

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permasalahan lingkungan hidup dari tahun ke tahun masih memunculkan pekerjaan rumah bagi pemerintah sebagai pemangku kebijakan dan masyarakat sebagai pihak yang diatur melalui peraturan-perundangan. Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) yang dimaksud dengan “Lingkungan Hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.” Sedangkan menurut Pasal 1 angka (2) UUPPLH bahwa “perlindungan dan pengelolaan lingkungan adalah 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.” Amanat pasal itu memiliki makna bahwa terdapat korelasi antara negara, wujud perbuatan hukumnya berupa kebijakan (*policy making*), serta sistem tata kelola lingkungan yang bertanggungjawab.¹

Lingkungan hidup sebagai karunia dan rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa kepada rakyat dan bangsa Indonesia merupakan ruang bagi kehidupan dalam segala aspek dan matryanya sesuai dengan wawasan nusantara. Di dalam penyelenggaraan pengelolaan dan pemantauan lingkungan dan pembangunan berwawasan lingkungan harus didasarkan pada norma hukum dengan

¹Deni Bram, *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Cetakan Pertama (Malang: Setara Press, 2014), hlm 23.

memperhatikan kesadaran masyarakat dan perkembangan lingkungan global dan perangkat hukumnya.²

Sebagai upaya pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup adalah melalui mekanisme perizinan lingkungan. Hal tersebut sebagai bentuk pengaturan pengelolaan lingkungan hidup antara manusia dan lingkungan hidup. Semua aktivitas yang berkaitan dengan kepemilikan potensi alam dan dikuasai negara harus dengan izin. Perizinan bertujuan untuk mengarahkan agar aktivitas yang berpengaruh kepada lingkungan hidup itu terselenggara secara baik. Dalam arti tidak menimbulkan kerugian, baik terhadap manusia maupun lingkungan.³ Perizinan lingkungan digunakan oleh pemerintah sebagai suatu instrumen untuk mempengaruhi dalam hubungan antara warga negara dan penguasa, dengan harapan warga negara mau dan mampu mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai tujuan konkret yang telah ditetapkan.

Pengertian Izin Lingkungan menurut Pasal 1 angka (35) UUPPLH yaitu “Izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal dan UKL-UPL (Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup-Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup) dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan”. Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki Izin Lingkungan. Perizinan Lingkungan lebih khususnya Izin Lingkungan diterbitkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Dalam ketentuan Pasal 36 UUPPLH disebutkan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki Izin Lingkungan.

² Ida Keumala Jeumpa, *Perumusan Ketentuan Pidana Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, <http://www.jurnal.unsyiah.ac.id/kanunarticleview63145202>, akses tanggal 5 Desember 2017

³ Samsul Wahidin, *Dimensi Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm 56.

Pengertian Amdal menurut Pasal 1 angka (11) UUPPLH yaitu “kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan”, sedangkan pengertian UKL-UPL menurut Pasal 1 angka (12) UUPPLH adalah “pengelolaan dan pemantauan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.”

Menurut Pasal 47 ayat (2) huruf b UUPPLH disebutkan bahwa “Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota dilakukan bersamaan dengan diterbitkannya Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup untuk usaha dan/atau kegiatan dengan kriteria wajib Amdal dan rekomendasi persetujuan UKL-UPL untuk usaha dan/atau kegiatan dengan kriteria wajib UKL-UPL.”

Permasalahan muncul ketika terdapat usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan dengan kata lain telah melakukan operasional kegiatan, tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan Izin Lingkungan, sementara dokumen lingkungan hidup Amdal dan UKL-UPL disusun oleh penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan pada tahap perencanaan atau belum terdapat aktivitas konstruksi dan belum dimulai operasional kegiatan. Dokumen lingkungan hidup adalah dokumen yang memuat pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yang terdiri atas analisis mengenai dampak lingkungan hidup (amdal), upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup (UKL-UPL), surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup (SPPL), dokumen pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup (DPPL), studi evaluasi lingkungan hidup (SEL), penyajian informasi lingkungan (PIL), penyajian evaluasi lingkungan (PEL), dokumen

pengelolaan lingkungan hidup (DPL), rencana pengelolaan lingkungan dan rencana pemantauan lingkungan (RKL-RPL), dokumen evaluasi lingkungan hidup (DELH), dokumen pengelolaan lingkungan hidup (DPLH) dan Audit Lingkungan.

