

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN HIDUP OLE PEMERINTAH DAERAH

Amiruddin Pabbu¹, Harianto², Amri Bahri³

rhysimpleboy@gmail.com¹, alvand1214@gmail.com², amribahri1184@gmail.com³

Universitas Indonesia Timur

ABSTRAK

Penegakan hukum lingkungan hidup oleh pemerintah daerah dalam konteks otonomi daerah merupakan bagian penting dalam mewujudkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkualitas melalui pembentukan kebijakan hukum daerah. Kebijakan hukum daerah mengenai perlindungan dan pengelolaan hidup yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan tingkat pusat turut mempengaruhi berfungsinya penegakan hukum lingkungan hidup di daerah. Artikel ini bertujuan mengulas mengenai pola penegakan hukum lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Cipta Kerja, serta membahas kaitan berfungsinya penegakan hukum lingkungan hidup dalam ranah otonomi daerah. Keberhasilan penegakan hukum lingkungan hidup itu harus didukung dengan peraturan perundang-undangan yang berwewasan lingkungan, kelembagaan dan organ yang menjalankan yang bertanggung jawab, serta budaya dan dukungan dari masyarakat untuk berperan aktif melindungi dan mengelola lingkungannya.

Kata kunci: Penegakan Hukum, Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah.

ABSTRACT

Environmental law enforcement by local governments in the context of regional autonomy is an important part of realizing quality environmental protection and management through the formation of regional legal policies. Regional legal policies regarding the protection and management of life guided by central-level laws and regulations also affect the proper enforcement of environmental laws in the regions. This article aims to review the pattern of environmental law enforcement based on the Law on Environmental Protection and Management, the Local Government Law, and the Job Creation Law, as well as discuss the relevance of the functioning of environmental law enforcement in the realm of regional autonomy. The success of environmental law enforcement must be supported by laws and regulations that are environmentally friendly, responsible institutions and organs, as well as culture and support from the community to play an active role in protecting and managing the environment.

Keywords: Law Enforcement, Local Government, Regional Autonomy.

PENDAHULUAN

Prinsip otonomi daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sejatinya dilaksanakan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada masyarakat dengan memperhatikan nilai keadilan, pemerataan, dan keberagaman daerah. Menurut Keraf, melalui otonomi daerah diharapkan memberikan manfaat untuk peningkatan kualitas lingkungan hidup. Sejalan dengan pandangan tersebut, Soemarwoto menjelaskan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam konteks otonomi daerah akan memberikan jalan terwujudnya suatu tata kelola lingkungan yang baik dan sehat untuk pembaharuan dan perbaikan lingkungan hidup di daerah.

Dalam hal mewujudkan tata kelola lingkungan yang baik dan sehat, Pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan pemerintah pusat disertai kewenangan untuk melaksanakan penegakan hukum lingkungan hidup di daerah. Adapun 3 (tiga) pengaturan yang menjadi landasan pemerintah daerah untuk mengatur lingkungan hidup, pertama, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang

memuat asas otonomi daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta memberikan kewenangan kepada gubernur atau bupati/walikota dalam hal penegakan hukum lingkungan hidup, kedua, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pengaturan mengenai lingkungan hidup merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar serta daerah provinsi atau kabupaten/kota disertai kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan atas pengelolaan lingkungan hidup yang izinnnya dikeluarkan oleh pemerintah daerah, dan ketiga, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tetap memberikan kewenangan penerapan sanksi administratif oleh pemerintah daerah kepada pelanggar izin lingkungan.

Dalam konteks penegakan hukum lingkungan hidup, sanksi berperan penting untuk memberikan efek jera, memulihkan hak yang dilanggar, dan/atau sebagai bagian dari penataan persyaratan dalam peraturan perundang-undangan. Menurut J.B.J.M. Ten Berge menegaskan sanksi adalah sari pati dari penegakan hukum administrasi. Dalam kajian hukum administrasi pengetahuan terhadap sanksi sangat penting dan berkaitan erat dengan penegakan hukum, bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya untuk menerapkan sanksi, mekanismenya, dan menakar keterkaitan norma-norma yang mengatur sanksi dan penerapannya dalam masyarakat.

