



ASAS OTONOMI DAERAH DALAM PENEGAKAN HUKUM TERHADAP IZIN LINGKUNGAN

THE PRINCIPLE OF REGIONAL AUTONOMY LAW ENFORCEMENT REGARDING ENVIRONMENTAL PERMIT

Moh. Hasyim^a, Siti Ruhama Mardhatillah^b

ABSTRAK

Penyelenggaraan urusan lingkungan hidup yang di dalamnya termasuk kewenangan penegakan hukum terhadap perizinan lingkungan telah menjadi kewenangan daerah, khususnya daerah otonom yaitu kabupaten/kota berdasarkan UUPPLH. Akan tetapi dalam pelaksanaannya masih terdapat penegakan hukum yang bersifat sentralistik. Penelitian ini mengkaji dua rumusan masalah: Pertama, bagaimana hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penegakan hukum atas ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan. Kedua, apakah dalam hubungan wewenang tersebut telah menerapkan asas otonomi daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan: Pertama, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersifat setara dan seimbang dimana wewenang keduanya diperoleh secara atribusi melalui UU PPLH meski terdapat dua norma hukum, yaitu Pasal 73 dan Pasal 77 UU PPLH yang memberikan wewenang kepada pemerintah pusat untuk mencampuri wewenang pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan dan penjatuhan sanksi. Kedua, berlakunya ketentuan dalam Pasal 73 dan Pasal 77 UU PPLH yang bersifat mencampuri tersebut tanpa adanya batasan dan ukuran apa saja yang termasuk ke dalam pelanggaran serius dan hanya mendasarkan pada anggapan Pemerintah Pusat semata mengakibatkan asas otonomi daerah belum dapat secara maksimal diterapkan.

Kata kunci: asas otonomi daerah; penegakan hukum; izin lingkungan.

ABSTRACT

The authority to enforce environmental permits has included as one of local government's authority based on Act Number 32 Year of 2009 concerning on Protecting and Managing the Environment. However, its implementation still enforced by the central government (Ministry of Environment and Forestry). This research investigates two problems: First, how authority relationship between central government and local government in law enforcement towards industrial compliance on environmental permit. Second, does the implementation of authorities between central government and local government has applied the local autonomy principle. This research is juridical normative research using statute and conceptual approach. The results of this research are: First, the relationship between central government and local government is equal in which the authority both central and local government are gotten through attribution form Act Number 32 year of 2009 although there are two articles, Article 73 and Article 77 that give authorities to the central government to interfere local government's authorities in supervision and enforcement of administration sanction. Second, implementation of Article 73 and Article 77 of Act Number 32 Year of 2009 which interfere the local government authority without any measurement and limitation about seriously environmental permit offense criteria and only based on central government assumption cause local autonomy principle hasn't maximally applied.

Keywords: local autonomy principle; law enforcement; environmental permit.

^a Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Tamansiswa 158 Mergangsan, Wirogunan, Yogyakarta, email: moh.hasyim@uii.ac.id.

^b Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Tamansiswa 158 Mergangsan, Wirogunan, Yogyakarta, email: titilaw10@gmail.com.

PENDAHULUAN

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, urusan perizinan dan pengawasan lingkungan merupakan salah satu urusan yang menjadi kewenangan daerah. Artinya, daerah memiliki kemandirian dalam melakukan urusan berkaitan dengan perizinan dan pengawasan di bidang lingkungan hidup. Setidaknya terdapat 3 ketentuan normatif yang mempertegas bahwa urusan tersebut menjadi urusan daerah otonom. *Pertama*, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki kewenangan yang sama untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh pemerintah daerah Provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota sebagaimana kewenangan yang sama juga dimiliki oleh Pemerintah Pusat dalam lingkup wilayah nasional dan lintas kepulauan.¹ *Kedua*, dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) Pasal 2 menyebutkan bahwa asas otonomi daerah merupakan salah satu asas yang dijadikan dasar dalam melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.² *Ketiga*, yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan UU tentang Pemerintahan Daerah sebelum diberlakukannya UU Nomor 23 tahun 2014. UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi dasar kontekstualitas dalam memaknai asas otonomi daerah sebagaimana disebutkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH. Dalam Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004 Bab mengenai pembagian urusan pemerintahan disebutkan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU Nomor 32 tahun 2004 ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat, yaitu selain urusan menyangkut politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Jika dimaknai secara residu maka semua urusan selain kelima urusan tersebut merupakan urusan pemerintah daerah, termasuk urusan lingkungan hidup.

Berdasarkan ketiga dasar normatif tersebut, jelas dapat disimpulkan kewenangan melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang termasuk di dalamnya adalah kewenangan memberikan izin dan melakukan pengawasan merupakan salah satu urusan yang

¹ Kewenangan memberikan izin dan melakukan pengawasan sesuai dengan wilayah kerja masing-masing daerah yang mengikuti aturan dalam Pasal 12 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mengatur bahwa *penentuan daya dukung & daya tampung lingkungan hidup serta ekoregion ditetapkan oleh Bupati/Walikota untuk setiap Kabupaten/Kota, Gubernur untuk wilayah lintas batas Kabupaten/Kota, serta nasional lintas kepulauan oleh Menteri*. Ketentuan pembagian wilayah tersebut juga menjadi dasar wilayah penerbitan izin dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap perizinan di bidang lingkungan.

² Asas otonomi daerah adalah sebuah asas alam penyelenggaraan pemerintahan yang memberikan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan.

diselenggarakan berdasarkan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Asas desentralisasi dan otonomi daerah dalam melakukan pengawasan terhadap izin lingkungan terlihat jelas dalam ketentuan Pasal 72 UU PPLH yang menyebutkan bahwa *Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan*. Konsekuensi diberikannya kewenangan pengawasan kepada Bupati/Walikota secara otomatis juga memberikan kewenangan kepada Bupati/Walikota untuk memberikan izin lingkungan dan menjatuhkan sanksi kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Namun demikian, dalam hal pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan UUPPLH melalui Pasal 73 dan Pasal 77 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk mengintervensi kewenangan pengawasan dan kewenangan penjatuhan sanksi administrasi pemerintah daerah hanya apabila terjadi pelanggaran yang serius dan pemerintah daerah dengan sengaja tidak menjatuhkan sanksi terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melanggar ketentuan perizinan. Lebih jelasnya Pasal 73 mengatur bahwa *Menteri dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika Pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup*. Sedangkan kewenangan yang bersifat intervensi dalam penjatuhan sanksi oleh pemerintah pusat ditentukan dalam Pasal 77 yang menyebutkan bahwa *Menteri dapat menerapkan sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika Pemerintah menganggap pemerintah daerah secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup*.

