PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI LINGKUNGAN MELALUI INSTRUMEN PENGAWASAN: REKONSTRUKSI MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

[1] Nurul Listiyani; [2] Muzahid Akbar Hayat; [3] Ningrum Ambarsari

[1] Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjari Banjarmasin, Email: nurullistiyani5@gmail.com

[2] Program Pascasarjana Magister Ilmu Komunikasi Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjari, Email: m.akbarhayat@gmail.com

[3] Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjari Banjarmasin, Email: ningrumambarsari@gmail.com

Abstract

Enforcement of environmental administration law is preventive which is carried out through supervision and licensing instruments. Furthermore the instrument of administrative sanctions as repressive law enforcement in an effort to enforce environmental legislation. In the state administration law, the principle is known that the official authorized to issue a permit has the obligation to supervise the permit. Article 1 number 35 of the UUPPLH provides the definition that an environmental permit is a permit given to anyone who carries out an EIA or UKL-UPL compulsory business and / or activity in the framework of environmental protection and management as a prerequisite for obtaining a business license and / or activity. The official authorized to issue the environmental permit is the government, provincial regional government, or district / city regional government in accordance with their authority. Furthermore Article 71 of the UUPPLH stipulates that in order to carry out supervision of such permits, the government or regional government may delegate to technical officials / agencies responsible in the field of environmental protection and management. The problem of law enforcement is a complex problem, because there is a relationship between the legal system and the social, political, economic, and cultural systems of the community. Through a statute approach, conceptual approach, comparative approach, and philosophical approach, research focuses on a substantial analysis of administrative law enforcement through supervision instruments that are oriented towards the principle of cohesiveness as a misalignment as a misguided principle one basis for environmental protection and management.

Keywords: *Administrative law; law enforcement; supervision; preventive*

Abstrak

Penegakan hukum administrasi lingkungan bersifat preventif yang dilaksanakan melalui instrumen pengawasan dan perizinan. Selanjutnya instrumen sanksi administrasi sebagai penegakan hukum secara represif dalam upaya menegakkan peraturan perundang-undangan lingkungan. Dalam hukum administrasi negara dikenal prinsip bahwa pejabat yang berwenang mengeluarkan izin memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap izin tersebut. Pasal 1 angka 35 UUPPLH memberikan definisi bahwa Izin lingkungan merupakan izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/ atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/ atau kegiatan. Pejabat yang berwenang untuk mengeluarkan izin lingkungan tersebut adalah pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/ kota sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya Pasal 71 UUPPLH mengatur bahwa untuk melaksanakan pengawasan terhadap izin tersebut, pemerintah atau pemerintah daerah dapat mendelegasikan kepada pejabat/ instansi teknis yang bertanggung di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Mengkaji masalah penegakan hukum administrasi lingkungan, maka penelitian bertujuan untuk mengurai masalah yang kompleks, karena terdapat jalinan hubungan antara sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat. Metode penelitian normatif dilakukan melalui pendekatan undang-undang *(statute approach)*, pendekatan konseptual *(conceptual approach*), pendekatan komparatif *(comparative approach), dan* pendekatan filsafat *(filosofis approach).* Penelitian memfokuskan pada analisis substanstif penegakan hukum administrasi melalui instrumen pengawasan yang berorientasi pada asas keterpaduan sebagai salah satu dasar perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup

Kata Kunci: hukum Administrasi; penegakan hukum; pengawasan; preventif

PENDAHULUAN

Penegakan hukum adalah proses upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam hubungan–hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Menurut Hawkins, istilah penegakan hukum (*law enforcement*) dapat dilihat dari dua sistem atau strategi yang disebut "*compliance*" dengan "*conciliatory style*" sebagai karakteristiknya, dan "*sanctioning*" dengan "*penal style*" sebagai ciri utamanya. *Conciliatory style* bersifat *remedial*, suatu metode "*social repair and maintenance, assistance of people in trouble*" yang berkaitan dengan "*what is necessary to ameliorate a bad situation*". Sedangkan *penal control* "*prohibits with punishment*", sifatnya adalah