Di dalam ketentuan Pasal 121 ayat (1) UUPPLH disebutkan bahwa “pada saat berlakunya Undang-Undang ini, dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun, setiap usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen Amdal wajib menyelesaikan audit lingkungan”. Selanjutnya dalam Pasal 121 ayat (2) UUPPLH disebutkan “pada saat berlakunya Undang-Undang ini, dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun, setiap usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki UKL-UPL wajib membuat Dokumen Pengelolaan Lingkungan Hidup (DPLH)”.

Kebijakan pemerintah terhadap usaha dan/atau kegiatan yang sudah mempunyai izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan Izin Lingkungan melalui upaya pemutihan dan penegakan hukum berupa penerbitan Peraturan Menteri dan Surat Edaran Menteri. Sebagai upaya pemutihan, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 14 Tahun 2010 tentang Dokumen Lingkungan Hidup Bagi Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha Dan/Atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup, disebutkan bahwa Penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang sudah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup wajib menyusun Dokumen Evaluasi Lingkungan Hidup (DELH) untuk kriteria Amdal dan wajib menyusun Dokumen Pengelolaan Lingkungan Hidup (DPLH) untuk kriteria UKL-UPL.

Menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 14 Tahun 2010 disebutkan bahwa DELH atau DPLH wajib disusun paling lama tanggal 3 Oktober 2011.⁴

Selanjutnya sebagai upaya penegakan hukum, pemerintah menerbitkan Surat Edaran Menteri Lingkungan Hidup No. B-14134/MENLH/KP/12/2013 tanggal 27 Desember 2013 tentang arahan pelaksanaan Pasal 121 UUPPLH yang menyebutkan bahwa bagi usaha dan/atau kegiatan yang sudah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan ketentuan penyusunan dokumen lingkungan hidup tidak dilaksanakan akan dikenakan sanksi administratif berupa Teguran Tertulis yang isinya memerintahkan kepada penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan untuk membuat dokumen lingkungan hidup. Selanjutnya apabila penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan tidak menyelesaikan kewajiban menyusun dokumen lingkungan hidup, sampai batas waktu yang ditentukan pada tanggal 27 Desember 2015, maka akan dikenakan sanksi pidana sesuai dengan Pasal 109 UUPPLH⁵. Adapun isi dari Pasal 109 UUPPLH menyebutkan bahwa “setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).”

Sehubungan sampai batas waktu yang ditentukan dalam Surat Edaran tersebut telah terlampaui, masih banyak ditemukan orang perseorangan atau badan usaha yang usaha dan/atau kegiatannya telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan belum memiliki dokumen lingkungan hidup belum melaksanakan perintah dan teguran tertulis untuk melaksanakan penyusunan DPLH

⁴<http://ppesumatera.menlh.go.id/sipil>, materi ppt dari Ary Sudijanto selaku Asisten Deputi Kajian Dampak Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, akses 5 Desember 2017

⁵*Ibid.*, akses 11 Januari 2018

atau DELH, maka perlu adanya upaya penegakan hukum yang diwujudkan dalam penerbitan Surat Edaran Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SE.7/MENLHK/SETJEN/PLA.4/12/2016 tanggal 28 Desember 2016 tentang Kewajiban Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup Bagi Orang Perseorangan Atau Badan Usaha Yang Telah Memiliki Izin Usaha Dan/Atau Kegiatan. Maksud dan tujuan penerbitan Surat Edaran tersebut perlunya penerapan sanksi administratif berupa paksaan pemerintah kepada orang perseorangan atau badan usaha untuk segera menyusun DELH atau DPLH.