Artikel ini menjelaskan kewenangan pemerintah daerah dalam penegakan hukum lingkungan. Dalam konteks otonomi daerah, meskipun pemerintah daerah diberikan kewenangan mengawasi dan menegakkan hukum lingkungan namun disisi lain pemerintah daerah Kabupaten tidak dapat secara bebas bertindak secara mandiri untuk mengatur kebijakan pengelolaan lingkungan di daerah karena harus menyelaraskan dan memadukan antara kebijakan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian dalam penulisan ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Prosedur pengumpulan bahan hukum menggunakan penelitian kepustakaan, serta pengolahan dan analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan pengolahan editing, sistematisasi dan deskripsi serta analisis kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Otonomi Daerah dalam Penegakan Hukum Lingkungan Hidup

Otonomi daerah merupakan asas dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Hal tersebut berarti urusan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diatur dan diurus oleh pemerintah daerah dengan mempertimbangkan kondisi khusus dan kekhasan daerah masing-masing yang tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya otonomi daerah membawa perubahan mendasar dalam hal pengaturan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Kewenangan yang sebelumnya tersentralisasi dalam kewenangan pemerintah pusat, melalui otonomi daerah ini sebagian kewenangan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup termasuk di dalamnya penegakan hukum lingkungannya didesentralisasikan ke pemerintah daerah. Otonomi daerah merupakan kewenangan sekaligus kewajiban yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan fungsi otonomnya untuk mengatur dan mengurus secara mandiri atas urusan pemerintahan dan kebutuhan masyarakat lokal yang didesentralisasikan dengan tetap dalam memperhatikan sistem negara kesatuan. Dalam konteks otonomi daerah, lingkungan hidup

termasuk dalam urusan wajib pemerintah daerah yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Hal tersebut berarti seluruh daerah wajib menyelenggarakan urusan lingkungan hidup.

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran huruf K Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam “subbidang pembinaan dan pengawasan terhadap izin lingkungan hidup dan pengawasan terhadap izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup” sebagaimana tercantum dalam Lampiran huruf K angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah pusat berwenang membina dan mengawasi atas izin yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, begitu pula pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota membina dan mengawasi atas izin yang dikeluarkannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, “Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah 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”, artinya dalam melindungi dan mengelola lingkungan hidup tersebut juga terdapat kewenangan dalam menegakkan hukumnya.

Dalam substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga mengatur mengenai peraturan perundang-undangan yang berlandaskan lingkungan hidup, hal tersebut termuat dalam Pasal 44, yakni “Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini”. Hal tersebut menjadi penting dalam mengisi muatan kebijakan hukum baik di pusat dan di daerah. Pasal tersebut dimaknai bukan sekedar membuat suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai lingkungan hidup secara khusus namun secara luas hal tersebut berlaku untuk seluruh peraturan perundang-undangan yang disusun dan mengatur dalam bidang apapun harus memperhatikan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam konteks otonomi daerah, peraturan perundang-undangan ini penting diterjemahkan dalam setiap produk hukum daerah yang dibentuk khususnya peraturan daerah mengenai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Pentingnya fungsi sanksi dalam penegakan hukum ini sehingga selalu dicantumkan pada bagian akhir suatu peraturan perundang-undangan. Sebagaimana disampaikan Philipus M. Hadjon, suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang memuat perintah dan larangan menjadi tidak berarti tanpa adanya pengaturan sanksi sebagai alat paksa untuk menundukkan setiap orang mentaati peraturan tersebut.

Pengaturan terkait pertanggungjawaban hukum terhadap pelanggaran perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Pertanggungjawaban hukum secara pidana meliputi hukuman badan berupa pidana penjara dan denda. Dalam hal ini subyek yang dikenai pertanggungjawaban pidana meliputi orang dan badan.

Dimasukkannya badan atau korporasi menjadi subyek yang dapat dikenai sanksi hukum pidana merupakan pembaharuan yang penting dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sebelumnya terdapat pandangan mengenai badan atau korporasi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban hukum. Pandangan tersebut telah bergeser dimana badan juga mengambil posisi dalam melakukan tindak pidana sehingga jika sebelumnya badan hanya masuk dalam kategori subjek pertanggungjawaban perdata diperluas juga termasuk subyek dalam pertanggungjawaban pidana.

Di samping pertanggungjawaban secara pidana juga diatur pertanggungjawaban

hukum perdata dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Pertanggungjawaban perdata dalam hal ini berupa ganti kerugian dan pemulihan lingkungan serta tanggung jawab mutlak. Ganti kerugian merupakan pengejawantahan dari prinsip pencemar membayar yang dapat disertai penambahan Tindakan hukum lainnya berupa pemulihan lingkungan untuk mengembalikan kondisi seperti awal sebelum terjadinya kerugian.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 memuat sanksi administrative dalam penegakan hukum lingkungan. Jenis sanksi administrative dalam Undang-Undang ini meliputi teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, atau pencabutan izin lingkungan. Sanksi administrative dianggap sebagai sanksi yang tepat dan efektif untuk penegakan hukum lingkungan dibandingkan penerapan sanksi pidana. Berbeda dengan sanksi pidana dan perdata, sanksi administrative dapat diterapkan langsung oleh pemerintah tanpa melalui badan peradilan.

Sanksi administrative dimaknai sebagai pengenaan sanksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang diatur dalam aturan hukum publik atau norma hukum administrasi. Adapun prinsip penegakan hukum administrasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, yaitu, pertama, sebagai upaya preventif atau pencegahan, kedua, sebagai kewajiban pemerintah pusat dan daerah untuk menjalankan penegakan hukum administrasi, ketiga, terkait dengan tugas dan fungsi pejabat pengawas lingkungan hidup, keempat, sebagai fungsi pengawasan lapis kedua oleh Menteri Lingkungan Hidup, dan kelima, beragamnya bentuk sanksi administrative yang dapat diterapkan. Sanksi administrative dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ini juga memberikan peran kepada pemerintah daerah dalam hal ini gubernur atau bupati/walikota untuk menerapkannya sebagai runtutan dari kewenangan pengawasan perlindungan dan

pengelolaan lingkungan hidup di daerah. Dalam Pasal 76 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 diatur sebagai berikut, “Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan”.

Terkait dengan hal tersebut, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terdapat perubahan yang cukup berarti terhadap penegakan hukum lingkungan. Adanya penggantian nomenklatur subjek gubernur atau bupati/walikota menjadi pemerintah daerah. Dengan penggantian nomenklatur subjek tersebut rencananya akan diatur lebih spesifik dalam ranah Peraturan Pemerintah berpotensi menimbulkan problema ketidakpastian hukum dan menjadi kendala baru dalam birokrasi.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tidak mengenal lagi izin lingkungan melainkan diubah menjadi persetujuan lingkungan, persetujuan pemerintah pusat, dan persetujuan pemerintah daerah. Perubahan nomenklatur ini berimplikasi terhadap pola pengawasan terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup khususnya izin

lingkungan yang sudah berjalan sebelumnya. Problem norma yang terjadi akibat penghapusan izin lingkungan dalam Undang-Undang Cipta Kerja ini, merujuk pada Pasal 184 Ketentuan Peralihan Undang-Undang Cipta Kerja hanya mengatur izin berusaha yang sudah terbit namun tidak mengatur bagaimana status izin lingkungan yang sudah terbit. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, pengawasan dan penegakan hukum oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dilakukan terhadap izin lingkungan. Artinya, izin lingkungan yang telah ada dan sedang berjalan saat ini sudah tidak bisa dilakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadapnya.

Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja, kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum untuk pertanggungjawaban administrative dilaksanakan terhadap kepatuhan penanggung jawab usaha atas ketentuan peraturan perundang-undangan, perizinan berusaha, perizinan pemerintah pusat atau

perizinan pemerintah daerah. Dalam Undang-Undang Cipta Kerja ini masih dipertahankan pengawasan lapis kedua oleh Menteri terhadap pelanggaran yang mengakibatkan kerusakan luarbiasa dan mengganggu masyarakat akibat tindakan yang dilakukan oleh penanggungjawab usaha yang perizinan berusaha atau persetujuan daerahnya dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Adapun jenis sanksi administrative yang diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja, terdiri atas “teguran tertulis, paksaan pemerintah, denda administrative, pembekuan perizinan berusaha, dan/atau pencabutan perizinan berusaha”. Dalam kluster perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup ini tidak diatur mengenai sanksi administrative terhadap serta jenis sanksi berupa pembekuan atau pencabutan persetujuan lingkungan atau persetujuan pemerintah. Namun dalam ketentuan Pasal 177 ayat (5) huruf e Undang-Undang Cipta Kerja dimungkinkan untuk menerapkan sanksi administrative berupa pencabutan persetujuan.

Berkenaan dengan sanksi pidana terdapat perubahan yang signifikan dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Sebagaimana disampaikan oleh Andri G. Wibisana, terdapat pengaturan yang absurd dalam Undang-Undang Cipta Kerja, yakni pengenaan sanksi pidana diberlakukan pada setiap orang yang membuang limbah bukan bahan berbahaya dan beracun (B3) tanpa izin namun terhadap pembuang limbah B3 tanpa izin tidak dikenai pidana. Padahal Sebagian besar negara mengatur tindak pidana terhadap pembuang limbah B3 tanpa izin.

