

BAB II

TINJAUAN UMUM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, PERATURAN KEBIJAKAN, PERIZINAN DAN PERIZINAN LINGKUNGAN

A. Peraturan Perundang-undangan

Ide dasar negara hukum Indonesia tidak bisa dilepaskan dari prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) dengan meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas dengan menempatkan posisi *wetgever* sebagai hukum positif adalah hal yang penting dalam memberikan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat. Dalam tradisi hukum di negara-negara yang menganut sistem hukum eropa kontinental (*civil law*), seperti Indonesia, keberadaan Peraturan Perundang-undangan adalah salah satu bentuk implementasi dari prinsip-prinsip negara hukum.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) perubahan keempat UUD 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Ketentuan ini merupakan penegasan dari cita-cita *the founding father*, bahwa Negara Indonesia yang dicita-citakan adalah sebagai suatu negara hukum (*rechtsstaat*) bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Penghargaan yang tinggi terhadap peraturan perundang-undangan menjadi salah satu ciri yang dianut oleh sistem hukum kontinental. Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan yang merupakan produk legislasi sebagai sendi utama sistem hukumnya.¹

Dalam negara hukum (*rechtsstaat*), fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat dan undang-undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi negara di bidang pengaturan. Keberadaan undang-undang dalam suatu negara mempunyai kedudukan yang

¹A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*(Malang: Setara Pers, 2015), hlm 1.

strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi negara hukum, hirarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Menurut pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.²

Bagir Manan mengemukakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan, yaitu :³

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah ditemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya;
2. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali;
3. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya;
4. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Menurut Hamid S. Attamimi, istilah peraturan perundang-undangan berasal dari istilah “*wettelijke regels*” atau “*wettelijke regeling*”, walaupun demikian istilah tersebut tidak mutlak dipakai secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah “perundang-undangan” dan dalam konteks lain digunakan istilah “peraturan perundang-undangan”. Penggunaan istilah “peraturan perundang-undangan” lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Perbedaan penggunaan istilah tersebut dimaksudkan untuk menjelaskan konteks yang berbeda-beda, termasuk didalamnya untuk menjelaskan beragam bentuk dan jenis perundang-

²Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, cetakan keenam, 2006), hlm 91.

³ Bagir Manan, dikutip kembali oleh A. Rosyid Al Atok, *op.Cit*, hlm 3

undangan. Selain itu, digunakan pula untuk menentukan tingkatan/hirarki dari perundang-undangan dan juga untuk mengetahui proses pembentukannya.⁴

Menurut Solly Lubis yang dimaksud dengan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan negara, dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Peraturan perundangan berarti “peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara”, sedangkan dalam “peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukup dengan menyebut “peraturan saja”. Adapun yang dimaksud dengan “peraturan negara” adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan dimaksud meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Surat Keputusan dan Instruksi. Sedangkan yang dimaksud peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara⁵

Menurut Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi, selanjutnya Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.⁶

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, bahwa peraturan perundang-undangan adalah Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau

⁴ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undang* (Bandung: Nusa Pedia, 2011), hlm 4

⁵*Ibid* hlm 11

⁶*Ibid*, hlm 12

ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, pengertian peraturan perundangan adalah keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.⁷

Untuk berlakunya suatu undang-undang dalam arti materiil dikenal beberapa asas, antara lain: *Pertama*, Undang-undang tidak berlaku surut, artinya undang-undang hanya boleh digunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut dan terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku. *Kedua*, Undang-undang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. *Ketiga*, undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatnya sama (*lex specialis derogate lex generalis*), artinya terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut. *Keempat*, Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogate lex priori*) artinya undang-undang lain (yang lebih dulu berlaku) dimana diatur suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi jika ada undang-undang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut. *Kelima*, Undang-undang tidak dapat diganggu gugat, artinya adanya kemungkinan isi undang-undang menyimpang dari Undang-Undang Dasar dan hakim

⁷*Ibid*, hlm 12

atau siapapun tidak mempunyai hak uji materiil terhadap undang-undang tersebut. Hak tersebut hanya dimiliki oleh Pembuat Undang-undang tersebut. *Keenam*, undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan sprituil dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