Tidak adanya batasan atau ukuran mengenai pelanggaran yang serius bahkan secara eksplisit Pasal 73 dan Pasal 77 UU PPLH di atas mendasarkan pelanggaran serius hanya pada anggapan subjektif pemerintah pusat³, memberikan ruang penafsiran yang luas bagi pemerintah pusat untuk dapat mengintervensi pengawasan yang sebenarnya adalah kewenangan pemerintah daerah sebagai organ yang menerbitkan izin. Ketiadaan batasan atau ukuran mengenai pelanggaran serius tersebut mengakibatkan pemerintah pusat mendominasi pengawasan dan penjatuhan sanksi administrasi meskipun izin terhadapnya dikeluarkan oleh

³ Pemerintah Pusat yang dimaksud adalah Menteri yang membidangi urusan lingkungan hidup atau yang saat ini disebut dengan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang mana urusan mengawasi ketaatan terhadap izin lingkungan dimandatkan kepada Direktorat Jenderal Penegakan Hukum di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

pemerintah daerah dan meskipun pelanggaran yang dilakukan relatif kecil. Beberapa contoh pelanggaran yang dilakukan oleh badan usaha yang beroperasi di daerah kabupaten/kota:

Tabel 1.
Sampel Penjatuhan Sanksi Administrasi oleh KLHK

No	Nama Badan Usaha/Lokasi Operasi	Jenis Pelanggaran	Jenis Sanksi/SK Penjatuhan Sanksi Administrasi
1.	PUPUK KALTIM	TPS LB3 <i>fly ash</i> dan <i>bottom ash</i> tidak dilengkapi APAR dan <i>logbook</i> LB3	Paksaan Pemerintah melalui SK. 3259/Menlhk- PHLHK/PPSA/GKM.0/7/2016
2.	PT. Borneo Karya Persada / Kota Samarinda	Seluruh <ul style="list-style-type: none"> . cerobong Emisi genset tidak dilengkapi dengan Lubang Sampling . Tidak Melakukan uji emisi pada cerobong emisi boiler berbahan bakar gas 	Teguran tertulis melalui SK.1551/Menlhk- PHLHK/PPSA/GKM.0/4/2016
3.	RSUD Kota Yogyakarta/Kota Yogyakarta	Obat kadaluarsa masih disimpan di gudang. Ruang bakar tidak mencapai 1000 Derajat.	Paksaan pemerintah melalui SK.683/Menlhk- PHLHK/PPSA/PHLHK.0/2/2016

Sumber: <http://sanksionline.menlhk.go.id/sa-lhk/viewprs.php>

Selain itu, selama tahun 2017 Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Ditjen PHLHK) telah memberikan sanksi administrasi berupa paksaan pemerintah kepada 53 usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya dikeluarkan oleh pemerintah daerah sebagaimana terlampir pada tabel berikut:

Tabel 2.

Data Perusahaan yang Dijatuhi Sanksi Administrasi oleh KLHK

No	Provinsi	Jumlah	Perusahaan
1	Bali	2	PT. LSW, PT. MHD
2	Kalimantan Timur	2	RSUD DKDB, RSUD K
3	Sumatera Utara	2	CV. RT, PT. AR
4	Maluku	2	PT. PLN, PT. AKFI
5	Riau	6	PT.DPA, PT. RAPP, PT. SPM, PT. SDS, PT. CPI, PT. DSI
6	Prov. Jawa Barat	2	PT. STT, PT. GG
7	Sulawesi Selatan	1	PT. M
8	Jawa Tengah	7	PT. NAP, PT. JPR, PT.TT, PT. SIK, PT. SCI, PT. HBPC, PT. AIC
9	Prov. Banten	1	PT. PCI
10	Kepulauan Bangka Belitung	2	PT. MCM, PT. BRS
11	Jawa Timur	16	PT. KLM, PT. SKMS, PT. SMPP, PT. SAU, PT. YS, RSUD SA, PT. BLS, PT. QLHL, PT. SI, HTKBR, PT. PS, PT. LDP, PT.DPL, PT. LIS, PT. HMS
12	Kalimantan Tengah	3	PT. BMB, PT. SSP, PT. NSP
13	Nusa Tenggara Barat	2	PT. LED, PT. IP
14	Sumatera Selatan	2	PT. BAP, PT. BA
15	Kepulauan Riau	2	PT. BSSTC, PT. TKP
16	Sumatera Barat	1	RSUDD RP
	Total	53	

Dari data di atas terlihat begitu banyaknya sanksi administrasi yang dijatuhkan oleh Pemerintah Pusat terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izinnya dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Hal ini tidak lain disebabkan karena tidak adanya batasan apa yang disebut dengan “pelanggaran serius” dan hanya berdasarkan pada anggapan Pemerintah Pusat.

Dari uraian latar belakang masalah di atas, masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut: *Pertama*, mengenai bagaimana asas otonomi daerah dalam hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam hal penegakan hukum terhadap izin lingkungan. *Kedua*, mengenai penerapan asas otonomi daerah dalam praktek penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran izin lingkungan di daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif, yaitu penelitian yang mengkaji norma-norma hukum, khususnya norma hukum yang berkaitan dengan penerapan asas desentralisasi dan otonomi daerah khususnya terkait dengan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan ketaatan

penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan hidup. Sumber data dalam penelitian ini bersumber dari sumber kepustakaan atau *library research*, maka dari itu sumber datanya terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan-bahan hukum primer terdiri UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 tentang edoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas buku-buku teks tentang hukum, terutama buku tentang hukum pemerintahan daerah; hukum lingkungan; hukum administrasi, hasil-hasil penelitian di bidang hukum, jurnal-jurnal ilmiah bidang hukum, dan kamus-kamus hukum.

