



SKRIPSI

**ANALISIS YURIDIS PENERAPAN *ONLINE SINGLE
SUBMISSION (OSS)* PADA PENGATURAN
PERIZINAN LINGKUNGAN**

OLEH:

MUHAMMAD ANWAR

B11116405

PEMINATAN HUKUM LINGKUNGAN

DEPARTEMEN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS YURIDIS PENERAPAN *ONLINE SINGLE
SUBMISSION (OSS)* PADA PENGATURAN
PERIZINAN LINGKUNGAN**

OLEH

MUHAMMAD ANWAR

B11116405

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Administrasi Negara Program Studi Ilmu Hukum

PEMINATAN HUKUM LINGKUNGAN

DEPARTEMEN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

PENGESAHAN SKRIPSI

**ANALISIS YURIDIS PENERAPAN *ONLINE SINGLE SUBMISSION*
(OSS) PADA PENGATURAN PERIZINAN LINGKUNGAN**

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD ANWAR
B11116405

Telah Dipertahankan Dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Departemen Hukum Administrasi Negara Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Senin, 14 Desember 2020
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris


Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H.
NIP. 19661018 199103 1 002


Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.
NIP. 19781017 200501 1 001

A.n Dekan
Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskun, S.H., LL.M.
NIP. 19761129 199903 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Muhammad Anwar

Nomor induk Mahasiswa : B11116405

Peminatan : Hukum Lingkungan

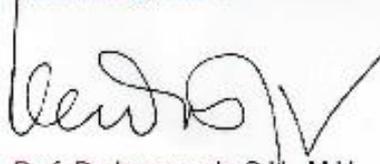
Departemen : Hukum Administrasi Negara

Judul : Analisis Yuridis Penerapan *Online Single Submission* (OSS) Pada Pengaturan Perizinan Lingkungan

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

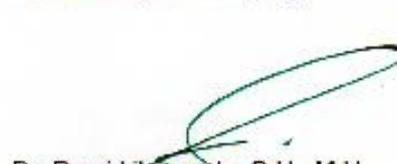
Makassar, November 2020

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H.
NIP. 19661018 199103 1 002

Pembimbing Pendamping



Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.
NIP. 19781017 200501 1 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10
Telp : (0411) 587219,548888, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245
E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MUHAMMAD ANWAR
N I M : B11116405
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Penerapan Online Single Submission (OSS) Pada Pengaturan Perizinan Lingkungan

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Desember 2020

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP. 19731221 199903 1 003

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Muhammad Anwar
Nomor Induk Mahasiswa : B11116405
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Penerapan *Online Single Submission* (OSS) Pada Pengaturan Perizinan Lingkungan.

Bahwa benar merupakan Karya Ilmiah Saya dan bebas dari Plagiarisme (duplikasi).

Demikianlah Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakaslilan atas Karya Ilmiah ini maka Saya bersedia bertanggung jawab sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, November 2020

Yang Bersangkutan



(Muhammad Anwar)

ABSTRAK

MUHAMMAD ANWAR (B11116405) dengan Judul Skripsi “**Analisis Yuridis Penerapan *Online Single Submission (OSS)* Pada Pengaturan Perizinan Lingkungan**”. Di bawah bimbingan Irwansyah sebagai Pembimbing Utama dan Romi Librayanto selaku Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kesesuaian pengaturan izin lingkungan berdasarkan komitmen dalam PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission*) dengan pengaturan perizinan lingkungan dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta perubahan penyusunan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) melalui sistem OSS.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa izin lingkungan dengan komitmen dalam PP No. 24 Tahun 2018 tidak berkesesuaian dengan pengaturan perizinan lingkungan dalam UU No. 32 Tahun 2009, karena mengabaikan esensi izin lingkungan sebagai instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, termasuk integrasinya dengan Amdal dan izin usaha. Selain itu, penyusunan dokumen Amdal melalui sistem OSS mengalami perubahan signifikan dengan indikator meliputi penyusunan dokumen Amdal yang simultan dengan penerbitan izin lingkungan berdasarkan komitmen, partisipasi publik, penyusunan Kerangka Acuan, tidak jelasnya indikator kesesuaian lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan dengan rencana tata ruang, serta jangka waktu penyusunan dan penilaian Amdal.

Kata Kunci: *Online Single Submission (OSS)*; Perizinan Lingkungan; Amdal:

ABSTRACT

MUHAMMAD ANWAR (B11116405) with Thesis in Title "Juridical Analysis of Online Single Submission (OSS) Implementation in Environmental Permit Settings". Under the guidance of Irwansyah as the Main Guide and Romi Librayanto as the Companion Advisor.

This study aims to determine the suitability environmental permits arrangements based on the commitments in Government Regulation Nu. 24 of 2018 concerning Electronically Integrated Business Licensing Services (Online Single Submission) with environmental licensing arrangements in Law Nu. 32 of 2009 concerning Environmental Protection and Management, as well as changes in the preparation of the Environmental Impact Analysis (EIA) document through the OSS system.

This study uses a normative research method with a statutory approach.

The results showed that environmental permits with commitments in Government Regulation Nu. 24 of 2018 does not correspond to the environmental licensing arrangements in Law Nu. 32 of 2009, because it ignores the essence of environmental permits as an instrument to prevent environmental pollution and/or damage, including its integration with EIA and business permits. In addition, the preparation of EIA documents through the OSS system has undergone significant changes with indicators including the preparation of EIA documents simultaneously with the publication of environmental permits with commitment, public participation, preparation of Terms of Reference, unclear indicators of the suitability of the location of the business plan and/or activity with the spatial plan, and the time frame for the preparation and assesment of the EIA.

Keywords: Online Single Submission (OSS); Environmental Permit; EIA:

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Mengawali karya sederhana ini, Penulis ingin mengungkapkan puji dan syukur atas kehadiran Allah *Subhana Wa Ta'ala* karena tiada daya dan upaya yang dapat terlaksana kecuali atas ridha-Nya. Tidak terkecuali dapat terselesaikannya skripsi ini sebagai tugas akhir bagi Penulis untuk menyelesaikan studi strata satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Salam bermahkotakan shalawat tiada jenuh dihaturkan kepada Baginda Rasulullah Muhammad *Shallallahu Alaihi Wa Sallam*, sang inspirator utama di muka bumi hingga di akhirat kelak, semoga spirit perjuangan beliau senantiasa terpatri dalam jiwa untuk mengarungi dunia yang bias sandiwara ini.

Dengan segala kerendahan hati selanjutnya Penulis ingin menyampaikan terima kasih dari lubuk yang terdalam kepada kedua orang tua Penulis, Ayahanda Tasman dan Ibunda Daeng Rihana atas segala cinta kasih dan segala doa tulus yang menembus langit, mohon doakan buah hatimu agar kelak menjadi pribadi yang berguna bagi agama, bangsa, dan negara. Terima kasih pula kepada saudara Penulis, Eka, Darma, To'nok, dan Hidayati, serta Opu Denri Gauk dan Keluarga yang terus memberikan dukungan selama ini untuk Penulis. Dalam kesempatan ini ucapan terima kasih dan penghargaan sebesar-besarnya Penulis juga ingin sampaikan kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., dan segenap jajarannya.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H, M. Hum., dan segenap jajarannya.
3. Bapak Dr. Romi Librayanto selaku Ketua Departemen Hukum Administrasi Negara, yang selalu terbuka untuk berdialog dan memberikan arahan untuk Penulis.
4. Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H., selaku Pembimbing I, dan Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H., selaku Pembimbing II, yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan penelitian ini. Juga kepada Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H., dan Ibu Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H., selaku penguji yang memperkaya kerangka pikir dan substansi ilmiah penelitian ini.
5. Segenap dosen pengajar dan civitas akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membimbing dan berbagi ilmu pengetahuan, serta banyak membantu Penulis selama menjadi mahasiswa.
6. Mbak Margaretha Quina, yang menginspirasi Penulis meneliti tentang OSS. Terima kasih telah meluangkan waktunya untuk berdiskusi, semoga istiqomah menjadi *environmental lawyer* yang rendah hati dan menginspirasi *environmentalist* muda lainnya.

7. Kokur Seni 2016, khususnya kepada Pendamping, Kak Rizal Yusuf, Kak Hadi, Kak AJ, dan Kak Afif, serta segenap kawan yang kebersamai Penulis yang masih meraba dunia kampus kala itu.
8. Grup Ulul Albab yang kemudian berganti menjadi RED tempat berdialektika berbagai fenomena kehidupan. Terkhusus kepada Kak Fadhil Mahfuz Wumala sebagai mentor yang sangat berjasa membimbing Penulis, serta sahabat Ipul, Rio, Yaumil, Taufiq, dan lainnya yang tidak sempat saya sebutkan.
9. Saudara Seperjuangan NMCC MA 2018, Untuk Saudara Ilham, Syauqi, Fadly, Gilang, Fiqih, Mahful, Agung, Efendi, Imbo, Kak Resmi, Azizah, Anti, Aisyah, Nunu, Nilam, Salwa, Fiah, UI, dan Suci. Terima kasih telah berjuang bersama-sama dan mengajarkan arti kerja keras sebagai kunci dari segala sulit.
10. Kakak-Kakak Pendamping NMCC MA, Kak Baim, Kak Molen, Kak Gusti, Kak Taufiq, Kak Kandi, Kak Joteng, Kak Alle dan yang lainnya. Terima kasih telah berbagi ilmu dan banyak menginspirasi Penulis.
11. Saudara Seperjuangan NMCC MA 2019, Saudara Fiqih, Dinda, Kak Stevani, Fawzan, UI, Bustam, Min, JS, Andika, Deschi, Dinda Ayu, Pipi, Fadly Ridwan, Imam, Yuyun, dan Anas. Terima kasih telah menemani perjuangan kala itu, semoga kelak kalian menjadi orang yang hebat dan bermanfaat untuk sekitar.

12. Keluarga Besar ALSA LC Unhas, khususnya kepada Kak Akram, Kak Hendri, Oji, Asok, dan sahabat perkopian lainnya.
13. Keluarga Besar Lembaga Kajian Mahasiswa Pidana (LKMP) Unhas, khususnya Kak Selvi, Kak Farit, Kak Bayu, Kak Ika, Faried, Elis, Dilla, Muti, dan yang lainnya. Terima kasih telah menjadi tempat yang ramah untuk berbagi ilmu ataupun keceriaan bagi Penulis.
14. Keluarga Besar LD Asy-Syari'ah, kepada Kak Kholis, Kak Asrullah, Kak Afdal, Kak Arief, Akh Fadel, Ikram, Riskian, Prima, Aldi, Thareq, dan yang lainnya. *Jazakumullahu Khairan* atas nasehat dan pembelajarannya selama ini, semoga tetap istiqomah di jalan yang diridhai Allah. Amin.
15. Sahabat *Environment Law Forum* (ELF), Kak Hasbi, Kak Tayyib, Kak Ikram, Fadly, Royan, AR, Firda, Inna, dan Revi. Terima kasih telah bersama merintis forum belajar yang fokus mengkaji isu lingkungan, semoga ke depannya lebih semerbak memberikan sumbangsi demi penegakan hukum lingkungan yang lebih baik.
16. WALHI Sulawesi Selatan, untuk Kak Amin, Kak Wiwin, Kak Riski Saputra, Kak Muhaimin, Kak Pebe, Kak Memet, Kak Edar, dan yang lainnya. Terima kasih telah membuka rumah bagi Penulis untuk belajar banyak tentang advokasi lingkungan. Salam adil dan lestari.

17. KKN Tematik Reforestasi DAS Jeneberang Gelombang 102, khususnya sahabat di Posko Malino, Rais, Safar, Kak Mus, William, Dhillah, Laras, Athirah, Miftah, Cica, Ummu, Elma, Suci, Kiki, dan Almarhum Kakek Gage pemilik posko yang banyak memberi inspirasi untuk Penulis. Terima kasih telah berbagi canda tawa selama sebulan, semoga tumbuh ji bibitta di Malino.
18. Sahabat Pejuang Lapar Institute, Tanto, Aswan, Rezky, Fitrah, Aidil, Wardiman, Ari, dan yang lainnya. Terima kasih telah istiqomah kebersamai menyantap coto dan gorengan. Semoga segala cita yang diinginkan lekas terwujud. Sukses kalian.
19. Saudara Ilham, sahabat yang selalu kebersamai diskusi dari persoalan negara, hukum, sampai wanita, juga sebagai kawan seperjuangan sejak maba. Semoga mimpi-mimpi dan niatan baikmu bisa lekas terwujud cika.
20. Saudara Tanto, kawan pemikir dari Muna sekaligus rival menyantap coto dan mendiskusikan banyak hal di waktu luang. Semoga hal-hal baik senantiasa menghampirimu kawan.
21. Akh Fadel, kawan sederhana yang tidak pernah lelah mengajak pada kebaikan. Semoga senantiasa ikhlas dan tetap istiqomah di jalan yang diridhai Allah, akhi. *Syukran Jazakamullahu Khairan.*

22. Kawan-kawan *Green Youth Movement*. Semoga lebih banyak lagi aksi ke depannya untuk lingkungan, ditunggu SLH Part II.

23. Serta semua pihak yang telah membantu dan tidak sempat disebutkan satu-persatu oleh Penulis. Semoga segala kebaikan yang diberikan diganjar pahala oleh Allah, Amin.

Terakhir, Penulis mendedikasikan karya ini untuk seluruh pejuang revitalisasi hukum yang lebih baik di penjuru tanah air, khususnya pejuang penegakan hukum lingkungan yang bernafaskan konstitusi. Terkhusus juga untuk dia yang selalu baik hati dan tidak pernah sungkan memberikan senyumannya yang paling menenangkan, semoga tidak pernah lelah berusaha menjadi lebih baik dan semoga niatan baik ke depan bisa diijabah oleh Yang Maha Kuasa, Amin.