Secara teoritik tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law* yang berintikan kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi, selain itu ajaran Hans Kelsen juga berhubungan dengan teori *Reine Rechtslehre* atau *The pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan hukum itu tidak lain “*command of the sovereign*” atau kehendak yang berkuasa.⁸ Tata urutan atau hirarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum itu oleh Hans Kelsen disebut *hierarchi of norm (strufenbau des recht)*. Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah. Dalam *stufentheory*-nya Hans Kelsen mengemukakan bahwa di puncak “*stufenbau*” terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan suatu kaidah yang fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut “*grundnorm*” atau “*ursprungnorm*”. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, bersifat umum atau hipotesis.

Menurut Hans Kelsen, *grundnorm* merupakan sumber dari semua sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. *Grundnorm* menjadikan aturan-aturan hukum berlaku mengikat sebagai kaidah-kaidah hukum positif. *Grundnorm* adalah dasar segala kekuasaan dan legalitas hukum positif.⁹ Esensi dari teori ini, ingin melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma yang berbentuk piramidal. Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi

⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm 203

⁹ Ni'matul Huda dan R. Nazriya, *op.cit*, hlm 25

suatu norma akan semakin abstrak sifatnya dan sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu norma, akan semakin konkrit norma tersebut

Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang 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 4 (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).¹⁰ Norma-norma hukum tersebut selain berlapis-lapis juga *stufenformig* (berbentuk kerucut atau seperti stupa).¹¹ Di antara lapis-lapis tersebut dapat saja ada lapis-lapis lain yang merupakan bagian-bagiannya, yang disebut *zwischenstufe* (stupa antara). Setiap lapisan stupa tersebut berisi norma-norma hukum yang bersifat umum (*generelle normen*), mengingat suatu norma hukum pada dasarnya berlaku umum, *algemeen*. Lebih lanjut Hans Nawiasky mengemukakan bahwa *staatsfundamentalnorm* sebagai norma dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara yang landasan filosofisnya mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan lebih lanjut.

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, Hamid S. Attamimi mengemukakan struktur hierarki tata hukum Indonesia sebagai berikut: 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (pembukaan UUD 1945); 2) *Staatsgrundgesetz*: batang tubuh UUD 1945, Tap MPR dan konvensi ketatanegaraan; 3) *Formell Gesetz*: Undang-Undang; 4) *Verordnung dan Autonome Satzung*: secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan

¹⁰ *Ibid*, hlm 44-45

¹¹ Hans Nawiasky, dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dan R. Nazriya, *op.cit*, hlm 28

Bupati atau Walikota.¹² Implementasi teori Hans Nawiasky juga tertuang 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, sesuai 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, 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.

B. Peraturan Kebijakan

Beleidsregel atau peraturan kebijakan ini sebenarnya adalah jenis Tindak Administrasi Negara dalam bidang hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*). Ia merupakan hukum bayangan (*spiegelrecht*) yang membayangi undang-undang atau hukum yang terkait pelaksanaan kebijakan (*policy*). *Beleidsregel* berasal dari kewenangan diskresi yang pada umumnya digunakan untuk menetapkan kebijakan pelaksanaan ketentuan undang-undang. Laica Marzuki menambahkan bahwa *beleidsregel* itu sendiri terdiri dari unsur-unsur seperti berikut:

¹² Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm 171

- a. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan *freies ermessen* (*discretionary power*) dalam bentuk tertulis, yang setelah diumumkan keluar guna diberlakukan kepada warga;
- b. Isi peraturan kebijakan dimaksud, pada nyatanya telah merupakan peraturan umum (*generale rule*) tersendiri, jadi tidak sekedar sebagai petunjuk pelaksanaan operasional sebagaimana tujuan semula dari peraturan kebijakan atau *beleidsregel* itu sendiri. Badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan peraturan kebijakan itu sama sekali tidak memiliki kewenangan membuat peraturan umum (*generale rule*) namun tetap dipandang *legitimated* mengingat *beleidsregel* adalah merupakan perwujudan *freies ermessen* yang diberi bentuk tertulis.¹³