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*concept approach*) dan pendekatan undang-undang (*statute approach*), hal ini karena akan meneliti peraturan perundang-undangan, teori-teori serta konsep-konsep yang terkait dengan objek penelitian.

PEMBAHASAN

Asas Otonomi Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan dan Implementasinya Dalam Penegakan Hukum Terhadap Izin Lingkungan

Desentralisasi merupakan konsep pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah pada tingkat yang lebih rendah untuk mengurus wilayahnya secara mandiri. Tujuan dari desentralisasi tidak lain agar efektifitas dan efisiensi fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dapat lebih ditingkatkan. Artinya desentralisasi menunjukkan sebuah bangunan vertikal dari bentuk kekuasaan negara. Di Indonesia, dianutnya desentralisasi kemudian diwujudkan dalam bentuk kebijakan otonomi daerah.⁴

Meskipun praktek desentralisasi dinilai oleh FAO tidak selalu menghasilkan pelayanan yang lebih baik dikarenakan beberapa kendala yang secara umum terdapat pada pemerintah lokal⁵, namun dalam urusan lingkungan hidup tetap dipandang perlu untuk menerapkan asas

⁴ Nadir, Sakinah. 2013. "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1 No. 1.

⁵ Niessen Nicole. 2006. *Decentralized Environmental Management dalam Environmental Law in Development: Lesson from the Indonesian Experience*, Edward Elgar, Cheltenham UK. hlm. 145. Di Indonesia, terdapatnya daerah otonomi melahirkan permasalahan sebagaimana dijelaskan oleh Irwansyah dalam jurnal *Sriwijaya Law Review*, "Research-Based Environmental Law: The Debate Between Ecology Versus Development" yang meliputi: eksploitasi SDA

desentralisasi. Hal demikian ditekankan oleh Young, bahwa: *the capacity of environmental regimes to prevent and tackle environmental problems is determined in considerable measure by the degree to which they are compatible with the bio-geophysical systems with which they interact*. Mengutip pendapat Young tersebut, Nicole Niessen menyebutkan bahwa urusan lingkungan hidup memang tidak dapat diseragamkan antar daerah yang satu dengan daerah yang lain. Cara berpikir *one size fits all* yang kemungkinan besar terjadi jika urusan lingkungan hidup dikelola secara sentralis haruslah dihindari karena tindakan yang cenderung menggeneralisasi terhadap berbagai persoalan lingkungan hidup di daerah yang secara alamiah memiliki *environmental setting* yang berbeda-beda akan rawan menimbulkan permasalahan lingkungan yang lebih besar.⁶

Di Indonesia, dalam kaitanya dengan hubungan antara pusat dan daerah, urusan mengenai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH) merupakan urusan konkuren yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah sekaligus merupakan urusan wajib yang harus dikelola oleh tiap-tiap daerah. Namun demikian, sebagaimana prinsip negara kesatuan, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam tidak dapat diabaikan begitu saja. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam hal ini yang dimaksud adalah hubungan kewenangan dalam urusan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH).

Tipologi hubungan tersebut pertama-tama dapat dilihat dari ketentuan normatif yang mengatur kewenangan dalam urusan PPLH. Ketentuan normatif yang dikaji untuk menjawab terdiri dari: 1). UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH; 2). UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; 3). UU Nomor 23 Tahun 2014; 4). Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan; 5). Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang PPLH.

dan lingkungan secara tidak bijaksana dan penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah daerah melalui perizinan lingkungan yang justru mengakibatkan kerusakan lingkungan.

⁶ *Ibid.*

Adapun ketentuan normatif dapat dijabarkan dan diperbandingkan sebagai berikut:

Tabel 3.
Ketentuan Normatif dalam 5 Peraturan Perundang-Undangan

Ketentuan Normatif	Pasal	
UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 10 tentang pembagian urusan pemerintahan	<p>Ayat (1): Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.</p> <p>Ayat (2): Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan <i>otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan</i>.</p> <p>Ayat (3): Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.</p>
UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH	Pasal 36 tentang perizinan	Ayat (4): Izin lingkungan diterbitkan oleh <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> sesuai dengan kewenangannya.
	Pasal 37 tentang perizinan	Ayat (1): <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> sesuai dengan kewenangannya wajib menolak permohonan izin lingkungan apabila permohonan izin tidak dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL.
	Pasal 39 tentang permohonan izin lingkungan	Ayat (1): <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> sesuai dengan kewenangannya wajib mengumumkan setiap permohonan dan keputusan izin lingkungan.
	Pasal 71: kewenangan melakukan pengawasan	<p>Ayat (1): <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.</p> <p>Ayat (2): <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.</p> <p>Ayat (3): Dalam melaksanakan pengawasan, <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.</p>
	Pasal 72: kewenangan melakukan pengawasan	<i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

	Pasal 73: kewenangan melakukan pengawasan	<i>Menteri</i> dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika Pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
	Pasal 76: kewenangan menjatuhkan sanksi administrasi	Ayat (1): <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan.
	Pasal 77 kewenangan menjatuhkan sanksi administrasi	<i>Menteri</i> dapat menerapkan sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika Pemerintah menganggap pemerintah daerah secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
	Pasal 82: kewenangan menjatuhkan paksaan pemerintah	Ayat (1): <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya. Ayat (2): <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> berwenang atau dapat menunjuk pihak ketiga untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.
	Pasal 90: kewenangan mengajukan gugatan pemerintah	Ayat (1): <i>Instansi pemerintah dan pemerintah daerah</i> yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup.
UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 9: urusan pemerintahan	Ayat (4): Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
	Pasal 11: urusan pemerintahan konkuren	Ayat (1): Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
	Pasal 12: jenis urusan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar	Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup ; r. kearsipan.
	Lampiran: Pembinaan dan pengawasan terhadap izin lingkungan dan izin perlindungan dan	Kewenangan pemerintah <i>pusat</i> : Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Pusat. Kewenangan pemerintah <i>provinsi</i> : Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang

	pengelolaan lingkungan hidup (PPLH)	izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Daerah provinsi. Kewenangan <i>kabupaten/kota</i> : Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota.
	Lampiran: Pengaduan Lingkungan Hidup	Kewenangan <i>pusat</i> : Penyelesaian pengaduan masyarakat di bidang PPLH terhadap: a. usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan/atau izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Pusat. b. usaha dan/atau kegiatan yang lokasi dan/atau dampaknya lintas Daerah provinsi. Kewenangan <i>provinsi</i> : Penyelesaian pengaduan masyarakat di bidang PPLH terhadap: a. usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi. b. usaha dan/atau kegiatan yang lokasi dan/atau dampaknya lintas Daerah kabupaten/kota. Kewenangan <i>kabupaten/kota</i> : Penyelesaian pengaduan masyarakat di bidang PPLH terhadap: a. usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan/atau izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota. b. usaha dan/atau kegiatan yang lokasi dan/atau dampaknya di Daerah kabupaten/kota.
PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan	Pasal 42: permohonan izin lingkungan	Ayat (1): Permohonan Izin Lingkungan diajukan secara tertulis oleh penanggung jawab Usaha dan/atau Kegiatan selaku Pemrakarsa kepada <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> sesuai dengan kewenangannya.
	Pasal 44: pengumuman permohonan izin lingkungan	Setelah menerima permohonan Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43, <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> wajib mengumumkan permohonan Izin Lingkungan.
	Pasal 47: penerbitan izin lingkungan	Ayat (1): Izin Lingkungan diterbitkan oleh: a. <i>Menteri</i> , untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh Menteri; b. <i>gubernur</i> , untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh gubernur; dan c. <i>bupati/walikota</i> , untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh bupati/walikota.
	Pasal 71: penjatuhan sanksi administrasi	Ayat (2): Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterapkan oleh <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> sesuai dengan kewenangannya.
Peraturan Menteri LHK Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administrasi Di Bidang Lingkungan Hidup	Pasal 3: kewenangan menerapkan sanksi administrasi	Ayat (1): <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> menerapkan Sanksi Administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam Pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap: a. Izin Lingkungan; b. Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; dan/atau c. Peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Pasal 8: kewenangan menerapkan sanksi administrasi	<p>Ayat (1): <i>Menteri, gubernur, atau bupati/walikota</i> sesuai dengan kewenangannya menerapkan Sanksi Administratif atas pelanggaran yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap Izin Lingkungan dan Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.</p> <p>Ayat (4): <i>Menteri</i> dapat menerapkan Sanksi Administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang Izin Lingkungan dan Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diterbitkan oleh gubernur atau bupati/walikota, jika Menteri menganggap gubernur atau bupati/walikota secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.</p>
--	---

Hasil penelusuran dan pemetaan ketentuan normatif dalam berbagai peraturan yang secara langsung mengatur kewenangan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah, ditemukan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan yang sama dan seimbang dengan kewenangan Pemerintah Pusat dalam penegakan hukum terhadap izin lingkungan. Penegakan hukum terhadap izin lingkungan di dalamnya terdapat berbagai jenis kegiatan yang terbagi ke dalam wewenang pemerintah. Yunus Wahid dalam bukunya menyebutkan bahwa pengawasan pemerintah pada dasarnya merupakan bagian dari penegakan hukum lingkungan secara preventif, yaitu upaya mewujudkan penataan terhadap ketentuan-ketentuan di bidang lingkungan hidup.⁷ Pengawasan merupakan sebuah awal dari suatu penegakan hukum lingkungan, pengawasan yang lemah pasti secara tidak langsung tidak mendukung suatu penegakan hukum lingkungan administratif⁸, sedangkan tindakan represif (penjatuhan sanksi) hanya berguna jika: a) dilakukan secara komprehensif dan cukup intensif; b) laporan pengawasan bersifat cukup obyektif dan analisis; dan c) laporan tersebut disampaikan cukup cepat.⁹

Muhammad Sood dalam bukunya menjabarkan lebih detail yang termasuk dalam kegiatan pengawasan dalam pengelolaan lingkungan hidup yang meliputi proses perencanaan dan perizinan lingkungan hidup, kebijakan dan penataan, cara pemanfaatan lingkungan hidup, pengembangan, cara pemeliharaan dan pemulihan lingkungan hidup, serta penerapan sanksi hukum apabila terjadi pelanggaran hukum.¹⁰ Pandangan yang sama juga diberikan

⁷ Wahid, Yunus. 2018. *Pengantar Hukum Lingkungan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hlm. 185.

⁸ Syaprillah, Aditia. 2016. Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan, *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Volume 1 Nomor 1, hlm. 106.

⁹ Atmosudirdjo, Prajudi. 1983. *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1, hlm. 80, sebagaimana dikutip dari Aditia Syaprillah, *ibid.*, hlm. 107.

¹⁰ Sood, Muhammad. 2019. *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 386.

oleh Rangkuti, bahwa pengawasan lingkungan hidup termasuk dalam terminologi penegakan hukum lingkungan¹¹, dan oleh A. Hamzah yang menyebutkan bahwa penegakan hukum merupakan suatu pengawasan dan penerapan atau penggunaan instrumen administratif, kepidanaan, dan keperdataan.¹² Jika merujuk pada ketentuan UU PPLH, kegiatan dalam penegakan izin lingkungan terbagi menjadi 3 tahapan: penerbitan izin lingkungan, pengawasan, dan penjatuhan sanksi. Dimasukkannya penerbitan izin dan pengawasan sebagai bagian dari penegakan hukum dikarenakan penegakan izin lingkungan yang lebih bersifat administratif sebagai upaya preventif atau pencegahan.