Apologia pro libro sum. Tak ada gading yang tak retak dan tak akan ada karya yang mencapai titik sempurna, termasuk skripsi ini. Sebab dialektika dan kritik tak akan pernah usai dalam rangka memajukan ilmu pengetahuan, maka sudah selayaknya Penulis mengharapkan kritik dan saran dari pembaca yang budiman. Dapat dikirimkan melalui e-mail: nuansaanwar@gmail.com. Terima Kasih.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, November 2020

Penulis,

Muhammad Anwar

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	ii
PENGESAHAN SKRIPSI.....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
SURAT PERNYATAAN	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Keaslian Penelitian	10
F. Metode Penelitian.....	11
1. Jenis Penelitian.....	11
2. Bahan Hukum.....	13
3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	14
4. Pendekatan Penelitian.....	15
5. Analisis Bahan Hukum	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA ...	18
A. Pengertian dan Ruang Lingkup Perizinan	18
1. Konsep Dasar dan Defenisi Perizinan	19
2. Unsur-Unsur Perizinan	22
3. Fungsi dan Tujuan Perizinan.....	25
B. Prinsip-Prinsip Hukum Lingkungan.....	26
1. Asas dan Tujuan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	27
2. Pembangunan Berkelanjutan (<i>Sustainable Development</i>) dalam Kerangka Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	34
3. Prinsip Keterpaduan dan Penguatan Perizinan Lingkungan.....	37
C. Sistem Perizinan Lingkungan dalam UU No. 32 Tahun 2009	41
1. Pengertian dan Ruang Lingkup Perizinan Lingkungan Hidup.....	41

2.	Fungsi dan Tujuan Sistem Perizinan Lingkungan Hidup.....	46
3.	Instrumen Sistem Perizinan Lingkungan Hidup.....	48
D.	Hubungan Perizinan Lingkungan Dengan Perizinan Berusaha.....	60
1.	Esensi Izin Lingkungan (<i>mileu vergunning</i>).....	61
2.	Izin Lingkungan sebagai Persyaratan Penerbitan Izin Usaha.....	65
3.	Tata Kelola Izin Lingkungan.....	73
4.	Izin Lingkungan Proyek Strategis Nasional.....	74
E.	Sistem Perizinan Terpadu Bidang Lingkungan Hidup.....	76
1.	Penerapan Prinsip Keterpaduan (Integrasi).....	78
2.	Penerapan Sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu.....	79
3.	<i>Online Single Submission</i> (OSS).....	81
F.	Pengaturan Izin Lingkungan Dengan Komitmen Dalam PP OSS Tidak Sesuai Dengan Pengaturan Perizinan Dalam UU PPLH.....	83
1.	Latar Belakang Lahirnya PP OSS.....	84
2.	Pengaturan Perizinan Lingkungan dan Izin Lingkungan Dengan Komitmen Dalam PP OSS.....	91
3.	Inkoherensi Izin Lingkungan Dengan Komitmen Dalam PP OSS dengan Instrumen Perizinan Dalam UU PPLH.....	107
G.	Perubahan Pengaturan Perizinan Lingkungan dalam UU Cipta Kerja....	118
1.	Perpanjangan Nafas dari PP OSS dengan Tendensi Kemudahan Berusaha dan Meningkatkan Investasi.....	122
2.	Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Terhadap Lingkungan.....	124
3.	Penghapusan Izin Lingkungan.....	129
4.	Pelemahan Amdal.....	136
BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN KEDUA		140
A.	Konsepsi dan Pengaturan Amdal.....	140
1.	Pengertian dan Ruang Lingkup Amdal.....	142
2.	Pengaturan Amdal Sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup.....	145
B.	Penyusunan Dokumen Amdal.....	148
1.	Penapisan (<i>Screening</i>).....	150
2.	Pengumuman.....	152
3.	Pelingkupan (<i>Scoping</i>).....	153
4.	Penyusunan KA-Andal.....	155
5.	Penyusunan Andal.....	163
6.	Penyusunan RKL-RPL dan Keputusan Kelayakan atau Ketidaklayakan Lingkungan Hidup.....	169
C.	Perubahan Penyusunan Dokumen Amdal Dalam Sistem OSS.....	176

1. Penyusunan Dokumen Amdal Simultan Dengan Penerbitan Izin Lingkungan Berdasarkan Komitmen	177
2. Partisipasi Publik	183
3. Penyusunan Kerangka Acuan (KA)	187
4. Tidak Jelasnya Indikator Kesesuaian Lokasi Rencana Usaha dan/atau Kegiatan dengan Rencana Tata Ruang.....	194
5. Jangka Waktu Penyusunan dan Penilaian Amdal	200
BAB IV PENUTUP	206
A. Kesimpulan	206
B. Saran	207
DAFTAR PUSTAKA	209
LAMPIRAN	216

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perizinan dalam konteks administrasi negara merupakan representasi fungsi pemerintah dalam mengendalikan sekaligus mengatur setiap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat dengan berlandaskan regulasi yang berlaku secara sah. Selaku instrumen yuridis, izin memiliki fungsi ganda yakni fungsi preventif dan represif.¹ Izin berfungsi sebagai instrumen yuridis preventif karena mengandung kewajiban terhadap pemegang izin yang harus dilaksanakan sebelum menjalankan usaha atau kegiatannya.² Sementara fungsi izin dalam konteks represif merupakan instrumen yang digunakan untuk menanggulangi masalah yang ditimbulkan akibat suatu usaha atau kegiatan (misalnya masalah lingkungan) yang melekat dengan dasar perizinan.³

Begitupun dalam klaster lingkungan hidup, perizinan menjadi aspek sentral upaya pencegahan pencemaran dan/atau perusakan terhadap lingkungan hidup dalam relasinya dengan pelaksanaan aktivitas usaha maupun pembangunan. Dengan disahkannya UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan

¹ Lihat, Helmi, "Kedudukan Izin Lingkungan Dalam Sistem Perizinan di Indonesia", Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 No. 2, hlm. 3.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

Lingkungan Hidup (UU PPLH) sebagai *lex posteriori*, membawa perubahan fundamental pada aspek tata kelola pemerintahan yang baik, termasuk dalam aspek penanggulangan dan penegakan hukum yang mewajibkan pengintegrasian dengan memperhatikan transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan sebagai bagian dari penguatan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.⁴

UU PPLH memuat prinsip dan sistematika perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sekaligus sebagai "*umbrella act*" atau "*umbrella provision*" dalam fungsinya sebagai dasar bagi penyusunan peraturan perundang-undangan terkait.⁵ Dalam artian, UU PPLH menjadi landasan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang lingkup regulasinya terkait lingkungan hidup, sekaligus memberikan arahan dan karakteristik tata pengaturan lingkungan hidup dalam sistem hukum lingkungan eksisting di Indonesia. Konsekuensinya, setiap peraturan perundang-undangan bidang lingkungan hidup harus tunduk dan tidak bertentangan dengan UU PPLH⁶.

Salah satu bentuk tata pengaturan lingkungan hidup yang diatur dalam UU PPLH ialah pendayagunaan perizinan sebagai instrumen yuridis pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan

⁴ Lihat, Masrudi Muchtar, *Sistem Peradilan Pidana di Bidang Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Prestasi Pustaka Publisher, Banjarmasin, 2015, hlm. 61.

⁵ *Ibid.*, hlm. 61-62.

⁶ Lihat, Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 3.

lingkungan hidup berlandaskan prinsip keterpaduan. Keterpaduan penyelenggaraan perizinan lingkungan dalam hal ini, tidak hanya terkait prosedur, waktu, maupun teknis administrasi lainnya⁷ tetapi yang paling vital ialah terkait aspek substansi perizinan lingkungan yang merepresentasikan integrasi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup ke dalam pelaksanaan usaha atau kegiatan.

Perizinan lingkungan mempunyai hubungan yang erat dalam relasinya dengan penerbitan izin usaha. Izin lingkungan merupakan izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib Amdal atau UKL-UPL⁸ sebagai dokumen lingkungan hidup yang memuat kajian ilmiah terhadap dampak suatu kegiatan/usaha sekaligus sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Permohonan izin usaha atau kegiatan tidak akan dikabulkan jika tidak dilengkapi dengan izin lingkungan, serta substansi izin lingkungan merupakan patokan dalam pelaksanaan suatu usaha atau kegiatan.⁹ Pengaturan perizinan lingkungan secara komprehensif diatur dalam PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dan lebih teknis pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup turunannya.

Disahkannya PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau PP *Online*

⁷ *Ibid.*, hlm. 7

⁸ Lihat, Pasal 1 angka 35 UU No. 32 Tahun 2009

⁹ Lihat, Helmi, "Kedudukan Izin Lingkungan Dalam Sistem Perizinan di Indonesia", *Op.cit.*, hlm. 12-13

Single Submission (PP OSS), membawa perubahan signifikan terhadap mekanisme dan substansi perizinan lingkungan sebagaimana diakomodir dalam peraturan perundang-undangan yang telah eksisting (non-OSS), yakni UU PPLH, PP No. 27 tahun 2012, dan Peraturan Menteri terkait di bawahnya. Dalam konsiderannya, PP OSS dilegislasikan dalam rangka percepatan dan peningkatan penanaman modal dan berusaha, serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 25 UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Pasal 6 dan Pasal 7 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik¹⁰. Peraturan Pemerintah ini dilegislasikan dalam rangka menjawab tuntutan dunia usaha, kemajuan teknologi, dan persaingan iklim global melalui penataan sistem pelayanan dan deregulasi peraturan perizinan eksisting.¹¹

Sistem OSS memungkinkan pengintegrasian pendaftaran dan permohonan penerbitan izin usaha serta izin komersial dan/atau operasional oleh pelaku usaha secara daring, termasuk pengurusan izin lingkungan maupun izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (izin PPLH). Bahkan, PP OSS mengatur bahwa sejak pemberlakuannya, ketentuan dalam PP No. 27 Tahun 2012

¹⁰ Lihat, Konsideran PP No. 24 Tahun 2018.

¹¹ Margaretha Quina dan Angela Vania, "Perizinan Lingkungan Melalui *Online Single Submission*", *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)*, Seri Lembar Informasi April 2019#1, hlm. 4.

yang mengatur tentang perizinan lingkungan secara komprehensif, yang apabila bertentangan dengan PP OSS dinyatakan tidak berlaku.

PP OSS mengatur perubahan mekanisme perizinan, termasuk dalam relasinya dengan izin lingkungan maupun izin usaha berdasarkan komitmen atau berupa pernyataan untuk memenuhi persyaratan izin usaha dan/atau izin komersial atau operasional yang dibuat oleh pemrakarsa/pelaku usaha.¹² Dalam hal izin lingkungan dengan komitmen, yakni berupa penyusunan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (Amdal) atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantaun Lingkungan Hidup (UKL-UPL) berdasarkan komitmen dalam rentan waktu yang telah ditentukan. Sedangkan, izin lingkungan berdasarkan komitmen tersebut sudah bisa dijadikan dasar untuk mendapatkan izin usaha dengan komitmen,¹³ yang diikuti dengan kelowongan untuk melakukan beberapa kegiatan. Kegiatan tersebut meliputi pengadaan tanah, perluasan luas lahan, pembangunan bangunan gedung dan pengoperasiannya (dikecualikan bagi usaha yang wajib Amdal, sebelum Amdal usaha tersebut dirampungkan), pengadaan peralatan atau sarana, pengadaan SDM, penyelesaian sertifikasi

¹² Lihat, Pasal 1 Angka 10 PP No. 24 Tahun 2018.

¹³ Lihat, Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 2018.

atau kalaikan, pelaksanaan uji coba produksi, dan/atau pelaksanaan produksi.¹⁴

Jika dibandingkan dengan PP No. 27 Tahun 2012 sebagai perpanjangan nafas dari UU PPLH, maka akan didapati perbedaan signifikan mengenai penerbitan izin usaha yang harus terlebih dahulu melalui mekanisme perizinan lingkungan secara ketat dan bertahap dengan konsekuensi penolakan permohonan perizinan berusaha apabila persyaratannya tidak dipenuhi. Tahapan perizinan lingkungan dalam PP No. 27 Tahun 2012 secara garis besar, dengan diawali rencana usaha dan/atau kegiatan oleh Pelaku Usaha, kemudian berdasarkan dampak yang akan ditimbulkan ditentukan jenis dokumen lingkungan hidup (Amdal atau UKL-UPL). Esensi Amdal dan UKL-UPL ialah sebagai dokumen lingkungan hidup yang menyediakan informasi lengkap dan komprehensif sebagai dasar pengambilan keputusan layak tidaknya suatu rencana usaha dan/atau kegiatan diberikan izin lingkungan.¹⁵ Jadi, selama belum tersedia dokumen lingkungan yang menyediakan informasi mengenai usaha dan/atau kegiatan maka izin lingkungan tidak bisa diterbitkan.

Pengaturan izin lingkungan dengan komitmen beserta kelowongan untuk melakukan beberapa kegiatan, dari pengadaan

¹⁴ Lihat, Pasal 38 ayat (1) dan (2) PP No. 24 Tahun 2018.

¹⁵ Ary Sudijanto, "Amdal, UKL-UPL dan Izin Lingkungan Dalam Program Keuangan Berkelanjutan Untuk PLT", Presentasi, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Ditjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan Direktorat PDL-UK, *slide* 36.

lahan sampai pelaksanaan produksi tanpa perampungan dokumen lingkungan hidup (Amdal atau UKL-UPL) sebagai representasi kajian ilmiah terhadap dampak beserta upaya pengelolaannya, berpotensi mengaburkan esensi dari izin lingkungan sebagai instrumen untuk mencegah pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Izin lingkungan sebagai instrumen preventif di setiap tahapan kegiatan/usaha yang disusun, dinilai, dan diputuskan kelayakannya pada tahap perencanaan, serta diimplementasikan pada tahap pelaksanaan usaha dan/atau kegiatan sebagaimana diamanatkan UU PPLH. Sedangkan dengan berlakunya PP OSS, izin lingkungan disertai Amdal dan UKL-UPL cenderung bersifat persyaratan administratif semata, yang perampungannya dapat ditangguhkan bersamaan dengan berjalannya suatu kegiatan/usaha.

Atas dasar itulah, Penulis termotivasi untuk menggali lebih dalam tentang implikasi pemberlakuan PP OSS (beserta sistem *Online Single Submission*) terhadap upaya pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup melalui instrumen perizinan lingkungan, termasuk penyusunan dokumen Amdal ditinjau dari prinsip dan norma yang terdapat dalam UU PPLH, serta peraturan perundang-undangan eksisting (non-OSS) terkait lainnya yang bersifat *inferior*.