Perwujudan *freies ermessen* ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan di negara kita, *freies ermessen* muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasi tujuan negara seperti yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan Undang Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan tugas utama pemerintah dalam konsep *welfare state* itu memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip “Pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum”¹⁴ Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas atau *freies ermessen*, namun penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Menurut Muchsan pembatasan penggunaan *freies Ermessen* adalah tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif) dan hanya ditujukan demi kepentingan umum.¹⁵ *Freies ermessen* diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun

¹³https://www.kompasiana.com/saktilazuardi/beleidsregel-atau-peraturan-kebijakan-dalam-administrasi-negara_550ed68c813311b82dbc63ff, akses 11 Juli 2018

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, cetakan ke-11 (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2014), hlm 172

¹⁵ *Ibid*, hlm 173

tindakan hukum dan ketika *freies ermessen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, maka menjadi peraturan kebijakan.

Konsekuensi sebuah negara hukum yang demokratis, setiap tindakan pemerintah (badan/pejabat pemerintahan) haruslah berdasarkan atas hukum yang diperoleh atas dasar atribusi sebagai sumber kewenangan dalam melakukan setiap tindakan, sehingga melahirkan asas *wetmatigheid van bestuur*. Oleh karenanya untuk dapat menyatakan sebuah produk pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan haruslah ditelusuri atau diuji sumber kewenangannya. Peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang, oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, tetapi diletakkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan pemerintahan.¹⁶

Menurut Montgomery, peraturan kebijakan meliputi peraturan-peraturan yang biasanya tidak mengikat secara hukum, meskipun mereka mungkin memiliki kekuatan hukum, tetapi dalam praktiknya menentukan cara bagaimana orang harus bertindak. Peraturan kebijakan sebagai bentuk khusus dari peraturan umum. Peraturan kebijakan menunjukkan bagaimana pemerintah akan melaksanakan kekuasaannya terhadap masyarakat umum. Peraturan kebijakan dapat dibuat oleh pemerintah pusat atau sektoral maupun pemerintah lokal, misalnya peraturan yang dikembangkan sehubungan dengan pemberian izin. Peraturan kebijakan menjadi pedoman bagi pemerintah terutama dimana pemerintah memiliki kekuasaan diskresi yang luas dan membantu untuk mencegah tindakan sewenang-wenang. Pada mulanya, Peraturan kebijakan hanya dimaksudkan untuk memiliki akibat ke

¹⁶SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Kedua (Revisi) (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), Hlm. 244

dalam (internal), namun peraturan kebijakan cenderung diumumkan kepada publik melalui pengumuman resmi maupun tidak resmi.¹⁷

Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis dan berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan.¹⁸ Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas pemerintahan yang layak.
6. Dalam praktek diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.¹⁹

Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen*

¹⁷ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm 228

¹⁸ Ridwan HR, *op.cit*, hlm 175

¹⁹ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, cetakan pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm 85

(pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen ministriële* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *enbekenmakingen* (pengumuman-pengumuman)²⁰ Berdasarkan pengertian dan ciri-ciri peraturan kebijakan tersebut, pada dasarnya peraturan kebijakan mengandung pengertian sebagai berikut:

1. Dibuat oleh badan/pejabat pemerintahan.
2. Kewenangan membuat peraturan kebijakan tidak berdasarkan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan tetapi karena diskresi yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintahan tersebut sehingga bukan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
3. Dapat berwujud berbagai bentuk, misalnya surat edaran, instruksi dan lain-lain.
4. Dapat berisi perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan dan lain-lain.
5. Berlaku bagi badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkan beserta seluruh badan/pejabat yang berada dalam ruang lingkup kewenangannya dan terkadang berlaku keluar.
6. Tidak ada ketentuan sanksi jika dilanggar (*lex imperfecta*).²¹

Peraturan kebijakan tidak dapat digunakan untuk mengubah apalagi membatalkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terutama undang-undang. Apabila berdasarkan pertimbangan badan/pejabat pemerintahan tertentu terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, maka dapat dilakukan penerbitan peraturan kebijakan (misalnya surat edaran) yang isinya memberitahukan bahwa ketentuan tersebut telah tertinggal oleh perkembangan dan disarankan untuk tidak menerapkannya, tetapi tidak dapat membatalkannya. Pembatalan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