Bersamaan dengan penerbitan Surat Edaran tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.102 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup Bagi Usaha dan/atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup, yang mana penerbitan peraturan tersebut juga berdasarkan hasil evaluasi dari pemerintah, bahwa masih banyak usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan namun belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan Izin Lingkungan. Di dalam Peraturan tersebut juga menyebutkan bahwa penyusunan DELH atau DPLH dilaksanakan sesuai dengan perintah melalui penerapan sanksi administratif berupa paksaan pemerintah dari Menteri, Gubernur dan/atau Bupati/Walikota atau penerapan sanksi pidana yang dilakukan dengan penegakan hukum terpadu antara penyidik pegawai negeri sipil, kepolisian dan kejaksaan di bawah koordinasi Menteri.

Peraturan kebijakan berupa Peraturan Menteri dan Surat Edaran Menteri sebagaimana dimaksud di atas lebih lanjut akan dikaji pelaksanaannya di wilayah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman. Selanjutnya akan diketahui apakah peraturan-peraturan kebijakan tersebut secara efektif telah dilaksanakan di wilayah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, sehingga

bagi usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan Izin Lingkungan memperoleh kesempatan untuk melakukan upaya pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup dengan memiliki dokumen lingkungan hidup dan Izin Lingkungan. Instansi Pemerintah yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan peraturan-peraturan kebijakan tersebut yaitu instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup kabupaten/kota, dalam hal ini Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta dan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman. Selanjutnya akan diketahui pula hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan Peraturan Kebijakan yang mengatur tentang Usaha dan/atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan di wilayah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka disampaikan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan peraturan-peraturan kebijakan yang mengatur tentang usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan izin lingkungan di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman?
2. Apakah hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan peraturan kebijakan yang mengatur tentang usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan izin lingkungan di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui pelaksanaan peraturan-peraturan kebijakan yang mengatur tentang usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan izin lingkungan di wilayah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.
2. Mengetahui dan menganalisis hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan peraturan-peraturan kebijakan yang mengatur tentang usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan izin lingkungan di wilayah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dan kegunaan penelitian ini sebagai berikut :

1. Sebagai sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum khususnya di bidang administrasi negara.
2. Memperdalam pemahaman terkait pelaksanaan dan penerapan di lapangan untuk usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan, tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan Izin Lingkungan.
3. Mengetahui hambatan-hambatan yang terjadi di daerah dalam pelaksanaan peraturan-peraturan kebijakan yang mengatur tentang usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan izin lingkungan.

3. Sebagai karya ilmiah yang dapat dipergunakan oleh pihak-pihak terkait, baik pemerintah, swasta, maupun dunia pendidikan.

E. Keaslian Penelitian

Hasil penelitian lain yang telah peneliti telusuri berkaitan dengan Pelaksanaan Peraturan-peraturan Kebijakan yang mengatur tentang Usaha dan/atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman adalah:

1. Tesis yang ditulis oleh Aditia Syaprih dengan judul “Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup (Studi Kasus Pertambangan Batubara di Kabupaten Kutai Kartanegara Provinsi Kalimantan Timur) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia tahun 2013. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di sektor pertambangan batubara di Kabupaten Kutai Kartanegara Provinsi Kalimantan Timur dan membuktikan keefektifitasan instansi atau lembaga penegak hukum dalam melaksanakan tugas pengawasan dan perizinan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di sektor pertambangan batubara di Kabupaten Kutai Kartanegara Provinsi Kalimantan Timur.
2. Skripsi yang ditulis oleh Yosef Yoga Kresnata dengan judul “Penegakan Hukum Terhadap Kegiatan Usaha Yang Tidak Memiliki Izin Lingkungan di Kabupaten Sleman” sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Atmajaya tahun 2017. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kepedulian terhadap beberapa kegiatan bisnis yang meningkat di Kabupaten Sleman namun tidak

memiliki izin lengkap. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana penegakan hukum untuk kegiatan bisnis yang tidak memiliki izin lingkungan di Kabupaten Sleman dan apakah masalah dan solusi untuk penegakan hukum izin lingkungan di Kabupaten Sleman.

