

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian dan Dasar Hukum Penataan Ruang

1. Pengertian Penataan Ruang

Pasal 1 angka (5), UUPR-2007 tentang Penataan Ruang, dan Pasal 1 angka (6), Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 (PP No. 15 Tahun 2010) tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, menyatakan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sedangkan tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 angka 2 UUPR-2007 dan Pasal 1 angka (2) PP No 15. Tahun 2010.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka untuk menghasilkan wujud struktur ruang dan pola ruang yang baik, serta ramah lingkungan diperlukan suatu penataan ruang yang baik pula. Dimana penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang, sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna, sehingga mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, juga tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang dan penurunan kualitas ruang.

2. Dasar Hukum Penataan Ruang

Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang terdiri dari ruang daratan, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebagaimana amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, maka dibentuklah undang-undang penataan ruang. Pertama kali undang-undang penataan ruang yang diberlakukan adalah UUPR-1992 Tentang Penataan Ruang. Pada dasarnya UUPR-1992 telah memberikan andil yang cukup besar dalam mewujudkan tertib tata ruang, sehingga hampir semua pemerintah daerah telah memiliki rancangan tata ruang wilayah. Sejalan dengan perkembangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, serta beberapa pertimbangan, yang diantaranya adalah perkembangan situasi dan kondisi nasional dan internasional menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idiil Pancasila, serta UUPR-1992 tentang Penataan Ruang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang sehingga perlu diganti dengan penataan ruang yang baru, serta dirasakan pula adanya penurunan kualitas ruang pada sebagian besar wilayah menuntut perubahan pengaturan dalam undang-undang tersebut. Dengan alasan yang telah diuraikan, maka undang-undang penataan ruang yang semula diatur oleh UUPR-1992 di ganti dengan UUPR-2007 tentang Penataan Ruang .

UUPR-2007 tentang Penataan Ruang, diharapkan menjadi pedoman dalam pengaturan penataan ruang sehingga dapat tercipta kualitas ruang dan dapat terjaga

lingkungan yang berkelanjutan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi masyarakat.

B. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

1. Asas Penataan Ruang

Pasal 2 UUPR-2007, mengatur bahwa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas :

- a. Keterpaduan, adalah pemangku kepentingan, Pemangku kepentingan antara lain, adalah pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
- b. Keserasian, keselarasan, dan bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas
- c. Kesimbangan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan.
- d. Keberlanjutan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
- e. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
- f. Keterbukaan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

g. Kebersamaan dan kemitraan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

h. Perlindungan kepentingan umum, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

i. Kepastian hukum dan keadilan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

j. Akuntabilitas, adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Berdasarkan asas-asas penataan ruang tersebut di atas, diharapkan pelaksanaan penyelenggaraan penataan ruang dapat menghasilkan tata ruang yang berkualitas dan berkelanjutan, demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

2. Tujuan Penataan Ruang

Tujuan penataan ruang di atur dalam Pasal 3 UUPR-2007, dimana disebutkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan :

- a. terwujudnya keterpaduan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

C. Pengaturan dan Pelaksanaan Penataan Ruang

1. Pengaturan Penataan Ruang

Untuk mencapai apa yang menjadi tujuan penataan ruang, maka diperlukan pengaturan penataan ruang dan pembinaan penataan ruang. Pengaturan penataan ruang dilakukan melalui penetapan ketentuan peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang termasuk pedoman bidang penataan ruang, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 UUPR-2007.¹

Pasal 2 PP. No 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, disebutkan bahwa pengaturan penataan ruang diselenggarakan untuk :

- a. mewujudkan ketertiban dalam penyelenggaraan penataan ruang;
- b. memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan penataan ruang; dan
- c. mewujudkan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh aspek penyelenggaraan penataan ruang.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang tersebut di atas, disebutkan bahwa pengaturan penataan ruang disusun dan ditetapkan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya.

Agar pengaturan penataan ruang dapat berjalan harmonis, maka diperlukan adanya pembinaan oleh Pemerintah kepada pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan masyarakat, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UUPR-2007, bahwa Pemerintah melakukan pembinaan penataan ruang kepada pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan masyarakat.

¹ UU.No.26.Th.2007.Tentang Penataan Ruang. Sinar Grafika, Jakarta.

Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (2) diatur bahwa pembinaan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui :

- a. koordinasi penyelenggaraan penataan ruang;
- b. sosialisasi peraturanperundang-undangan dan sosialisasi pedoman bidang penataan ruang;
- c. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan penataan ruang;
- d. pendidikan dan pelatihan;
- e. penelitian dan pengembangan;
- f. pengembangan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang;
- g. penyebarluasan informasi penataan ruang kepada masyarakat; dan
- h. pengembangan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat.

Pelaksanaan pembinaan penataan ruang sebagaimana yang dimaksud di atas, dalam penjelasan UUPR-2007 dijelaskan bahwa, soialisasi peraturan perundang-undangan dan soialisasi pedoman bidang penataan ruang dimaksudkan untuk memberikan pemahaman kepada aparat pemerintah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya, tentang substansi peraturan perundang-undangan dan pedoman bidang penataan ruang. Pendidikan dan pelatihan dimaksudkan, antara lain untuk meningkatkan kemampuan aparatur pemerintah dan masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sedangkan yang termasuk upaya pengembangan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat adalah menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat, yang diharapkan akan meningkatkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, disebutkan bahwa pembinaan penataan ruang diselenggarakan untuk :

- a. meningkatkan kualitas dan efektifitas penyelenggaraan penataan ruang;

- b. meningkatkan kapasitas dan kemandirian pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan penataan ruang;
- c. meningkatkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang; dan
- d. meningkatkan kualitas struktur ruang dan pola ruang.

2. Pelaksanaan Penataan Ruang

Pelaksanaan penataan ruang dilakukan dengan perencanaan tata ruang, untuk mendapatkan pemanfaatan ruang yang berkualitas, serta adanya pengendalian pemanfaatan ruang.

a. Perencanaan Tata Ruang

Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang, dan rencana rinci tata ruang (Pasal 14 ayat (1) UUPR-2007). Rencana umum tata ruang sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut di atas secara berhierarki terdiri atas, rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten dan kota (Pasal 14 (2) UUPR-2007), sedangkan rencana rinci tata ruang terdiri atas, rencana tata ruang pulau/kepulauan, dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional, rencana tata ruang kawasan strategis provinsi, dan rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Berdasarkan hierarki perencanaan tata ruang, maka dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah nasional, tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota harus saling memperhatikan agar dapat terwujud keharmonisan, keterpaduan, dan perlindungan fungsi ruang.

Dalam Pasal 19 UUPR diatur, bahwa penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional harus memperhatikan :

- a. Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional;
- b. perkembangan permasalahan regional dan global serta hasil pengkajian implikasi penataan ruang nasional;
- c. upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan serta stabilitas ekonomi;
- d. keselarasan aspirasi pembangunan nasional dan pembangunan daerah;
- e. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- f. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- g. rencana tata ruang kawasan strategis nasional; dan
- h. rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Pasal 20 ayat (1) UUPR-2007, menyebutkan, bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional memuat :

- a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional;
- b. rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan pedesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama;
- c. rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional;
- d. penetapan kawasan strategis nasional;
- e. arahan pemanfaatan ruang yang berisis indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- f. arahan pengendalian wilayah pemanfaatan ruang nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Pasal 20 ayat (2) UUPR-2007 disebutkan pula bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjadi pedoman untuk :

- a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;
- c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
- d. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah provinsi, serta keserasian antarsektor;
- e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
- f. penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- g. penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten /kota.

Untuk perencanaan tata ruang wilayah provinsi diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 UUPR-2007 pada Pasal 22 ayat (1), mengatur tentang penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi mengacu pada :

- a. Rencana Tata Ruang Nasional;
- b. pedoman bidang penataan ruang; dan
- c. rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Pasal 22 ayat (2) mengatur bahwa penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memperhatikan ;

- a. perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi;
- b. upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi;
- c. keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota;
- d. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- e. rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- f. rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan;

- g. rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan
- h. rencana tata ruang wilayah kabupaten /kota

Pasal 23 ayat (1) Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat :

- a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi;
- b. rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan pedesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi;
- c. rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi;
- d. penetapan kawasan strategis provinsi;
- e. arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- f. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Pasal 23 ayat (2) Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk :

- a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
- c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi;
- d. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor ;
- e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
- f. penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
- g. penataan ruang wilayah kabupaten/kota.