²⁰ Ridwan HR, *op.cit*, hlm 174

²¹ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *op.cit*, hlm 231

Peraturan kebijakan yang mudah ditemui di masyarakat, misalnya surat edaran, instruksi atau *standard operating procedure* (SOP) dan lain-lain. Jenis-jenis peraturan kebijakan itu memiliki pengertian dan format tata naskah dinas yang berbeda. Surat edaran diterbitkan oleh Menteri, kepala lembaga pemerintah nonkementerian, para direktur jenderal kementerian, kepala daerah dan lain sebagainya. Berdasarkan Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah yang diterbitkan oleh Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Menurut David Pollard, Neil Parpworth dan David Hughes, surat edaran pada dasarnya adalah surat dari pemerintah kepada badan atau pejabat bawahannya yang berisi panduan tentang pelaksanaan fungsi peraturan perundang-undangan, misalnya mengenai perencanaan, perumahan, pendidikan, pelayanan sosial, keuangan dan pensiun pemerintah kota. Surat edaran dapat dicetak dan disediakan untuk umum dengan diberikan nomor berseri, meskipun saat ini telah banyak yang dimuat di situs departemen yang menerbitkannya.²² Surat edaran pada umumnya memberikan saran-saran yang sifatnya non yuridis dan pedoman atau panduan tentang persoalan-persoalan tertentu untuk mengembangkan ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Surat edaran digunakan untuk menjelaskan mengenai kebijakan dan peraturan secara lebih lengkap. Surat edaran memuat petunjuk atau persyaratan untuk mengambil suatu tindakan tertentu.

Menurut Marcus Lukman, peraturan kebijakan dapat difungsikan secara tepatguna dan berdayaguna sebagai berikut:

²²*Ibid*, hlm 234

1. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan;
2. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan *vacum* peraturan perundang-undangan;
3. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar dan adil dalam peraturan perundang-undangan;
4. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman;
5. Tepatguna dan berdayaguna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.²³

Pejabat administrasi negara kadangkala mengalami suatu kondisi dimana harus mengambil suatu keputusan dengan cepat dan tepat karena menyangkut masyarakat banyak. Namun disisi lain, juga terikat oleh peraturan-peraturan administrasi negara yang mengikat jabatannya sebagai seorang pejabat administrasi negara. Dalam kondisi yang serba cepat seperti ini maka pejabat administrasi negara dituntut untuk memiliki kecerdasan dan sikap yang tepat serta bertanggung jawab untuk mengakomodir kepentingan masyarakat tersebut dengan cara mengeluarkan *beleidsregel*. Biasanya dalam kondisi tersebut yang melatar belakangi terbitnya suatu *beleidsregel*.²⁴

C. Perizinan

Perizinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Izin juga merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Sebagai instrumen pengendalian perizinan memerlukan rasionalitas yang jelas dan tertuang dalam bentuk kebijakan pemerintah sebagai sebuah acuan. Kebijakan perizinan dirancang untuk mencegah terjadinya kegagalan pasar. Bentuk perizinan yang tidak berlandaskan kegagalan pasar sudah dapat dipastikan akan mendistorsi alokasi sumber daya secara efisien. Melalui perizinan pemerintah mencampuri, mengarahkan

²³ Ridwan HR, *op.cit*, hlm 183

²⁴https://www.kompasiana.com/saktilazuardi/beleidsregel-atau-peraturan-kebijakan-dalam-administrasi-negara_550ed68c813311b82dbc63ff, akses 11 Juli 2018

dan mengendalikan berbagai aktivitas dan sepak terjang masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.

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).²⁵ 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 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.²⁶ Untuk mewujudkan pelayanan masyarakat yang sesuai dengan aturan hukum, maka diperlukan perizinan di dalam penyelenggaraan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat dalam suatu negara.

Menurut Mr. N.M. Spelt dan Prof. Mr. J.B.J.M. ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan, sehingga dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan. Artinya, kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah.

²⁵ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm 1.