B. Rumusan Masalah

PP OSS merupakan produk hukum yang dilegislasikan untuk mempermudah penanaman modal dan perizinan berusaha dengan melakukan penataan kembali berbagai bentuk perizinan yang telah diatur pada peraturan perundang-undangan eksisting, termasuk pada sektor lingkungan hidup. Sebab lingkup pengaturan perizinannya yang cukup luas dan mengatur banyak sektor, maka Penulis akan memfokuskan penelitian ini pada implikasi penerapan PP OSS (sistem OSS) terhadap mekanisme dan substansi perizinan lingkungan ditinjau dari peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup yang telah eksisting (non-OSS), yakni UU PPLH, PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, dan Permen Lingkungan Hidup turunannya. Oleh karena itu, rumusan masalah akan dikerucutkan sebagai berikut:

1. Apakah pengaturan izin lingkungan dengan komitmen dalam PP OSS sesuai dengan pengaturan perizinan lingkungan dalam UU PPLH?
2. Apa perbedaan penyusunan dokumen Amdal melalui sistem OSS dan non-OSS?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui kesesuaian pengaturan izin lingkungan dengan komitmen yang dimuat dalam PP OSS terhadap pengaturan perizinan sebagai instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam UU PPLH.
2. Untuk mengetahui apa perbedaan penyusunan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) melalui sistem OSS dan non-OSS (berdasarkan peraturan perundang-undangan eksisting sebelumnya).

D. Kegunaan Penelitian

1. Pengembangan Teori

Penelitian ini dicitakan mampu memberikan sumbangsi pada pengembangan ilmu hukum secara umum dan diharapkan dapat menjadi referensi untuk menambah cakrawala pengetahuan di bidang hukum lingkungan, khususnya perizinan lingkungan.

2. Kegunaan Praktik

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi hukum untuk mengkritisi sekaligus mengevaluasi kebijakan dan regulasi terkait perizinan lingkungan yang terintegrasi secara elektronik

(OSS) agar dapat berkesesuaian dengan motivasi dan prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

E. Keaslian Penelitian

Pada lingkup Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan secara umum pada fakultas lainnya, belum ada karya tulis yang membahas secara khusus mengenai *Online Single Submission* ataupun PP No. 24 Tahun 2018 tentang Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

Dalam lingkup Perguruan Tinggi di Indonesia, penelitian mengenai *Online Single Submission* telah dilakukan oleh Dede Adene dengan judul skripsi “Sistem *Online Single Submission* (OSS) Pada Praktek Perizinan Berusaha di Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)”, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta. Skripsi tersebut membahas pelaksanaan sistem OSS dalam praktek perizinan berusaha di BPKM dan kendalanya. Selain itu, Penelitian mengenai OSS juga dilakukan oleh Mar’ie Muhammad Setianegara dari Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU), dengan judul skripsi “Tumpang Tindih Pemberlakuan *Online Single Submission* (OSS) Dengan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Indonesia”. Skripsi tersebut membandingkan pelayanan perizinan penanaman modal melalui PTSP dan sistem OSS.

Orisinalitas penelitian yang dilakukan oleh penulis terletak pada kajian/analisis implikasi penetapan PP No. 24 Tahun 2018 tentang Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission*) yang mengatur izin lingkungan dengan komitmen terhadap pengaturan perizinan di bidang lingkungan hidup, termasuk penyusunan dokumen Amdal dalam lingkup sistemnya. Penelitian ini dilakukan dengan tipe kajian normatif berlandaskan prinsip/norma perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang termuat dalam UU No. 32 Tahun 2009 (UU PPLH) beserta peraturan perundang-undangan terkait lainnya yang bersifat *inferior*.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan pedoman atau standar prosedur yang memuat rangkaian tahapan, proses, atau cara sistematis yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu dengan tepat, taat asas, efisien, serta berdasarkan urutan langkah-langkah teratur dan sistematis.¹⁶

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum sebagai disiplin ilmu tersendiri memiliki ciri dan metode kajian yang khas (*sui generis*). Penelitian hukum

¹⁶ Lihat, Irwansyah dan Ahsan Yunus, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020, hlm. 50.

merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*,¹⁷ pendirian akan hal tersebut dianut oleh Paul Scholten yang menjelaskan bahwa ilmu hukum itu, mengenal tidak hanya dimensi deskriptif (*beschrijven*), tetapi juga mengkaidahi (preskriptif, *voorschrijven*).¹⁸ Artinya, berbeda dengan penelitian sosial yang hanya mengedepankan kebenaran korespondensi berdasarkan fakta di lapangan, penelitian hukum mencari kebenaran koherensi atau berdasarkan kesesuaian aturan hukum dengan norma hukum atau dengan prinsip hukum yang digunakan untuk menganalisis gejala atau peristiwa yang diamati.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka jenis penelitian yang digunakan oleh Penulis adalah jenis penelitian normatif. Atau beberapa ahli menyebutnya sebagai penelitian hukum dogmatik, sesuai dengan bidang tugas dan karakternya dalam rangka evaluasi hukum positif, serta mengandung elemen hukum preskriptif atau dimensi mengkaidahi, yaitu seperti apa baiknya jika ditujukan terhadap perundang-undangan maupun terhadap putusan pengadilan.¹⁹

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan ke-14, Kencana, Jakarta, 2019, hlm.60.

¹⁸ Josef Mario Monteiro, *Konsep Dasar Ilmu Hukum*, Setara Press, Malang, 2017, hlm. 8

¹⁹ Lihat, Philipus M. Hadjon & Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum (Legal Argumentasi/Legal Reasoning) Langkah-Langkah Legal Problem Solving dan Penyusunan Legal Opinion*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 3.

2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini merupakan bahan hukum yang akan digunakan sebagai bahan analisis terhadap permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, yakni:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, catatan-catatan resmi atau risalah-risalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun bahan hukum yang diperlukan adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik,
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan,
- 4) Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha.
- 5) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.26/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2018 tentang Pedoman Penyusunan, Penilaian, dan Pemeriksaan

Dokumen Lingkungan Hidup dalam Pelaksanaan Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik,

- 6) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 16 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup,
 - 7) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup,
 - 8) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 8 Tahun 2013 tentang Tata Laksana dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup serta Penerbitan Izin Lingkungan.
 - 9) Putusan Pengadilan terkait.
- b. Bahan Hukum Sekunder, merupakan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal, dan kamus hukum.
 - c. Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan non hukum yang dapat menunjang dalam mengidentifikasi dan menganalisis fakta serta isu hukum yang terkait dengan penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan (*literature research*) dengan

menginventarisasi dan mengidentifikasi sesuai dengan kebutuhan Penulis untuk memperoleh bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian.

4. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan dengan cara mengkaji semua peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang terkait dengan objek penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelusuri dasar ontologis dan *ratio legis* untuk menangkap kandungan filosofis suatu peraturan perundang-undangan, sampai aspek pengaturan teknisnya untuk menelusuri derajat sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan.²⁰ Pendekatan ini dilakukan dalam rangka memecahkan rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian dengan merujuk pada prinsip-prinsip dan norma hukum yang relevan dengan isu penelitian.

5. Analisis Bahan Hukum

Penulis menggunakan metode deduktif, yaitu berpangkal dari prinsip-prinsip dasar. Dengan menggunakan metode deduktif sebagai teknik analisis bahan hukum, yaitu dengan menjelaskan

²⁰ Lihat, Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, Unpam Press, Pamulang, 2018, hlm. 82.

suatu hal yang bersifat prinsipil, umum, dan menyeluruh, kemudian menariknya menjadi kesimpulan yang lebih khusus.²¹

Prinsip dasar atau norma yang digunakan dalam penelitian ini berpangkal dari UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH), yaitu pengaturan perizinan yang merupakan salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagai dasar peninjau pada objek penelitian. Norma tersebut diperkuat dengan menelusuri dasar ontologis, *ratio legis*, serta mensistematisasi ketentuan-ketentuan pengaturan perizinan dalam UU PPLH dan peraturan terkait lainnya yang bersifat *inferior* untuk dijadikan sebagai parameter penguji. Adapun peraturan terkait yang dimaksud (non-OSS), dispesifikkan pada PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dan Permen Lingkungan Hidup No. 16 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup.

Pengolahan bahan hukum kemudian dilakukan dengan cara menganalisis bahan hukum primer yang menjadi objek penelitian, yakni PP No. 24 Tahun 2018 (PP OSS) dan peraturan turunannya yang mengatur mengenai perizinan lingkungan. Analisis pengaturan perizinan lingkungan dalam PP OSS dispesifikkan dengan mengkaji pengaturan izin lingkungan

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, hlm. 84.

dengan komitmen, serta aturan turunannya yakni Permen LHK No. P.26/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2018 tentang Pedoman Penyusunan dan Penilaian Serta Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup Dalam Pelaksanaan Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, untuk menelusuri penyusunan dokumen Amdal melalui sistem OSS. Dari hasil analisis tersebut akan dilakukan sinkronisasi muatan peraturan perundang-undangan, secara vertikal antara pengaturan izin lingkungan dengan komitmen dalam PP OSS dengan pengaturan perizinan dalam UU PPLH, dan secara horizontal membandingkan perbedaan penyusunan Amdal melalui sistem OSS dan non-OSS.

Untuk menunjang identifikasi, analisis objek penelitian, serta memperkuat dasar argumentasi maka dilakukan analisis terhadap bahan hukum sekunder pada buku-buku, jurnal-jurnal, dan kamus hukum yang terkait dengan objek penelitian. Kemudian untuk lebih mempertajam analisis digunakan bahan hukum tersier yaitu bahan non hukum yang bersangkutan paut dengan objek penelitian dalam rangka menjawab rumusan masalah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA

A. Pengertian dan Ruang Lingkup Perizinan

Hukum administrasi dalam kaitannya dengan fungsi pemerintahan memiliki kedudukan yang penting dan strategis. P. de Haan cs., membaginya dalam tiga kategori, yakni fungsi normatif (*normative functie*), fungsi instrumental (*instrumental functie*), dan fungsi jaminan (*waarborgfunctie*).²² Bertitik tolak dari pengkategorian tersebut, secara sederhana fungsi hukum administrasi dapat dirumuskan sebagai norma yang mengatur lembaga dan kekuasaan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan; sarana menjalankan pemerintahan; dan menjamin warga negara atas tindakan pemerintah.²³

Dalam konteks menjalankan fungsi pemerintahan terkait, pemerintah memerlukan berbagai perangkat/instrumen dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan sebagaimana diamanatkan

²² Fungsi normatif meliputi fungsi organisasi (pemerintahan) dan instrumen pemerintahan; Fungsi instrumental meliputi fungsi instrumental aktif dalam bentuk kewenangan dan fungsi instrumental pasif dalam bentuk kebijaksanaan (*beleid*), orientasinya untuk mencapai tujuan pemerintahan, yang initsarinya berakar dari asas efisiensi dan asas efektifitas; dan Fungsi jaminan meliputi (a) jaminan pemerintahan (*bestuurlijk waarborgen*) yang terkait aspek *deolmatige* dan *democratie* dengan indikator keterbukaan (*openbaarheid*), *inspraak* (mekanisme pengawasan/control), (b) perlindungan hukum (*rechtbescherming*), dan (c) ganti rugi (*de schaldevergoeding*). Lihat, Nomensen Sinamon, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 11.

²³ *Ibid.*

peraturan perundang-undangan yang bertolak dari nafas konstitusi. Salah satu instrumen yang digunakan untuk menjalankan fungsi pemerintahan ialah instrumen perizinan yang secara konkret digunakan untuk mengarahkan aktivitas individu, agar berkesesuaian dengan tujuan dan keberlanjutan objek terkait.

1. Konsep Dasar dan Defenisi Perizinan

Konsepsi izin berakar dari pengklasifikasian norma/kaidah hukum secara imperatif (memaksa), fakultatif (mengatur dan menambah), dan campuran (memaksa dan mengatur). Dalam konsteks hukum tata usaha, struktur norma bertingkat dari yang sangat umum dalam TAP MPR, UU, dan seterusnya sampai norma paling individual dan konkret yang terkandung dalam penetapan tertulis (*beschikking*).²⁴

Philipus M. Hadjon mengkualifikasikan norma hukum sebagai berikut:²⁵

- a. Umum-abstrak, seperti undang-undang;
- b. Individual-konkret, seperti keputusan tata usaha negara;
- c. Umum-konkret, misalnya rambu lalu lintas (berlaku bagi setiap pengguna jalan, khusus pada tempat itu);
- d. Individual-abstrak, seperti izin gangguan.

²⁴ Sahya Anggara, *Hukum Adminstrasi Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2018, hlm. 184.

²⁵ *Ibid.*

Sementara dalam konteks norma individual dan konkret yang terdapat dalam penetapan tertulis (*beschikking*), dibatasi pada defenisi yuridis khususnya dalam hukum administrasi negara. Pasca berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, istilah *beschikking* kemudian diterjemahkan sebagai keputusan.²⁶ H.D. van Wijk/Willem Konijnnebelt mendefenisikan *beschikking* sebagai “keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrumen yuridis pemerintahan utama”.²⁷ Unsur-unsurnya meliputi:²⁸

- a. Pernyataan kehendak sepihak,
- b. Dikeluarkan oleh organ pemerintah,
- c. Didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat publik,
- d. Ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa konkret dan individual,
- e. Dengan maksud menimbulkan akibat hukum.

Beschikking mempunyai relasi yang erat dengan perizinan. Prof. Bagirman mendefenisikan perizinan sebagai

²⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Cetakan ke 13*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hal. 140.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 141.

²⁸ I Nyoman Gede Remaja, *Hukum Administrasi Negara Buku Ajar 2017*, Fakultas Hukum Universitas Singaraja, Bali, hlm. 55.

“persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk meperuraikan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang”.²⁹ Berpijak dari pendefenisian tersebut, maka izin juga merupakan salah satu bentuk dari *beschikking*, dengan karakteristik bersifat kokret, individual, dan final. Begawan hukum Belanda bernama S.J. Fockema Andrea dalam *Rechtsgeleerd Handwoordenboek* (Kamus Hukum), mendefenisikan izin (*vergunning*), yang oleh Ridwan HR diterjemahkan sebagai berikut:

“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.”³⁰

Sjachran Basah menambahkan bahwa “izin merupakan perbuatan hukum administrasi bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.”³¹ J.B.J.M ten Berge mempersempit pokok izin dengan mendudukan bahwa suatu tindakan dilarang kecuali ada perkenaan yang melekat padanya ketentuan-ketentuan secara teliti diberikan batasan pada setiap

²⁹ Dikutip dalam Ikomatussuniah, “Hukum Perizinan”, Bahan Ajar Hukum Perizinan Universitas Tirtayasa, hlm. 4.