Pasal 25 ayat (1) mengatur bahwa penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten mengacu pada :

1. Rencana Tata Ruang wilayah Nasional dan rencana tata ruang provinsi;
2. pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang; dan
3. rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Pasal 25 ayat (2) mengatur, bahwa penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten harus memperhatikan :

- a. perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten;
- b. upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten;
- c. keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten;
- d. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- e. rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- f. rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan; dan
- g. rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten.

Pasal 26 ayat (1) mengatur bahwa, rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat :

- a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
- b. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan pedesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
- c. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;
- d. penetapan kawasan strategis kabupaten;

- e. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- f. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Pasal 26 ayat (2) mengatur bahwa, rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk :

- a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
- c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten;
- d. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor;
- e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan
- f. penataan ruang kawasan strategis kabupaten.

Pasal 26 ayat (3) mengatur bahwa, rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan.

Untuk jangka waktu rencana tata ruang, baik rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang kabupaten/kota adalah 20 (dua puluh) tahun, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 ayat (3) untuk Nasional, Pasal 23 ayat (3) untuk provinsi, dan Pasal 26 ayat (4) untuk kabupaten/kota.

b. Pemanfaatan Ruang

Ketentuan umum tentang pemanfaatan ruang ditegaskan dalam Pasal 32 UUPR-2007 sebagai berikut:

- (1) Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya.

- (2) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertical maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi.
- (3) Program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk jabaran dari indikasi program utama yang termuat di dalam rencana tata ruang wilayah.
- (4) Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.
- (5) Pelaksanaan pemanfaatan ruang di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disinkronisasikan dengan pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah administrative sekitarnya.
- (6) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan memerhatikan standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana.

c. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Pengendalian pemanfaatan ruang diatur dalam Pasal 35 UUPR-2007, bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Maksud pengendalian penataan ruang ditegaskan dalam penjelasan Pasal 35, bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dimaksudkan agar pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang.

Peraturan tentang zonasi ditegaskan dalam Pasal 36 sebagai berikut :

- (1) Peraturan zonasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang.

- (2) Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang.

Penegasan tentang peraturan zonasi, dinyatakan dalam penjelasan Pasal 36 ayat (1) bahwa peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang.

Ketentuan tentang perizinan diatur dalam Pasal 37 ayat (1) sampai dengan ayat (8), adapun rinciannya adalah sebagai berikut :

- (1) ketentuan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar batal demi hukum.
- (4) Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (5) Terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dimintakan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin.
- (6) Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak.

- (7) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.
- (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur perolehan izin dan tata cara penggantian yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) diatur dengan peraturan pemerintah.

Ketentuan mengenai insentif dan disinsentif dimuat dalam Pasal 38, yaitu :

- (1) Dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dapat diberikan insentif dan/ atau disinsentif oleh Pemerintah dan pemerintah daerah.
- (2) Insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, yang merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:
 - a. keringan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham;
 - b. pembangunan serta pengadaan infrastruktur;
 - c. kemudahan prosedur perizinan; dan/atau
 - d. pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan/atau pemerintah daerah.
- (3) Disinsentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, yang merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:
 - (a) pengenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang; dan/atau
 - (b) pembatasan penyediaan infrastruktur

- (4) Insentif dan disinsentif diberikan dengan tetap menghormati hak masyarakat.
- (5) Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh :
- a. Pemerintah kepada pemerintah daerah;
 - b. pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya; dan
 - c. pemerintah kepada masyarakat.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara pemberian insentif dan disinsentif diatur dengan peraturan pemerintah.

Mengenai pengenaan sanksi, ditegaskan dalam Pasal 39 UUPR-2007, bahwa pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi.

D. Penegakan Hukum Penataan Ruang

Penegakan hukum penataan ruang, jika dilihat dari pengaturan yang ada dalam UUPR-2007, dapat berupa pemberian sanksi baik sanksi administrasi, sanksi perdata, maupun sanksi pidana.

a. Sanksi Administrasi

Sanksi administrasi diatur dalam Pasal 62 sampai Pasal 64 UUPR-2007:

Pasal 62, menyatakan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, dikenakan sanksi administratif.

