bagi pemerintah untuk menentukannya. Dapat dengan waktu tertentu, maupun tanpa diberikan batasan waktu secara khusus. Kewenangan pemerintah tidak dibatasi oleh ketiadaan batasan waktu. Hal ini dikarenakan terdapat peraturan yang memberikan keleluasaan bagi badan tata usaha negara untuk menentukan isi keputusan yang akan dikeluarkannya, sehingga pemerintah dapat menjalankan kewenangannya dengan leluasa.³⁶

Sanksi administratif lainnya yaitu pencabutan izin lingkungan. Sanksi pencabutan izin diberikan dalam hal terjadi pemindahtanganan izin usaha kepada pihak lain tanpa sepengetahuan pejabat pemberi izin, paksaan pemerintah yang dibebankan tidak dilaksanakan baik sebagian besar ataupun seluruhnya, dan/atau menjadi penyebab pencemaran atau perusakan lingkungan yang berdampak pada keselamatan dan kesehatan manusia.³⁷ Pencabutan izin lingkungan memiliki implikasi yang paling berat bagi pihak yang bertanggung jawab jika dibandingkan dengan sanksi administratif yang lain. Sanksi lain hanya difungsikan sebagai penghentian pelanggaran dan pelaksanaan pemulihan lingkungan yang tercemar. Sedangkan sanksi pencabutan izin ini, selain menghentikan pelanggaran namun juga berdampak pada seluruh kegiatan usaha yang sebelumnya dikerjakan haruslah dihentikan, dikarenakan sudah dianggap tidak lagi memiliki perizinan dari pemerintah.³⁸

Pencabutan izin lingkungan dinyatakan dalam Pasal 79 UU Nomor 32 Tahun 2009 dikenakan dalam hal paksaan pemerintah tidak dikerjakan oleh pelaku usaha. Maka hal ini dapat diartikan bahwa pelanggaran yang terjadi merupakan pelanggaran atas ketentuan dasar izin lingkungan atau terhadap persyaratan perizinan. Pada prinsipnya izin lingkungan diberlakukan bagi semua usaha atau kegiatan yang memiliki dampak terhadap lingkungan hidup. Ini dibuktikan adanya kewajiban Amdal atau UKL-UPL sebagai kelayakan bagi setiap usaha atau kegiatan, yang kemudian diberlakukan sebagai persyaratan dasar izin lingkungan.

Selain itu terdapat sanksi administratif lain berupa denda yang diatur pada Pasal 81, terpisah dari pengaturan sanksi administratif lain di Pasal 76. Pengenaan denda ini merupakan tindak lanjut dari pengenaan sanksi paksaan pemerintah. Apabila sanksi paksaan tidak dilakukan penanggung jawab usaha dalam batas waktu yang ditetapkan, maka terhadap keterlambatan yang terjadi dapat dikenakan denda. Denda ini merupakan perintah dari pemerintah bahwa penanggung jawab usaha atau kegiatan harus membayar sejumlah uang. Hal ini karena perintah pemerintah tidak dilaksanakan sesuai waktunya. Denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah didasarkan pada jumlah waktu paksaan pemerintah yang belum dilaksanakan.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 32.

³⁶ Desnita Andini dan Risno Mina, "Instrumen Administrasi dalam Penegakan Hukum atas Pelaksanaan Izin Lingkungan," *Jurnal Yustisiabel*, Vol. 4, No. 2 (2020), hlm. 136.

³⁷ Permen LH Nomor 02 Tahun 2013, Pasal 4 ayat (5).

³⁸ Amiq, *Hukum Lingkungan*, hlm. 35.

Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023

Perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 2009 melalui UU Nomor 6 Tahun 2023 turut mengubah penegakan hukum administrasi dalam bidang lingkungan hidup. Secara umum hal ini berkaitan dengan berubahnya izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan serta perubahan dalam aspek pengawasan dan sanksi administratif.