³⁰ Lihat, Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 198.

³¹ *Ibid.*

kasus.³² Benang merah terkait konsepsi izin dari penjabaran di atas ialah merupakan perbuatan hukum bersegi satu, untuk mengatur perbuatan pihak tertentu yang sebenarnya dilarang dengan syarat melekatkan ketentuan-ketentuan agar ada batasan layak-tidaknya perbuatan tersebut.

2. Unsur-Unsur Perizinan

Berdasarkan pemaparan mengenai konsepsi dan definisi izin sebelumnya, maka unsur-unsur perizinan dapat dijabarkan sebagai berikut.³³

a. Instrumen Yuridis

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki tugas dan kewenangan untuk menjaga ketertiban dan keamanan melalui instrumen yuridis untuk mengatur peristiwa individual dan konkret dalam bentuk keputusan. Izin merupakan salah satu bentuk keputusan yang bersifat konstitutif, yaitu keputusan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang tercantum namanya dalam keputusan terkait.³⁴

b. Peraturan Perundang-undangan

Prinsip fundamental dalam konsepsi negara hukum (*rechtstaat*) ialah dijalankannya pemerintahan berdasarkan

³² *Ibid.*, hlm. 200.

³³ Lihat, Sahya Anggara, *Op. Cit.*, hlm. 223-225.

³⁴ Lihat, Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 202.

legalitas peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*). Implikasinya, setiap kewenangan pemerintah yang timbul harus merupakan pemberian (diatur) oleh peraturan perundang-undangan. Namun, jika ditilik dari segi penerapannya Marcus Lukman berpandangan bahwa kewenangan pemerintah dalam mengatur izin bersifat *diskresionare power* (kewenangan bebas), artinya pemerintah diberi kewenangan untuk memberi pertimbangan terkait penerbitan izin berdasarkan inisiatif sendiri.³⁵

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah yang dimaksud ialah organ yang menjalankan urusan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah yang melibatkan beragam administrasi negara (termasuk instansinya).³⁶ Konsekuensi dari ragam jenis administrasi termasuk instansi dalam proses perizinan tersebut, berimplikasi pada munculnya berbagai hambatan yang membuat tujuan izin terkait menjadi bias. Sebagaimana menurut Soeharjo berpandangan bahwa pada kondisi tersebut regulasi menimbulkan kejenuhan dan menimbulkan gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi.³⁷ Konsekuensi

³⁵ Lihat, *Ibid.*, hlm. 203.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 204.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 205.

lanjutannya ialah dilakukannya deregulasi yang mengandung arti penghapusan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlebihan, yang disamping juga bermakna sebagai bentuk meminimalisasi campur tangan pemerintah dalam kegiatan kemasyarakatan (debirokratisasi), tentunya dengan rambu-rambu yang jelas sebagaimana diatur peraturan perundang-undangan terkait.³⁸

d. Peristiwa Konkret

Selaku instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, izin digunakan pemerintah untuk mengatur peristiwa konkret dan individual. Menurut Ridwan HR, peristiwa konkret ditafsirkan sebagai “peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu”.³⁹ Implikasinya, izin memiliki keberagaman prosedur (termasuk persyaratan) tergantung jenis izin, kewenangan pemberi izin dan struktur instansi yang menerbitkannya.⁴⁰

e. Prosedur dan Persyaratan

Konsekuensi pemberian izin terhadap kegiatan yang pada hakikatnya dilarang ialah dengan melekatkan prosedur dan persyaratan yang harus dipenuhi pihak terkait, secara sepihak (oleh pemerintah sebagaimana diatur peraturan

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, hlm. 206.

⁴⁰ *Ibid.*

perundang-undangan) berdasarkan jenis, tujuan, dan instansi yang menerbitkan izin. Soehino mengungkapkan bahwa syarat-syarat dalam izin bersifat konstitutif dan kondisional, sifat konstitutif terkait pemberian izin yang ditentukan suatu perbuatan konkret yang dapat dikenakan sanksi apabila tidak dipenuhi, sedangkan sifat kondisional terkait penilaian terkait pesyaratan yang selaras dengan pelaksanaannya.⁴¹

3. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Secara hirarkis dalam tataran norma, izin mempunyai kedudukan sebagai ujung tombak yang bersentuhan langsung dalam mengarahkan perbuatan konkret individu dengan orientasi pencapaian tujuan yang diamanatkan peraturan perundang-undangan. Jika diuraikan secara mendasar, izin fungsinya ialah untuk mengatur dan menertibkan. Menurut Prajudi Atmosudirjo dalam Sahya Anggara berpandangan bahwa “berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat”.⁴² Sedangkan Andian Sutedi berpandangan dalam konteks fungsi izin untuk mengatur beranggapan bahwa “perizinan yang ada dapat sesuai dengan

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 207.

⁴² Sahya Anggara, *Op. Cit.*, hlm. 225.

peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan”.⁴³

Konsekuensi peristiwa konkret yang oleh perizinan, berimplikasi pada keberagaman tujuan dari izin terkait yang mengikut pada basis pengaturan perizinannya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait. Namun, secara umum Ridwan HR mengelompokkan tujuan izin sebagai berikut.⁴⁴

- a. Keinginan mengarahkan/mengendalikan (*sturen*) aktivitas-aktivitas tertentu.
- b. Mencegah bahaya terhadap lingkungan hidup.
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu.
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit.
- e. Memberikan pengarahannya dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas.

B. Prinsip-Prinsip Hukum Lingkungan

Prinsip atau asas hukum merupakan hal paling pokok dan asasi dari suatu peraturan hukum. Untuk mempertegas dasar ontologis⁴⁵ dan *ratio legis*⁴⁶ pembuatan suatu peraturan

⁴³ Andrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 193.

⁴⁴ Lihat, Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm 209.

⁴⁵ Dasar ontologis merupakan landasan esensial/pokok yang menjadi latar belakang lahirnya suatu peraturan perundang-undangan.

⁴⁶ *Ratio legis* suatu ketentuan undang-undang mempunyai relasi yang kuat dengan dasar ontologis dan landasan filosofis pembentukan undang-undang tersebut. *Ratio legis* merupakan rasionalisasi

perundangan-undangan maka asas hukum yang berperan menjadi landasan, serta fungsinya dalam rangka memahami arah-arrah etis suatu peraturan⁴⁷. Sementara asas hukum berkenaan dengan pemberian makna etis terhadap peraturan dan tata hukum, sehingga untuk mendapatkan pemahaman hukum yang baik maka terlebih dahulu harus berangkat dari pemahaman asas-asas hukum.⁴⁸ Begitupun peraturan perundang-undangan di sektor lingkungan hidup. Untuk menggali dan mengetahui lebih dalam mengenai motivasi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup maka harus terlebih dahulu memahami asas atau prinsip pokok yang terkandung dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH).

1. Asas dan Tujuan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis terpadu yang mengintegrasikan aspek perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum dalam rangka melestarikan fungsi sekaligus mencegah terjadinya pencemaran dan/atau

yang menjadi alasan suatu ketentuan dalam UU, yang dapat dijadikan acuan untuk memecahkan isu hukum. Lihat, Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 145.

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ke-enam, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 45.

⁴⁸ Raynaldo Sembiring (dkk), *Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Edisi Pertama, *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)*, Jakarta, 2014, hlm. 35.

kerusakan lingkungan hidup.⁴⁹ Untuk menunjang upaya pelestarian fungsi lingkungan dan pencegahan tindakan pencemaran dan/atau perbuatan yang menyebabkan kerusakan lingkungan hidup, maka secara prinsipil UU PPLH berlandaskan atas 14 asas, yakni:⁵⁰

a. Tanggung jawab negara (*state responsibility principle*)

Asas ini secara fundamental merupakan representasi politik hukum tertinggi terkait proteksi dan pengelolaan lingkungan hidup khususnya sumber daya alam, termasuk pemenuhan hak dasar setiap warga negara atas lingkungan yang baik dan sehat sebagaimana tertuang dalam konstitusi. Muatannya menegaskan bahwa negara harus menjamin pemanfaatan sumber daya alam yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, dengan memperhatikan pemenuhannya pada generasi sekarang dan keberlanjutannya pada generasi selanjutnya. Negara juga harus menjalankan tugasnya (*duty of state*) dalam memproteksi terjadinya pengelolaan sumber daya alam yang mencemari dan/atau merusak lingkungan, serta tugasnya untuk menjamin hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi setiap warga negara.

⁴⁹ Lihat, Pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2009

⁵⁰ Lihat, Pasal 2 UU No. 32 Tahun 2009 *jo.* Penjelasan Pasal 2 UU No. 32 Tahun 2009

b. Kelestarian dan keberlanjutan (*preservation and sustainability principle*)

Asas ini menyiratkan nafas pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai dasar ontologis peligislasian UU PPLH, dengan mengatur kewajiban setiap warga negara dan tanggung jawabnya untuk melestarikan daya dukung dan kualitas lingkungan hidup dalam rangka keberlanjutannya untuk generasi berikutnya.

c. Keserasian dan keseimbangan (*harmony and balance principle*)

Asas ini mengatur pentingnya memperhatikan harmonisasi aspek ekologi dan ekosob (ekonomi, sosial, budaya) dalam pengelolaan sumber daya alam (lingkungan hidup). Implikasinya jika dikaitkan dengan aspek teknis pelaksanaan pembangunan usaha dan/atau kegiatan, tidak hanya memperhatikan aspek profit atau ekonomi, tetapi juga harus senantiasa memperhatikan keserasian dan keseimbangan dengan lingkungan sekitar dari aspek ekonomi, sosial budaya, serta perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

d. Keterpaduan (*integratedness principle*)

Asas ini menekankan pentingnya mengintegrasikan berbagai unsur dan komponen dalam melakukan proteksi dan pemanfaatan terhadap lingkungan, termasuk tahapannya dari perencanaan sampai penegakan hukum.

e. Manfaat (*benefit principle*)

Asas ini mengatur bahwa setiap usaha, kegiatan, atau aktivitas pembangunan yang bersinggungan dengan lingkungan hidup harus memberikan manfaat bukan hanya dari segi ekonomi, tetapi juga manfaat secara sosial ekologis.⁵¹

f. Kehati-hatian (*precautionary principle*)

Prinsip ini berakar dari Pasal 15 Deklarasi Rio yang pada intinya mengatur bahwa ketidaktahuan secara ilmiah tidak bisa dijustifikasi untuk menunda upaya preventif terhadap pencegahan pencemaran maupun kerusakan atas lingkungan hidup termasuk upaya untuk meminimalisir dampaknya, sehingga dapat menjadi pedoman bagi pejabat yang berwenang agar segera bertindak cepat.⁵²

g. Keadilan (*equitable principle*)

Asas ini mencerminkan perlunya proporsionalitas bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, generasi, maupun gender dalam melakukan proteksi dan pemanfaatan lingkungan hidup. Sonny Keraf memaknai keadilan dalam prinsip ini sebagai keadilan dalam memperoleh perlakuan yang sama dalam hal akses terhadap SDA, distribusi manfaat

⁵¹ Lihat, Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan Dinamika dan Refleksinya Dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 115.

⁵² Raynaldo Sembiring (dkk), *Op. Cit.*, hlm. 46.

serta beban secara proporsional, peluang yang sama dalam memperoleh manfaat untuk kepentingan ekonomi, dan tentunya dalam menanggung kerugian akibat proses pembangunan.⁵³

h. Ekoregion (*ecoregion principle*)

Asas ini menekankan bahwa pemanfaatan lingkungan hidup tidak bisa dibatasi dengan pendekatan wilayah administratif semata, tetapi juga harus melihat karakteristik SDA, keadaan geografis, kondisi ekosistem, sosial, budaya, dan kearifan lokal masyarakat setempat.⁵⁴

i. Keanekaragaman hayati (*biodiversity principle*)

Asas ini menekankan pentingnya melakukan pengintegrasian upaya mempertahankan ekosistem yang didalamnya terdapat beragam sumber daya hayati dan nonhayati dengan segala keanekaragamannya yang perlu dipertahankan keberlanjutannya dalam memproteksi maupun melakukan pemanfaatan terhadap lingkungan hidup.

j. Pencemar berbayar (*polluter pays principle*)

Asas ini mengatur bahwa apabila karena suatu aktivitas usaha atau kegiatan tertentu berakibat pada terjadinya pencemaran maupun kerusakan lingkungan, maka

⁵³ Lihat, Muhammad Akib, *Op. Cit.*, hlm. 117.

⁵⁴ Lihat, *Ibid.*, hlm. 118-119.

pihak yang bertanggung jawab diwajibkan mengalokasikan dana untuk membiayai pemulihan atas lingkungan yang tercemar ataupun dirusak.

k. Partisipatif (*participation principle*)

Asas ini mengandung arti bahwa dalam proses pengambilan keputusan terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan pengimplementasiannya, masyarakat perlu didorong untuk berperan aktif baik langsung maupun melalui perwakilan. Konsekuensinya harus ada mekanisme partisipasi publik dalam setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah agar masyarakat dapat memberikan saran dan masukan terhadap segala resiko dalam pengambilan keputusan terkait.

l. Kearifan lokal (*local wisdom principle*)

Asas ini menekankan pentingnya memperhatikan nilai-nilai luhur yang eksis dalam tata kehidupan masyarakat untuk diintegrasikan dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

m. Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance principle*)

Asas ini menekankan perlunya upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yang karakteristiknya meliputi aspek *rule of law*, partisipasi publik,

transparansi dan keterbukaan informasi, *equality*, akuntabilitas, manajemen sumber daya publik yang efektif, dan adanya pengendalian korupsi.⁵⁵

n. Otonomi daerah (*local autonomy principle*)

Asas ini mengandung arti bahwa urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilimpahkan ke pemerintah daerah dengan memperhatikan karakteristik dari masing-masing daerah.