Pasal 63, menyatakan bahwa sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 dapat berupa;

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;

- d. penutupan lokasi;
- e. pencabutan izin;
- f. pembatalan izin;
- g. pembongkaran bangunan;
- h. pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- i. denda administratif.

Pasal 64 menyatakan bahwa, ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 diatur dengan peraturan pemerintah.

b. Sanksi Perdata

Sanksi perdata dalam penataan ruang diatur pada Pasal 67 dan 75:

Pasal 65:

- (1) Penyelesaian sengketa penataan ruang pada tahap pertama diupayakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat.
- (2) Dalam penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diperoleh kesepakatan, para pihak menempuh upaya penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau diluar pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 75:

- (1) Setiap orang yang menderita kerugian akibat tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72, dapat menuntut ganti rugi kerugian secara perdata kepada pelaku tindak pidana.
- (2) Tuntutan ganti kerugian secara perdata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan hukum acara pidana.

c. Sanksi Pidana

Sanksi pidana penataan ruang diatur dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 74.

Pasal 69:

- (1) Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian pada harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).
- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pasal 70:

- (1) Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan perubahan fungsi ruang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).
- (4) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)

Pasal 71 menyatakan bahwa, setiap orang yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf c, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 72 menyatakan bahwa, setiap orang yang tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf d, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Pasal 73:

- (1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

Pasal 74:

- (1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72 dilakukan oleh suatu korporasi, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72.
- (2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhi pidana tambahan berupa;
 - a. pencabutan izin usaha, dan/atau
 - b. pencabutan status badan hukum.

E. Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dalam lapangan penyelenggaraan pemerintahan dikenal bidang-bidang penyelenggaraan pemerintahan, salah satunya bidang lingkungan hidup. Dalam konteks negara hukum kesejahteraan, penyelenggaraan pemerintahan bidang lingkungan hidup, pemerintah dituntut terlibat aktif, karena bidang lingkungan menyangkut kepentingan publik yang sangat luas. Dalam hal ini hukum lingkungan memegang peranan penting dalam pengelolaan lingkungan hidup.²

Hukum lingkungan berkembang sangat pesat, tidak saja hubungannya dengan fungsi hukum sebagai perlindungan, pengendalian dan kepastian bagi masyarakat (*social control*) dengan peran *agent of stability*, tetapi lebih menonjol lagi sebagai sarana pembangunan (*a tool of social engineering*) dengan peran *agent of development* atau

² Helmi, *Op.Cit.* hlm. 40.

agent of change.³ Hukum lingkungan mengandung pula aspek hukum perdata, hukum pidana, hukum pajak, hukum internasional, dan penataan ruang, sehingga tidak dapat digolongkan ke dalam pembidangan hukum klasik. Dengan demikian, substansi hukum lingkungan menimbulkan pembidangan dalam hukum lingkungan administratif, hukum lingkungan keperdataan, hukum lingkungan kepidanaan, dan hukum lingkungan internasional, yang sudah berkembang menjadi disiplin ilmu hukum tersendiri dan hukum tata ruang.⁴

Berdasarkan pendapat tersebut, hukum lingkungan mencakup berbagai bidang hukum. Diantara bidang-bidang tersebut, materi hukum lingkungan sebagian besar memang termasuk dalam lingkup hukum administrasi. Hal ini dikarenakan bidang yang di atur, yaitu hukum lingkungan hidup yang menyangkut kepentingan umum. Di Indonesia, urusan mengenai kepentingan umum menyangkut tentang hubungan antara negara dengan warga negara. Menurut N.H.T Siahaan, hukum lingkungan diperlukan sebagai alat pergaulan sosial dalam masalah lingkungan yang mengandung manfaat sebagai pengatur interaksi manusia dengan lingkungan supaya tercapai keteraturan dan ketertiban (*social order*).⁵

Sesuai dengan tujuan hukum, yang tidak hanya sebagai alat ketertiban, hukum lingkungan mengandung pula tujuan pembaharuan masyarakat (*social engineering*).⁶ Dalam perspektif hukum lingkungan, kesejahteraan yang menjadi tujuan politik hukum nasional tidak cukup hanya dilandaskan pada prinsip negara hukum dan demokrasi, tetapi juga harus dilandaskan pada prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan. Prinsip pengelolaan lingkungan harus menjadi arahan dalam pembuatan

³ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press. Surabaya. 2005, hlm. 1-2.