Salah satu aspek yang secara signifikan berubah adalah penekanan pada perubahan penyebutan izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan. Perubahan tersebut sebagai hasil dari reformasi perizinan usaha, di mana perizinan usaha yang sebelumnya menitikberatkan pada izin, diubah menjadi berbasis risiko. Dengan perubahan ini konsep izin lingkungan telah masuk menjadi bagian dari izin usaha. Oleh sebab itu, perubahan frasa izin lingkungan tidak mempengaruhi konsep izin lingkungan sebagai persyaratan izin usaha (AMDAL dan UKL-UPL tetap sama dengan UU Nomor 32 Tahun 2009).³⁹ Perubahan dari izin menjadi persetujuan hanyalah perubahan yang berorientasi pada penyederhanaan atau simplifikasi peraturan.⁴⁰ Persetujuan lingkungan adalah salah satu bentuk penyederhanaan persyaratan dasar perizinan berusaha yang merupakan tujuan dari disusunnya undang-undang cipta kerja, yakni kemudahan berusaha.

Berdasarkan definisinya, persetujuan lingkungan memiliki dua segi makna, yakni pertama sebagai suatu keputusan kelayakan lingkungan hidup dan kedua sebagai pernyataan kesanggupan dalam pengelolaan lingkungan hidup.⁴¹ Sebagai suatu keputusan kelayakan, maka sesuai ketentuan perubahan Pasal 24 UU Nomor 32 Tahun 2009 keputusan ini ditetapkan oleh pemerintah, baik pusat atau daerah, yang didasari oleh hasil uji kelayakan lingkungan hidup berdasarkan dokumen Amdal dari pelaku usaha. Keputusan kelayakan tersebut selanjutnya dipakai untuk syarat terbitnya perizinan berusaha bagi pelaku usaha atau dengan kata lain berlaku sebagai persetujuan lingkungan.

Persetujuan lingkungan dapat juga bermakna sebagai pernyataan kesanggupan pengelolaan lingkungan hidup, namun ini terbatas pada lingkup usaha atau kegiatan yang wajib UKL-UPL. Pernyataan kesanggupan tersebut merupakan standar pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yang berasal dari penanggung jawab usaha/kegiatan, dengan catatan bahwa standar tersebut harus sudah disetujui oleh pemerintah. Sesuai ketentuan Pasal 56 ayat (3) dan (4) PP Nomor 22 Tahun 2021, pernyataan kesanggupan dimaksud merupakan satu kesatuan dengan formulir UKL-UPL. Persetujuan pemerintah atas pernyataan kesanggupan dimaksud merupakan bentuk dari persetujuan lingkungan, sehingga digunakan untuk syarat terbitnya perizinan berusaha bagi pelaku usaha atau terbitnya persetujuan pemerintah bagi instansi pemerintah.⁴²

Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak signifikan maupun yang tidak berdampak terhadap lingkungan wajib memiliki persetujuan lingkungan. Pihak berwenang memberikan dokumen ini kepada pelaku usaha atau instansi pemerintah. Adapun persetujuan lingkungan menjadi syarat utama sebelum diterbitkannya perizinan berusaha atau persetujuan pemerintah bagi instansi pemerintah. Untuk bisa mendapatkan persetujuan lingkungan maka

³⁹ Andhika Yuli Rimbawan dan Wafda Vivid Izziyana, "Omnibus Law dan Dampaknya Pada Agraria dan Lingkungan Hidup," *RECHTMATIG: Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 6, No. 2 (2020), hlm. 24.

⁴⁰ Wahyu Nugroho dan Erwin Syahrudin, "Politik Hukum Rancangan Undang-undang Cipta Kerja di Sektor Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Suatu Telaah Kritis)," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51, No. 3 (2021), hlm. 643.

⁴¹ *Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang*, UU Nomor 6 Tahun 2023, LN Tahun 2022 No. 238, TLN No. 6841, dalam Lampiran Pasal 22 angka 1 poin 35.

⁴² *Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, PP Nomor 22 Tahun 2021, LN Tahun 2021 No. 32, TLN No. 6634, Pasal 64.

sebelumnya dilakukan proses penyusunan dan uji kelayakan Amdal atau penyusunan dan pemeriksaan formulir UKL-UPL.

Baik di undang-undang maupun di peraturan pemerintah, sama-sama tidak ditemukan pengaturan perihal pembatalan dan pencabutan persetujuan lingkungan. Adapun terkait masa berlaku persetujuan lingkungan, diatur dalam Pasal 3 ayat (5) PP Nomor 22 Tahun 2021 secara bersamaan akan berakhir dengan berakhirnya perizinan berusaha atau persetujuan pemerintah bagi instansi pemerintah.