Jika dihubungkan dengan perizinan di bidang lingkungan hidup, prinsip-prinsip tersebut mempunyai keterkaitan langsung maupun tidak langsung, baik secara substansi maupun administrasi perizinan. Secara substansi, prinsip kelestarian dan keberlanjutan, keserasian dan keseimbangan, manfaat, ekoregion, keanekaragaman hayati, pencemar berbayar, dan kearifan lokal. Apabila dikaitkan secara administrasi, maka prinsip tanggung jawab negara, kehati-hatian, partisipatif, tata kelola pemerintahan dan otonomi daerah saling berkoneksi. Sementara yang terkait substansi maupun administrasi adalah prinsip keterpaduan, dan keadilan.⁵⁶

Asas-asas tersebut di atas menjadi landasan untuk mencapai tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup

⁵⁵ Lihat, *Ibid.*, hlm. 62.

⁵⁶ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup, Op. Cit.*, hlm. 49.

sebagaimana merupakan *ratio legis* dalam ketentuan-ketentuan UU PPLH. Tujuannya saling berkorelasi dan berkesinambungan, mulai dari perlindungan wilayah NKRI dari pencemaran maupun perusakan lingkungan hidup, menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari HAM, sampai terselenggaranya pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai amanat konstitusi.⁵⁷

2. Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*) dalam Kerangka Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Istilah pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) secara resmi dapat ditemui dalam TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pada Ketetapan MPR tersebut, pengaturan mengenai pembangunan berkelanjutan yakni pada Bab IV huruf H angka 4, yang menyatakan:

“Mendayagunakan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta penataan ruang, yang pengusahaannya diatur dengan Undang-undang.”

Sedangkan landasan konstitusional mengenai basis pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) diatur Pasal 33 ayat (4) UUD RI 1945, yang pada pokoknya menyatakan

⁵⁷ Tujuan lengkapnya dapat dilihat pada Pasal 3 UU No. 32 Tahun 2009.

bahwa penyelenggaraan perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi dengan menganut prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Pada skala internasional, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dikembangkan melalui laporan *The World Commission on Environment and Development* (WCED)/laporan Brundtland tahun 1987 dengan judul “*Our Common Future*”, yang didalamnya mengemukakan keharusan setiap negara untuk menerapkan konsep *sustainable development*.⁵⁸

Konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dalam hukum positif didefinisikan sebagai memadupadankan aspek lingkungan hidup secara terintegrasi dengan perencanaan pembangunan secara sadar dan melalui perencanaan yang matang, dalam rangka memberikan jaminan keberlangsungan sumber daya alam (lingkungan hidup) serta generasi sekarang dan yang akan datang.⁵⁹ Dalam rangka merealisasikan konsep tersebut maka undang-undang mengatur siklus perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dari tahapan perencanaan (seperti Inventarisasi Lingkungan Hidup,

⁵⁸ Deklarasi lingkungan hidup internasional, baik Deklarasi Stockholm 1972 maupun Deklarasi Rio 1992, masing-masing mencoba mengakomodir konsep *sustainable development* yang pada dasarnya mempunyai kemiripan dengan *ecodevelopment* yang diartikan sebagai pembangunan dengan tidak mengorbankan kepentingan lingkungan atau senantiasa memperhatikan aspek lingkungan. Lihat, Moh. Fadli (dkk), *Hukum & Kebijakan Lingkungan*, UB Press, Malang, 2016, hlm. 154-157.

⁵⁹ Lihat, Pasal 2 UU No. 32 Tahun 2009.

Kawasan Ekoregion, RPPLH), pengendalian (seperti instrumen KLHS, Amdal dan UKL-UPL), sampai pengawasan dan penegakan hukum.⁶⁰

Marjan Peeters mengemukakan pentingnya melakukan pengintegrasian komponen pembangunan berkelanjutan secara internal dan eksternal.⁶¹ Integrasi internal pada pokoknya menginginkan pengintegrasian prinsip-prinsip hukum lingkungan yang konsisten dan koheren dengan mempertimbangkan aspek-aspek ekologi secara komprehensif, sedangkan integrasi eksternal berorientasi mengintegrasikan kebijakan pembangunan dengan prinsip-prinsip perlindungan lingkungan hidup.⁶² Dalam kerangka pengintegrasian pembangunan berkelanjutan tersebut, memiliki tiga pilar sebagai indikator dalam mengelola sumber daya alam yaitu bernilai ekonomi (*economically viable*), diterima oleh masyarakat (*social acceptable*), juga ramah lingkungan (*environmentally sound*).⁶³

⁶⁰ Lihat, Raynaldo Sembiring (dkk)., *Op. Cit*, hlm. vii.

⁶¹ Lihat, Marjan Peeters dalam Edra Satmaidi, "Konsep Hukum Integrasi Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Terkait Perubahan Fungsi dan Peruntukan Kawasan Hutan untuk Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia", *Disertasi*, Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum UNPAD, 2015, hlm. 133.

⁶² Lihat, *Ibid*.

⁶³ Lihat, Edra Satmaidi, "Memfungsikan Izin Lingkungan dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan", hlm. 5.

3. Prinsip Keterpaduan dan Penguatan Perizinan Lingkungan

Menilik definisi lingkungan hidup yang merupakan kesatuan ruang⁶⁴ yang terdiri dari elemen hidup dan tak hidup yang saling mempengaruhi satu sama lain.⁶⁵ Kemudian dipertegas dalam kerangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang mensistematisasi dan memadukan aspek perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum secara integral dalam rangka mengupayakan fungsi lingkungan hidup yang lestari sekaligus sebagai langkah preventif mencegah terjadinya pencemaran maupun kerusakan atas lingkungan hidup.⁶⁶ Maka secara konseptual, definisi tersebut di atas menunjukkan ruang lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang bersifat integral (satu kesatuan/terpadu),⁶⁷ juga mencakup ruang lingkup sistem perizinan lingkungan hidup di dalamnya.

Pada segi prinsip, asas keterpaduan atau juga dikenal asas integrasi⁶⁸ merupakan salah satu landasan UU PPLH yang

⁶⁴ Dalam perspektif penataan ruang, kaidahnya bertujuan untuk mewujudkan ruang teritori nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Lihat, Penjelasan Umum butir 3 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

⁶⁵ Lihat, Pasal 1 angka 1 UU No. 32 Tahun 2009.

⁶⁶ Lihat, Pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2009.

⁶⁷ Lihat, Helmi, *Loc. cit.*

⁶⁸ Pembahasan mengenai makna dari prinsip Keterpaduan (Integrasi) dapat dirujuk pada Prinsip 4 Deklarasi Rio 1992 yang menyatakan bahwa "*in order to achieve sustainable development,*

menghendaki perpaduan berbagai komponen dalam mengupayakan perlindungan dan pengelolaan terhadap lingkungan hidup.⁶⁹ Orientasi dari prinsip tersebut untuk menghadirkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 28H ayat (1) UUD RI 1945 yakni lingkungan yang baik dan sehat, serta menghadirkan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan tentunya berwawasan lingkungan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD RI 1945.

Konsep inilah yang coba diterjemahkan secara lebih konkret dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) yang memiliki kedudukan sebagai *umbrella act* atau *umbrella provision*. Maksudnya, UU PPLH menjadi landasan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup yang eksisting/berlaku (*lex lata*) maupun peraturan yang akan datang (*lex feranda*),⁷⁰ sekaligus memberikan arahan dan karakteristik tata pengaturan lingkungan hidup dalam suatu “Sistem Hukum Lingkungan” di Indonesia. Konsekuensinya, setiap peraturan perundang-undangan terkait lingkungan hidup harus tunduk dan

environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it” Raynaldo Sembiring (dkk), *Op. cit.*, hlm 41-42

⁶⁹ Lihat, Pasal 2 huruf d dan Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2009.

⁷⁰ N.H.T. Siahaan, *Edisi Kedua Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 153

koheren dengan ketentuan UU PPLH⁷¹. Pengaturan mengenai *umbrella provision* tersebut, dilegitimasi dalam ketentuan UU PPLH sebagai representasi prinsip *green legislation*, yang menyatakan:

“Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.”⁷²

Selain berlaku prinsip pengintegrasian secara eksternal pada pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan, prinsip integrasi juga berlaku internal pada ketentuan-ketentuan yang termuat dalam UU PPLH yang direpresentasikan dari enam konsepsi upaya perlindungan dan pengelolaannya.⁷³ Oleh karenanya konsep tersebut mengharuskan dikembangkannya suatu sistem terpadu yang taat asas sekaligus konsekuen dari pemerintah pusat sampai ke daerah di dalam pelaksanaannya.⁷⁴

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 3

⁷² Lihat, Pasal 44 UU No. 32 Tahun 2009.

⁷³ Menurut Andi Hamzah, pemberlakuan undang-undang bidang lingkungan hidup mempunyai dua pola yang berbeda. Pertama, undang-undang tersebut mejadi kaidah dan norma. Kedua, sebagai satu instrumen yang bermaksud mempertahankan, mengendalikan, serta menegakkan kaidah atau norma-norma yang dikandungnya. Lihat, Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup, Op. cit.*, hlm. 102

⁷⁴ *Ibid.*

Dalam rangka melakukan pengintegrasian, UU PPLH mengatur langkah-langkah untuk tiba pada upaya perlindungan sekaligus pengelolaan hidup yang terpadu, diantaranya:⁷⁵

- a. Dengan melakukan penguatan instrumen preventif, meliputi Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), tata ruang, baku mutu lingkungan hidup (BMLH), kriteria baku kerusakan lingkungan hidup (KBKLH), Amdal, UKL-UPL, perizinan, instrumen ekonomi lingkungan hidup, peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup (*green legislation*), anggaran berbasis lingkungan hidup (*green budgeting*), analisis resiko lingkungan hidup (Anril), dan instrumen lain sesuai dengan kemajuan IPTEK;
- b. Pendayagunaan perizinan sebagai instrumen preventif yang digunakan untuk mengendalikan pencemaran maupun kerusakan terhadap lingkungan hidup.

Jika ditelaah, pengintegrasian upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dalam rangka pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup secara sistematis, dengan cara memperkuat instrumen-

⁷⁵ Lihat, Penjelasan Umum angka 8 UU No. 32 Tahun 2009.

instrumen sebagaimana disebutkan diatas dalam kerangka pengintegrasian secara terpadu, termasuk penguatan perizinan lingkungan sebagai instrumen pengendalian/pencegahan. Pengintegrasian secara horizontal dilakukan melalui simplifikasi berbagai izin lingkungan hidup yang telah ada ke dalam satu izin yaitu izin lingkungan, Sedangkan pengintegrasian secara vertikal dilakukan dengan memperkuat integrasi Amdal atau UKL-UPL, izin lingkungan dan penerbitan izin usaha.⁷⁶

C. Sistem Perizinan Lingkungan dalam UU No. 32 Tahun 2009

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Perizinan Lingkungan Hidup

Phillipus M. Hadjon mendefenisikan perizinan sebagai pemberian alas legalitas dalam bentuk izin ataupun tanda daftar usaha kepada pelaku usaha atas kegiatan ataupun usahanya.⁷⁷ Sementara menurut Prajudi Atmosudirdjo, izin (*vergunning*) adalah suatu dispensasi atas suatu hal yang dilarang undang-undang dalam bentuk penetapan (*beschikking*).⁷⁸ Secara umum undang-undang mengatur hal demikian dengan, “*dilarang tanpa izin ... (melakukan) ... dan seterusnya*”, yang melekat padanya serangkaian persyaratan dan prosedur yang wajib dipenuhi oleh

⁷⁶ Lihat, Raynaldo Sembiring (dkk), *Op. Cit.*, hlm. 25.

⁷⁷ Phillipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2.

⁷⁸ Lihat, Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan*, *Op. Cit.*, hlm. 77.

pemohon untuk mendapatkan izin terkait melalui pejabat yang berwenang.⁷⁹

Dalam konteks lingkungan hidup, perizinan lingkungan termasuk salah satu upaya pengintegrasian instrumen preventif pencegahan maupun pencemaran terhadap lingkungan hidup dalam pelaksanaan suatu usaha atau kegiatan. Perizinan merupakan instrumen pengelolaan lingkungan hidup yang paling penting, sebagaimana dikemukakan oleh Drupsteen, “*milieuhygienisch*”:

“Het vergunningstelsel vormt wel het meest toegepaste instrumen voor het milieuhygienisch beleid. Zo frekwent worden vergunningen voorgeschreven, dat er in de praktijk coördinatieproblemen door ontstaan. De diverse vergunningstelsel vertonen onderling namelijk een groot aantal verschillen, voor wat o.m. bevoegde instantie, wijze van aanvragen, de mogelijke inhoud, de tijdsduur, de termijnen voor bezwaar en beroep en handhaving betreft.”⁸⁰

Helmi menerjemahkannya sebagai berikut: sistem lisensi mungkin adalah alat yang paling banyak digunakan untuk kebijakan lingkungan. Perizinan diperlukan, dalam praktiknya sering kali timbul masalah koordinasi. Berbagai perizinan menunjukkan sejumlah besar perbedaan, misalnya tentang otoritas, metode aplikasi, konten, durasi, batas waktu keberatan dan banding dan penegakan.⁸¹

⁷⁹ Lihat, Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan, Op. Cit.*, hlm. 77-78.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 79-80.

⁸¹ *Ibid.*

Jika ditelisik dalam UU PPLH, maka akan ditemui dua jenis perizinan, yakni izin lingkungan dengan izin usaha. Izin lingkungan diwajibkan bagi setiap usaha yang wajib memiliki Amdal atau UKL-UPL sebagai syarat untuk penerbitan izin usaha,⁸² sedangkan izin usaha diterbitkan oleh instansi yang berwenang kepada pelaku usaha sebagai legalitas untuk menjalankan usahanya.⁸³ Kedua jenis izin tersebut saling terkait satu dengan yang lain, dalam hal apabila ada pihak yang ingin mendapatkan izin usaha dipersyaratkan harus mengantongi izin lingkungan terlebih dahulu.

Motif perizinan lingkungan berangkat dari semangat untuk menjaga terlindunginya kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan melalui upaya-upaya pengendalian (*sturen*) atas aktivitas-aktivitas masyarakat yang bersinggungan dengan pengelolaan lingkungan hidup.⁸⁴ Implikasinya, izin lingkungan bukan sekedar persyaratan formal berupa penetapan pemerintah di atas kertas saja, akan tetapi merupakan representasi pengendalian perilaku dalam rangka mencegah aktivitas/usaha yang berdampak buruk pada lingkungan hidup. Pendayagunaan izin lingkungan terhadap seluruh aktivitas pembangunan ialah representasi marwah pembangunan

⁸² Lihat, Pasal 1 angka 35 UU No. 32 Tahun 2009.