"*accusatory*", hasilnya "*binary*", yaitu: "*all or nothing punishment or nothing*".[1]

Penegakan hukum dapat dilakukan secara preventif maupun represif. Penegakan hukum preventif berarti "pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkrit yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar". Sarana hukum administratif yang bersifat preventif bertujuan menegakkan peraturan perundang-undangan.[2]

Dalam penanganan masalah-masalah lingkungan, penegakan hukum preventif melalui sarana hukum administrasi menduduki posisi yang penting, karena fungsinya yang bertolak dari asas penanggulangan pada sumber (*abatement at the source principle*). Sehingga proses penegakan hukum melalui sarana hukum administrasi dianggap lebih memenuhi fungsi perlindungan "hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat" sebagai hak konstitusional. Pengutamaan penegakan hukum melalui sarana hukum administrasi dianggap lebih memenuhi fungsi perlindungan "hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat" sebagai hak konstitusional setiap warga negara.[3]

Aspek hukum terbesar dalam hukum lingkungan adalah Hukum Administrasi Negara. Hal ini berpengaruh pada penegakan hukum dalam hukum lingkungan yang lebih mengutamakan pada penegakan hukum administrasi dengan berpijak pada alas an-alasan, yakni:

1. Berfungsi sebagai sarana pengendalian, pencegahan dan penaggulangan perbuatan yang dilarang.
2. Instrumen yuridis hukum administrasi yang bersifat preventif dan berfungsi untuk mengakhiri atau menghentikan pelanggaran lingkungan.
3. Bersifat reparatoir (memulihkan pada ke- adaan semula).

[1] Kartono, *Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi Dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 9 No. 3 September 2009, hlm. 248-257

[2] Listiyani, N., & Said, M. Y. (2018). *Political Law on the Environment: The Authority of the Government and Local Government to File Litigation in Law Number 32 Year 2009 on Environmental Protection and Management*. Resources, *7*(4), 77.

[3] Listiyani, N., Hayat, M. A., & Mandala, S. (2018). *Penormaan Pengawasan Izin Lingkungan dalam Pencegahan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup dalam Eksploitasi Sumber Daya Alam*. Media Hukum, *25*(2), 217-227.

4. Sanksi administrasi tidak perlu melalui proses pengadilan yang memakan waktu lama dan bertele-tele.
5. Sebagai sarana penecagahan dapat lebih efisien dari sudut pembiayaan dan waktu penyelesaian dibandingkan penegakan hukum pidana dan perdata.
6. Biaya penegakan hukum administrasi yang meliputi biaya pengawasan di lapangan dan pengujian laboratorium lebih murah diban- dingkan biaya penumpulan bukti, investigasi lapangan, dan biaya saksi ahli untuk membuktikan aspek kausalitas (hubungan sebab akibat) dalam kasus pidana dan perdata.

Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang tidak sederhana, bukan saja karena kompleksitas sistem hukum itu sendiri, tetapi juga jalinan hubungan antara sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat. Sebagai suatu proses, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan variabel yang mempunyai korelasi dan interdependensi dengan faktor-faktor lain. Ada beberapa faktor terkait yang mempengaruhi proses penegakan hukum sebagaimana diung-kapkan oleh Lawrence M Friedman, yaitu komponen substansi, struktur dan kultural.[4] Pembahasan tulisan ini berusaha mengkaji penegakan hukum lingkungan administrasi melalui sarana hukum pengawasan di mana pembahasan dititikberatkan pada aspek substani yakni pada peraturan perundang-undangannya yang mengatur tentang penegakan hukum lingkungan administrasi melalui instrumen pengawasan.

RUMUSAN MASALAH

Beranjak dari latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat diinventarisir permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk instrumen hukum yang efektif dalam penegakan hukum administrasi lingkungan?
2. Bagaimana pengonsepan makna keterpaduan dalam konteks "lingkungan hidup terpadu" dalam penegakan hukum administrasi?

TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menemukan bentuk instrumen hukum yang efektif dalam penegakan hukum administrasi lingkungan.