Selain itu dalam pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja pejabat pembuat perizinan berusaha yang mengeluarkan perizinan tanpa persyaratan lingkungan tidak lagi dipidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Meskipun demikian, dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah tetap diberikan kewenangan dalam hal pengawasan dan penegakan hukumnya yang harus berpedoman norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Hal yang signifikan diubah termasuk keterlibatan masyarakat. Dalam hal penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan hidup hanya melibatkan masyarakat terdampak. Hal tersebut mengakibatkan hapusnya hak organisasi lingkungan hidup dan masyarakat yang terkait dengan keputusan amdal dalam menyampaikan keberatan terhadap analisis mengenai dampak lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Penghapusan hak organisasi lingkungan dan masyarakat terkait tersebut berpengaruh terhadap proses penegakan hukum lingkungan ke depannya.

Menurut Akib, pentingnya pelibatan masyarakat dalam konteks otonomi daerah memperlihatkan penghormatan terhadap hak masyarakat dalam mewujudkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkualitas. Partisipasi masyarakat merupakan bagian dari prinsip desentralisasi kewenangan dalam otonomi daerah. Jika disandingkan dengan UU Nomor 32 Tahun 2009, Undang-Undang Cipta Kerja semakin lemah dalam penegakan hukum lingkungannya. Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 mengedepankan prinsip sustainable development berwawasan lingkungan sebagaimana arah dari konstitusi. Hal ini tentu yang harus dipertahankan dan ditingkatkan bukan dilemahkan hanya dengan alasan ekonomi.

KESIMPULAN

Penegakan hukum lingkungan hidup oleh pemerintah daerah dalam konteks otonomi daerah merupakan bagian penting dalam mewujudkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkualitas. Dari Tulisan ini dapat disimpulkan bahwa setiap rezim peraturan perundang-undangan membawa dampak tersendiri dalam penegakan hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Fenomena peraturan perundang-undangan

saat ini pasca lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja lebih fokus pada aspek ekonomi dan melemahkan fungsi penegakan hukum lingkungan itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Indonesian Center for Environmental Law, “Penguatan Sistem Pengawasan Lingkungan Hidup-Seri Analisis #7”, (Desember, 2020).
- Marina, Risno, “Desentralisasi Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai Alternatif Menyelesaikan Permasalahan Lingkungan Hidup” Jurnal Arena Hukum Volume 9 Nomor 2 (Agustus, 2016).
- Mina, Risno, “Desentralisasi Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai Alternatif Menyelesaikan Permasalahan Lingkungan Hidup”, Arena Hukum Volume 9 No. 2 (Agustus, 2016).
- Muhdar, Muhamad, “Eksistensi Polluter Pays Principle dalam Pengaturan Hukum Lingkungan di Indonesia”, Jurnal Mimbar Hukum Volume 21 Nomor 1 (Februari, 2009).
- Santoso, Wahyu Yun, “Anotasi Hukum UU Cipta Kerja di Aspek Lingkungan Hidup (Perubahan UU PPLH)”, Universitas Gadjah Mada (November, 2020).

Buku

- Akib, Muhammad, Politik Hukum Lingkungan: Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012).
- Berge, J.B.J.M. Ten, Besturen Door de Overheid, (Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996), dalam Ridwan H.R. Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006).
- H.R., Ridwan, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006).
- Hadjon, Philipus M., et. al. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, dalam Ridwan H.R. Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006).
- Keraf, Sonny A., Etika Lingkungan, (Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2002).
- Otto Soemarwoto, Atur Diri Sendiri Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup, (Yogyakarta: Gdjah Mada University Press, 2004).
- Penegakan Hukum: Sebuah Analisa Awal atas Penegakan Hukum Satu Atap (One Roof Enforcement System) dalam Hukum Lingkungan”, dalam Aradhana Sang Guru Peraturan Perundang-undangan: Kumpulan Tulisan Memperingati Ulang Tahun Ke-70 Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H., editor Fitriani Ahlan Sjarif dan Sony Maulana Sikumbang (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019).
- Subagiyo, Henri (Ed), Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Edisi Pertama), (Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law, 2014).
- Wibisana, Muhamad Ramdan Andri Gunawan dan Savitri Nur Setyorini, “Pilihan-Pilihan

Peraturan

- _____, Undang-Undang tentang Cipta Kerja, UU No. 11 Tahun 2020, LN Tahun 2020, Nomor 245, TLN Nomor 6573.
- _____, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 23 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No. 244, TLN No. 5587.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059. Penjelasan Pasal 2 huruf n.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Bahan Ajar

- Andri G. Wibisana, “Penegakan Hukum Administrasi dalam Hukum Lingkungan”, disampaikan pada mata kuliah hukum lingkungan program studi magister ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tanggal 2 Desember 2020.