⁴ *Ibid*, hlm. 4.

⁵ N.H.T Siahaan. *Hukum Lingkungan*. Pancuran Alam. Jakarta. 2009. Hlm. 43.

⁶ Helmi. *Op.Cit.* hlm. 42.

dan pelaksanaan kebijakan lingkungan. Jika tidak, maka kesejahteraan yang dicapai tidak akan mampu bertahan lama karena sumber daya alam (SDA) sebagai salah satu elemen pembangunan tidak dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan.⁷

Pengaturan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia pertama kali diatur dalam UULH-1982, yang kemudian diganti dengan UUPPLH-1997, dan terakhir diatur dalam UUPPLH-2009. Salah satu alasan mengapa terjadi perubahan terhadap undang-undang lingkungan hidup adalah, bahwa kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya sehingga perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 2 UUPPLH, yaitu :

- a. Asas tanggung jawab negara, maksudnya, pertama negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. Kedua, negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ketiga, negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan.
- b. Asas kelestarian dan keberlanjutan adalah bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

⁷ Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012. Hlm.6.

- c. Asas keserasian dan keseimbangan adalah bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan, serta pelestarian lingkungan.
- d. Asas keterpaduan adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait.
- e. Asas manfaat adalah bahwa segala usaha dan/atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.
- f. Asas kehati-hatian adalah bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- g. Asas keadilan adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun lintas gender.
- h. Asas ekoregion adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat, dan kearifan lokal.
- i. Asas keanekaragaman hayati adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan upaya terpadu untuk mempertahankan keberadaan, keragaman, dan keberlanjutan sumber daya alam hayati yang terdiri atas sumber daya alam nabati dan sumber daya alam hewani yang

bersama dengan unsur nonhayati disekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem.

- j. Asas pencemar membayar adalah bahwa setiap penanggung jawab yang usaha dan/atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.
- k. Asas partisipatif adalah bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- l. Asas kearifan lokal adalah bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.
- m. Asas tata kelola pemerintahan yang baik adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan.
- n. Asas otonomi daerah adalah bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ruang lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup meliputi, perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 UUPPLH. Untuk perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diatur dalam Pasal 5, yaitu perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan melalui

tahapan inventarisasi lingkungan hidup, penetapan wilayah ekoregion, dan penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH).

Pasal 6 ayat (1) UUPPLH mengatur, bahwa inventarisasi lingkungan hidup terdiri atas inventarisasi lingkungan hidup tingkat nasional, tingkat pulau/kepulauan, dan tingkat wilayah ekoregion. Sedangkan Pasal 6 ayat (2) mengatur, bahwa inventarisasi lingkungan hidup dilaksanakan untuk memperoleh data dan informasi mengenai sumber daya alam yang meliputi ;

- a. Potensi dan ketersediaan;
- b. Jenis yang dimanfaatkan;
- c. Bentuk penguasaan;
- d. Pengetahuan pengelolaan;
- e. Bentuk kerusakan; dan
- f. Konflik dan penyebab konflik yang timbul akibat pengelolaan.

Pasal 12 ayat (1) mengatur, bahwa sumber daya alam dilakukan berdasarkan RPPLH, dan dalam ayat (2) disebutkan, bahwa RPPLH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum tersusun, pemanfaatan sumber daya alam dilaksanakan berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dengan memperhatikan keberlanjutan proses dan fungsi lingkungan hidup, keberlanjutan produktivitas lingkungan hidup, dan keselamatan, mutu hidup, dan kesejahteraan masyarakat.

Pasal 13 ayat (1) mengatur bahwa, pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup. Pada ayat (2) disebutkan, bahwa pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi, pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan. Upaya pencegahan pencemaran dan/ atau kerusakan

terhadap lingkungan hidup dilakukan dengan instrumen sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14, yang terdiri dari, Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), tata ruang, baku mutu lingkungan hidup, kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, AMDAL, Upaya Pengelolaan Lingkungan hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan hidup (UPL), perizinan, instrumen ekonomi lingkungan hidup, peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup, anggaran berbasis lingkungan hidup, analisis resiko lingkungan hidup, audit lingkungan hidup, dan instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.