[4] Kartono, *op.cit.*

2. Untuk menemukan konsep makna keterpaduan dalam konteks "lingkungan hidup terpadu" dalam penegakan hukum administrasi.

METODE PENELITIAN

Metode yang dipergunakan dalam pengkajian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

A. Jenis Penelitian

Dalam mengkaji penegakan hukum lingkungan administrasi yang memfokuskan pada aspek substansi, maka kecenderungan pada kajian yuridis normatif atau doktrinal. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, penelitian doktrinal adalah penelitian atas hukum yang dikonsepkan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut oleh sang pengkonsep dan atau sang pengembangnya.[5] Adapun penelitian hukum doktrinal ini bekerja untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dalam pembuktian kebenaran yang dicari di atau dari preskripsi hukum yang tertulis di kitab-kitab undang-undang atau kitab-kitab agama atau doktrin yang mendasarinya. Kajian komprehensif terhadap perangkat hukum yang mengatur izin lingkungan ini mengkaji bagaimana urgensinya pengaturan pengawasan terhadap izin lingkungan diatur secara tegas dalam definisi umum agar tidak menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya.

B. Design Penelitian

Action research merupakan design penelitian yang digunakan yang diawali dengan studi pendahuluan / identifikasi masalah. Dengan menggunakan rancangan aksi, dapat dihasilkan kesamaan persepsi bahwa pengawasan merupakan instrumen yang sangat penting dalam upaya penegakan hukum lingkungan secara preventif sehingga memerlukan rumusan yang jelas dan tegas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

a. Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya memiliki otoritas yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan

[5] Wignjosoebroto, S. (2015), Hukum: Paradigma, metode, dan dinamika masalahnya, Elsam dan Huma. Yogyakarta. hlm. 142

peraturan perundang-undangan, atau putusan pengadilan. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang bersifat autoritatif.[6]

b. Sumber Bahan Hukum

Dalam melakukan analisis terhadap isu hukum dalam penelitian ini, maka sumber bahan hukum primer yang digunakan terdiri atas peraturan perundang-undangan lingkungan hidup, yakni, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959), Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5285).

Sumber bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer yang memiliki keterkaitan erat dengan fokus penelitian berupa buku-buku teks, laporan hasil penelitian, jurnal hukum, makalah yang terpublikasi, berita media massa cetak/elektronik.

D. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum primer, sekunder maupun tersier dilakukan dengan langkah-langkah berikut:

Langkah pertama,mengumpulkan bahan hukum primer (seperti yang peneliti uraikan pada jenis bahan hukum) dan bahan hukum sekunder yang isinya relevan dengan isu hukum. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dengan sistem pencatatan memakai kartu file yang dikualifikasi berdasarkan sub-sub bahasan yang dibahas dalam penelitian ini. Setelah bahan-bahan hukum diinventarisasi dan diklasifikasi, *langkah kedua* adalah melakukan sistematisasi dan interpretasi terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

[6] *Ibid*, hlm. 9

E. Analisis Bahan Hukum

Analisis yang dilakukan adalah dengan cara berpikir *"order of logic",* yang mengembangakan pola pikir berdasar dari analisis yang paling mendasar dan hakiki kepada analisis yang bersifat materil.[7]

Langkah-langkah penelitian yang mendasar adalah pada saat melakukan refleksi terhadap asas dan nilai hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penegakan hukum administrasi lingkungan, dimana peneliti memulainya dengan mengkaji konsep penegakan hukum administrasi dalam hukum lingkungan. Peneliti kemudian mengkaji konsep tersebut dengan memfokuskan kepada instrumen pengawasan sebagai bentuk penegakan hukum secara preventif. Peneliti juga menganalisis asas kejelasan rumusan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar peneliti untuk merumuskan rekonseptualisasi pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya ditulis UUPPLH). Pengaturan pengawasan yang bersandar pada asas kejelasan rumusan akan dirumuskan konsepnya untuk menentukan "area refleksinya".