Teori dalam hukum administrasi negara menyebutkan bahwa pemberian kewenangan kepada pemerintah untuk membuat peraturan perundang-undangan atau menetapkan norma hukum, secara implisit melekat pula kewenangan penegakannya¹³, sehingga dalam hal ini sudah semestinya organ pemerintah yang menerbitkan izin lingkungan secara otomatis adalah organ pemerintah yang paling berwenang mengawasi dan menjatuhkan sanksi. Dengan demikian kepala daerah yang paling berwenang untuk melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran izin lingkungan yang diterbitkannya. Hal ini juga ditegaskan oleh Rosa Uylenburg bahwa *"The competent authority for the enforcement (administrative enforcement of environmental law) is the authority that is also competent to grant a license"*¹⁴ yaitu kewenangan untuk menegakan hukum administrasi lingkungan termasuk di dalamnya adalah kewenangan dalam memberikan izin.

Jika dilihat dari sisi yang lain yaitu teori kewenangan, penegakan hukum administrasi merupakan kegiatan yang ditujukan untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup melalui pendayagunaan kewenangan administrasi sesuai dengan atribusi atau delegasi oleh undang-undang.¹⁵ Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam penegakan hukum terhadap izin lingkungan merupakan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang sehingga dapat disebut sebagai kewenangan yang diperoleh secara atribusi. Artinya pemerintah daerah dalam mendapatkan kewenangan tersebut bukan dikarenakan Pemerintah Pusat melimpahkan sebagian atau

¹¹ Moh.Fadli, dkk, *Hukum & Kebijakan Lingkungan*, UB Press, Malang, 2016, hlm. 76.

¹² *Ibid.*

¹³ J.B.J.M. ten Berge, *Besturen door de Overheid*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1996, hlm. 372.

¹⁴ Rosa Uylenberg, *General Principles of Administrative Enforcement*, Centre for Environmental Law, University of Amsterdam, CELA, 2001, h. 1. A.Q.C. Tak, *De Algemene Wet Bestuursrecht: Het Nieuwe Bestuursprocesrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993, h. 242 dalam Suparto Wijoyo, Wilda Prihatiningtyas, *Problematika Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, *Airlangga Development Journal*, hlm. 15.

¹⁵ Santosa, Achmad Mas. 2012. *Good Governance & Hukum Lingkungan*, hlm. 248, dalam Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 178.

seluruh kewenangannya kepada pemerintah daerah atau bukan dengan cara delegasi atau mandat sehingga seharusnya Pemerintah Pusat tidak semestinya dengan leluasa mengintervensi penegakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah daerah meskipun undang-undang memberikan kewenangan tersebut kepada Pemerintah Pusat.

Namun demikian, pada tataran penegakan hukum terhadap izin lingkungan hampir selalu Pemerintah Pusat yang menjatuhkan sanksi administrasi terhadap pelanggaran izin yang dilakukan oleh sebuah usaha atau kegiatan meskipun izin lingkungannya dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Hal ini dapat terlihat jelas dalam Laporan Kinerja Direktorat Penegakan Hukum Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2017. Data penegakan hukum yang meliputi pengawasan dan penjatuhan sanksi administrasi dipaparkan sebagai berikut:

Tabel 4.
Data Penanganan Pengaduan Berdasarkan Status

No.	Status Pengaduan	2015	2016	2017	Jumlah
1	Sanksi Administrasi	32	56	24	112
2	Sanksi Administrasi dan Pengawasan	0	0	1	1
3	Pengawasan	0	5	7	12
4	Sanksi Administrasi dan Penegakan Hukum Pidana	0	5	1	6
5	Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup	1	3	13	17

Sumber: Laporan Kinerja Tahunan Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan, KLHK RI.

Pada tahun 2017, permasalahan pencemaran dan perusakan lingkungan yang terkait dengan perusahaan yang diawasi secara langsung oleh Ditjen PHLHK sebanyak 812 izin dari 239 perusahaan.¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 37

Table 5.
Rekapitulasi Penjatuhan Sanksi Administrasi Tahun 2015 - 2017

No.	Jenis Sanksi	2015	2016	2017	Jumlah
1	Pencabutan Izin	3	0	1	4
2	Pembekuan Izin	21	0	0	21
3	Paksaan Pemerintah	16	90	125	231
4	Teguran Tertulis	8	15	0	23
5	Surat Peringatan	0	115	0	115
	Total	48	220	126	394

Sumber: Laporan Kinerja Tahunan Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan, KLHK RI.

Pada tahun 2017, permasalahan pencemaran dan perusakan lingkungan mendominasi pengenaan sanksi administrasi yang terdiri dari paksaan pemerintah sebanyak 125 Sanksi Administrasi (119%) dan pencabutan izin sebanyak 1 Sanksi Administrasi (0,95%). Dibandingkan paksaan pemerintah tahun 2016 sebanyak 90 perusahaan, meningkat sebanyak 32,22%.¹⁷

Tabel 6.

Data 3 Tahun Capaian Penegakan Hukum oleh KLHK Terhadap Pencemaran Lingkungan

No.	Sanksi Administrasi	Capaian			Jumlah
		2015	2016	2017	
1.	Teguran tertulis	8	15	0	23
2.	Paksaan Pemerintah	8	73	119	200
3.	Pembekuan Izin	5	0	0	5
4.	Pencabutan Izin	0	0	1	1

Sumber: Laporan Kinerja Tahunan Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan, KLHK RI.

Adapun sampel perusahaan di daerah yang dijatuhi sanksi administrasi oleh KLHK adalah sebagai berikut:

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 43

Tabel 7.

**Sampel Perusahaan di Daerah yang Dijatuhi Sanksi Administrasi Terkait Pelanggaran
Izin Lingkungan**

No.	Provinsi	Nama Usaha / Kegiatan	Kabupaten / Kota
1.	Sumatera Barat	RSUD DR. Rasidin Padang 2	Kota Padang
		PT. Wira Inno Mas	Kota Padang
2	DI. Yogyakarta	PT. Holcim Beton Plant	Kabupaten Bantul
3	Jawa Tengah	PT. Holcim Beton Plant Cilacap	Kabupaten Cilacap
4	Jawa Timur	PT. SCG Readymix Indonesia Plant Gresik	Kabupaten Gresik
		PT. Bumi Lamongan Sejati (Wisata Bahari Lamongan)	Kabupaten Lamongan
		PT. Dok Pantai Lamongan	Kabupaten Lamongan
		PT. SCG Readymix Indonesia Plant Malang	Kabupaten Malang
5	Banten	PT. Holcim Beton Batching Plant Serang	Kota Serang
		PT. Jaya Readymix Plant Cilegon	Kabupaten Cilegon
6	Bali	PT. Pelabuhan Indonesia III (Persero) Cabang Benoa	Kota Denpasar
	Gorontalo	CV. Anugrah Mandiri Jaya Depo Gorontalo	Kota Gorontalo

Sumber: Laporan Kinerja Tahunan Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan, KLHK RI.