Salah satu konsekuensi yang timbul bagi pelaku usaha dengan mendapatkan persetujuan lingkungan adalah adanya kewajiban untuk menyediakan dana penjaminan guna pemulihan fungsi lingkungan. Dalam hal ini pemerintah memiliki wewenang untuk menunjuk bank di mana dana tersebut akan disimpan. Pada saat akan dilaksanakannya pemulihan fungsi lingkungan dimaksud, pemerintah dapat menetapkan pihak ketiga sebagai pelaksananya dengan dibiayai dana penjaminan tersebut. Ketentuan ini diatur dalam Perubahan Pasal 55 di dalam UU Nomor 6 Tahun 2023.

Meskipun terdapat perubahan dalam hal izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan, namun dalam kaitannya pelaksanaan pengawasan tidak terdapat pengaturan mengenai pengawasan terhadap persetujuan lingkungan. Pengawasan yang diatur dalam perubahan Pasal 71 sampai dengan Pasal 73 di dalam UU Nomor 6 Tahun 2023 berupa pengawasan kepada penanggung jawab usaha/kegiatan dalam hal ketaatan terhadap ketentuan regulasi bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan dalam hal ketaatan terhadap perizinan berusaha atau persetujuan pemerintah bagi instansi pemerintah, serta pengawasan yang bersifat *second line inspection*. Maksud dari *second line inspection* adalah adanya wewenang Menteri LHK untuk mengambil alih pengawasan yang menjadi wewenang pemerintah daerah dalam hal pengawasan yang dilakukannya belum dijalankan sebagaimana mestinya. Padahal terdapat anggapan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sifatnya serius.

Dari hasil pengawasan yang dilakukan pejabat berwenang, maka dapat ditindaklanjuti dengan penerapan sanksi administratif bagi penanggung jawab usaha/kegiatan yang telah terbukti melanggar ketentuan. Namun pelanggaran ini bukanlah terhadap persetujuan lingkungan, melainkan terhadap perizinan berusaha atau persetujuan pemerintah bagi instansi pemerintah. Hal tersebut diatur dalam perubahan Pasal 76. Adapun sanksi administratif bagi pelanggaran persetujuan lingkungan tidak terdapat pengaturannya. Ini berbeda dengan pengaturan sanksi pidana. Perubahan Pasal 111 mengatur adanya ancaman pidana bagi pejabat berwenang yang memberikan persetujuan lingkungan tanpa didasari oleh dokumen Amdal ataupun formulir UKL-UPL yang sesuai ketentuan.

Persetujuan lingkungan dalam perubahan UU Nomor 32 Tahun 2009 dapat dikatakan merupakan termasuk kategori Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).⁴³ Hal ini mempertimbangkan bahwa persetujuan lingkungan merupakan suatu penetapan tertulis yang sifatnya konkrit individual final dari badan/pejabat tata usaha negara yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan serta berisi tindakan hukum tata usaha negara dan memiliki konsekuensi hukum. Dari ciri-cirinya tersebut maka terdapat kesesuaian dengan unsur-unsur dari sebuah KTUN.

Perubahan lainnya atas UU Nomor 32 Tahun 2009 yang tercantum dalam UU Nomor 6 Tahun 2023 Cipta Kerja adalah terkait sanksi administratif. Pengaturan penerapan sanksi administratif oleh pemerintah baik pusat maupun daerah yang berwenang antara lain sebagai berikut:

⁴³ Cipta Indralestari Rachman dan Endra Wijaya, "Persetujuan Lingkungan dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Legal Reasoning*, Vol. 6, No. 1 (2023), hlm. 66.