Selanjutnya peneliti akan membuat kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang merupakan jawaban dari hasil analisis isu hukum dan menghasilkan rekomendasi yang bersifat preskriptif berupa argumentasi instrumen pengawasan sebagai bentuk penegakan hukum administrasi lingkungan.

PEMBAHASAN

Perangkat Penegakan Hukum Administrasi

Penegakan hukum lingkungan melalui instrumen hukum adminIstrasi merupakan langkah pertama dan utama untuk mencapai penataan peraturan *(compliance)*. Dikatakan sebagai langkah pertama, karena kasus lingkungan sebenarnya tidak akan terjadi jika instrumen hukum administrasi lingkungan diterapkan dan ditegakkan dengan baik. Sebagai langkah yang utama, karena pada prinsipnya penegakan hukum lingkungan yang lebih utama bukanlah menghukum para pencemaran/ kerusakan lingkungan,

[7] Anton F. Susanto. *Hukum dari Cosilence Menuju Paradigma Hukum Konstruktif Transgresif*. Bandung: Refika Aditama. 2007 hlm. 63.

tetapi mencegah dan memulihkan kualitas dan daya dukung lingkungan.

Ada beberapa kelebihan penerapan instrumen hukum lingkungan administrasi dalam penegakan hukum lingkungan dibandingkan dengan istrumen hukum pidana dan perdata. Kelebihan ini antara lain dikemukakan Mas Ahmad Santosa sebagai berikut:[8]

a. Penegakan hukum adminsitrasi di bidang lingkungan hidup dapat dioptimalkan sebagai perangkat pencegahan *(preventive).*
b. Penegakan hukum adminsitrasi (yang bersifat pencegahan), dapat lebih efisien dari sudut pembiayaan dibandingkan penegakan hukum pidana dan perdata. Pembiayaan untuk penegakan hukum adminsitrasi meliputi biaya pengawasan lapangan yang dilakukan secara rutin dan pengujian laboratorium, lebih murah dibandingkan dengan upaya pengumpulan bukti, investigasi lapangan, mempekerjakan saksi ahli untuk membuktikan aspek kausalitas (sebab akibat) dalam kasus pidana dan perdata.
c. Penegakan hukum administrasi lebih memiliki kemampuan mengundang partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dialkukan mulai dari proses perizinan, pemantauan, penataan, pengawasan, dan partisipasi dalam mengajukan keberatan dan meminta pejabat tata usaha negara untuk memberlakukan sanksi adminisitrasi.

Mas Ahmad Santosa selanjutnya menyebutkan, bahwa perangkat penegakan hukum dalam sebuah sistem hukum dan pemerintahan, minimal harus meliputi : (1) izin, yang didayagunakan sebagai perangkat pengawasan dan pengendalian; (2) persyararatan dalam izin dengan merujuk kepada Amdal, standar baku lingkungan, peraturan perundang-undangan; (3) mekanisme pengawasan penataan; (4) keberadaan pejabat pengawas dengan kualitas dan kuantitas yang memadai; dan (5) sanksi adminsitrasi.

Sejalan dengan pendapat di atas, J.B.J.M. ten Berge mengemukakan ada dua penegakan hukum adminsitrasi, yakni yang pertama adalah pengawasan dan yang kedua berupa sanksi administrasi. Pengawasan adalah merupakan langkah preventif untuk memaksanakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan

[8] Mas Ahmad Santosa. *Good Govenrnance dan Hukum Lingkungan*. Jakarta. ICEL. 2001. Hal.248. lihat juga dalam Muhammad Akib. *Ibid*. hlm. 206.

langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.[9]

Dari perspektif hukum administrasi, pengawasan merupakan tugas utama dari pejabat yang berwenang memberikan izin lingkungan. Dalam hukum administrasi, terdapat prinsip umum yang selalu menjadi pegangan utama, bahwa pejabat yang berwenang memberikan izin bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap izin yang diberikan. Izin yang telah diberikan tidak hanya sekedar menjadi persyaratan formal yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha, tetapi secara substansial juga harus dipenuhi sesuai persyaratan yang diwajibkan dalam izin yang diberikan.[10]