⁸³ Lihat, Pasal 1 angka 36 UU No. 32 Tahun 2009.

⁸⁴ H. Rhiti dan Y. Sri Pudyatmoko, "Kebijakan Perizinan Lingkungan Hidup di Daerah Istimewa Yogyakarta", Mimbar Hukum Volume 28, Nomor 2, Juni 2016, hlm. 265.

berkelanjutan (*sustainable development*) yang diamanatkan konstitusi.

Secara substansi, ruang lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tidak hanya terbatas pada persoalan polusi atau pencemaran saja, tetapi terkait juga dengan segala sektor pengelolaan sumber daya alam, seperti kehutanan, perkebunan, pertambangan, migas, dan sektor lainnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Oleh karenanya, setiap sektor tersebut atau yang berkaitan dengan lingkungan hidup, harus tunduk pada sistem perizinan lingkungan hidup sebagaimana tertuang dalam UU PPLH sebagai *umbrella act* atau *umbrella provision*.

Ruang lingkup sistem perizinan lingkungan dalam UU PPLH menimbulkan dua macam penafsiran yang berbeda. Satu sisi, undang-undang tersebut menghendaki adanya integrasi izin lingkungan, di sisi lain menyebut integrasi perizinan pengelolaan lingkungan hidup.⁸⁵ Telaah ini lahir dari ketentuan Pasal 123 UU No. 32 Tahun 2009 (UU PPLH), yang menyatakan:

“Segala izin di bidang pengelolaan lingkungan hidup yang telah dikeluarkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib diintegrasikan ke dalam izin lingkungan paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini ditetapkan.”

⁸⁵ Lihat, Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup, Op. cit.*, hlm. 90.

Pasal tersebut mewajibkan segala jenis izin lingkungan hidup agar diintegrasikan sesuai dengan pengaturan perizinan lingkungan dalam UU PPLH. Berdasarkan PP No. 27 Tahun 2012, izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (izin PPLH) juga diintegrasikan ke dalam izin lingkungan,⁸⁶ seperti izin pembuangan air limbah, izin pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3).⁸⁷

Keberadaan izin lingkungan bertujuan untuk memastikan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan dan/atau usahanya, sehingga memudahkan pemerintah, pemerintah daerah dan/atau aparat penegak hukum terhadap pemenuhan beberapa kewajiban yang telah ditetapkan dalam rangka pencegahan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.⁸⁸

⁸⁶ Laode M. Syarif (dkk), *Hukum Lingkungan Teori, Legislasi dan Studi Kasus*, USAID, *The Asia Foundation*, Kemitraan, hlm. 153

⁸⁷ Dalam Penjelasan Pasal 123 disebutkan bahwa “izin dalam ketentuan ini, misalnya, izin pengelolaan limbah B3, izin pembuangan air limbah ke laut, dan izin pembuangan air limbah ke sumber air”. Pada pengimplementasiannya izin lingkungan belum berlaku efektif karena terdapat inkohereni ketentuan UU PPLH dengan PP No. 27 Tahun 2012, yaitu Pasal 123 UU PPLH yang menginstruksikan semua perizinan pengelolaan lingkungan hidup harus diintegrasikan dalam izin lingkungan, implikasinya perizinan di bidang pengelolaan lingkungan hanya ada satu, yaitu izin lingkungan. Ketentuan ini tidak sesuai dengan ketentuan PP No. 27 Tahun 2012 yang menjelaskan bahwa izin lingkungan merupakan izin baru bukan pengganti atau integrasi dari perizinan lain di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Lihat, Laode M. Syarif (dkk), *Op. cit.*, hlm. 153-154.

⁸⁸ *Ibid.*

2. Fungsi dan Tujuan Sistem Perizinan Lingkungan Hidup

Sistem perizinan di bidang lingkungan hidup merupakan instrumen vital dalam rangkaian pengendalian pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana diungkapkan Siti Sundari Rangkuti bahwa pemerintah mesti menjalankan sistem perizinan secara efektif dan terpadu sebagai prasyarat terselenggaranya pembangunan berkelanjutan dalam relasinya dengan upaya pencegahan pencemaran maupun perusakan terhadap lingkungan.⁸⁹

Upaya pembentukan UU PPLH sebagai undang-undang yang berwibawa, ditaati, dan dipatuhi oleh masyarakat membutuhkan faktor-faktor penunjang agar undang-undang tersebut dapat dijalankan secara efektif. Faktor-faktor yang dimaksud adalah pengaturan yang terpadu (tidak berego sektoral), aparat yang berintegritas, kelembagaan, serta sistem perizinan yang terpadu.⁹⁰ Di dalam ketentuan UU ini, perizinan merupakan salah satu instrumen preventif dalam rangka pengendalian dampak akibat pengelolaan lingkungan hidup.⁹¹

Pemerintah menetapkan PP No. 27 Tahun 2012 yang mengatur secara komprehensif mengenai izin lingkungan sebagai perpanjangan nafas dari UU PPLH. Tujuannya ialah

⁸⁹ Lihat, N.H.T. Siahaan, *Op. cit.*, hlm. 186.

⁹⁰ Lihat, Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup, Op. cit.*, hlm 101.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 103

untuk memberikan pedoman pengaturan perizinan lingkungan yang berkesesuaian dengan prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan orientasi lestari dan berkelanjutan.⁹² Adapun secara umum dalam bidang lingkungan hidup, sistem perizinan ditujukan untuk mengalokasikan pemanfaatan sumber daya alam secara efisien, serta senantiasa mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan atas segala aktivitas pemanfaatannya.⁹³

Izin lingkungan atau *milieu vergunning* pada hakikatnya merupakan instrumen yuridis administratif yang mengatur secara langsung pengendalian terhadap pengelolaan sumber daya alam (lingkungan hidup) dengan menetapkan peraturan yang tepat terhadap suatu usaha atau aktivitas pembangunan, yang direpresentasikan dengan persyaratan pada pemenuhan izin tersebut.⁹⁴ Dengan demikian, sebagai instrumen hukum administrasi, perizinan lingkungan berfungsi sebagai sarana penstimulasi menertibkan aktivitas pengelolaan lingkungan hidup oleh perorangan atau badan hukum agar tidak menyebabkan pencemaran maupun kerusakan.

Olehnya, fungsi utama izin lingkungan mempunyai dua sisi, yakni preventif dan represif. Izin lingkungan berfungsi

⁹² Laode M. Syarif, *Loc. cit.*,

⁹³ Lihat, Helmi, *Op. cit.*, hlm 85.

⁹⁴ Edra Satmaidi, *Op. cit.*, hlm. 3.

preventif yang direpresentasikan dengan kewajiban pelaku usaha yang melekat pada izin untuk mencegah pencemaran maupun kerusakan, sedangkan sisi represif izin lingkungan diimplementasikan dengan pencabutan izin sebagai konsekuensi atas kelalaian pemenuhan kewajiban oleh pelaku usaha.⁹⁵

3. Instrumen Sistem Perizinan Lingkungan Hidup

UU PPLH mengatur 12 jenis instrumen pencegahan atas pencemaran dan kerusakan atas lingkungan hidup, yang salah satunya ialah instrumen perizinan.⁹⁶ Sebagai instrumen pencegahan, sistem perizinan terintegrasi dengan instrumen lainnya yang saling menyokong dalam lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Instrumen tersebut meliputi KLHS, BMLH, KBKLH, penataan ruang, Amdal, UKL-UPL, perizinan, instrumen ekonomi lingkungan hidup, *green legislation*, *green budgeting*, Anril, audit lingkungan hidup, dan instrumen lain menyesuaikan dengan perkembangan IPTEK.⁹⁷

Instrumen pencegahan di atas yang integral dengan pengaturan perizinan lingkungan secara spesifik, yaitu:

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Helmi, *Op. cit.*, hlm. 165.

⁹⁷ Lihat, Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2009.

a. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan atau Amdal⁹⁸ merupakan dokumen yang memuat kajian komprehensif dampak penting yang berpotensi ditimbulkan oleh suatu usaha ataupun kegiatan terhadap lingkungan untuk dijadikan dasar pengambilan keputusan terkait penyelenggaraannya.⁹⁹ Amdal merupakan instrumen preventional karena menganalisis lebih dahulu untung-rugi dari suatu kegiatan yang direncanakan,¹⁰⁰ sehingga harus disusun pada saat studi kelayakan atau desain detail rekayasa bukan sebaliknya setelah kegiatan dilaksanakan.¹⁰¹

Pemetaan jenis rencana usaha maupun kegiatan yang diwajibkan Amdal berdasarkan seberapa besar potensi dampak penting dan cakupannya belum terjangkau dengan kemampuan teknologi.¹⁰² Oleh karena itu, penting untuk menentukan kriteria dampak penting dan kriteria jenis usaha

⁹⁸ Amdal dalam skala internasional dikenal dengan istilah *Environmental Impact Analysis*; *Environmental Impact Statement*; *Environmental Impact Assessment* (EIA) atau *Environmental Assessment and Statement*, dan orientasinya ialah menekankan prinsip pencegahan (*preventing oriented*) terhadap kegiatan yang mengancam kelestarian lingkungan sebagaimana diatur dalam Prinsip 17 Deklarasi Rio menyatakan: "*Environment impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.*" Lihat, N.H.T. Siahaan, *Op. cit.*, hlm. 237-238.

⁹⁹ Lihat, Pasal 1 angka 11 UU No. 32 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 2 PP No. 27 Tahun 2012.

¹⁰⁰ N.H.T. Siahaan, *Op. cit.*, hlm. 186.

¹⁰¹ Muhammad Sood, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan Pertama, Jakarta, 2019, hlm. 268.

¹⁰² Lihat, Lampiran I Permen LH No. 5 Tahun 2012.

maupun kegiatan yang wajib dilengkapi dengan Amdal,¹⁰³ yang terlebih dahulu dilakukan penapisan untuk mengkonkretkan apakah suatu usaha wajib Amdal atau tidak.¹⁰⁴ Walaupun suatu usaha maupun kegiatan mempunyai cakupan skala kecil akan tetapi berdampak penting terhadap lingkungan maka tetap wajib Amdal dengan pertimbangan daya dukung dan daya tampung lingkungan sesuai dengan ketetapan menteri.¹⁰⁵

Dokumen Amdal merupakan dasar penetapan keputusan apakah suatu usaha ataupun kegiatan layak atau tidak layak terhadap lingkungan.¹⁰⁶ Muatannya mencakup kajian terhadap dampak dari rencana usaha maupun kegiatan yang hendak dilakukan, evaluasinya terhadap lokasi sekitar dan secara holistik terhadap dampak sebagai indikator kelayakan lingkungan, representasi partisipasi publik melalui saran maupun tanggapan dari masyarakat, serta rencana pengelolaan maupun pemantauannya.¹⁰⁷

¹⁰³ Kriteria dampak penting dan kriteria usaha tersebut dapat dilihat pada Pasal 22 ayat (2), Pasal 23 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009 dan Lampiran I Permen LH No. 5 Tahun 2012.

¹⁰⁴ Lihat, Edra Satmaidi, *Op. cit.*, hlm. 5-6.

¹⁰⁵ Lihat, Muhammad Sood, *Op. cit.*, hlm. 273.

¹⁰⁶ Keputusan kelayakan lingkungan hidup merupakan keputusan yang menyatakan kelayakan lingkungan hidup dari suatu rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dokumen Amdal., artinya sistem perizinan yang dianut adalah sistem yang dependen, yakni perizinan yang digantungkan pada ada tidaknya Amdal. Lihat, N.H.T. Siahaan, *Op. cit.*, hlm. 186. Serta Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 10 PP No. 27 Tahun 2012

¹⁰⁷ Lihat, Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2009.

Penyusunan Amdal oleh Pemrakarsa pada tahap perencanaan dituangkan ke dalam dokumen yang terdiri atas tiga komponen yang meliputi metodologi dan ruang lingkup kajian dalam dokumen Kerangka Acuan (KA), Analisis komprehensif terkait dampak dalam dokumen Analisis Dampak Lingkungan Hidup (Andal), serta rencana pengelolaan maupun pemantauan dalam dokumen RKL-RPL.¹⁰⁸ Pengecualian penyusunan Amdal terhadap usaha/kegiatan yang berdampak penting diperbolehkan dengan catatan lokasinya memiliki Amdal kawasan, rencana detail tata ruang (RDTR), atau untuk kepentingan tanggap darurat perihal terjadi bencana.¹⁰⁹

b. UKL-UPL

Sebagaimana Amdal, Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL) juga merupakan dasar pengambilan keputusan kelayakan lingkungan terhadap penyelenggaraan suatu usaha maupun kegiatan dengan melakukan pengelolaan sekaligus pemantauan untuk usaha/kegiatan yang kriterianya tidak berdampak penting.¹¹⁰ UKL-UPL juga merupakan perangkat preventif pengelolaan lingkungan

¹⁰⁸ Lihat, Pasal 5 PP No. 27 Tahun 2012

¹⁰⁹ Lihat, Pasal 13 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2012.

¹¹⁰ Lihat, Pasal 1 angka 11 UU No. 32 Tahun 2009.

hidup pada tahap perencanaan, yang diwajibkan berdasarkan kriterianya ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota (selain kriteria Amdal).¹¹¹ Dokumen UKL-UPL juga menjadi penentu keputusan kelayakan lingkungan hidup untuk mendapatkan izin lingkungan.

Usaha dan/atau kegiatan yang tidak diwajibkan menyusun Amdal yang memenuhi kriteria tertentu, disubstitusi dengan kewajiban menyusun dokumen UKL-UPL berdasarkan RKL-RPL kawasan atau rencana detil tata ruang (RDTR) kabupaten/kota dan/atau rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.¹¹² Sementara untuk usaha maupun kegiatan yang tidak masuk dalam kriteria wajib menyusun UKL-UPL, diwajibkan membuat Surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup (SPPL) dengan ketentuan bukan termasuk usaha yang dikategorikan berdampak penting dan termasuk usaha mikro kecil menengah (UMKM).¹¹³

c. Baku Mutu Lingkungan Hidup (BMLH)

Baku Mutu Lingkungan Hidup atau biasa disingkat BMLH merupakan indikator apakah dalam wilayah tertentu

¹¹¹ Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Edisi Revisi (Cetakan Keempat), Reflika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 21.