1. Kepada penanggung jawab usaha/kegiatan dalam hal dari hasil pengawasan terdapat pelanggaran atas perizinan berusaha atau persetujuan pemerintah (perubahan Pasal 76);
2. Kepada penanggung jawab usaha/kegiatan apabila pemerintah daerah dianggap dengan sengaja tidak menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelanggaran lingkungan hidup yang sifatnya serius. Pemberian sanksi dilakukan oleh Menteri LHK (perubahan Pasal 77);
3. Kepada setiap pelaku usaha/kegiatan yang tidak dilengkapi dengan perizinan berusaha atau persetujuan pemerintah (Pasal 82A);
4. Kepada setiap pelaku usaha/kegiatan memiliki perizinan berusaha atau persetujuan pemerintah namun tidak melaksanakan kewajiban yang melekat kepadanya atau melakukan pelanggaran terhadap ketentuan regulasi bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 82B ayat (1));
5. Kepada setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup, yang tidak berakibat kepada bahaya kesehatan manusia, luka, luka berat, maupun kematian (Pasal 82B ayat (2) huruf a);
6. Kepada setiap orang yang menyusun Amdal tanpa kompetensi yang dibuktikan dengan kepemilikan sertifikat kompetensi penyusun Amdal (Pasal 82B ayat (2) huruf b); dan
7. Kepada setiap orang yang dengan lalai bertindak sehingga berakibat terlampauinya baku mutu dari udara ambien, air, air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, yang tidak sesuai dengan perizinan berusaha miliknya (Pasal 82B ayat (3)).

Adapun mengenai jenis sanksi administratif perubahan yang terjadi yakni pembekuan izin lingkungan berubah menjadi pembekuan perizinan berusaha, pencabutan izin lingkungan berubah menjadi pencabutan perizinan berusaha, dan penambahan bentuk sanksi baru berupa denda administratif. Meskipun perubahan UU Nomor 32 Tahun 2009 mengubah izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan, namun tidak demikian halnya dengan perubahan terkait sanksi administratifnya. Baik untuk sanksi pembekuan maupun pencabutan ditujukan bagi perizinan berusahanya bukan kepada persetujuan lingkungannya.

Sebelum UU Nomor 32 Tahun 2009 diubah, penerapan sanksi pembekuan dan pencabutan izin dapat dilakukan secara langsung apabila pelaku usaha tidak menindaklanjuti sanksi paksaan pemerintah. Tentunya dalam hal ini izin yang dibekukan atau dicabut adalah izin lingkungan. Pasca perubahan undang-undang pengaturannya menjadi berbeda. Pengenaan sanksi pembekuan perizinan berusaha dan pencabutan perizinan berusaha diterapkan secara bertahap dan menyertakan penambahan unsur atau kategori baru dalam penerapannya. Akibatnya, terdapat pengaturan yang terpisah dan penekanan yang berbeda saat diterapkan. Pasal 521 PP Nomor 22 Tahun 2021 mengatur bahwa penerapan sanksi administratif berupa pembekuan perizinan berusaha bersifat bersyarat, yaitu apabila paksaan pemerintah tidak dilaksanakan, denda administratif tidak dibayarkan, dan/atau setiap keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah tidak dibayarkan dendanya. Dari persyaratan kondisi tersebut menunjukkan bahwa sanksi pembekuan izin ini merupakan sanksi lanjutan dari sanksi administrasi yang dijatuhkan sebelumnya.

Begitu juga dalam hal pencabutan izin sebagaimana diatur dalam Pasal 522 PP Nomor 22 Tahun 2021, sanksi ini merupakan langkah lebih lanjut dari penerapan pembekuan izin; oleh karena itu, jika penanggung jawab perusahaan tidak mematuhi kewajibannya setelah pembekuan izin diberlakukan, maka pencabutan izin dapat diterapkan secara otomatis. Perlu digarisbawahi, bagaimanapun bahwa permohonan pencabutan izin juga harus menunjukkan bahwa penanggung jawab perusahaan telah melakukan pencemaran lingkungan yang sulit untuk dipulihkan. Hal ini merupakan tambahan dari langkah penanggulangan izin berikutnya.

Persyaratan kondisi dalam penerapan pembekuan perizinan berusaha juga menjadi persyaratan kondisi bagi penerapan pencabutan perizinan berusaha. Maka dalam kondisi-kondisi tersebut akan menimbulkan diskresi bagi pejabat yang berwenang untuk menentukan sanksi administratif mana yang akan dijatuhkan. Oleh karena itu dibutuhkan kecermatan serta

pertimbangan yang matang sesuai dengan prinsip-prinsip AAUPB dalam penjatuhan sanksinya.