UUPPLH merumuskan bahwa pengelolaan lingkungan hidup, yang ditambah dengan kata "perlindungan" sehingga menjadi kalimat perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, merupakan upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.[11]

Prinsip keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup juga telah disebut dalam Deklarasi Rio, yang secara tegas menyebut adanya *Principle of Integration* yang menyatakan "*enviromental protection sahll constitute an integral part of the development proces and cannot be considered in isolation from it"*. Keterpaduan berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Keterpaduan juga meliputi tata ruang, perlindungan sumber-sumber daya lingkungan, serta keterpaduan pengelolaan dalam tingkat-tingkat pemerintahan, yakni pusat dan daerah.

Asas keterpaduan sebenarnya telah diratifikasi dalam peraturan lingkungan hidup di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH). Pasal 18 ayat (1) UULH menyatakan : "Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dipimpin oleh seorang Menteri dan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan". Ketentuan ini

[9] J.B.J.M. ten Berge. *Recent Development in General Adminsitrative Law in the Nederlands*. Utrecht. 1994. Hal. 21.

[10] Listiyani, N. (2018). Konsep Perizinan Terpadu sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsir Sektor Pertambangan. *Lambung Mangkurat Law Journal*, *3*(1), hlm. 19-36.

[11] Pasal 28 ayat (1) UUPPLH

mengandung arti bahwa pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia harus berada di tangan Menteri.

Contradictio in Terminis Pemaknaan Pengelolaan Lingkungan Hidup Terpadu

Maksud dari keterpaduan *(integration)* adalah penyatuan dari wewenang *(fusion of competence)*, sedangkan koordinasi adalah kerjasama dalam pelaksanaan wewenang yang bersifat mandiri *(working together in the exertion of autonomous competences).*[12] Unsur keterpaduan merupakan hal yang esensial dalam pengelolaan lingkungan hidup. hal ini dengan tegas diatur dalam pasal 18 UULH serta penjelasannya. Keterpaduan horisontal menjamin adanya keserasian hubungan antar sektor, agar hasil yang diperoleh merupakan upaya bersama yang memperhitungkan banyak kepentingan yang terkadang saling berbenturan satu sama lain. Keterpaduan vertikal merupakan keserasian antara pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Seiring dengan terjadinya perubahan penormaan dalam pengelolaan lingkungan hidup, maka terjadi pergeseran mengenai wewenang pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Pasal 9 ayat (1) merumuskan bahwa kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan dan penataan ruang mempunyai hubungan yang erat dan merupakan kesatuan yang saling pengaruh mempengaruhi. Ketentuan ini merupakan langkah maju sebagai realisasi Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang menyatakan bahwa "Presiden menunjuk seorang Menteri yang bertugas mengkoordinasikan penataan ruang."

Selanjutnya Pasal 9 ayat (2) UUPLH menyatakan bahwa "Pengelolaan lingkungan dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing". Rumusan ini mengandung arti *contadictio in terminis*: "terpadu" dan "masing-masing" (sektoral) yang tidak mungkin dilaksanakan. Dari rumusan pasal tersebut tergambar jelas belum tampak keberanian untuk menetapkan pengelolaan lingkungan secara terpadu, tanpa embel kata "masing-masing" atau "koordinasi".

Selanjutnya Pasal 11 berbunyi: "pengelolaan lingkungan hidup pada

[12] A.V. van den Berg. *Integrated Licencing System and Procedures, Integration vs Coordination.* Environmental Legislation Course. Puncak. September 1985.

tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dioordinasikan oelh Menteri. Ketentuan mengenai tugas, fungsi, wewenang, dan susunan organisasi serta tata kerja kelembagaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden". Rumusan pasal ini mencoba mengkombinasikan istilah "terpadu" dengan "koordinasi", akan tetapi dalam pasal selanjutnya maupun dalam Penjelasan tidak dijelaskan lebih lanjut bagaimana "wujud" perangkat kelembagaan tersebut.