Daerah tingkat II yaitu daerah kabupaten/kota merupakan daerah otonomi yang wilayah kewenangannya dapat ditentukan secara definitif meliputi daerah kabupaten/kota. Dalam kewenangan melakukan penegakan hukum jelas disebutkan dalam UU PPLH bahwa kewenangan Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota masing-masing meliputi antar provinsi atau kepulauan (wilayah kewenangan Menteri); antar kabupaten/kota (wilayah kewenangan Gubernur) dan kabupaten/kota itu sendiri merupakan wilayah kewenangan Bupati/Walikota. Sehingga jelas jika sebuah badan usaha atau kegiatan yang berkedudukan di wilayah kabupaten/kota maka izin lingkungan diterbitkan oleh Bupati/Walikota dan seharusnya penegakan terhadap ketaatan izin lingkungan juga dilakukan oleh Bupati/Walikota.

Adapun kewenangan intervensi yang dapat dilakukan oleh Menteri seharusnya dilakukan seperlunya dan seharusnya undang-undang memberikan kriteria mengenai apa yang disebut sebagai pelanggaran serius sehingga intervensi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat tidak didasarkan pada anggapan atau diskresi Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal

73 dan Pasal 77 UU PPLH. Dalam penjelasan Pasal 73 disebutkan pelanggaran serius yaitu tindakan melanggar hukum yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup relatif besar dan menimbulkan keresahan masyarakat. Namun demikian, dikarenakan di dalam penjelasan Pasal 73 tidak terdapat kriteria pelanggaran serius, pelanggaran relatif kecil pun yang bahkan tidak menimbulkan dampak baik terhadap lingkungan maupun masyarakat, Pemerintah Pusat pun juga turut mengawasi.

Lebih dari itu, Muhammad Akib dan Muhtadi menyatakan bahwa model pembagian wewenang PPLH dalam kerangka otonomi daerah seharusnya didasarkan pada pendekatan ekosistem dan pengaturannya di daerah harus disesuaikan dengan tipologi ekosistem daerah. Pendekatan yang demikian tentunya memiliki implikasi bahwa urusan lingkungan yang menjadi tugas dan wewenang daerah tidak dapat dipisah-pisahkan hanya pada aspek pengendalian semata, tetapi mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai pada penegakan hukumnya dilakukan oleh pemerintah daerah.¹⁸

Penerapan Asas Otonomi Daerah Dalam Penegakan Hukum atas Ketaatan Penanggung Jawab Usaha dan/atau Kegiatan Terhadap Izin Lingkungan

Dari ketentuan normatif yang terdapat dalam beberapa peraturan dapat dilihat bahwa urusan untuk melakukan penegakan hukum administrasi lingkungan menganut asas otonomi yang artinya memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengurus secara mandiri. Telah terlihat secara jelas khususnya dalam UU PPLH dan PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan sendiri dalam penerbitan izin lingkungan, melakukan pengawasan dan penjatuhan sanksi administrasi.

Namun demikian fakta empiris membuktikan pelaksanaan kewenangan dalam penegakan hukum tersebut belum sepenuhnya menerapkan asas otonomi daerah. Agar lebih mudah dalam penjelasannya perlu dipisahkan penegakan hukum terhadap izin lingkungan ini menjadi 3 tahapan: *pertama*, tahap penerbitan izin; *kedua*, tahap pengawasan setelah izin diberikan; dan *ketiga*, tahap penjatuhan sanksi administrasi. Pada tahap penerbitan izin dapat dikatakan bahwa asas otonomi daerah telah diterapkan. Hal ini dapat terlihat dari hampir seluruh daerah kabupaten/kota memiliki peraturan tingkat daerah yang mengatur tentang tata cara permohonan dan penerbitan izin lingkungan.

¹⁸ Akib, Muhammad dan Muhtadi. 2012. "Model Kebijakan Hukum Desentralisasi Pengelolaan Lingkungan Hidup Berbasis Pendekatan Ekosistem", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus, hlm. 162.

Terlebih lagi keputusan untuk menerbitkan atau tidak menerbitkan izin lingkungan sepenuhnya berada pada kepala daerah tanpa intervensi oleh pemerintah pusat. Menurut Marcus Lukman¹⁹, kewenangan pemerintah menerbitkan izin bersifat *discretionary power* atau berupa kewenangan bebas, artinya dalam memberikan izin lingkungan kepala daerah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan diterima atau ditolaknya permohonan izin, misalnya pertimbangan tentang: a). Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon; b). Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut; c). Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian izin atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku; d). Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa asas otonomi daerah telah diterapkan dalam tahap penerbitan izin lingkungan baik dalam tataran normatif atau pengaturan maupun dalam tataran pelaksanaannya di daerah kabupaten/kota.

Perizinan tidak berhenti pada sekedar kebijakan, melainkan pada konsistensi pelaksanaan dan pengawasannya, sebab masalah lingkungan hidup tidak hanya diartikan sebagai dampak dari kegiatan ekonomi atau industrialisasi dan kemajuan teknologi, melainkan lebih kepada kebijakan organ pemerintah yang memiliki wewenang yang selanjutnya diwujudkan dalam bentuk perilaku dan pengawasan.²⁰ Sedangkan dalam pengawasan atas ketaatan penanggung jawab usaha dan atau kegiatan terhadap izin lingkungan, meskipun ketentuan dalam UU PPLH mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan, namun data menunjukkan banyaknya pengawasan yang dilakukan oleh Menteri sebagai pemerintah pusat terhadap badan usaha yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota.