Pasal 15 ayat (1) mengatur, bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membuat KLHS untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan /atau program. Selanjutnya Pasal 19 ayat (1) mengatur, bahwa untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan keselamatan masyarakat, setiap perencanaan tata ruang wilayah wajib di dasarkan pada KLHS.

Hal yang tidak kalah penting dalam pengendalian pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup adalah perizinan. Lebih lanjut berkaitan dengan perizinan, yaitu Pasal 36 UUPPLH :

- (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan.
- (2) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL.
- (3) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL.

- (4) Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Ketentuan di atas, menegaskan pertama, setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL, wajib memiliki izin lingkungan. Kedua, AMDAL atau UKL dan UPL, merupakan instrumen penting dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan yakni instrumen pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan hidup. Ketiga, AMDAL atau UKL dan UPL merupakan syarat wajib untuk penerbitan keputusan izin suatu usaha dan/atau kegiatan pengelolaan bidang lingkungan hidup.⁸ Bagi pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan AMDAL,UKL-UPL, atau izin lingkungan dan maka akan dipidana sebagaimana diatur dalam Pasal 111 ayat (1) dan (2).

Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.⁹ Sebagai suatu sistem, berdasarkan UUPPLH perizinan lingkungan hidup harus didasarkan pada KLHS, rencana tata ruang, baku mutu lingkungan hidup, kriteria baku mutu lingkungan hidup, kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dan AMDAL.

Perizinan yang harus didasarkan pada KLHS, rencana tata ruang, baku mutu lingkungan hidup, kriteria baku mutu lingkungan hidup, kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dan AMDAL merupakan upaya pengendalian lingkungan hidup yang jika dilanggar akan menimbulkan sanksi. Sanksi yang diberikan merupakan upaya penegakan hukum lingkungan.

⁸ Helmi, *Op.Cit.* hlm. 6-7

⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011. Hlm.168.

Ada suatu pendapat yang keliru, yang cukup meluas diberbagai kalangan, yaitu penegakan hukum hanyalah melalui proses di pengadilan.¹⁰ Ada pula pendapat yang keliru, seolah-olah penegakan hukum adalah semata-mata tanggung jawab aparat penegak hukum, yang seharusnya penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat, dan untuk itu pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak.

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparatur dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu administratif, pidana dan perdata.¹¹

a. Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi

Penegakan hukum lingkungan secara administratif dapat diterapkan terhadap kegiatan yang menyangkut persyaratan perizinan, baku mutu lingkungan, Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL).¹² Sanksi administratif mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Di samping itu, sanksi administratif ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut. Beberapa jenis sarana penegakan hukum administrasi adalah, paksaan pemerintah atau tindakan paksa, uang paksa, penutupan tempat usaha, penghentian kegiatan mesin perusahaan, pencabutan izin melalui proses teguran, paksaan pemerintah, penutupan, dan uang paksa.¹³

Penegakan hukum administrasi dianggap sebagai upaya penegakan hukum terpenting, hal ini dikarenakan penegakan hukum administrasi lebih ditujukan kepada upaya

¹⁰ Koesnadi Hardjasoemantri, *Op.Cit.* hlm. 375.

¹¹ Muhamad Erwin, *Op. Cit.* hlm. 113.

¹² *Ibid*, hlm. 117.

¹³ *Ibid*

mencegah terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Di samping itu, penegakan hukum administrasi juga bertujuan untuk menghukum pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan.¹⁴

b. Penegakan Hukum Lingkungan Pidana

Penegakan hukum pidana merupakan ultimum remidium atau upaya hukum terakhir karena tujuannya adalah untuk menghukum pelaku dengan hukuman penjara atau denda.¹⁵ Jadi penegakan hukum pidana tidak berfungsi untuk memperbaiki lingkungan yang tercemar.¹⁶ Akan tetapi, penegakan hukum pidana ini dapat menimbulkan faktor penjara (*deterrant factor*) yang sangat efektif, oleh karena itu dalam praktiknya penegakan hukum pidana selalu diterapkan secara selektif.¹⁷

UUPPLH mempunyai lebih banyak pasal tentang sanksi pidana bila dibandingkan dengan UUPLH, karena jenis-jenis perbuatan yang terancam pidana diatur secara lebih rinci, termasuk perbuatan pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan AMDAL atau UKL-UPL, yang mana dalam UUPLH hal tersebut tidak di atur.