Perubahan UU Nomor 32 Tahun 2009 mengadakan jenis sanksi administratif baru yakni denda administratif yang sebelumnya tidak diatur. Sehingga kini terdapat dua jenis sanksi denda yakni yang menggunakan istilah denda saja yang diatur pada Pasal 81 dan yang menggunakan istilah denda administratif yang diatur pada Pasal 82C ayat (1) huruf c. Ketentuan mengenai dua denda ini berpotensi menimbulkan ambiguitas, kebingungan, dan penafsiran yang berbeda jika tidak dianalisis dan dipahami secara menyeluruh. Dalam rumusan Pasal 513 dan 514 PP Nomor 22 Tahun 2021 menunjukkan bahwa kata "denda" dapat memiliki dua arti yang berbeda. Pasal 513 menyatakan bahwa penekanan pada denda akan diterapkan pada setiap penanggung jawab usaha yang 'terlambat' melaksanakan paksaan pemerintah, sedangkan rumusan pasal 514 menyatakan bahwa denda administratif diterapkan bersamaan dengan paksaan pemerintah.

Pengaturan dua jenis denda yang berbeda ini menegaskan bahwa penerapan denda atas keterlambatan tidak berlaku jika penanggung jawab usaha telah memenuhi kewajibannya sesuai paksaan pemerintah. Konsep denda administratif berbeda dengan konsep "denda" biasa, karena denda administratif merupakan sanksi yang harus dibayar oleh penanggung jawab usaha atas pelanggaran yang dilakukan, meskipun mereka telah melakukan tindakan untuk memperbaiki pelanggaran tersebut.⁴⁴

Denda administratif berfungsi sebagai sanksi dengan fokus pada penghukuman (punitif), sementara denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah berfungsi sebagai sanksi dengan fokus pada pemulihan (reparatoir). Ketika denda keterlambatan disalahpahami sebagai sanksi untuk menghukum, seperti konsep *bestuurlijke boete* menurut penafsiran Belanda, maka denda keterlambatan hanya efektif diterapkan setelah pelanggaran terjadi. Pemerintah menerapkan denda administratif dengan tujuan menciptakan efek jera bagi pelanggar dan sebagai tindakan preventif untuk mencegah orang lain melakukan pelanggaran.⁴⁵ Adapun denda yang berkaitan dengan keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah secara konsep lebih menyerupai dengan konsep pengenaan uang paksa (*dwangsom*) yang bersifat reparatoir. Seharusnya penggunaan istilah denda tersebut dapat disesuaikan guna memperkecil terjadinya penafsiran yang berbeda.

Pasal 514 PP Nomor 22 Tahun 2021 secara spesifik mengatur kriteria, besaran, sifat, dan tata cara pengenaan denda administratif. Besaran denda administratif didasarkan pada jenis kriteria pelanggaran yang dilakukan. Kriteria pelanggaran mencakup memiliki izin usaha tetapi tidak memiliki persetujuan lingkungan hidup atau keduanya, melakukan tindakan yang melampaui ketentuan baku mutu yang telah ditetapkan, mengabaikan kewajiban dalam izin usaha dan persetujuan lingkungan hidup, serta menyusun Amdal tanpa sertifikasi penyusun Amdal yang sah.

Pasca diubahnya UU Nomor 32 Tahun 2009, paradigma yang digunakan pemerintah adalah mempermudah perizinan. Oleh karena itu untuk pengamanan sisi lingkungan hidup beralih dari sebelumnya saat proses pemberian perizinan, kini menjadi penguatan aspek pengawasan terhadap kepatuhan pelaku usaha. Inilah urgensi dari perlunya penguatan penegakan hukum administrasi lingkungan, karena fungsinya tidak hanya untuk memperbaiki atau mengendalikan, tapi juga mampu mencegah proses pencemaran dan kerusakan serta meningkatkan kinerja kegiatan sebelum terjadi pelanggaran.

Pelaksanaan pengawasan sebagai bagian dari penegakan hukum administrasi lingkungan dapat dioptimalisasi dengan menerapkan prioritas pengawasan. Prioritas dapat ditentukan dari parameter usaha/kegiatan dengan risiko paling besar terhadap lingkungan

⁴⁴ Aviany Yanti dan Winda Fitri, "Sanksi Pencemaran Lingkungan Hidup dalam Undang-Undang Cipta Kerja: Studi Komparatif Negara Jepang," *Mulawarman Law Review*, Vol. 7, No. 1 (2022), hlm. 37.