3. Skripsi yang ditulis oleh Ferry Ramadhan dengan judul “Penerapan Dokumen dan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup (Kajian Hukum Ketaatan Lingkungan Universitas Gadjah Mada)” sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada tahun 2018. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini yaitu bagaimana penerapan Dokumen Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup (DPPL) sebagai pengganti dokumen lingkungan bagi usaha dan/atau kegiatan yang sudah berjalan dan bagaimana implementasi atau pelaksanaan ketaatan lingkungan kegiatan Universitas Gadjah Mada terhadap kebijakan Dokumen Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup.
4. Tesis yang ditulis oleh Faisol Rahman dengan judul “Kajian Yuridis Penerbitan Izin Lingkungan (Studi Kasus Penerbitan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/6 Tahun 2017 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan dan Pembangunan Pabrik Semen PT. Semen Indonesia (Persero) Tbk. di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah” sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada tahun 2018. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pertimbangan dan keabsahan hukum Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 660.1/6 Tahun 2017 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan dan Pembangunan Pabrik Semen PT. Semen Indonesia (Persero) Tbk. di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah dan berdasarkan hasil penelitian

pertimbangan penerbitan Keputusan tersebut adalah pertimbangan yuridis, ekonomi dan lingkungan serta telah memenuhi syarat formil dan materiil sehingga dapat disimpulkan telah sah dari segi hukum (*rechmatigheid*).

Menurut hemat penulis, dari beberapa penelitian diatas, belum ada yang membahas tentang “Pelaksanaan Peraturan-peraturan Kebijakan yang mengatur tentang Usaha dan/atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman” dengan rumusan masalah maupun tujuan penelitian yang sama dengan penelitian yang penulis lakukan.

F. Kerangka Teori

1. Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.⁶

⁶Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan I* (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2007), hlm 41.

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.⁷

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-
jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:

1. Kelompok I :*Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II :*Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III :*Formell Gesetz* (Undang-Undang "Formal");
4. Kelompok IV :*Verordnung dan Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).⁸

Menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staats-fundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.⁹

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan antara lain:

⁷*Ibid*, hlm 41

⁸*Ibid*, hlm 44-45

⁹*Ibid*, hlm 46

1. Undang-Undang tidak dapat berlaku surut;
2. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
3. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*);
4. Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*);
5. Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*);
6. Undang-Undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spirituil masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.¹⁰

Sesuai Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Di samping itu, sesuai Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. pengayoman;
2. kemanusiaan;
3. kebangsaan;
4. kekeluargaan;
5. kenusantaraan;
6. bhinneka tunggal ika;
7. keadilan;
8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah-an;
9. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

¹⁰ Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media,2010), hlm 73

Sedangkan A. Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

1. Cita Hukum Indonesia;
2. Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan yang berdasar Konstitusi;
3. Asas-asas lainnya.¹¹

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan oleh :

1. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*Idee*), yang berlaku sebagai "bintang pemandu";
2. Norma Fundamental Negara juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma);
3. Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*);
4. Asas-asas pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.¹²

Dalam sistem perundang-undangan dikenal adanya hierarki peraturan perundang-undangan. Ada peraturan perundang-undangan yang mempunyai tingkatan yang tinggi dan ada yang mempunyai tingkatan lebih rendah. Pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi: UUD 1945, Tap MPR, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Di samping jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan diatas, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang lain, meliputi : peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi,

¹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan 2* (Yogyakarta:Kanisius,2007), hlm 228

¹²*Ibid*, hlm 229

Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

2. Peraturan Kebijakan

Dalam konteks implementasi suatu perundang-undangan, tidak dapat dipungkiri bahwa suatu Undang-undang semenjak disahkan dan diundangkan telah membawa cacat lahir dan cacat bawaan, yaitu keterbatasan dalam menjangkau perubahan-perubahan sosial yang sangat dinamis di dalam masyarakat. Maka, konsep negara hukum memberikan perpanjangan tangan bagi setiap penyelenggara negara untuk menetapkan suatu peraturan kebijaksanaan dalam bentuk tindakan hukum faktual berdasarkan asas diskresi (*discretionary theory*). Sehingga, di dalam proses penyelenggaraan negara seringkali kita mendengar produk-produk hukum yang bersifat petunjuk pelaksana (juklak) dan petunjuk teknis (juknis).¹³