Asas Keterpaduan Dasar Konsep Pengawasan: Rekonstruksi Materi Muatan UUPPLH

Dari perspektif hukum administrasi, pengawasan merupakan tugas utama dari pejabat yang berwenang memberikan izin lingkungan. Dalam hukum administrasi, terdapat prinsip umum yang selalu menjaadi pegangan utama, bahwa pejabat yang berwenang memberikan izin bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap izin yang diberikan. Izin yang telah diberikan tidak hanya sekedar menjadi persyaratan formal yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha, tetapi secara substansial juga harus dipenuhi sesuai persyaratan yang diwajibkan dalam izin yang diberikan.[13]

Persoalan yang menjadi kendala adalah dalam penegakan hukum administrasi secara preventif adalah masih banyaknya jenis perizinan yang tidak berada pada satu instansi, sehingga berkonsekuensi dalam hal kewenangan melakukan pengawasan terhadap izin tersebut. Misalnya dalam pertambangan batubara, dimana dalam pelaksanaannya terdapat dua izin yang diperlukan, yakni izin lingkungan dan izin usaha.

Hakikatnya negara hukum adalah hukum sebagai panglima. Artinya setiap tindakan pemerintah, pemerintah daerah dan anggota masyarakat untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya alam haruslah berdasarkan hukum yang berlaku. Dimana peraturan perundang-undangan adalah bagian utama dari hukum tertulis dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Peraturan perundang-undangan juga merupakan salah satu instrumen kebijakan *(beleids instrument)* yang sangat penting untuk menyelesaikan dan atau mengantisipasi masalah yang timbul atau diprediksi akan timbul di dalam kehidupan masyarakat,

[13] Muhammad Akib. *Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan dan Permasalahannya*. Graha Ilmu. Yogyakarta. 2015. hlm. 35.

bahkan sekarang ini peraturan perundang-undangan dijadikan alat untuk mengarahkan masyarakat ke kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya.[14]

Dalam Penjelasan Umum UUPPLH angka (5) menyatakan bahwa upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dari konten Penjelasan Umum tersebut, tergambar bahwa pengawasan menempati kedudukan yang sama pentingnya dengan perizinan sebagai elemen dalam pencegahan terjadinya kerusakan dan/ atau pencemaran lingkungan hidup. Rumusan dari konsep pengawasan sebagai salah satu instrumen pencegahan kerusakan dan pencemaran lingkungan sendiri tidak ditemukan dalam Ketentuan Umum UUPPLH, sedangkan rumusan perizinan (izin lingkungan dan izin usaha) dimuat dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka (35) dan angka (36). Padahal dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan, salah satu asas yang menjadi tonggak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah "asas kejelasan rumusan", yang selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

a. Kejelasan tujuan;
b. Kelembagan atau pejabat pembentuk yang tepat;
c. Kesesuian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
d. Dapat dilaksanakan;
e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
f. Kejelasan rumusan; dan
g. Keterbukaan.

Dalam Penjelasan pasal demi pasal UU Nomor 12 Tahun 2011, asas kejelasan rumusan dimaksudkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan harus diwujudkan melalui rekonseptualisasi pasal yang terkait dengan pengawasan izin lingkungan. Revisi pengaturan pengawasan

[14] Aziz Machmud, *Aspek Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Konstitusi, 2006, hlm. 120.

ini akan bersifat preventif, yaitu mencegah terjadinya multitafsir tentang pengawasan dan tumpang tindih pelaksanaan pengawasan. Dalam UUPPLH, maka rumusan yang perlu direvisi adalah adalah bagian ketentuan umum.

Dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah diatur bahwa ketentuan umum diletakkan dalam bab satu, dan jika dalam peraturan perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokkan bab, maka ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal. Ketentuan umum berisi:

a. Batasan pengertian atau definisi;
b. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/ atau
c. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya, antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Selanjutnya dalam angka 102 teknik penyusunan peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya. Kata "pengawasan" dalam UUPPLH digunakan dalam beberapa pasal yang berbeda dan digunakan secara berulang dalam pasal yang sama, baik dalam pasal yang secara khusus mengatur tentang pengawasan, yakni Pasal 71 sampai dengan Pasal 75 UUPPLH, maupun pada pasal lain dalam UUPPLH yang memiliki keterkaitan dengan kegiatan pengawasan.