¹¹² Lihat, Pasal 13 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2012.

¹¹³ Lihat, Muhammad Erwin, *Loc. Cit.*, dan Pasal 35 UU No. 32 Tahun 2009.

mengalami pencemaran¹¹⁴ lingkungan atau tidak,¹¹⁵ yang secara spesifik diketahui melalui seberapa besar kadar pencemar yang dapat ditenggang dalam ukuran batas, komponen, zat atau energi sebagai satu kesatuan dalam sumber daya tertentu dan merupakan unsur lingkungan hidup.¹¹⁶

Namun, istilah BMLH dapat menimbulkan pengertian yang *ambivalen*.¹¹⁷ Sebagian mengistilahkannya dengan ambang batas, yang merupakan batas tertinggi dan terendah dari makhluk hidup, zat, maupun komponen lain yang berinteraksi dengan lingkungan terkhusus dalam kaitannya dengan baku mutu lingkungan, atau dapat juga dikatakan sebagai daya toleransi (*carrying capacity*) atas kemampuan lingkungan.¹¹⁸ Oleh karena itu, konsepnya berbeda dengan BMLH yang digunakan sebagai indikator terjadinya pencemaran.¹¹⁹ Dihat dari aspek hukum, BMLH memiliki

¹¹⁴ Jika terjadi pelanggaran terhadap baku mutu maka akan berimplikasi terhadap alternatif penegakan hukum yang digunakan, apabila terjadi pelanggaran baku mutu air atau udara ambien yang memenuhi unsur pencemaran maka dapat dilakukan penegakan hukum terhadapnya, sementara apabila terjadi pelanggaran baku air limbah, gangguan, dan mutu emisi, didahulukan penegakan hukum administrasi (*premium remedium*) sebelum pemedanaan (*ultimum remedium*), olehnya baku mutu merupakan gradasi yang dapat dijadikan indikator dalam penegakan hukum. Lihat, Raynaldo Sembiring (dkk), *Op. cit.*, hlm. 126

¹¹⁵ Lihat, Pasal 20 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009.

¹¹⁶ Lihat, Pasal 1 angka 13 UU No. 32 Tahun 2009.

¹¹⁷ Lihat, Laode M. Syarif (dkk), *Op. cit.*, hlm. 132.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

karakter diwajibkan,¹²⁰ sementara nilai ambang batas hanya sekedar ukuran atau batas daya dukung lingkungan yang sifatnya tidak diwajibkan.¹²¹ BMLH sendiri mencakup baku mutu air, air limbah, air laut, udara ambien, emisi, gangguan, dan indikator lain sesuai dengan perkembangan IPTEK.¹²²

Jenis BMLH dapat dibedakan menjadi dua sistem, yaitu:¹²³

- 1) *effluent standard* cenderung kepada kadar maksimal zat pencemar (limbah) yang bisa disalurkan ke dalam wadah lingkungan tertentu, atau UU PPLH mengistilahkannya dengan baku mutu emisi, air limbah, dan gangguan.
- 2) *stream standard* cenderung pada kapasitas batas wadah lingkungan tertentu berdasarkan kemampuannya untuk menampung zat pencemar, atau dalam UU PPLH dikenal dengan baku mutu air, air laut, dan udara ambien.

¹²⁰ Pasal 20 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2009 bahwa: "setiap orang diperbolehkan untuk membuang limbah ke media lingkungan hidup dengan persyaratan: (a) memenuhi baku mutu lingkungan hidup; dan mendapatkan izin dari Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya."

¹²¹ Lihat, Laode M. Syarif (dkk), *Loc. cit.*

¹²² Lihat, Pasal 20 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009.

¹²³ Lihat, Laode M. Syarif (dkk), *Op. cit.*, hlm. 133.

Dari pembagian jenis BMLH tersebut, konsekuensi logisnya yakni memperjelas konsep pencemaran lingkungan hidup dalam UU PPLH.¹²⁴ Sebagaimana jika ditelisik pendefenisannya, pencemaran lingkungan hidup diartikan sebagai terlampauinya baku mutu lingkungan akibat menyalurkan komponen eksternal berupa zat, energi, makhluk hidup, ataupun komponen lainnya.¹²⁵ Baku mutu lingkungan hidup yang dimaksud sebagaimana terdapat dalam *effluent stadard* dan *stream standard* dalam UU PPLH.

Penetapan baku mutu lingkungan mempunyai peranan yang sangat penting untuk tujuan pengamanan dan perlindungan lingkungan hidup. Oleh karenanya, penetapan baku mutu lingkungan mempunyai keterkaitan erat dengan sistem perizinan lingkungan sebagaimana diungkapkan oleh Daud Silalahi:

“Penetapan baku mutu atau standar kualitas lingkungan sangat erat kaitannya dengan sistem perizinan. Karena perizinan umumnya berada di bawah wewenang beberapa instansi Pemerintah secara sektoral (terpisah secara horizontal), agar standar ini dapat dilaksanakan secara efektif perlu dikembangkan suatu mekanisme kelembagaan yang

¹²⁴ Perlu ditegaskan bahwa pencemaran secara fisik tidak identik dengan pencemaran secara hukum. Pencemaran secara fisik belum tentu pencemaran secara hukum, tetapi pencemaran secara hukum sudah pasti juga pencemaran secara fisik. Untuk terjadinya pencemaran lingkungan hidup secara hukum, maka terlebih dahulu harus ada BMLH yang jelas ditetapkan berdasarkan peruntukan SDA tertentu yang telah ditetapkan dalam RTRW. Lihat, A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Arus Timur, Makassar, 2014, hlm. 206.

¹²⁵ Pasal 1 angka 14 UU No. 32 Tahun 2009.

bersifat lintas sektoral. Standar ini dapat bersifat transnasional bagi pencemaran yang bersifat lintas batas negara (*transfrontier pollution*) seperti yang terdapat di negara-negara Eropa Barat.”¹²⁶

d. Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup (KBKLH)

Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup atau KBKLH merupakan indikator untuk menentukan terjadinya kerusakan lingkungan,¹²⁷ yang secara spesifik didefinisikan sebagai kapasitas yang dapat ditanggung oleh lingkungan terhadap perubahan secara fisik, kimia, maupun hayati akibat pengaruh eksternal agar tetap menjalankan fungsinya.¹²⁸ Sebab KBKLH merupakan patokan atau ukuran untuk mengetahui apakah telah terjadi kerusakan lingkungan hidup, maka perlu pemahaman terlebih dahulu mengenai perusakan lingkungan hidup dan kerusakan lingkungan hidup. Perusakan terhadap lingkungan hidup dapat diartikan sebagai terlampauinya kriteria kerusakan lingkungan hidup disebabkan aktivitas eksternal yang dilakukan oleh individu atau pihak tertentu yang berimplikasi terhadap perubahan sifat lingkungan, baik secara fisik, kimia, maupun hayati.¹²⁹ Sedangkan kerusakan lingkungan itu sendiri merupakan kondisi dimana terlampauinya baku kerusakan lingkungan

¹²⁶ Lihat, Muhammad Sood, *Op. cit.*, hlm. 262.

¹²⁷ Lihat, Pasal 21 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009.

¹²⁸ Lihat, Pasal 1 angka 15 UU No. 32 Tahun 2009.

¹²⁹ Lihat, Pasal 1 angka 16 UU No. 32 Tahun 2009.

diakibatkan perubahan sifat lingkungan baik secara fisik, kimia, maupun hayati oleh pengaruh suatu aktivitas baik secara langsung maupun tidak langsung.¹³⁰

KBKLH mencakup dua jenis, yakni baku kerusakan ekosistem dan iklim.¹³¹ Kriteria ekosistem diklasifikasi pada kategorisasi kerusakan tanah untuk produk biomassa, terumbu karang, kebakaran hutan dan lahan, padang lamun, mangrove, gambut, karst, yang lainnya berdasarkan perkembangan IPTEK.¹³² Sementara parameter untuk kategori iklim didasarkan kriteria kenaikan temperatur, kenaikan permukaan air laut, badai maupun kekeringan.¹³³

e. Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS)

Kajian Lingkungan Hidup Strategis atau KLHS adalah sebuah instrumen baru dalam pengintegrasian perencanaan pembangunan dengan perlindungan lingkungan hidup yang diadaptasi dari *Strategic Environmental Assessment* (SEA) pada skala internasional,¹³⁴ sebagai

¹³⁰ Lihat, Pasal 1 angka 17 UU No. 32 Tahun 2009.

¹³¹ Lihat, Pasal 21 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009.

¹³² Lihat, Pasal 21 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2009.

¹³³ Lihat, Pasal 21 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2009.

¹³⁴ Secara historis, kewajiban pengintegrasian dalam KRP berlaku secara formal sejak disahkannya UU PPLH, KLHS telah diimplementasikan di beberapa daerah seperti Studi Dampak Lingkungan Kebijakan Rencana dan Program Kawasan Pusat Perkotaan Yogyakarta (PPSDAL tahun 2002) dan KLHS terhadap KRP Kawasan Bogor, Puncak, Cianjur (dilakukan oleh BPLHD Jawa Barat Tahun 2003). Momentum KLHS muncul pertama kali setelah pengesahan UU No. 26 Tahun 2007 dengan instruksi pengrevisian RTRW yang terintegrasi dengan perlindungan lingkungan hidup. Lihat, Raynaldo Sembiring (dkk), *Op. Cit.*, hlm. 109.

antitesa dari pengelolaan lingkungan hidup yang hanya difokuskan pada skala proyek melalui instrumen Amdal atau *Environmental Impact Assessment* (EIA).¹³⁵ KLHS secara defenitif diartikan sebagai instrumen yang menjadi landasan dan wajib diintegrasikan dengan pembangunan suatu wilayah serta diinternalisasi dalam kebijakan, rencana, maupun program (KRP) pemerintah terkait, karena memuat serangkaian kajian secara holistik, sistematis, dan partisipatif yang berorientasi demi tercapainya pembangunan berkelanjutan.¹³⁶ KLHS berperan dalam rangka mencegah dan mengendalikan eksploitasi sumber daya alam dalam sebuah kawasan secara menyeluruh dan terintegrasi.

Sejak disahkannya UU No. 32 Tahun 2009, seluruh keputusan perizinan bidang lingkungan hidup harus didasarkan pada KLHS,¹³⁷ serta penyusunannya melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan sebagai bentuk partisipasi publik dalam perencanaan pembangunan. KLHS sebagai analisis sistematis terhadap potensi lingkungan hidup memuat kajian yang mencakup kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan, prakiraan dampak dan resiko lingkungan hidup, kinerja layanan maupun jasa ekosistem,

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 107.

¹³⁶ Lihat, Pasal 1 angka 10 UU No. 32 Tahun 2009.

¹³⁷ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, *Op. cit.*, hlm. 111.

pemanfaatan SDA secara efisien, kapasitas adaptasi dan tingkat kerentanan perubahan iklim, potensi dan tingkat ketahanan keanekaragaman hayati.¹³⁸

Pemerintah maupun pemerintah daerah diwajibkan menjadikan KLHS sebagai landasan secara terintegrasi dalam melaksanakan pembangunan termasuk untuk penyusunan dan evaluasi KRP dalam rangka menjamin terlaksananya pembangunan secara berkelanjutan.¹³⁹ Konsekuensinya, apabila berdasarkan hasil kajian KLHS memaparkan bahwa daya dukung dan daya tampung lingkungan telah melewati ambang batas, maka pemerintah maupun pemerintah daerah wajib menghentikan usaha maupun kegiatan terkait berdasarkan rekomendasi KLHS.¹⁴⁰ Selain itu, KLHS juga wajib dijadikan landasan dalam penyusunan maupun evaluasi RTRW dan rencana rincinya. Jika ditelisik dalam UU PPLH, pemerintah dan pemerintah daerah wajib melaksanakan KLHS dalam penyusunan atau evaluasi rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya, rencana pembangunan baik jangka panjang (RPJP)

¹³⁸ Lihat, Pasal 16 UU No. 32 Tahun 2009.

¹³⁹ Lihat, Pasal 15 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009.

¹⁴⁰ Lihat, Laode M. Syarif, *Op. cit.*, hlm. 131 dan Pasal 17 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009.

maupun menengah (RPJM), dalam nasional, provinsi, maupun kabupaten atau kota.¹⁴¹

Jika ditelisik lebih jauh Naskah Akademis RPP KLHS dalam UU No. 32 Tahun 2009 (UU PPLH), KLHS cenderung bersifat instrumental sekaligus berpotensi untuk bersifat transformatif atau substantif.¹⁴² KLHS bersifat transformatif dengan tujuan memperbaiki rumusan KRP, serta mengintegrasikan aspek ekososial dan ekologis dalam pengambilan keputusan.¹⁴³ Sementara KLHS bersifat substantif dengan orientasi menekan probabilitas timbulnya dampak negatif dari KRP, sebagai upaya preventif perlindungan lingkungan hidup, serta menjaga kelestarian SDA dengan daya dukungnya.¹⁴⁴

D. Hubungan Perizinan Lingkungan Dengan Perizinan Berusaha

Perizinan lingkungan merupakan instrumen administrasi yang bersifat yuridis preventif untuk mengendalikan aktivitas individu maupun pihak tertentu sebagai representasi perlindungan maupun pengelolaan terhadap lingkungan hidup.¹⁴⁵ Dari aspek pengendalian dalam UU PPLH, perizinan juga merupakan instrumen pencegahan

¹⁴¹ Lihat, Pasal 15 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009.

¹⁴² Lihat, Raynaldo Sembiring (dkk), *Loc. cit.*

¹⁴³ Lihat, *Ibid.*, dan Kementerian Negara Lingkungan Hidup, "Naskah Kebijakan KLHS", 2007.

¹⁴⁴ Lihat, *Ibid.*

¹⁴⁵ Helmi, "Membangun Sistem Perizinan Terpadu Bidang Lingkungan Hidup", Jurnal Volume Dinamika Hukum Vol. 11 No. 1 Januari 2011, hlm. 141.

terhadap pencemaran maupun perusakan terhadap lingkungan hidup yang saling terintegrasi dengan instrumen lainnya. UU PPLH menekankan bahwa perizinan lingkungan terpadu tidak hanya terkait prosedur, waktu, ataupun teknis administrasi lainnya, akan tetapi yang terpenting ialah segi substansinya yang mengintegrasikan prinsip perlindungan maupun pengelolaan lingkungan hidup.¹⁴⁶

Jika ditellisik, integrasi perizinan lingkungan terpaut erat dengan KLHS, penataan ruang, BMLH, KBKLH, maupun Amdal dan UKL-UPL. Perizinan lingkungan kemudian diterjemahkan secara sistematis dan komprehensif dalam PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, termasuk Permen Lingkungan Hidup turunannya.