⁴⁵ Yanti dan Fitri, "Sanksi Pencemaran Lingkungan Hidup," hlm. 38.

dan/atau pelaku usaha yang memiliki riwayat ketaatan yang buruk. Informasi mengenai parameter tersebut dapat diperoleh dari sistem pengaduan, monitoring mandiri, atau pengawasan masyarakat. Sedangkan optimalisasi pengawasan bagi usaha berisiko rendah dapat dilakukan dengan melakukan pengawasan secara acak, memperkuat pengawasan tidak langsung, dan analisis risiko pengawasan. Langkah lainnya seperti memperkuat pengawasan sosial/masyarakat dan penguatan sistem informasi pengawasan terintegrasi, merupakan strategi yang juga dapat dilakukan guna optimalisasi pengawasan.

Adapun dari sisi penjatuhan sanksi administratif, strategi optimalisasinya antara lain dengan jalan mengoptimalkan sanksi paksaan pemerintah. Penerapan paksaan perlu untuk mampu dengan segera menghentikan pelanggaran atau memulihkan kondisi lingkungan akibat pelanggaran yang terjadi. Maka dibutuhkan penetapan jangka waktu secara tegas dan jelas bagi pelaksanaan paksaan pemerintah tersebut. Paksaan yang dijatuhkan juga harus mempertimbangkan dengan cermat riwayat kepatuhan dari pelaku usaha serta derajat ancaman atau dampak yang akan terjadi apabila pelanggaran tersebut tidak segera dihentikan.

Optimalisasi lainnya dapat dilakukan dalam hal pengenaan denda administratif. Penerapan denda administratif harus memiliki dampak jera untuk mencegah pelaku usaha mengulangi perbuatannya dan mencegah pelaku usaha lain melakukan pelanggaran serupa. Dalam kasus-kasus di mana potensi keuntungan pelaku usaha lebih besar daripada risiko hukumannya, maka perlu untuk menggabungkan denda administratif dengan sanksi administratif lainnya, seperti paksaan pemerintah. Langkah lainnya adalah mengusahakan penerapan sanksi secara kumulatif eksternal, seperti penggabungan dengan penegakan hukum pidana. Namun, kriteria khusus harus ditetapkan untuk tujuan ini dan harus ada ketentuan untuk meningkatkan sanksi administratif menjadi pembekuan atau pencabutan izin. Oleh sebab itu pengenaan denda administratif harus disertai dengan jangka waktu tertentu.

KESIMPULAN

Penegakan hukum administrasi dalam bidang lingkungan hidup termasuk dalam lingkup hukum administrasi yang merupakan bagian dari usaha perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup melalui upaya yang bersifat preventif maupun represif. Pengawasan administratif serta mekanisme perizinan digunakan sebagai upaya yang bersifat preventif, sedangkan pemberian sanksi administratif digunakan sebagai penegakan hukum yang bersifat represif yang sifatnya reparatoir. Artinya bertujuan untuk mengembalikan keadaan seperti semula sebelum terjadinya pelanggaran. Penegakan hukum administrasi ini guna memastikan kepatuhan masyarakat terhadap peraturan hukum lingkungan administratif sehingga segala kegiatan yang dijalankan akan sesuai dengan tujuan dibentuknya kebijakan tersebut. Pada hakikatnya penegakan hukum lingkungan tidaklah hanya mengutamakan penghukuman bagi para pihak yang melakukan pencemaran atau perusakan lingkungan, melainkan mencegah dan memulihkan kualitas serta daya dukung lingkungan.

Pasca berlakunya UU Nomor 6 Tahun 2023 terdapat perubahan dalam penegakan hukum administrasi. Hal tersebut utamanya merupakan konsekuensi dari perubahan izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan serta perubahan dalam pengenaan dan bentuk-bentuk sanksi administratif. Meskipun izin lingkungan telah diubah menjadi persetujuan lingkungan, namun tidak terdapat pengaturan sanksi bagi pelanggaran terkait persetujuan lingkungan. Pemberian sanksi administratif dititikberatkan pada pelanggaran terhadap perizinan berusaha beserta kewajiban-kewajiban yang melekatinya. Perubahan juga mencakup penerapan sanksi administratif baru berupa denda administratif yang berfungsi sebagai sanksi yang bersifat penghukuman (punitif). Denda administratif ini suatu hal yang berbeda dengan denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah yang berfungsi sebagai sanksi yang berfokus pada pemulihan (reparatoris).