Tidak adanya definisi pengawasan dalam UUPPLH adalah merupakan suatu kelemahan, karena tanpa ada batasan yang jelas berupa definisi, maka materi muatan yang diatur dalam sebuah undang-undang akan menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Karena itulah, salah satu asas yang dijadikan dasar penyusunan peraturan perundang-undangan adalah asas kejelasan rumusan yang menjabarkan bahwa "setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Rekomendasi yang ditawarkan yaitu dengan melakukan revisi bagian Ketentuan Umum Pasal 1, dengan menambahkan definisi pengawasan. Definisi pengawasan harus ada dalam bagian Ketentuan Umum

undang-undang lingkungan hidup dengan tujuan untuk mempertegas esensi pengawasan sebagai langkah preventif dalam penegakan hukum administrasi.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Penegakan hukum merupakan bagian dari bentuk pengelolaan lingkungan hidup yang dapat dilihat dari aspek substansi, kewenangan dan prosedur. Secara substantive, rumusan pengawasan sebagai instrumen penegakan hukum administrasi tidak dimuat dalam Bab Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
2. Rumusan yang tidak tegas dan jelas menimbulkan multitafsir yang berdampak terhadap tidak optimalnya upaya penegakan hukum administif dalam upaya "memaksa" kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan hidup.

Saran-saran

1. Sangat Perlu memasukkan definisi pengawasan dalam materi muatan UUPPLH dalam Bab yang mengatur tentang Ketentuan Umum. Definisi tersebut harus tegas, mudah dimengerti/ jelas sehingga dalam penerapannya tidak menimbulkan kekaburan dan interpretasi yang berbeda.
2. Asas Keterpaduan menjadi pondasi dalam perumusan konsep pengawasan

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Aziz, M., 2006. *Aspek Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jurnal Konstitusi

Akib, M., 2015. *Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan dan Permasalahannya*. Graha Ilmu. Yogyakarta.

Akib, M., 2012. *Politik Hukum Lingkungan: Dinamika dan Refleksinya Dalam Produk Hukum Otonomi Daerah.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Berg. Van den, A.V., 1985. *Integrated Licencing System and Procedures, Integration vs Coordination.* Environmental Legislation Course. Puncak.

Kartono, 2009. *Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi Dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,* Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 9 No. 3.

Marzuki, P. M., 2015. *Penelitian Hukum.* Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Santosa, M.A., 2001. *Good Govenrnance dan Hukum Lingkungan*. Jakarta. ICEL.

Susanto, A.F.,2007. *Hukum dari Cosilence Menuju Paradigma Hukum Konstruktif Transgresif*. Bandung: Refika Aditama. 2007.

Ten Berge., J.B.J.M., 1994. *Recent Development in General Adminsitrative Law in the Nederlands*. Utrecht.

Wignjosoebroto, S. 2014. *Mengkaji dan Meneliti Hukum dalam Konsepnya Sebagai Realitas Sosial*. Dipetik Februari Senin, 2018, dari https//:soetandyo wordpress.com

Jurnal

Aziz, M., 2006. *Aspek Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jurnal Konstitusi

Listiyani, N., 2018. *Political Lawon the Environment: The Authority of the Governmentand Local Government to File Litigationin Law Number 32 Year 2009 on Environmental Protection*. Resources.

Listiyani, N., Hayat, M. A., & Mandala, S. (2018). Penormaan Pengawasan Izin Lingkungan dalam Pencegahan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup dalam Eksploitasi Sumber Daya Alam. *Media Hukum*, *25*(2).

Listiyani, N. (2018). *Konsep Perizinan Terpadu sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsir Sektor Pertambangan*. Lambung Mangkurat Law Journal, *3*(1)

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Peraturan Pemerinrah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan