

SINERGI PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN INDONESIA

Eka Merdekawati Djafar, SH., MH.

Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

ekamerdekawatidjafar@gmail.com

Abstrak

Penegakan hukum lingkungan diharapkan dapat dilakukan secara sinergi oleh aparat penegak hukum yang tersebar dalam pelbagai instansi penegak hukum pada umumnya dan khususnya yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup. Pemahaman substansi hukum lingkungan tidak boleh dilakukan secara parsial agar dapat terlaksana ketaatan terhadap hukum lingkungan, baik oleh masyarakat maupun aparat penegak hukum itu sendiri sehingga tercipta substansi hukum yang utuh dan menyeluruh agar pemahaman dapat dihilangkan terhadap undang-undang yang bersifat sektoral. Demikian pula budaya hukum sangat menunjang terciptanya pelaksanaan penegakan hukum lingkungan secara sinergi di kalangan aparat penegak hukum. Hal ini bertujuan agar di kalangan aparat penegak hukum memiliki persepsi yang sama terhadap pelaksanaan penegakan hukum lingkungan.

Keynod : "Penegakan hukum" dan "Hukum lingkungan"

Abstract

Enforcement of environmental laws is expected to be carried out in synergy by law officers who are scattered in various law enforcement agencies in general and particularly in relation to environmental management. Understanding of the substance of environmental law should not be done partially adherence to environmental laws, both by the public and law enforcement officers itself so to create a legal substance is completely and thoroughly that understanding can be removed to the sectoral legislation. Likewise strongly support the creation of culture law enforcement of environmental law implementation synergies among law enforcement officers. It is intended that the law enforcement agencies have the same perception of the implementation of environmental law enforcement.

Keyword : " Law enforcement " and " Environmental Law "

A. Latar Belakang

Pendiri negara telah mengamanatkan kepada Pemerintah Indonesia agar lingkungan hidup Indonesia memperoleh perlindungan ketika dikelola dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat. Perlindungan tersebut terdapat dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan "*Maka dari pada itu negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia*". Pengertian segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia pada hakikatnya dipersonifikasi sebagai lingkungan hidup sebagaimana dikatakan oleh Koesnadi Hardjasoemantri. Oleh karena itu lingkungan hidup wajib dilindungi dan dikelola berdasarkan hukum Indonesia bukan hukum dari negara lain yang mengelola lingkungan hidup di Indonesia.

Perlindungan lingkungan hidup sebagaimana tersirat dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 masih merupakan norma dasar (grondnorm) yang memerlukan penjabaran lebih lanjut ke dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Ketika ditelusuri batang tubuh Undang-Undang Dasar Republik Tahun 1945 terlihat suatu norma sebagaimana diatur pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun

1945 yang menegaskan *"bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"*.

Norma dasar dan norma dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan satu kesatuan yang bertujuan agar lingkungan hidup Indonesia wajib dilindungi tatkala dilakukan pengelolaan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal dapat dibuktikan ketika dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dari Tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 ternyata tidak dilakukan perubahan, baik Pembukaan maupun Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi, penamaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 berubah menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan itu sebagai konsekuensi dari kehendak pemangku kedaulatan rakyat untuk mewujudkan ketaatan hukum di segala bidang pemerintahan termasuk di bidang pengelolaan lingkungan hidup.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki agar diatur dengan undang-undang. Hal ini merupakan konsekuensi *"Indonesia sebagai negara hukum"*, karena undang-undang pada hakikatnya merupakan hukum tertulis dan menjadi hukum yang bersifat modern namun tidak mudah mengikuti perkembangan dalam rangka bernegara dan berbangsa. Undang-undang yang berkenaan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan tanggungjawab Pembuat Undang-Undang (Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat), maka pada tanggal tahun 2009 telah disahkan dan diundangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Suatu kenyataan yang tidak boleh dipungkiri bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tidak hanya diatur dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009. Dalam arti, ternyata terdapat berbagai undang-undang yang bersifat sektoral yang memiliki fungsi untuk memberikan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang bersifat sektoral pula. Keberadaan undang-undang yang bersifat sektoral mengakibatkan tidak sinergi pelaksanaan penegakan hukum lingkungan karena aparat penegak hukum melaksanakan wewenangnya tanpa koordinasi dengan aparat penegak hukum lainnya. Padahal keberadaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 merupakan *"kaderwel"* atau *"payung hukum"* terhadap undang-undang yang bersifat sektoral yang memberikan upaya perlindungan terhadap pengelolaan lingkungan hidup.

B. Penegakan Hukum Lingkungan

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berupaya secara maksimal untuk mencegah dan atau menanggulangi pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada hakikatnya merupakan substansi hukum lingkungan. Penegak hukum lingkungan sebagai bagian dari institusi penegak hukum wajib memahami dan bersinergi dalam pelaksanaan penegakan hukum lingkungan karena adanya perbuatan hukum atau tidak melakukan perbuatan hukum yang bersentuhan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang wajib ditegakan.

Suatu kenyataan yang tak dapat dipungkiri bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup memiliki 3 (tiga) potensi yang sangat berpengaruh adalah sebagai berikut;

1. Pengaruh terhadap Lingkungan hidup

Ketika lingkungan hidup tidak dilindungi dan dikelola secara yuridis serta benar dapat berakibat pada pencemaran dan atau kerusakannya. Bahkan berpengaruh secara global tanpa batas wilayah dan waktu yang merugikan bukan hanya negara yang bersangkutan tetapi masuk ke wilayah negara lain. Hal ini memerlukan sinergi pelaksanaan penegakan hukum lingkungan oleh aparat penegak hukum lingkungan diantara negara-negara yang mengalami pencemaran udara dan atau kerusakan hutan yang tidak dikelola secara lestari.

2. Pengaruh terhadap Sosial

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berpengaruh kepada kehidupan masyarakat yang berkaitan dengan penciptaan lapangan pekerjaan. Sejalan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, berarti sebagian perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Penyerahan sebagian perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup ke daerah dapat berakibat kualitas dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup juga dipengaruhi oleh komitmen Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

3. Pengaruh terhadap Keuangan Negara

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang meliputi aktivitas perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, berimplikasi terhadap keuangan negara, antara lain;

- a) Perencanaan, seperti kebijakan yang tidak tepat, misalnya kebijakan tata ruang;
- b) Pelaksanaan, seperti pemberian perizinan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan
- c) Pelaporan, seperti kegagalan memperhitungkan dampak lingkungan (dana dan kewajiban reklamasi).

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sangat terkait dengan sumber pendapatan negara yang bermuara kepada pajak lingkungan dan penerimaan negara bukan pajak sebagai sumber keuangan negara. Ketika tidak dikelola secara benar dapat menghabiskan keuangan negara yang dihasilkan. Oleh karena itu, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berujung pada pertanggungjawaban keuangan negara harus menjamin kelestarian dan peningkatan kualitas lingkungan hidup.

Sehubungan dengan ketiga potensi yang sangat berpengaruh tersebut, maka Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah tidak boleh berperilaku negatif dalam rangka penegakan hukum lingkungan. Berhubungan karena, penataan terhadap hukum lingkungan sangat bergantung pada budaya hukum yang dimiliki oleh penegak hukum lingkungan. Itulah sebabnya Siti Sundari Rangkuti mengatakan bahwa penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sarana administratif, keperdataan, dan kepidanaan. Tujuan penegakan hukum lingkungan adalah penataan (*compliance*) terhadap nilai-nilai perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup yang pada umumnya diformalkan ke dalam peraturan perundang-undangan.

Substansi hukum yang terkandung dalam hukum lingkungan pada hakikatnya meliputi aspek hukum administrasi, aspek hukum keuangan negara, aspek hukum perdata, dan aspek hukum pidana. Hal ini menunjukkan bahwa penegakan hukum lingkungan meliputi aspek;

1. Hukum administrasi negara;
2. Hukum keuangan negara;
3. Hukum perdata; dan
4. Hukum pidana.

Keempat aspek hukum tersebut dapat ditempuh secara terpisah maupun dilakukan penggabungan lebih dari satu aspek hukum, bilamana dilakukan penegakan hukum lingkungan. Sebenarnya perlakuan tersebut pada hakikatnya untuk lebih memudahkan penegak hukum lingkungan untuk mengantisipasi kasus lingkungan yang dihadapi atau ditangani. Lebih utamanya adalah adanya kesepahaman sesama penegak hukum lingkungan untuk menyelesaikan kasus lingkungan ke depan.

Jika ditelusuri norma hukum yang terkandung dalam hukum lingkungan, ternyata bahwa penegakan hukum lingkungan lebih mengutamakan aspek hukum administrasi dan aspek hukum

keuangan negara daripada aspek hukum perdata dan aspek hukum pidana. Hal ini tidak dapat dipungkiri karena fungsi dan tugas yang lebih dominan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berada pada pejabat administrasi selaku pengambil keputusan untuk menjaga dan melindungi kelestarian fungsi lingkungan hidup. Sementara itu, aspek hukum perdata dan aspek hukum pidana dapat diterapkan ketika telah menimbulkan kerugian, baik pada Negara yang meliputi daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota maupun terhadap orang perorangan, kelompok orang, dan badan hukum.

Penerapan satu atau lebih dari keempat aspek hukum tersebut dalam rangka penegakan hukum lingkungan, bergantung pada kepentingan yang dilindungi dengan tujuan menetralkan atau menormalkan keadaan semula terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup. Penegakan hukum lingkungan tidak boleh ditentukan secara sektoral karena kebutuhan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan barometer dalam rangka pencegahan dan atau penanggulangan faktor yang berpengaruh. Sebenarnya penegakan hukum lingkungan boleh dilakukan berdasarkan "modus operandi" yang terkandung dari kasus lingkungan hidup sehingga mencapai sasaran yang hendak dicapai. Hal ini berarti penegakan hukum lingkungan telah melampaui atau melewati kendala yang kadangkala merupakan suatu hambatan yang tidak pernah terpikirkan.

C. Kendala Penegakan Hukum Lingkungan

Penegakan hukum lingkungan tidak selalu dapat terlaksana sebagaimana yang diharapkan karena kadangkala mengalami kendala atau hambatan. Kendala yang berpengaruh dalam rangka penegakan hukum lingkungan dapat bersumber dalam diri penegak hukum lingkungan maupun bersumber dari luar diri penegak hukum lingkungan. Hal ini menunjukkan bahwa penegak hukum lingkungan merupakan sentral atau poros untuk tegaknya hukum lingkungan sehingga lingkungan hidup tetap berada pada perlindungan dan pengelolannya benar dan sah secara hukum.

Kendala yang bersumber dalam diri penegak hukum lingkungan dapat berupa, seperti :

1. tidak memahami substansi hukum lingkungan;
2. kurang penguasaan dan pemahaman terhadap materi hukum lingkungan;
3. perilaku yang merusak sistem penegakan hukum lingkungan, misalnya menerima gratifikasi dan sejenisnya sehingga kadangkala tidak melaksanakan wewenang atau melaksanakan wewenang tetapi melanggar hukum;
4. adanya perbedaan penerapan penafsiran hukum terhadap norma atau kaidah hukum lingkungan di kalangan penegak hukum lingkungan;
5. kurangnya pemahaman penegak hukum lingkungan kepada kejahatan di bidang lingkungan hidup yang berkaitan dengan keuangan negara.

Sementara itu, kendala yang bersumber dari luar diri penegak hukum lingkungan dapat berupa, seperti;

1. peraturan hukum lingkungan lingkungan tidak jelas makna yang dikandungnya;
2. adanya dua peraturan hukum yang mengatur satu hal yang sama, sehingga penegak hukum lingkungan mengalami kebingungan untuk menerapkannya;
3. tidak adanya peraturan pelaksanaan yang dapat menjelaskan substansi hukum yang memerlukan pengaturan lebih lanjut;
4. terbatasnya biaya untuk menangani penyelesaian kasus lingkungan hidup;
5. penanganan kasus lingkungan hidup masih bersifat sektoral karena diakibatkan oleh undang-undang yang bersifat sektoral pula.

Kendala penegakan hukum lingkungan tersebut, tidak boleh dianggap sebagai suatu pernyataan yang tidak memerlukan pemecahan yang konkrit dari pihak penentu kebijakan terhadap penegakan hukum lingkungan. Kendala itu merupakan faktor yang menyulitkan para pihak yang memperoleh tanggungjawab hukum untuk menangani kasus lingkungan. Oleh karena itu, saatnya

pengambil keputusan menentukan sikap untuk meniadakan kendala penegakan hukum lingkungan agar dapat terjadi sinergi pelaksanaan penegakan hukum lingkungan sehingga terwujud norma hukum atau kaidah hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas menentukan bahwa Indonesia adalah negara hukum.

D. Mensinergikan Pelaksanaan Penegakan Hukum Lingkungan

Untuk mensinergikan penegakan hukum lingkungan maka *“political will”* dari pemerintah sangat memegang peranan penting. Dalam praktek ketatanegaraan, penentuan kebijakan penegakan hukum pada umumnya dan khususnya hukum lingkungan berada dalam kewenangan Presiden. Kadangkala kewenangan itu, didelegasikan kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup selaku pembantu Presiden untuk dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Setelah itu, kewenangan penegakan hukum lingkungan yang ada pada Menteri Negara Lingkungan Hidup dimandatkan kepada pembantunya, baik yang bertugas di pusat maupun bertugas di daerah propinsi dan di daerah kabupaten/kota serta setiap saat harus bertanggungjawab kepada pemberi mandat.

Dalam rangka mengatasi kendala penegakan hukum lingkungan maka perlu ditempuh tahap-tahap untuk mensinergikan penegakan hukum lingkungan, dengan cara sebagai berikut:

1. penegak hukum lingkungan yang berasal dari berbagai instansi dapat terhimpun dalam suatu lembaga atau instansi tertentu;
2. lembaga atau instansi tersebut harus berada di luar dari lembaga atau instansi yang ada selama ini;
3. pembentukan lembaga atau instansi itu harus berpedoman pada hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia;
4. penegak hukum lingkungan yang telah terhimpun harus memperoleh pengembangan keilmuan tentang penegakan hukum lingkungan secara modern;
5. penegak hukum harus memperoleh penghasilan yang sepatutnya dalam kerangka menjamin penegakan hukum lingkungan ke depan;

Ketika ada kemauan politik untuk melakukan sinergi pelaksanaan penegakan hukum lingkungan maka pengambil kebijakan tidak boleh mengenyampinkan hirarki peraturan perundang-undangan yang selama ini berlaku. Hal ini bertujuan agar pengambil kebijakan tidak melakukan perbuatan secara melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan yang berakibat pada kebijakan tersebut. Akibat hukum terhadap kebijakan yang tidak sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan adalah dapat dinyatakan “batal” atau “batal demi hukum”.

Hirarki peraturan perundang-undangan yang selama ini berlaku ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang terdiri atas;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Mensinergikan pelaksanaan penegakan hukum lingkungan merupakan suatu kebijakan yang berada dalam tataran hukum. Oleh karena itu, harus bertindak berdasarkan hukum yang mengatur tentang hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku selama ini. Penuangan kebijakan tersebut ke dalam salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan kewajiban yang harus ditaati, sepanjang di luar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini dimaksudkan agar terdapat sinkronisasi hukum terhadap

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai "*kaderwet*" atau "*payung hukum*" dalam rangka penegakan hukum lingkungan.

Apabila kebijakan itu dilakukan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup maka bentuk peraturan yang dibolehkan adalah peraturan menteri. Namun, Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak mengatur keberadaan Peraturan Menteri. Akan tetapi, bila ditelusuri norma hukum atau kaidah hukum dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ternyata memberi peluang bagi Menteri Negara Lingkungan Hidup menetapkan Peraturan Menteri. Dengan demikian, kehendak untuk melakukan sinergi pelaksanaan penegakan hukum lingkungan dapat terlaksana dengan tidak mengabaikan penegakan hukum lainnya.

E. Penutup

Ide untuk melakukan sinergi pelaksanaan penegakan hukum lingkungan merupakan wacana yang cemerlang, tetapi tidak boleh melakukan perbuatan secara melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan. Di samping itu, perlu secara tegas ditentukan bentuk peraturan yang menjadi dasar hukum "sinergi pelaksanaan penegakan hukum lingkungan" agar terdapat suatu kepastian hukum. Jangan menyengsarakan penegak hukum yang terkait dengan penegakan hukum lingkungan ketika telah terjadi sinergi pelaksanaan penegakan hukum lingkungan.

Sinergi pelaksanaan penegakan hukum lingkungan pada hakikatnya bertujuan untuk memudahkan bagi penegak hukum lingkungan untuk menangani kasus lingkungan yang dihadapinya. Di samping itu, penegak hukum lingkungan diharapkan dapat saling tukar pikiran terhadap kasus lingkungan yang ditangani secara bersama. Dengan demikian, sinergi pelaksanaan penegakan hukum lingkungan sangat membantu penegak hukum lingkungan untuk menegakan hukum lingkungan yang menjadi tanggungjawabnya.

Daftar Pustaka

- Emil Salim; 1986; Pembangunan Berwawasan Lingkungan, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta.
- Koesnadi Hardjosoemantri; 1995; Hukum Perlindungan Lingkungan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Cetakan Ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Muhammad Djafar Saidi; 1989; Hukum Lingkungan, Cetakan Pertama, Lembaga Penerbitan Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang.
- , 2009; Pajak sebagai Instrumen Perlindungan Lingkungan Hidup, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Lembaga Penerbitan Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Munadjat Damusaputro; 1985; Hukum Lingkungan, Buku I : Umum, Cetakan Kedua, Binacipta, Jakarta.
- Paulus Effendi Lotulung; 1998; Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata, Cetakan Pertama, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Siti Sundari Rangkuti; 1991; Inovasi Hukum Lingkungan : Dari *Ius Constitutum* Ke *Ius Constituendum*, Universitas Airlangga, Surabaya.
- , 1996; Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional, Cetakan Pertama, Airlangga University Press, Surabaya.