

Hukum Lingkungan

Penegakan Hukum Administrasi LINGKUNGAN

DR. ERWIN SYAHRUDDIN S.H.,
M.H

Penegakan Hukum Lingkungan

Compliance, the ultimate goal of any enforcement program, is essentially a state in which environmental requirements are achieved and maintained. Enforcement is defined as the application of a set of legal tools, both informal and formal, designed to impose legal sanction (e.g. penalty) to ensure a defined set of requirements is complied with.

An issue that is continually debated is whether compliance can be achieved without enforcement. The answer, based on the U.S. experience and theory, is that enforcement is a necessary, but not sufficient, means of achieving compliance.

-Cheryl E. Wasserman, "An Overview of Compliance and Enforcement in the US: Philosophy, Strategies, and Management Tools," <http://www.inece.org/1stvol1/wasserman.htm>



Penegakan Hukum Lingkungan (versi UU 32/2009)

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

-Penjelasan Umum UU 32/2009-

Penegakan
Hukum
Administrasi

Penegakan
Hukum
Perdata

Penegakan
Hukum
Pidana

Perbedaan UU 23/2007 Vs. UU 32/2009

UU 23/2007

- ▶ Penegakan hukum pidana sebagai Ultimum Remedium
- ▶ Sebagai penunjang hukum administrasi, berlakunya ketentuan hukum pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu bahwa hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat.

UU 32/2009

- ▶ Penegakan hukum pidana sebagai Primum Remedium
- ▶ Penegakan hukum pidana dalam Undang-Undang ini memperkenalkan ancaman hukuman minimum di samping maksimum, perluasan alat bukti, pemidanaan bagi pelanggaran baku mutu, keterpaduan penegakan hukum pidana, dan pengaturan tindak pidana korporasi. Penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas ultimum remedium yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Penerapan asas ultimum remedium ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan

Perbedaan Fungsi Penegakan Hukum Perdata, Pidana dan Administratif

Administratif	Melakukan pengawasan penataan terhadap persyaratan dalam izin & kewajiban per- ujuan (prevention / <i>before the fact</i>)
Perdata	Memulihkan hak-hak seseorang yang dilanggar sehingga mengakibatkan kerugian melalui pemberian ganti kerugian (kompensasi), mengembalikan keadaan seperti semula seperti sebelum terjadinya kerugian, atau meminta agar peraturan dipatuhi dan dilaksanakan
Pidana	Memberikan pesan efek penjeraan (<i>general</i> atau <i>specific deterrent</i>) melalui hukuman badan atau denda (orang dan korporasi)

Pertanyaan Kasus



1

Jenis sanksi dalam penegakan hukum administrasi berdasarkan UU 32/2009?

2

Apakah secara hukum dibenarkan intervensi KLH (pemerintah pusat) dalam ranah kewenangan pemerintah daerah?

3

Bagaimana strategi agar kondisi taat yang dicapai setelah penjatuhan sanksi administratif di kedua kasus tersebut berkelanjutan?

Keterkaitan antara Hukum Lingkungan dengan Hukum Administrasi

Hukum
Administrasi

Mengatur tentang pemerintahan (*administration*) secara prosedural dan substansial



Hukum
Lingkungan

Sebagian besar mengatur tentang bagaimana pemerintah (& *stakeholders*) melindungi dan mengelola lingkungan hidup

"Administrative law is the law governs agencies.

Environmental law is law administered by agencies to protect the environment, so the law that governs agencies in administering environmental laws is essential not only to those in the agencies but also to those outside the agencies who wish to influence or challenge agency action...."

Dasar Hukum Penegakan Hukum Administrasi

- ▶ Undang – undang 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (ps 71-75)
 - ▶ PermenLH 2/2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- ▶ UU 41/1999 tentang Kehutanan (ps. 59-64)
- ▶ UU 18/2004 tentang Perkebunan (ps. 44)
- ▶ UU 4/2009 tentang Pertambangan Minerba (ps. 140)
- ▶ UU 26/2007 tentang Penataan Ruang (ps. 55-59)
- ▶ UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air (ps. 75)

5 Prinsip Pokok Penegakan Hukum Administrasi (UU 32/2009)

- 1 Penegakan Hukum Administrasi sebagai Pencegahan
- 2 Pelaksanaan Penegakan Hukum Administrasi merupakan Kewajiban Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- 3 Pendelegasian Kewenangan dan Penetapan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup
- 4 Kewenangan "Step In" Pemerintah Pusat terhadap ranah kewenangan daerah
- 5 Jenis-Jenis Sanksi Administrasi

Penegakan Hukum Administrasi sebagai Pencegahan (Preventif)



Pelaksanaan Penegakan Hukum Administrasi merupakan Kewajiban Pemerintah Pusat dan Pemda

Pemerintah Pusat

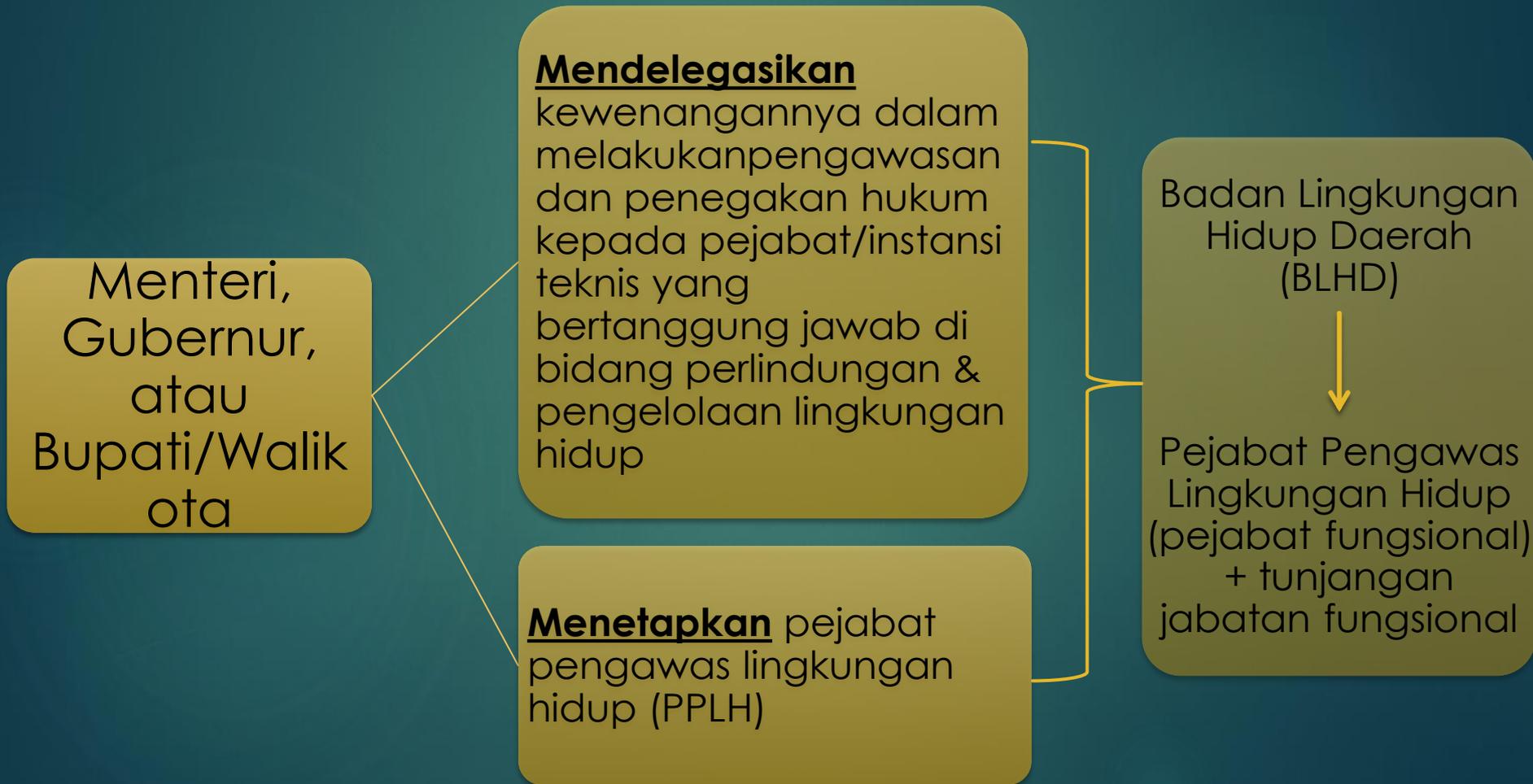
Desentralisasi LH menjadi Urusan Wajib Pemda

- Penetapan NSPK (Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria) NSPK sudah ditetapkan oleh KLH "PermenLH 19/2008 tentang Standar Pelayanan Minimum (SPM) Bidang LH Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota"
- Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan per-uan di bidang perlindungan dan pengelolaan LH
- Memiliki kewenangan untuk melaksanakan penegakan hukum lingkungan dan menjatuhkan sanksi (termasuk sanksi administratif) terhadap pelanggaran ketentuan LH berdasarkan yurisdiksinya masing-masing

Pemda

- Memiliki kewenangan untuk melaksanakan penegakan hukum lingkungan dan menjatuhkan sanksi (termasuk sanksi administratif) terhadap pelanggaran ketentuan LH berdasarkan yurisdiksinya masing-masing

Pendelegasian Kewenangan dan Penetapan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (pusat dan daerah)



Menteri,
Gubernur,
atau
Bupati/Walik
ota

Mendelegasikan
kewenangannya dalam
melakukan pengawasan
dan penegakan hukum
kepada pejabat/instansi
teknis yang
bertanggung jawab di
bidang perlindungan &
pengelolaan lingkungan
hidup

Menetapkan pejabat
pengawas lingkungan
hidup (PPLH)

Badan Lingkungan
Hidup Daerah
(BLHD)
↓
Pejabat Pengawas
Lingkungan Hidup
(pejabat fungsional)
+ tunjangan
jabatan fungsional

Kewenangan Menteri Lingkungan Hidup untuk “Step In”

Step In

```
graph TD; A[Step In] --> B[Pengawasan Lapis Kedua (Oversight) (Ps. 73)]; A --> C[Penegakan Hukum Lapis Kedua (Second Line Enforcement) (Ps. 77)];
```

Pengawasan Lapis Kedua (*Oversight*)
(Ps. 73)

Dilakukan oleh Pemerintah Pusat apabila terdapat **pelanggaran serius** yang dilakukan oleh kegiatan/usaha

Penegakan Hukum Lapis Kedua (*Second Line Enforcement*) (Ps. 77)

Dilakukan oleh Pemerintah Pusat apabila **Pemda secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif** terhadap **pelanggaran yang bersifat serius**

Jenis-Jenis Sanksi Administrasi

Tujuan Sanksi Administratif

(Permen 2/2013)

Melindungi LH dari pencemaran dan merusakkan LH

Menanggulangi pencemaran dan/atau merusakkan LH

Memulihkan kualitas LH akibat pencemaran dan/atau merusakkan LH

Memberi efek jera (*deterrent*) bagi penanggung jawab usaha

Teguran Tertulis

Paksaan Pemerintah

Pembekuan Izin Lingkungan

Pencabutan Izin Lingkungan

Teguran Tertulis

(Warning Letter) [Ps. 76 ayat (2a) UU 32/2009]

Definisi

- ▶ Sanksi yang diterapkan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang telah melakukan pelanggaran per-uan dan persyaratan & kewajiban yang tercantum dalam izin lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan LH
- ▶ Namun pelanggaran tersebut baik secara tata kelola LH yang baik maupun secara teknis masih dapat dilakukan perbaikan dan juga belum menimbulkan dampak negatif terhadap LH

Diterapkan terhadap Pelanggaran

- ▶ **Bersifat administratif:**
 - ▶ Tidak menyampaikan laporan, tidak memiliki *log book* dan neraca limbah B3, dan tidak memiliki label dan simbol limbah B3
- ▶ **Bersifat teknis,** tetapi perbaikannya bersifat ringan (perbaikan yang dapat dilakukan secara langsung tidak memerlukan: waktu yang lama, penggunaan teknologi tinggi, penanganan oleh ahli, ataupun biaya tinggi):
 - ▶ Belum menunjukkan pelanggaran terhadap kriteria baku kerusakan LH
 - ▶ Terjadinya kerusakan/gangguan pada instalasi pengolahan air limbah dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaporkan kepada pejabat yang berwenang

Paksaan Pemerintah

(Coercive Action) [Ps. 76 ayat (2b) dan 80 UU 32/2009]

Definisi

- ▶ Sanksi administratif berupa **tindakan nyata** untuk menghentikan dan/atau memulihkan keadaan sebagaimana kondisi semula
- ▶ Penerapan sanksi paksaan pemerintah dapat dilakukan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dengan **terlebih dahulu diberikan teguran tertulis**, atau **tanpa didahului teguran tertulis khusus** bagi pelanggaran yang menimbulkan:
 - ▶ Ancaman yang sangat serius bagi manusia dan lingkungan hidup;
 - ▶ Dampak yang lebih besar dan lebih luas jika tidak segera dan lebih luas jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya; dan/atau
 - ▶ Kerugian yang lebih besar bagi lingkungan hidup jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya.

Paksaan Pemerintah

(Coercive Action) [Ps. 76 ayat (2b) dan 80 UU 32/2009]

Bentuk Paksaan Pemerintah

- ▶ Penghentian sementara kegiatan produksi
- ▶ Pemindahan sarana produksi
- ▶ Penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi;
- ▶ Pembongkaran
- ▶ Penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran
- ▶ Penghentian sementara seluruh kegiatan
- ▶ Tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup

Diterapkan terhadap Pelanggaran

- ▶ Pelanggaran terhadap persyaratan dan kewajiban yang tercantum dalam izin lingkungan dan per-uan LH, misalnya:
 - ▶ Tidak membuat Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL)
 - ▶ Tidak memiliki Tempat Penyimpanan Sementara (TPS) limbah B3
 - ▶ Tidak memiliki alat pengukur laju alir air limbah (flow meter)

Pembekuan Izin

(*License Suspension*) [Ps. 76 ayat (2c) dan 79 UU 32/2009]

Definisi

- ▶ Sanksi yang berupa tindakan hukum untuk tidak memberlakukan sementara izin lingkungan dan/atau izin yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan LH yang berakibat pada berhentinya suatu usaha dan/atau kegiatan.
- ▶ Pembekuan izin ini dapat dilakukan dengan atau tanpa batas waktu.

Diterapkan terhadap Pelanggaran

- ▶ Tidak melaksanakan paksaan pemerintah
- ▶ Melakukan kegiatan selain kegiatan yang tercantum dalam izin lingkungan dan/atau izin yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup
- ▶ Pemegang izin lingkungan dan/atau izin yang terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup belum menyelesaikan secara teknis apa yang seharusnya menjadi kewajibannya

Pencabutan Izin

(*License Revocation*) [Ps. 76 ayat (2d) dan 79 UU 32/2009]

Definisi

- ▶ Sanksi yang berupa tindakan hukum untuk mencabut izin lingkungan dan/atau izin yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan LH yang berakibat pada berhentinya suatu usaha dan/atau kegiatan

Diterapkan terhadap Pelanggaran

- ▶ Tidak melaksanakan sanksi administratif paksaan pemerintah
- ▶ Memindahtangankan izin usahanya kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari pemberi izin usaha
- ▶ Tidak melaksanakan sebagian besar atau seluruh sanksi administratif yang telah diterapkan dalam waktu tertentu
- ▶ Terjadinya pelanggaran yang serius yaitu tindakan melanggar hukum yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang relatif besar dan menimbulkan keresahan masyarakat
- ▶ Menyalahgunakan izin pembuangan air limbah untuk kegiatan pembuangan limbah B3
- ▶ Menyimpan, mengumpulkan, memanfaatkan, mengolah dan menimbun limbah B3 tidak sesuai sebagaimana yang tertuang dalam izin

Denda Administratif

[Ps. 81 UU 32/2009]

Definisi

- ▶ Pembebanan kewajiban terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pembayaran sejumlah uang tertentu karena terlambat melaksanakan paksaan pemerintahan.
- ▶ Pengenaan denda terhadap keterlambatan melaksanakan paksaan pemerintah ini dihitung mulai sejak jangka waktu pelaksanaan paksaan pemerintah tidak dilaksanakan
- ▶ *“Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah.”* (Ps. 81 UU 32/2009)
- ▶ Denda ini adalah **denda administratif** (*bestuurlijke boete*) dan bukan merupakan uang paksa (*dwangsom*)

Peran Serta Masyarakat dalam Pengawasan

Masyarakat memiliki peran penting dalam mendukung tugas Pemerintah Pusat dan Pemda dalam melakukan pengawasan, yakni melalui mekanisme pengaduan.