Dengan demikian dapat dikatakan dalam pengawasan izin lingkungan belum sepenuhnya diterapkan asas otonomi daerah. Adapun penyebab utama belum sepenuhnya diterapkan asas otonomi daerah tidak lain dikarenakan adanya beberapa ketentuan normatif dalam UU PPLH yang memberikan kewenangan pengawasan yang bersifat intervensi oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yaitu ketentuan Pasal 73 UU PPLH: *Menteri dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin*

¹⁹Marcus Lukman sebagaimana dikutip Vice J.E. Saija, Wewenang Pemerintah Dalam Pemberian Izin Lingkungan Hidup, *Jurnal SASI*, Vol. 20 No.1, Januari – Juni 2014, Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon, hlm. 73.

²⁰H. Rhiti dan Pudyatmoko, Sri Y. 2016. Kebijakan Perizinan Lingkungan Hidup di Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 28 No. 2, hlm. 266.

lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika Pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Penjelasan Pasal 73 ini menyatakan bahwa pelanggaran serius adalah “tindakan melanggar hukum yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang relatif besar dan menimbulkan keresahan masyarakat”. Menurut Takdir rahmadi dalam bukunya menyebutkan bahwa penjelasan ini pun masih relatif terbuka untuk interpretasi sehingga untuk menentukan ada tidaknya pelanggaran serius memang menjadi diskresi bagi Menteri Lingkungan Hidup. Pemberlakuan pengawasan jalur kedua oleh KLHK terhadap kegiatan usaha yang izin lingkungannya diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota menurut Takdir Rahmadi dilatarbelakangi oleh fakta bahwa Gubernur atau Bupati/Walikota seringkali tidak menggunakan kewenangannya sebagaimana mestinya terhadap kegiatan usaha sehingga terjadi toleransi yang berlebihan terhadap pelanggaran hukum administrasi lingkungan.²¹ Jika memang demikian, perlu adanya mekanisme penjatuhan sanksi oleh KLHK terhadap usaha dan/kegiatan di daerah. Mekanisme tersebut terutamanya mengatur hubungan KLHK dengan pemerintah daerah dalam penjatuhan sanksi administrasi khususnya jika terjadi pengabaian yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menjatuhkan sanksi administrasi maka sebelum menjatuhkan sanksi administrasi, KLHK memberi teguran kepada pemerintah daerah untuk segera menjatuhkan sanksi. Jika pemerintah daerah segera mengambil langkah yang dalam hal ini menjatuhkan sanksi, maka KLHK tidak lagi perlu menjatuhkan sanksi, namun jika setelah diberikannya teguran pemerintah daerah tetap mengabaikan dan tidak menjatuhkan sanksi maka KLHK dapat secara serta merta menjatuhkan sanksi administrasi terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang terbukti melanggar ketentuan izin lingkungan.

Demikian itu perlu karena konsep otonomi daerah di dalam negara kesatuan memang tidak memungkinkan lepasnya pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, akan tetapi bentuk pengawasan yang berupa intervensi kewenangan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah seharusnya terukur dan tidak didasarkan semata-mata hanya pada anggapan pemerintah pusat. Sampai saat ini belum terdapat parameter sebuah pelanggaran izin lingkungan tergolong pelanggaran serius sehingga dibenarkan untuk diterapkannya ketentuan Pasal 73 UU PPLH.

Terlebih lagi pada tahapan penjatuhan sanksi administrasi sebagai ujung tombak dalam penegakan hukum administrasi lingkungan juga belum sepenuhnya menerapkan asas otonomi

²¹ Rahmadi, Takdir. 2012. *Hukum Lingkungan Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 210.

daerah. Hal ini terlihat dari masih banyaknya pelanggaran izin lingkungan yang izinnnya diterbitkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota namun sanksi yang dijatuhkan berasal dari pemerintah pusat. (Lihat tabel 3, tabel 4, dan tabel 5).

Ketentuan normatif dalam UU PPLH memang memberikan pemerintah daerah dalam hal ini bupati/walikota kewenangan menjatuhkan sanksi administrasi namun sama halnya dengan kewenangan melakukan pengawasan, kewenangan penjatuhan sanksi ini juga dapat diintervensi oleh pemerintah pusat melalui ketentuan Pasal 77 UU PPLH: *Menteri dapat menerapkan sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika Pemerintah menganggap pemerintah daerah secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.*

Hal demikian oleh Bagir Manan disebut sebagai pengawasan negatif preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ pemerintahan yang lebih tinggi yang bertujuan untuk menghalangi terjadinya kelalaian organ pemerintah yang lebih rendah.²² Namun pengawasan negatif preventif ini juga dilakukan pemerintah pusat tanpa ada ukuran dan batasan dan hanya mendasarkan pada anggapan pemerintah pusat semata.

Ketentuan Pasal 77 UU PPLH dapat dikatakan telah mereduksi kewenangan atribusi pemerintah daerah dalam menjatuhkan sanksi administratif yang juga diberikan langsung oleh UU yang sama, yaitu UU PPLH. Tujuan sanksi administrasi adalah untuk menghentikan pelanggaran atau memulihkan kondisi lingkungan pada keadaan semula. Maka sanksi administrasi memiliki peranan penting dalam penegakan hukum, khususnya penegakan hukum administrasi. Menurut Tatiek Sri Djatmiati, kekuasaan untuk memberikan sanksi sangat dominan dalam bidang hukum administrasi karena pada hakikatnya tidak ada manfaatnya bagi pejabat pemerintah untuk mengatur dan mengontrol tanpa dilengkapi dengan kekuasaan menerapkan sanksi.²³ J.B.J.M. ten Berg juga menyatakan hal yang sama bahwa: *De kern de handhaving van het bestuursrecht is gelegen in het kunnen toepassen van sancties*²⁴ (Inti dari penegakan hukum administrasi terletak pada kemampuan untuk menerapkan sanksi).

²²Manan, Bagir. 1994. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 107.

²³Dajtmiaati, Sri Tatiek. 2004. "Prinsip-Prinsip Izin Usaha di Indonesia", Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 81, dalam Maradona, Penegakan Hukum Lingkungan: Administrasi dan Pidana dalam Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi, dan Studi Kasus, hlm. 503.