REFERENSI

- Amiq, Bachrul. *Hukum Lingkungan: Sanksi Administrasi dalam Penegakan Hukum Lingkungan*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2013.
- Andini, Desnita dan Risno Mina. "Instrumen Administrasi dalam Penegakan Hukum atas Pelaksanaan Izin Lingkungan." *Jurnal Yustisiabel*, 4, 2 (2020): 128-139. <https://doi.org/10.32529/yustisiabel.v4i2.732>
- Fadli, Moh., Mukhlis, dan Mustafa Lutfi. *Hukum dan Kebijakan Lingkungan*. Malang: UB Press, 2016.
- Hadjon, Philipus M. *Et al. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Hadjon, Philipus M. *Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Bandung: Citra Aditya, 1996.
- Halomoan, Kristianto Pustaha. "Tantangan Pengaturan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasca Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 dan Pasca Pandemi Covid 2019." *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, 5, 3 (2021): 523-535. <http://dx.doi.org/10.24970/bhl.v5i3.217>
- Hardiman, Dindin M. "Asas Ultimum Remedium dalam Penegakan Hukum Administrasi Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup." *Galuh Justisi*, 4, 2 (2016): 154-168. <http://dx.doi.org/10.25157/jigj.v4i2.319>
- Haryati, Dwi. *Et al. Hukum Administrasi Negara: Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, dan Kasus*. Depok: Rajawali Pers, 2024.
- Listiyani, Nurul, Muzahid Akbar Hayat, dan Ningrum Ambarsari. "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan: Rekonstruksi Materi Muatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup." *Jurnal Al'Adl*, XIII, 1 (2020): 116-130. <http://dx.doi.org/10.31602/al-adl.v12i1.2650>
- Lotulung, Paulus Effendie. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Nugroho, Wahyu dan Erwin Syahrudin. "Politik Hukum Rancangan Undang-undang Cipta Kerja di Sektor Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Suatu Telaah Kritis)." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 51, 3 (2021): 637-658. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no3.3127>
- Panambunan, Amelia M.K. "Penerapan Sanksi Administratif dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia." *Jurnal Lex Administratum*, IV, 2 (2016): 93-101.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Permen LH Nomor 02 Tahun 2013. BN Tahun 2013 No. 314.
- Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. PP Nomor 22 Tahun 2021. LN Tahun 2021 No. 32 TLN No. 6634.
- Priyatna, Maret. "Penerapan Konsep Konstitusi Hijau (Green Constitution) di Indonesia sebagai Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup." *Jurnal Konstitusi*, 7, 4 (2010): 113-130. <https://doi.org/10.31078/jk746>
- Rachman, Cipta Indralestari dan Endra Wijaya. "Persetujuan Lingkungan dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara." *Jurnal Legal Reasoning*, 6, 1 (2023): 42-68. <https://doi.org/10.35814/jlr.v6i1.3120>
- Rimbawan, Andhika Yuli dan Wafda Vivid Izziyana. "Omnibus Law dan Dampaknya Pada Agraria dan Lingkungan Hidup." *RECHTMATIG: Jurnal Hukum Tata Negara*, 6, 2 (2020): 19-28.
- Syarif, Laode M. dan Andri G. Wibisana, ed. *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus*. Jakarta: Kemitraan Partnership, USAID, dan The Asia Foundation, 2014.

Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. UU Nomor 6 Tahun 2023. LN Tahun 2022 No. 238 TLN No. 6841.

Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. UU Nomor 32 Tahun 2009. LN Tahun 2009 No. 140 TLN No. 5059.

Wibisana, Andri Gunawan. "Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 6, 1 (2019): 41-71. <https://doi.org/10.38011/jhli.v6i1.123>

Yanti, Aviany dan Winda Fitri. "Sanksi Pencemaran Lingkungan Hidup dalam Undang-Undang Cipta Kerja: Studi Komparatif Negara Jepang." *Mulawarman Law Review*, 7, 1 (2022): 31-48. <https://doi.org/10.30872/mulrev.v7i1.772>