Selain menyampaikan pengaduan, masyarakat dapat mengajukan gugatan administrasi mengacu kepada Hukum Acara TUN.

Keputusan TUN yang dapat digugat secara administratif:

- ▶ Izin Lingkungan yang diterbitkan tanpa dilengkapi AMDAL atau UKL-UPL; dan/atau
- ▶ Izin Usaha yang diterbitkan tanpa dilengkapi dengan Izin Lingkungan.

PROPER dan Penegakan Hukum Administrasi

Definisi

- ▶ Program penilaian terhadap upaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dalam mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun (limbah B3)
- ▶ Pengawasan bersifat wajib
- ▶ Sistem penilaian dilakukan dengan pemberian peringkat (**emas**, **hijau**, **biru**, **merah** dan **hitam**)
 - ▶ **Warna emas** diberikan kepada pihak yang secara konsisten menunjukkan keunggulan lingkungan (*environmental excellence*) dalam proses produksi dan/atau jasa, melaksanakan bisnis yang beretika, dan bertanggung jawab terhadap masyarakat
 - ▶ **Warna hijau** diberikan kepada pihak yang telah melakukan pengelolaan LH melebihi dari yang dipersyaratkan dalam per-uan (*beyond compliance*) melalui pelaksanaan sistem manajemen lingkungan, pemanfaatan sumberdaya secara efisien dan melakukan upaya pemberdayaan masyarakat dengan baik.
 - ▶ **Warna biru** diberikan kepada pihak yang telah melakukan upaya pengelolaan lingkungan sesuai dengan persyaratan sebagaimana diatur dalam per-uan.
 - ▶ **Warna merah** diberikan kepada pihak yang upaya pengelolaan LH tidak sesuai dengan persyaratan sebagaimana diatur dalam per-uan.
 - ▶ **Warna hitam** diberikan kepada pihak yang sengaja melakukan perbuatan atau melakukan kelalaian yang mengakibatkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup serta pelanggaran terhadap per-uan atau tidak melaksanakan sanksi administrasi.
- ▶ Diatur dalam Permen LH No. 6 Tahun 2013 tentang Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

PROPER dan Penegakan Hukum Administrasi

Subjek Peserta Proper (di Tahun 2013: 1812 perusahaan)

- ▶ Termasuk kegiatan wajib AMDAL atau upaya pengelolaan lingkungan dan upaya pemantauan lingkungan (UKL-UPL);
- ▶ Produk yang dihasilkan untuk tujuan ekspor;
- ▶ Terdaftar dalam pasar bursa;
- ▶ Menjadi perhatian masyarakat, baik dalam lingkup regional maupun nasional. Usaha dan/atau kegiatan yang memperoleh peliputan berita-berita di media massa skala regional maupun nasional. Selain itu, perhatian dari pemangku kepentingan strategis seperti lembaga legislatif, lembaga swadaya masyarakat juga menjadi bahan pertimbangan penting untuk penapisan peserta Proper;
- ▶ Skala kegiatan cukup signifikan untuk menimbulkan dampak terhadap lingkungan; dan/atau
- ▶ Mengajukan secara sukarela untuk menjadi peserta Proper

PROPER melakukan pemeriksaan secara komprehensif

- ▶ Persyaratan dokumen lingkungan dan pelaporannya
- ▶ Pengendalian pencemaran air
- ▶ Pengendalian pencemaran udara
- ▶ Peraturan pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3)
- ▶ Potensi kerusakan lahan

Tabel Tindak Lanjut Proper 2011-2012 dan 2013

Proper 2011-2012

Tindak Lanjut 2013

79 perusahaan peringkat hitam
periode 2011-2012

71 sanksi administrasi

paksaan pemerintah

4 rekomendasi pidana

1 rekomendasi

penyelesaian

sengketa lingkungan

3 perusahaan ditutup

Perbandingan Hukum Administrasi Indonesia dan Belanda

	Indonesia	Belanda
Lembaga Penegak Hukum Administrasi	<ul style="list-style-type: none">▪ KLH, gubernur, bupati/walikota.▪ BLH (sesuai dengan pendelegasian oleh Gubernur dan Bupati/Walikota)	<ul style="list-style-type: none">▪ KLH▪ K/L yang memiliki kewenangan menerbitkan izin (<i>licensing authority</i>)▪ Pemda (<i>Board of Mayor and aldermen</i>)
Perizinan	<ul style="list-style-type: none">• Izin Lingkungan dan Izin Perlindungan dan Pengelolaan LH (antara lain izin pembuangan limbah cair dan izin-izin yang terkait dengan pengelolaan limbah B3)	<ul style="list-style-type: none">▪ Izin Wm (<i>Wet milieubeheer</i>)
Sanksi Administrasi	<ul style="list-style-type: none">• Teguran tertulis• Paksaan pemerintah• Pembekuan izin lingkungan; atau• Pencabutan izin lingkungan.	<ul style="list-style-type: none">• Paksaan Pemerintah (<i>bestuurdwang</i>)• Uang Paksa (<i>dwangsom</i>)• Denda administratif (<i>bestuurlijke boete</i>)

	Indonesia	Belanda
Diskresi/Pengampunan	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak diatur 	<ul style="list-style-type: none"> • Penegak hukum administrasi memiliki kewenangan untuk memberikan pengampunan (<i>toleransi/gedogen</i>)
Kewajiban Swapantau dan Pelaporan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kewajiban swapantau dan pelaporan diatur dalam: <ol style="list-style-type: none"> 1. UU 32/2009 2. PP 2/2007 tentang Izin Lingkungan 3. PermenLH 6/2013 (khususnya yang terkait dengan penilaian mandiri). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kebijakan <i>Zelf-Controle</i> (<i>Self-Control</i>)
Pengawasan Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pengawasan rutin, insidental dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah kota/kabupaten, provinsi, KLH (sesuai kewenangan yang ditetapkan per-uan), pengaduan masyarakat • Proper 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pengawasan rutin dan insidental, yang dilakukan oleh <i>board of mayor</i> dan <i>Aldermen</i> dan oleh petugas dari <i>inspectie milieuhygiene</i>)

	Indonesia	Belanda
<i>Naming and Shaming</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan Proper 	<ul style="list-style-type: none"> • Publikasi dilakukan oleh kantor Inspeksi Lingkungan Hidup di Provinsi Limburg.
Peran Serta Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> • Jaminan peran serta masyarakat dalam: KLHS; Rencana Tata Ruang; AMDAL; Perizinan Lingkungan; dan Peran Serta Masyarakat dalam Pengawasan dan Penegakan Hukum. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dalam Pengambilan Keputusan Administratif (izin) <i>public preparation procedure</i>; • <i>Extensive</i> (article 3: 14 Awb) • <i>Standard</i> (chapter 4) • <i>Public preparation procedure</i> mengatur tentang periode dan tahap-tahapan pengambilan keputusan. • Akan tetapi pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan administratif dalam pengambilan keputusan administratif sejak 2005 dihapuskan.

Prasyarat Efektifitas Penegakan Hukum Administrasi PPLH

3A+1

A

Ability to Detect

Kemampuan untuk Mendeteksi

A

Ability to Respond

Kemampuan untuk Merespon

A

Ability to Punish

Kemampuan untuk Menghukum

A

Ability to Build Perception

Kemampuan untuk Membangun Persepsi

Prasyarat Efektifitas Penegakan Hukum Administrasi PPLH

8

Prasyarat Umum

1. Legislasi
2. Mekanisme dan pelaksanaan koordinasi
3. Dukungan Sumber Daya Manusia (SDM)
4. Sarana dan Prasarana
5. Pendelegasian tugas dan wewenang
6. Sistem dan mekanismepengaduan masyarakat
7. Kecukupan anggaran
8. Keberadaan *Standard Operating Procedures (SOPs)*.

Terima Kasih