²⁴J.B.J.M. ten Berg, *bestuuren door de overhead* (WEJ. Tjeek Willink Deventer, Nederland Intituut voor Social en Economisch Recht NISER, 1996), hlm. 369 dalam Tatiek Sri Djatmiati, *ibid.*, hlm. 500.

Asas lain yang juga dapat digunakan dalam melihat hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kaitannya dengan otonomi daerah yaitu asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang ke daerah sedangkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau perangkat pusat di daerah. Dalam hal penegakan hukum terhadap izin lingkungan, secara kelembagaan jelas terlihat bahwa urusan penegakan hukum izin lingkungan menerapkan asas desentralisasi. Hal ini terlihat dari organ perangkat daerah yaitu Badan Lingkungan Hidup (BLH) atau Dinas Lingkungan Hidup yang memiliki hubungan mandat dengan kepala daerah dan bukan dengan Menteri LHK.

Asas desentralisasi telah diterapkan sepenuhnya pada tahap penerbitan izin lingkungan karena kewenangan untuk menerbitkan atau tidak menerbitkan izin lingkungan sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah daerah melalui organ perangkat daerah (Badan Lingkungan Hidup atau Dinas Lingkungan Hidup). Akan tetapi dalam pengawasan dan penjatuhan sanksi administrasi dapat dikatakan sebagian besar masih menerapkan asas dekonsentrasi karena pengawasan dan penjatuhan sanksi masih dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh bupati/walikota.

KESIMPULAN

Dari data yang diperoleh dan analisis yang dilakukan, dapat disimpulkan sebagai berikut: *Pertama*, di dalam ketentuan normatif dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan mengenai kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah dalam hal penegakan hukum terhadap izin lingkungan telah menganut asas otonomi daerah secara proporsional. Hal ini dapat terlihat dari kewenangan yang dimiliki baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam 3 tahapan penegakan hukum yang meliputi pemberian izin lingkungan, pengawasan ketaatan terhadap izin, dan penjatuhan sanksi administrasi terhadap pelanggar izin adalah sama dan seimbang. Hal yang membedakan hanyalah lingkup wilayah di mana kewenangan tersebut diterapkan. Masing-masing tingkat pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) memperoleh kewenangannya melalui atribusi yang diberikan oleh UU PPLH namun dalam melakukan pengawasan dan penjatuhan sanksi administrasi kewenangan pemerintah daerah seringkali diintervensi oleh Pemerintah Pusat dengan mendasarkan pada ketentuan dalam Pasal 73 dan Pasal 77 UU PPLH.

Kedua, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penegakan hukum atas ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan dalam ketiga tahapan (pemberian izin, pengawasan, dan penjatuhan sanksi) secara normatif telah menerapkan asas otonomi daerah namun dalam pelaksanaannya hanya pada tahapan penerbitan izin lingkungan saja yang telah menerapkan asas otonomi daerah sedangkan dalam tahap pengawasan dan penjatuhan sanksi administrasi belum sepenuhnya menerapkan asas otonomi daerah. Hal demikian disebabkan adanya ketentuan Pasal 73 dan Pasal 77 UU PPLH yang memberikan kewenangan yang bersifat intervensi kepada Pemerintah Pusat hingga penjatuhan sanksi administrasi terhadap pelanggaran izin lingkungan selain tidak sesuai dengan asas otonomi daerah dan asas *contrarious actus*.

Meskipun data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data penegakan hukum KLHK sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2017, akan tetapi sampai saat ini tidak terjadi perubahan mendasar dalam penegakan hukum administrasi terhadap ketaatan izin lingkungan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah. Indikasi ini dapat dilihat dari belum tersedianya peraturan lebih lanjut mengenai pelanggaran serius yang menjadi syarat Pemerintah Pusat turut serta mengawasi dan menjatuhkan sanksi. Hingga saat ini ketentuan Pasal 73 dan Pasal 77 UU PPLH dilakukan semata-mata mendasarkan pada anggapan Pemerintah Pusat. Adapun saran yang dapat diberikan yaitu perlu dibuat kriteria pelanggaran serius dalam izin lingkungan sehingga menjadi jelas dan terukur bagi Pemerintah Pusat untuk turut serta mengawasi dan menjatuhkan sanksi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Fadli, Moh., dkk, *Hukum & Kebijakan Lingkungan*, UB Press, Malang, 2016;

Machmud, Syahrul. 2012. *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta;

Manan, Bagir. 1994. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta;

Maradona, *Penegakan Hukum Lingkungan: Administrasi dan Pidana dalam Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi, dan Studi Kasus*;

Niessen, Nicole. 2006. *Decentralized Environmental Management dalam Environmental Law in Development: Lesson from the Indonesian Experience*, Edward Elgar, Cheltenham UK;

Rahmadi, Takdir. 2012, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta;

Sood, Muhammad. 2019, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta;

Wahid Yunus. 2018, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Prenadamedia Group, Jakarta.

Jurnal

- Akib, Muhammad dan Muhtadi. 2012. Model Kebijakan Hukum Desentralisasi Pengelolaan Lingkungan Hidup Berbasis Pendekatan Ekosistem, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus;
- H. Rhiti dan Pudyatmoko, Sri Y. 2016, "Kebijakan Perizinan Lingkungan Hidup di Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 28 No. 2, Juni;
- Irwansyah, Research-Based Environmental Law: The Debate Between Ecology versus Development, *Sriwijaya Law Review*, Vol. 1 Issue 1, Januari 2017;
- Nadir, Sakinah. 2013. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa, *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1 No. 1;
- Syapriallah, Aditia. 2016. "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan", *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Volume 1 Nomor 1, Oktober;
- Vice J.E. Saija, 2014, "Wewenang Pemerintah Dalam Pemberian Izin Lingkungan Hidup", *Jurnal SASI*, Vol. 20 No.1, Januari – Juni, Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon;
- Wijoyo, Suparto dan Prihatiningtyas, Wilda. "Problematisa Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia", *Airlangga Development Journal*.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125);
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 140);
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244);
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. (Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 48);
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.