Bagir Manan menyampaikan peraturan kebijakan yaitu peraturan yang dibuat baik kewenangan maupun materi muatannya tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan, delegasi atau mandat, melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *Freies Ermessen* yang dilekatkan pada administrasi negara untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang dibenarkan oleh hukum. Aturan kebijakan hanya didapati dalam lapangan administrasi negara. Termasuk ke

¹³<http://forumduniahukumblogku.wordpress.com>, oleh Rocky Marbun, akses 5 Desember 2017

dalam kategori ini adalah surat edaran, juklak dan juknis.¹⁴ Bahwa peraturan kebijakan itu berkenaan dengan hal-hal sebagai berikut¹⁵ :

- a. Undang-undang yang bersifat umum, abstrak, dan tidak dapat mengatur semua hal terutama peristiwa konkret yang terjadi sehingga perlu memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menyelesaikan peristiwa konkret tersebut;
- b. Pelayanan terhadap warga negara oleh organ pemerintah;
- c. Penggunaan wewenang pemerintahan, khususnya wewenang diskresi;
- d. Pertimbangan berbagai kepentingan, penentuan fakta atau penafsiran undang-undang dan didalamnya terdapat pilihan yang dapat diambil oleh organ pemerintah.

Pelaksanaan asas diskresi sejalan dengan prinsip atau teori *Freies Ermessen*, yaitu sebagai suatu kebebasan kepada alat administrasi yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenalkan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum. Administrasi negara diberikan kewenangan untuk melakukan tindakan hukum publik, baik secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun atas dasar peraturan kebijaksanaan dan *Freies Ermessen* yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan.

Ketentuan-ketentuan tertulis yang memiliki bentuk berupa petunjuk pelaksana (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) tersebut seringkali dijumpai dalam praktek kenegaraan yang memiliki *nomenklatur* berupa Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Instruksi Menteri, Surat Edaran, dan lain sebagainya. Eksistensi Peraturan Menteri dan Surat Edaran yang berfungsi sebagai petunjuk pelaksana (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) memiliki peranan yang sangat penting bagi proses praktek penyelenggaraan negara. Setiap pejabat publik/penyelenggara negara dalam suatu institusi yang menerbitkan Peraturan Menteri dan Surat Edaran tersebut adalah mengikat secara internal. Pada dasarnya berbagai macam peraturan kebijakan itu ditujukan untuk

¹⁴ Bagir Manan, dikutip kembali oleh Ridwan HR "*Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*", Cetakan Pertama(Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm 145

¹⁵ *Ibid.*, hlm 150

intern administrasi, namun sekaligus mempunyai pengaruh ekstern dan oleh karenanya mengenai pula warga negara.¹⁶

Jimly Asshiddiqie mengklasifikasikan Surat Edaran ke dalam bentuk *quasi legislation* yang berisi norma-norma aturan yang bersifat administratif yang berfungsi sebagai petunjuk atau pedoman kerja. Adapun menurut Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah ditegaskan bahwa Surat Edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Sedangkan jika dikaji melalui Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), maka terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain selain yang telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP, diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijaksanaan pada hakekatnya merupakan produk dan perbuatan tata usaha negara yang bertujuan yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis, namun tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menciptakan peraturan kebijaksanaan tersebut.¹⁷ Dalam pelaksanaan peraturan kebijaksanaan, dimungkinkan dapat terjadi karena alur kewenangan baik secara atribusi, delegasi maupun dengan cara mandat. Kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentuk undang-undang orisinil. Pemberi dan penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada. Tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang.