Dalam ruang lingkup asas pertanggungjawaban pidana, menurut Sudarto, bahwa di samping kemampuan bertanggung jawab, kesalahan (*schuld*) dan melawan hukum (*wederechtelijk*) sebagai syarat untuk pengenaan pidana, ialah pembahayaan masyarakat oleh pembuat. Dengan demikian, konsepsi pertanggungjawaban pidana, dalam arti dipidananya pembuat ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, yaitu 1) ada suatu tindak pidana yang dilakukan oleh pembuat (adanya perbuatan pidana); 2) ada

¹⁴ Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 92.

¹⁵ Hermien Hadiati Koeswadji, *Hukum Pidana Lingkungan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 126.

¹⁶ Sukanda Husin, *Op.Cit.* hlm. 121.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 121.

pembuat yang mampu bertanggung jawab; 3) ada unsur kesalahan berupa kesengajaan atau kealpaan; 4) tidak ada alasan pemaaf.¹⁸

Ada 5 (lima) elemen yang harus terpenuhi untuk menyatakan bahwa suatu perbuatan dapat dikatakan perbuatan pidana, yaitu :¹⁹

1. Kelakuan dan akibat (perbuatan); setiap perbuatan pidana harus terdiri atas elemen-elemen yang lahir dikarenakan perbuatan yang mengandung kelakuan dan akibat yang ditimbulkan oleh perbuatan dimaksud.
2. Hal ikhwal atau keadaan yang menyertai perbuatan; perbuatan pidana juga harus merupakan suatu hal ikhwal atau suatu keadaan tertentu yang menyertai perbuatan. Hal ikhwal dapat dibagi dua, pertama yang menyangkut diri orang yang melakukan perbuatan, dan kedua yang menyangkut diri orang lain yang bukan pelaku perbuatan, misalnya perilaku korban perbuatan pidana.
3. Keadaan tambahan yang memberatkan pidana; elemen ketiga dari perbuatan pidana adalah keadaan tambahan. Keadaan tambahan ini merupakan suatu peristiwa yang terjadi setelah perbuatan pidananya terjadi. Dengan demikian, keadaan tambahan ini hanya dijadikan hanya sebagai unsur yang memberatkan pidana.
4. Unsur melawan hukum yang objektif; sifat melawan hukumnya terletak pada keadaan objektif sebagaimana yang diatur dalam undang-undang. Jadi suatu perbuatan diklasifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila perbuatan dimaksud merupakan suatu perbuatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif).

¹⁸ Sudarto, *Suatu Pembaharuan Sistem Pidana Indonesia dalam Beberapa Guru Besar Berbicara tentang Hukum dan Pendidikan Hukum (Kumpulan Pidato-Pidato Pengukuhan)*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 69.

¹⁹ Moelyanto, *Asas-asas Hukum Pidana*, Cetakan Keenam, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 58-63.

5. Unsur melawan hukum yang subjektif; sifat perbuatan melawan hukumnya tidak saja terletak pada keadaan objektif sebagaimana yang diatur dalam undang-undang, tetapi juga sangat bergantung pada keadaan subjektif pelakunya.

Secara sederhana dapat disimpulkan bahwa elemen “perbuatan pidana” maksudnya semua perbuatan yang dilarang oleh undang-undang dan perbuatan pidana itu merupakan perbuatan jahat,²⁰ yang apabila dilanggar akan mendapatkan ganjaran berupa sanksi pidana sebagaimana diatur dalam hukum pidana materil. Dalam hukum lingkungan, hal yang sama juga berlaku, tetapi elemen perbuatan pidana harus berkaitan dengan suatu fakta apakah suatu kejadian pencemaran lingkungan hidup merupakan suatu yang dapat dicegah atau tidak. Jika perbuatan itu dapat dicegah baik secara ekonomi maupun secara teknologi, perbuatan tidak mencegah terjadinya pencemaran dapat dikatakan perbuatan jahat, oleh karena itu perbuatan tersebut dapat di hukum.²¹