²⁶ *Ibid*, hal 2

Dengan demikian, pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.²⁷ Menurut Van der Pot, izin merupakan keputusan yang memperkenankan dilakukannya perbuatan yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan undang-undang. Izin tidak sama dengan pembiaran, kalau ada suatu aktivitas dari masyarakat yang sebenarnya dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi ternyata tidak dilakukan penindakan oleh aparat yang berwenang, pembiaran seperti itu bukan berarti diizinkan. Untuk dapat dikatakan izin harus ada keputusan yang konstitutif dari aparat yang berwenang menerbitkan izin.²⁸

Di dalam Kamus Hukum, izin dijelaskan sebagai perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. Ateng Syafrudin menambahkan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh atau sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret. Menurut Sjahran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁹

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

²⁷ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, (Jakarta: PT. Grasindo, 2009), hlm 7

²⁸ *Ibid*, hlm 8

²⁹ Ridwan HR, *op.cit*, hlm 198

peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan.³⁰ Perizinan merupakan upaya mengatur kegiatan-kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan pada kepentingan umum. Mekanisme perizinan yaitu melalui penerapan prosedur ketat dan ketentuan yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan kehidupan sehari-hari. Perizinan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah dan merupakan mekanisme pengendalian administratif terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isi dan substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:³¹

1. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang. Izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
2. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasan dan wewenang tergantung pada sejauh mana peraturan-perundangan mengaturnya, misalnya izin mendirikan bangunan, izin HO, izin usaha industri dan lain-lain.
3. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin ini sebagai anugerah kepada yang bersangkutan yang diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut, misalnya SIM, SIUP dan lain sebagainya.

³⁰ Adrian Sutedi, *op.cit* hal 168

³¹ *Ibid*, hlm 173

4. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam ketentuan yang berkaitan kepadanya, selain itu izin juga memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya.
5. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek, misalnya izin mendirikan bangunan.
6. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industri.
7. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin, misalnya SIM.
8. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan obyek izin misalnya izin HO.

Izin mempunyai arti penting bagi pemegangnya (pelaku kegiatan) dalam melakukan hubungan hukum, baik dengan pemerintah maupun dengan pihak yang lain. Urgensi dari izin, sebagai berikut:³²

1. Sebagai landasan hukum (*legal base*); izin menjadi dasar hukum bagi pelaku kegiatan untuk dapat memulai suatu kegiatan. Hak dan kewajiban pemohon izin berkaitan dengan dilakukannya kegiatan dan lahir setelah ada izin. Tanpa izin, suatu pihak tidak dapat melakukan kegiatan yang dimuat dalam izin tersebut. Apabila hal tersebut tetap dilakukan, maka kegiatan itu melanggar hukum.
2. Sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum; di dalam izin pada umumnya dimuat berbagai hal, baik yang bersifat subjektif maupun objektif. Di dalam izin dapat diketahui siapa yang diberikan hak untuk dapat melakukan kegiatan, selanjutnya untuk jenis izin tertentu yang dapat dipindahtanganan, sudah dicantumkan

³² Y. Sri Pudyatmoko, *op.cit*, hlm 22

kemungkinan untuk pemindahtanganan tersebut. Di samping identitas, pihak yang diberikan hak untuk melakukan kegiatan, disebutkan kegiatan apa yang diizinkan, apa batasannya, waktu, lokasi, volume maupun hal-hal lain. Berdasarkan hal tersebut, izin dapat digunakan sebagai pegangan oleh pihak pemegang izin dan pihak lain serta memberikan kepastian mengenai siapa yang diizinkan, pemindahantangan kegiatan yang diizinkan dan lain sebagainya.

3. Sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan; dikarenakan dalam izin melakukan kegiatan tertentu seringkali tidak lepas dari kewajiban pemenuhan persyaratan yang didalamnya termasuk serangkaian pengujian. Apabila pemohon diberikan izin, maka terkandung makna kegiatan telah teruji sehingga baik dan aman. Izin juga dapat melindungi kepentingan pemerintah karena dalam izin terdapat klausul yang memungkinkan pemerintah mengambil tindakan apabila izin dilanggar. Dalam hal tertentu, izin juga mempunyai manfaat bagi perlindungan kepentingan masyarakat sebagai pihak ketiga, misalnya untuk mendapat izin mendirikan bangunan (IMB) diwajibkan meminta persetujuan tetangga sekitar yang mana dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi kepentingan tetangga.
4. Sebagai alat bukti dalam hal ada klaim; izin dapat digunakan sebagai alat bukti bahwa yang bersangkutan telah mendapatkan izin dari pemerintah, apabila ada pihak lain yang mengklaim sebagai yang berhak melakukan kegiatan tersebut, maka dapat ditunjukkan izin yang telah dimiliki tersebut.

Bahwa izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai tujuan konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa dan perancang masyarakat adil dan makmur itu diwujudkan sehingga melalui izin dapat diketahui gambaran masyarakat adil dan makmur itu

terwujud. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.³³ Sedangkan tujuan perizinan, secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:³⁴

1. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin bangunan.
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
3. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen)
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*” dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Selain hal tersebut, bahwa izin sebagai perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu, sehingga dapat diketahui unsur dalam perizinan sebagai berikut:³⁵

1. Instrumen yuridis; izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk keputusan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Izin termasuk keputusan yang bersifat konstitutif yaitu keputusan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan itu atau keputusan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan, sehingga izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk keputusan yang bersifat konstitutif dan digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret.

³³ Ridwan HR, *op.cit*, hlm 208

³⁴ *Ibid*, hlm 209

³⁵ *Ibid*, hlm 201

2. Peraturan perundang-undangan; Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembuatan dan penerbitan keputusan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan, sehingga tanpa dasar wewenang, maka tindakan hukum tidak sah. Pada umumnya pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan tersebut.
3. Organ pemerintah; adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik tingkat pusat maupun tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dapat diketahui penyelenggaraan pemerintahan mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (Lurah) berwenang memberikan izin. Izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan atau administrasi negara. Dalam hal ini, organ-organ pada tingkat penguasa nasional (menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.
4. Peristiwa konkret; adalah peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu. Dikarenakan peristiwa konkret ini beragam sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka izin pun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung kewenangan pemberi izin. Berbagai jenis izin dan instansi pemberi izin dapat saja berubah seiring dengan perubahan kebijakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan izin tersebut.

5. Prosedur dan persyaratan; permohonan izin harus menempuh prosedur dan persyaratan-persyaratan tertentu yang secara sepihak ditentukan oleh pemerintah atau pemberi izin. Pemerintah tidak boleh menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara sewenang-wenang, tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan tersebut. Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan tertentu yang harus terlebih dahulu dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin ditentukan suatu perbuatan konkret dan apabila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.

D. Perizinan Lingkungan

Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara, pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan serta masyarakat mempunyai kewajiban dalam melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia tetap menjadi sumber dan penunjang hidup masyarakat Indonesia dan makhluk hidup lainnya.³⁶ Lingkungan hidup merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang wajib dilestarikan dan dikembangkan agar tetap menjadi sumber penunjang hidup bagi manusia dan makhluk hidup lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri.

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) yang dimaksud dengan

³⁶ Dani Amran Hakim, *Politik Hukum Lingkungan Hidup di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 2, April-Juni 2015 ISSN 1978-5186, <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/592>, akses tanggal 15 Agustus 2019

“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.” Kehidupan sehari-hari manusia dan makhluk hidup itu sendiri sangat ditentukan oleh keadaan lingkungan di sekitarnya, bahkan kehidupannya tergantung dengan belas kasih alam sekitarnya yang harus dikelola secara bersama-sama dan tunduk pada tabiat alam. Oleh karena itu, pengelolannya harus diatur dan dilaksanakan berdasarkan prinsip pengelolaan yang bertanggungjawab. Menjadi lebih penting adalah menjaga kelestarian alam dari potensi yang dijadikan sumber pengelolaan. Pengaturan tersebut yang diterapkan melalui perizinan.

Sebagai upaya tata kelola lingkungan, pengendalian pencemaran dan 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 lingkungan bertujuan untuk mengarahkan agar aktivitas yang berpengaruh kepada lingkungan hidup itu terselenggara secara baik. Dalam arti tidak menimbulkan kerugian, baik terhadap manusia maupun lingkungan.³⁷ 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.