¹⁶ F.C.M.A Michiels (red) dikutip kembali oleh Ridwan HR, *op.cit* hlm 150

¹⁷ Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan kesepuluh (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), hlm 152

Pada konsep delegasi diketahui bahwa pemberian atau pelimpahan kewenangan dilakukan oleh suatu organ pemerintahan kepada “pihak lain” atas tanggungjawab sendiri. Pemberian delegasi hanya dapat dilakukan apabila kewenangan mendelegasikan kewenangan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Akibat pemberian kewenangan delegasi dari pemberi kewenangan (*delegans*) kepada penerima kewenangan (*delegataris*), maka *delegans* kehilangan kewenangan dan *delegataris* dapat bertindak atas namanya sendiri serta bertanggungjawab sepenuhnya dari tindakan wewenang delegasi yang diterimanya.¹⁸ Sebaliknya pada konsep mandat tidak terjadi penyerahan atau pengalihan wewenang, tetapi yang terjadi adalah pelimpahan wewenang dari *mandans* kepada *mandataris*, artinya kewenangan dan pertanggungjawaban tetap pada *mandans* dan *mandataris* hanya dilimpahi wewenang.¹⁹

Apabila Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 14 Tahun 2010 tentang Dokumen Lingkungan Hidup Bagi Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha Dan/Atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup, Surat Edaran Menteri Lingkungan Hidup No. B-14134/MENLH/KP/12/2013 tanggal 27 Desember 2013 tentang arahan pelaksanaan pasal 121 UUPPLH, Surat Edaran Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SE.7/MENLHK/SETJEN/PLA.4/12/2016 tanggal 28 Desember 2016 tentang Kewajiban Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup Bagi Orang Perseorangan Atau Badan Usaha Yang Telah Memiliki Izin Usaha Dan/Atau Kegiatan dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.102 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup Bagi Usaha dan/atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup tidak diterbitkan, maka akan menimbulkan permasalahan di daerah dan terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) terkait penyusunan

¹⁸ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan pertama (Yogyakarta: FH UII Pers, 2012) hlm. 80

¹⁹ *Ibid*, hlm 86

dokumen lingkungan hidup dan penerbitan Izin Lingkungan bagi usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan maupun yang sudah beroperasi. Hal tersebut dikarenakan sesuai Pasal 40 ayat (1) UUPPLH bahwa Izin Lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan dan syarat untuk mendapatkan Izin lingkungan wajib memiliki dokumen lingkungan hidup yang telah mendapat rekomendasi persetujuan atau keputusan kelayakan lingkungan hidup dari Menteri/Gubernur/Bupati dan/atau Walikota sesuai kewenangan. Bagi usaha dan/atau kegiatan yang telah beroperasi dan telah memiliki Izin usaha dan/atau kegiatan dalam jangka waktu tertentu, apabila izin usaha dan/atau kegiatan habis masa berlakunya, maka wajib melakukan perpanjangan izin. Proses perpanjangan izin tersebut diwajibkan untuk melengkapi syarat-syarat administrasi, salah satunya yaitu memiliki dokumen lingkungan hidup yang telah mendapatkan rekomendasi persetujuan atau keputusan kelayakan lingkungan hidup dan Izin Lingkungan.

3. Perizinan

Penyelenggaraan perizinan berbasis pada teori negara hukum modern (negara hukum demokratis) yang merupakan perpaduan antara konsep negara hukum (*rechtsstaat*) dan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan (supremasi hukum).²⁰ Dalam suatu negara hukum setiap kegiatan kenegaraan atau pemerintahan wajib tunduk pada aturan-aturan hukum yang menjamin dan melindungi hak-hak warganya, dengan kata lain hukum ditempatkan dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna. Sehingga konsep negara hukum yang dikembangkan dewasa ini selalu terkait dengan konsep negara kesejahteraan. Tujuan negara

²⁰Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Cetakan pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm 1.

dalam konsep negara hukum kesejahteraan tidak lain adalah mewujudkan kesejahteraan setiap warganya. Negara wajib melayani masyarakat dalam semua aspek bidang yang ditentukan dan pelayanan tersebut mempunyai makna, yaitu perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengurus hal-hal yang diperlukan masyarakat.²¹ Untuk mewujudkan pelayanan masyarakat yang sesuai dengan aturan hukum, maka diperlukan perizinan di dalam penyelenggaraan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat dalam suatu negara.