Dalam hal penyidikan dan pembuktian perkara pidana lingkungan diatur dalam Pasal 94 ayat (1) UUPPLH untuk penyidikan dan Pasal 96 UUPPLH untuk pembuktian. Dalam Pasal 94 ayat (1) diatur bahwa selain penyidik pejabat polisi Negara Republik Indonesia, pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diberi wewenang sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Hukum Acara Pidana untuk melakukan penyidikan tindak pidana lingkungan hidup. Sedangkan Pasal 96, mengatur bahwa alat bukti yang sah dalam tuntutan tindak pidana lingkungan hidup terdiri atas; keterangan saksi, keterangan ahli, surat,

²⁰ Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana; Dua Pengertian Dasar*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hlm. 79.

²¹ Sukanda Husin, *Op. Cit*, hlm. 128.

petunjuk, keterangan terdakwa, dan/atau alat bukti lain, termasuk alat bukti yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

c. Penegakan Hukum Lingkungan Perdata

Ada dua cara yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan sengketa lingkungan hidup. Pertama, penyelesaian sengketa melalui mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Kedua, penyelesaian sengketa melalui pengadilan.²² Setiap pihak bebas menentukan apakah dia akan memilih penyelesaian diluar pengadilan atau melalui pengadilan.

Tujuan penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah untuk mencari kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi atau menentukan tindakan tertentu yang harus dilakukan oleh pencemar untuk menjamin bahwa perbuatan itu tidak terjadi lagi di masa yang akan datang. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini dapat dilakukan dengan menggunakan jasa pihak ketiga, baik yang memiliki ataupun tidak memiliki kewenangan untuk membuat keputusan.

Dalam UUPPLH penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan diatur dalam Pasal 90 sampai dengan Pasal 93. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, bahwa hak gugat dalam sengketa lingkungan hidup terdiri dari. Hak gugat Pemerintah dan pemerintah daerah, hak gugat masyarakat, dan hak gugat organisasi lingkungan hidup.

Untuk hak gugat Pemerintah dan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 90 ayat (1), yang menyebutkan bahwa instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan

²² *Ibid*, hlm. 104.

pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup.

Hak gugat masyarakat diatur dalam Pasal 91 ayat (1), bahwa masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Pasal 91 ayat (2) mengatur, bahwa gugatan dapat diajukan apabila terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, dasar hukum, serta jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.

Hak gugat organisasi diatur dalam Pasal 92 ayat (1), bahwa dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian lingkungan hidup. Pasal 92 ayat (2) mengatur, bahwa hak mengajukan gugatan terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran. Ayat (3) dalam pasal yang sama mengatur, bahwa organisasi lingkungan hidup dapat mengajukan gugatan apabila memenuhi persyaratan; berbentuk badan hukum; menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup; dan telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat 2 (dua) tahun.

Di samping hak gugat tersebut di atas, diatur juga gugatan administrasi, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 93 ayat (1) yang mengatur, bahwa setiap orang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha Negara apabila;

- a. badan atau pejabat tata usaha Negara menerbitkan izin lingkungan kepada usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen Amdal;
- b. badan atau pejabat tata usaha Negara menerbitkan izin lingkungan kepada kegiatan yang wajib UKL-UPL, tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen UKL-UPL; dan/atau
- c. badan atau pejabat tata usaha Negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan.

Untuk sanksi perdata lingkungan, dapat berupa ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 87 ayat (1) bahwa, setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu. Ketentuan dalam Pasal 87 ayat (1) ini, merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan hidup yang disebut asas pencemar membayar. Selain diharuskan membayar ganti rugi, pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup dapat pula dibebani oleh hakim untuk melakukan tindakan hukum tertentu, misalnya perintah untuk;

- a. memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan;
- b. memulihkan fungsi lingkungan hidup; dan/atau

c. menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Di samping itu pengadilan dapat menetapkan pembayaran uang paksa terhadap setiap hari keterlambatan atas pelaksanaan putusan pengadilan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 87 ayat (3). Pembebanan pembayaran uang paksa atas setiap hari keterlambatan pelaksanaan perintah pengadilan untuk melaksanakan tindakan tertentu adalah demi pelestarian fungsi lingkungan hidup.