³⁷ Samsul Wahidin, *op.cit*, hlm 56.

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 dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan”. 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. 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 (Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup-Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup) 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.”

Dalam perspektif hukum administrasi negara, bahwa izin lingkungan menjadi salah satu syarat penerbitan izin usaha dan/atau kegiatan di Indonesia, sehingga izin lingkungan menjadi kunci penting dan menentukan atau sebagai dasar dari sistem perizinan di Indonesia. Tidak ada aktivitas yang dapat dilaksanakan secara konkret tanpa adanya proses yang harus dilalui, yaitu melalui pengurusan izin sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Izin dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menanggulangi masalah lingkungan disebabkan

aktivitas manusia yang melekat dengan dasar perizinan. Artinya suatu usaha dan/atau kegiatan yang memperoleh izin lingkungan dibebani kewajiban untuk melakukan penanggulangan pencemaran atau perusakan lingkungan yang timbul dari aktivitas usaha dan/atau kegiatannya.³⁸ Sebagai suatu instrumen, Izin Lingkungan mempunyai fungsi sebagai ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa dan perancang penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencapai tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan mengatasi permasalahan lingkungan yang disebabkan aktivitas manusia yang melekat di dalam izin dan dapat berfungsi sebagai sarana yuridis untuk mencegah serta menanggulangi pencemaran dan kerusakan lingkungan.³⁹

Izin lingkungan dengan izin usaha dan/atau kegiatan mempunyai keterkaitan yang erat. Di dalam Pasal 40 UUPPLH dinyatakan, izin lingkungan merupakan persyaratan mendapatkan izin usaha dan/atau kegiatan. Menurut Pasal 1 angka 36 UUPPLH bahwa yang dimaksud izin usaha dan/atau kegiatan yaitu izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan. Dalam hal izin lingkungan dicabut, maka izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan. Jika usaha dan/atau kegiatan mengalami perubahan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan wajib memperbaharui izin lingkungan. Izin lingkungan sebagai instrumen pencegahan kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup hakikatnya merupakan pengendalian aktivitas pengelolaan lingkungan hidup. Oleh karena itu, pengaturan dan penyelenggaraan izin lingkungan harus didasarkan norma keterpaduan pada UUPPLH.⁴⁰

³⁸ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 28

³⁹ Dahlia Kusuma Dewi, Alvi Syahrin, Syamsul Arifin dan Pendastaren Tarigan, *Izin Lingkungan Dalam Kaitannya Dengan Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan dan Pidana Lingkungan Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, USU Law Journal, Vol.II-No.1 (Jan. 2014) , Hlm 124-138, <https://jurnal.usu.ac.id/index.php/lawarticleview6403>, akses tanggal 15 Agustus 2019

⁴⁰ Helmi, *op.cit*, hlm 7

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.⁴¹ 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 Dokumen Evaluasi Lingkungan Hidup (DELH) untuk usaha dan/atau kegiatan yang setara Amdal dan Dokumen Pengelolaan Lingkungan Hidup (DPLH) untuk usaha dan/atau 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.

⁴¹ Samsul Wahidin, *op.cit*, hlm. 61

DELH dan DPLH memiliki peranan penting dalam menanggulangi dan memantau dampak lingkungan yang ditimbulkan dari usaha dan/atau kegiatan yang telah beroperasi. Oleh karena itu dikarenakan sudah memasuki tahap operasional, maka dampak lingkungan yang terjadi umumnya sudah bisa diukur besar dan pentingnya sehingga sistematika DELH dan DPLH berbeda dengan Amdal maupun UKL-UPL.⁴² Berdasarkan hal tersebut, 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.

⁴² Mohammad Razif, *Peranan Aspek Lingkungan Dalam Manajemen Aset Infrastruktur dan Fasilitas*, *Jurnal Manajemen Aset Infrastruktur dan Fasilitas*, Vol.2, No. 2, September 2018, <http://www.iptek.its.ac.id/index.php/jmaif/article/view/43423112> , akses tanggal 15 Agustus 2019