Utrecht memberikan pengertian izin sebagai berikut: bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*). Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan.²² Seseorang atau suatu pihak untuk melakukan suatu kegiatan tertentu tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah. Izin memperoleh kekuatan normatifnya hanya dari pemerintah dan karenanya juga diawasi oleh pemerintah sebagai pemberi izin. Pemerintah menjadi agen utama dalam perizinan sekaligus aktor yang berpotensi mengubah: yang tidak boleh menjadi boleh dan yang sudah diizinkan bisa saja dicabut kembali izinnnya. Ateng Syafrudin menambahkan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh atau *Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval* (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret).²³

²¹*Ibid*, hal 2

²²*Ibid*, hal 168

²³*Ibid*, hlm 170

Selanjutnya yang dimaksud perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan.²⁴

Pengawasan itu sendiri sebagai tugas dan kewajiban dari pemerintah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan mulai dari pusat sampai daerah. Salah satu pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah di bidang pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yaitu melalui pengaturan yang dapat mencegah atau menimbulkan kerusakan maupun pencemaran lingkungan. Pengawasan dan pengaturan harus memperhatikan dampak lingkungan yang jauh ke depan dan demi generasi masa depan. Salah satu instrumen dalam pengawasan dan pengaturan terhadap usaha dan/atau kegiatan yaitu melalui perizinan yang bertujuan untuk mengarahkan agar aktivitas yang berpengaruh kepada lingkungan hidup terselenggara dengan baik, dalam arti tidak menimbulkan kerugian baik terhadap manusia maupun lingkungan. Perizinan lingkungan adalah sarana yuridis administrasi untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan. Perizinan lingkungan digunakan oleh pemerintah sebagai suatu instrumen untuk mempengaruhi dalam hubungan antara warga negara dan penguasa, dengan

²⁴ *Ibid*, hlm 168

harapan warga negara mau dan mampu mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai tujuan konkret yang telah ditetapkan.²⁵

Menurut UUPPLH bahwa izin lingkungan adalah 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. Sedangkan yang dimaksud izin usaha dan/atau kegiatan yaitu izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan. Secara teknis, izin lingkungan hanya dapat diterbitkan jika sudah melalui proses sesuai dengan standar lingkungan sebagaimana diatur dalam UUPPLH. Standar dimaksud adalah suatu usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan potensi pencemaran lingkungan harus dilakukan studi Amdal atau UKL-UPL terlebih dahulu.²⁶

Penyusunan Amdal dan/atau UKL-UPL disusun oleh pemrakarsa pada tahap perencanaan suatu usaha dan/atau kegiatan. Di dalam penilaian Amdal atau UKL-UPL dikenal istilah uji tahap proyek yang mana diatur mengenai 2 (dua) hal yaitu: usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan rencana tata ruang dan usaha dan/atau kegiatan apakah masih dalam tahap perencanaan atau tidak. Apabila dalam penilaian Amdal atau UKL-UPL telah dilakukan pra konstruksi, konstruksi, operasional dan/atau pasca operasional, maka usaha dan/atau kegiatan dilakukan penilaian dengan mekanisme lainnya sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Hal tersebut selaras dengan usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan izin lingkungan diwajibkan untuk menyusun DELH untuk usaha dan/atau kegiatan yang setara amdal dan DPLH untuk usaha dan/atau

²⁵Samsul Wahidin, *op.cit*, hlm. 59

²⁶*Ibid*, hlm. 61

kegiatan yang setara dengan UKL-UPL. Hasil akhir dari penyusunan DELH atau DPLH berupa pengesahan oleh Kepala Instansi Lingkungan Hidup sesuai kewenangan masing-masing yang menjadi dasar untuk penerbitan Izin Lingkungannya. DELH dan DPLH menjadi hal penting bagi penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan dikarenakan sebagai dokumen lingkungan hidup yang dipergunakan sebagai acuan dalam pengelolaan dan pemantauan lingkungan serta syarat untuk dapat diterbitkan izin lingkungan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif empiris dengan maksud untuk memperoleh gambaran dan pemahaman yang jelas dan benar terhadap permasalahan yang dibahas dalam penelitian untuk penulisan tesis ini.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam penulisan tesis ini yaitu Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta dan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman.

3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan
- e. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 14 Tahun 2010 tentang Dokumen Lingkungan Hidup Bagi Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha Dan/Atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup.
- f. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan Yang Wajib Memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup
- g. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 8 Tahun 2013 tentang Tata Laksana Penilaian dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup Serta Penerbitan Izin Lingkungan.
- h. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.102 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup Bagi Usaha dan/atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup.
- i. Surat Edaran Menteri Lingkungan Hidup Nomor Menteri Lingkungan Hidup No. B-14134/MENLH/KP/12/2013 tanggal 27 Desember 2013 tentang arahan pelaksanaan pasal 121 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009 Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- j. Surat Edaran Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SE.7/MENLHK/SETJEN/PLA.4/12/2016 tanggal 28 Desember 2016 tentang Kewajiban Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup Bagi Orang Perseorangan Atau Badan Usaha Yang Telah Memiliki Izin Usaha Dan/Atau Kegiatan.

Selanjutnya bahan-bahan hukum sekunder umumnya terdiri atas karya-karya akademis seperti buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah dan lainnya. Bahan hukum tersier terdiri dari kamus, istilah hukum, kamus bahasa, media massa, website dan ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan dua macam teknik pengumpulan data, yaitu:

- a. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan adalah data sekunder yang diperoleh dengan cara membaca, mengutip literatur-literatur, mengkaji peraturan perundang-undangan, dan dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.

- b. Wawancara

Wawancara dilakukan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*). Wawancara mendalam adalah wawancara yang dilakukan dengan para pihak yang terkait dengan pembahasan masalah penelitian untuk mendapatkan informasi. Wawancara dilakukan dengan pedoman wawancara yang telah disiapkan peneliti, namun tidak menutup kemungkinan peneliti mengajukan pertanyaan diluar pedoman wawancara. Hal ini guna menggali informasi lebih dalam mengenai pembahasan penelitian.

5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan masalah dengan cara normatif empiris. Suatu penelitian hukum normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama, menelaah hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum, konsepsi hukum, pandangan dan doktrin-doktrin hukum, peraturan dan sistem hukum.²⁷ Penelitian hukum empiris dilakukan dengan meneliti secara langsung ke lokasi penelitian terkait permasalahan yang dibahas yaitu Intansi lingkungan hidup kabupaten/kota dalam hal ini ke Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta dan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman untuk melakukan wawancara dengan beberapa responden yang dianggap dapat memberikan informasi terkait permasalahan yang dibahas. Penggunaan kedua macam pendekatan masalah tersebut dimaksudkan untuk memperoleh gambaran dan pemahaman yang jelas dan benar terhadap pelaksanaan Peraturan-peraturan Kebijakan yang mengatur tentang Usaha dan/atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, selanjutnya untuk mengetahui hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan Peraturan-peraturan Kebijakan tersebut di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.

6. Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif yaitu dengan mengangkat fakta keadaan, *variable* dan fenomena-fenomena yang terjadi selama penelitian dan menyajikan apa adanya. Analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian yang bersifat sosial adalah analisis secara deskriptif kualitatif yaitu proses pengorganisasian dan

²⁷Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004) hlm 64

mengurutkan ke dalam pola, kategori dan satu uraian dasar sehingga dapat dirumuskan sesuai dengan tujuan penelitian. Dengan kata lain, analisis deskriptif kualitatif yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data dalam bentuk uraian kalimat.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun secara sistematis kedalam 4 (empat) bab dengan perincian sebagai berikut :

Bab Pertama, akan menguraikan pendahuluan, latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab Kedua, tinjauan umum. Pada bab ini akan diuraikan lebih lengkap mengenai Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Kebijakan, Perizinan, dan Perizinan Lingkungan.

Bab Ketiga, Hasil penelitian terkait pelaksanaan peraturan-peraturan kebijakan yang mengatur tentang usaha dan/atau kegiatan yang telah memiliki izin usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki dokumen lingkungan hidup dan izin lingkungan di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman. Selanjutnya akan dibahas hasil penelitian terkait hambatan-hambatan dalam pelaksanaan Peraturan-peraturan Kebijakan tersebut.

Bab Keempat, Penutup. Pada bab ini akan ditampilkan kesimpulan dari hasil penelitian yang diikuti dengan rekomendasi dari penulis.