1. Esensi Izin Lingkungan (*mileu vergunning*)

Berlakunya UU PPLH berimplikasi hukum pada sistem perizinan terutama pada penekanan prinsip-prinsip pencegahan (*preventing oriented*).¹⁴⁷ Setiap penyusunan peraturan

¹⁴⁶ Ibid., hlm. 142.

¹⁴⁷ Prinsip pencegahan merupakan prinsip yang mengharuskan/mewajibkan negara untuk mengambil langkah pencegahan aktivitas pencemaran maupun perusakan terhadap lingkungan secara responsif dalam rangka menghindari kerugian (secara prinsipil) yang berujung pada kompensasi maupun rehabilitasi. Berbeda dengan prinsip kehatian-hatian yang berdasarkan indikasi, secara sempit logika dari prinsip pencegahan secara kondisional berdasarkan kepastian dari dampak tersebut. De Sadeleer menjelaskan bahwa “pencegahan didasarkan pada kepastian: ia didasarkan pada pengalaman kumulatif mengenai tingkat resiko yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan. Oleh karena itu, pencegahan mengandalkan sains, kontrol teknis, dan gagasan penilaian risiko objektif untuk mengurangi kemungkinan terjadinya [dampak pada] mereka. Dengan demikian, langkah Langkah pencegahan dimaksudkan untuk menghindari risiko yang sudah diketahui sebab-akibatnya.” Walaupun dalam UU PPLH tidak dijelaskan secara eksplisit mengenai prinsip pencegahan, akan tetapi pengaturan mengenai Amdal menjadi manifestasi atas prinsip ini. Lihat, Arya Rema Mubarak, “*Conflict of Interest* antara Usaha Perlindungan Lingkungan Hidup dengan Kemudahan Berinvestasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018”, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol. 5, No. 2, 2019, hlm. 288-289.

perundang-undangan yang beririsan dengan lingkungan hidup tidak boleh bertentangan dengan UU PPLH¹⁴⁸ sebagai norma hukum “payung” dan katalisator untuk terselenggaranya pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan berwawasan lingkungan, termasuk penerapannya pada perizinan di bidang lingkungan hidup.

Dari pendefenisian, izin lingkungan (*milieu vergunning*) diartikan sebagai instrumen yuridis administratif yang melekat padanya persyaratan berupa kewajiban-kewajiban yang sifatnya mengarahkan perilaku individu agar secara tepat menjalankan usaha maupun kegiatannya.¹⁴⁹ Sejalan dengan pandangan tersebut, laporan *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD)¹⁵⁰ menyatakan bahwa izin lingkungan merupakan alat pemerintah yang memuat kewajiban dalam bentuk persyaratan yang mengikat secara hukum terhadap kegiatan yang memiliki probabilitas menyebabkan

¹⁴⁸ Lihat, Pasal 44 UU No. 32 Tahun 2009.

¹⁴⁹ Th. G. Drupsteen, *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan*, Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1992, hlm. 17.

¹⁵⁰ OECD atau organisasi kerja sama dan pembangunan ekonomi merupakan organisasi internasional dengan tiga puluh negara yang menerima prinsip demokrasi perwakilan dan ekonomi pasar bebas yang dibentuk pada tahun 1948 dengan nama *Organisation for European Economic Co-operation* (OEEC), untuk membantu menjalankan *marshall plan* dalam rangka rekonstruksi Eropa setelah Perang Dunia II.

Lihat, https://id.m.wikipedia.org/wiki/Organisasi_Kerja_Sama_dan_Pembangunan_Ekonomi, diakses pada 6 April 2020, pukul 11:05 WITA.

dampak terhadap lingkungan, dan terintegrasi dalam sistem pengaturan lingkungan hidup.¹⁵¹

Sebagai instrumen hukum administrasi, izin lingkungan berfungsi untuk menertibkan dan mengarahkan aktivitas dari pihak perseorangan maupun badan hukum yang bersinggungan dengan lingkungan agar tidak mengakibatkan pencemaran ataupun kerusakan terhadap lingkungan.¹⁵² Penertiban maupun pengarahan dalam bentuk kewajiban-kewajiban tersebutlah yang merupakan representasi fungsi utama izin lingkungan yang bersifat preventif.¹⁵³ Sementara izin lingkungan pada fungsinya yang lain bersifat represif yang direpresentasikan dengan pencabutan izin.¹⁵⁴ Akumulasi dari fungsi tersebut kemudian merepresentasikan fungsi izin lingkungan secara esensial sebagai instrumen pencegahan pencemaran maupun perusakan terhadap lingkungan.¹⁵⁵

Perizinan lingkungan memuat pembidangan persyaratan yang mengakomodasi komponen dasar perlindungan lingkungan hidup. Persyaratan tersebut dapat disederhanakan pada tiga

¹⁵¹ Andri Gunawan Wibisana, "Pengelolaan Lingkungan Melalui Izin Terintegrasi dan Berantai: Sebuah Perbandingan Atas Perizinan Lingkungan di Berbagai Negara", Jurnal Hukum dan Pembangunan 48 No. 2, 2018, hlm. 225.

¹⁵² Edra Satmaidi, *Op. cit.*, hlm. 3.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Lihat, Muhammad Akib, *Op. Cit.*, hlm. 149.

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 148.

kategori, yakni secara substansial, prosedural, dan evaluatif.¹⁵⁶ Dari segi prosedur persyaratannya terkait dengan identitas pihak pemohon baik individu ataupun perusahaan, persyaratan substansial memuat kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang izin dalam melakukan pemanfaatan/pengelolaan lingkungan yang terangkum dalam persyaratan standar¹⁵⁷ dan persyaratan batas,¹⁵⁸ sementara aspek evaluatif memuat pengawasan internal maupun eksternal sebagai bentuk tindak lanjut dan penilaian terhadap ketaatan pemegang izin sebagai persyaratan pemantauan dan pelaporan.¹⁵⁹

Jika ditelisik dalam UU PPLH, izin lingkungan diberikan batasan hanya pada usaha maupun kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL sebagai prasyarat penerbitan izin usaha.¹⁶⁰ Ada dua hal yang perlu jadi catatan, yakni izin lingkungan tidak diperuntukkan bagi setiap jenis usaha, tetapi hanya yang wajib

¹⁵⁶ Lihat, Suparto Wijoyo, "Persyaratan Perizinan Lingkungan dan Arti Pentingnya Bagi Upaya Pengelolaan Lingkungan di Indonesia", *Yuridika: Volume 27 NO 2, Mei-Agustus 2012*, 2012, hlm. 100.

¹⁵⁷ Persyaratan standar atau *standar conditions* menegaskan beberapa hal kepada pemegang izin lingkungan, yakni menaati semua protokol sebagaimana diatur peraturan perundang-undangan dan baku mutu lingkungan, termasuk pemeliharaan sarana, serta melaporkan jika emisi melampaui baku mutu kepada instansi terkait atau pemberi izin. Lihat, *ibid.*, hlm. 99.

¹⁵⁸ Persyaratan batas atau *limit conditions* memuat uraian rinci mengenai daftar bahan pencemar yang perlu mendapat perhatian dan beban pada tiap konsentrasi *pollutant*, yang ditentukan berdasarkan tingkat buangan emisi dari sumber pencemar (industri). Lihat, *ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Lihat, Pasal 1 angka 35 UU No. 32 Tahun 2009.

Amdal atau UKL-UPL, serta merupakan prasyarat yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha untuk memperoleh izin usaha.¹⁶¹

Izin lingkungan sebagai *environmental and social safeguard* dapat dilihat dari dua sisi, yakni:¹⁶²

- a. Segi administratif, maksudnya izin lingkungan merupakan rangkaian proses administrasi sebagai persyaratan penerbitan izin usaha;
- b. Segi teknis, yaitu izin lingkungan sebagai instrumen perlindungan lingkungan yang diintegrasikan dengan pengelolaannya pada tiap tahapan usaha, serta dirampungkan penyusunan, penilaian, dan keputusannya pada tahap perencanaan lalu diimplementasikan pada saat menjalankan usaha maupun kegiatan terkait.

2. Izin Lingkungan sebagai Persyaratan Penerbitan Izin Usaha

Relasi aktivitas pembangunan dalam suatu usaha maupun kegiatan tidak terlepas dari besar atau kecilnya dampak yang ditimbulkan pada lingkungan sekitarnya. Adaptasi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang ditegaskan dalam UU PPLH melalui instrumen pencegahan berimplikasi terhadap

¹⁶¹ Lihat, Muhammad Akib, *Op. cit.*, hlm. 149-150.

¹⁶² Arya Sudijanto, "Amdal, UKL-UPL dan Izin Lingkungan Dalam Program Keuangan Berkelanjutan Untuk PLT", *Presentasi*, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Ditjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan Direktorat PDL-UK, *slide* 24.

analisis dampak terkait yang sedini mungkin dilakukan pada tahap perencanaan.¹⁶³ Tiga pilar pokok yang menjadi landasan aspek pengendalian dalam UU PPLH sendiri meliputi pencegahan yang terdiri dari 12 instrumen, penanggulangan, serta pemulihan.¹⁶⁴

Relasi pengintegrasian Amdal atau UKL-UPL, izin lingkungan, dan izin selaku instrumen pencegahan merepresentasikan dituangkannya pertimbangan upaya perlindungan lingkungan dalam Amdal atau UKL-UPL sebagai kewajiban yang harus dipenuhi pelaku usaha untuk mendapatkan izin lingkungan, dan selanjutnya menjadi syarat diterbitkannya izin usaha.¹⁶⁵

a. Jenis usaha dan/atau kegiatan berdasarkan dokumen lingkungan hidup

Jenis rencana usaha dan/atau kegiatan berdasarkan dokumen lingkungan hidup dibagi menjadi tiga kategori, yaitu wajib Amdal, UKL-UPL, dan yang wajib Surat pernyataan kesanggupan untuk melakukan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup (SPPL), yang didasarkan pada besar atau kecilnya dampak yang ditimbulkan suatu usaha maupun kegiatan terhadap lingkungan.¹⁶⁶ Secara umum, Amdal

¹⁶³ Lihat, Edra Satmaidi, *Op. cit.*, hlm. 7.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Otoritas Jasa Keuangan, "Memahami Dokumen Lingkungan Hidup Sektor Energi Bersih Buku Pedoman Untuk Lembaga Jasa Keuangan", 2015, hlm. 33.

ataupun UKL-UPL memuat informasi berupa analisis komprehensif terkait dampak rencana usaha maupun kegiatan terhadap lingkungan serta langkah pengendaliannya baik dari segi teknologi, institusi, sosial, termasuk komitmen dari pelaku usaha itu sendiri. Sesuai dengan Pasal 36 UU PPLH, izin lingkungan hanya diwajibkan pada kegiatan maupun usaha yang wajib Amdal atau UKL-UPL. Untuk rencana usaha dan/kegiatan yang wajib Amdal, izin lingkungan diterbitkan apabila sudah mendapat Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup (SKKL),¹⁶⁷ sedangkan yang wajib UKL-UPL mendapatkan izin lingkungan setelah mendapatkan rekomendasi UKL-UPL.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Lihat, Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 29 ayat (4), serta Pasal 34 PP No. 27 Tahun 2012 yang mengatur bahwa: “Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup (SKKL) paling sedikit memuat: 1) dasar pertimbangan kelayakan lingkungan; 2) pernyataan kelayakan lingkungan; 3) persyaratan dan kewajiban pemrakarsa sesuai dengan RKL-RPL; dan 4) kewajiban yang harus dilakukan oleh pihak terkait yang bertanggung jawab dalam menanggulangi dampak penting yang bersifat negatif yang akan ditimbulkan dari usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan, dengan pendekatan teknologi, sosial, dan kelembagaan. Dalam hal usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pemrakarsa wajib memiliki izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup harus mencantumkan jumlah dan jenis izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sedangkan keputusan ketidaklayakan lingkungan hidup paling sedikit memuat: 1) dasar pertimbangan dikeluarkannya penetapan; dan 2) pernyataan penetapan ketidaklayakan lingkungan.”

¹⁶⁸ Lihat, Pasal 38 dan Pasal 39 PP No. 27 Tahun 2012 yang mengatur bahwa: “Rekomendasi berupa persetujuan UKL-UPL, paling sedikit memuat: 1) dasar pertimbangan dikeluarkannya persetujuan UKL-UPL; 2) persyaratan persetujuan UKL-UPL; dan 3) persyaratan dan kewajiban pemrakarsa sesuai dengan yang tercantum dalam UKL-UPL. Dalam hal usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pemrakarsa wajib memiliki izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Rekomendasi UKL-UPL harus mencantumkan jumlah dan jenis izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sedangkan rekomendasi berupa penolakan UKL-UPL, paling sedikit memuat: 1) dasar pertimbangan dikeluarkannya penolakan UKL-UPL; dan pernyataan penolakan UKL-UPL.”

Jika ditilik secara substansi yang diatur didalamnya
maka setidaknya,

“Izin lingkungan paling sedikit memuat:

- 1) dasar terbitnya izin lingkungan, berupa surat keputusan kelayakan lingkungan;
- 2) identitas pemegang izin lingkungan sesuai dengan akta notaris meliputi:
 - a) nama usaha dan/atau kegiatan;
 - b) jenis usaha dan/atau kegiatan;
 - c) nama penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dan jabatan;
 - d) alamat kantor, dan
 - e) lokasi kegiatan;
- 3) deskripsi rencana usaha dan/atau kegiatan yang akan dilakukan;
- 4) persyaratan pemegang izin lingkungan, antara lain:
 - a) persyaratan sebagaimana tercantum dalam RKL-RPL;
 - b) memperoleh Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang diperlukan, dan
 - c) persyaratan lain yang ditetapkan oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan kepentingan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- 5) kewajiban pemegang izin lingkungan, antara lain:
 - a) memenuhi persyaratan, standar, dan baku mutu lingkungan dan/atau kriteria baku kerusakan lingkungan sesuai dengan RKL-RPL dan peraturan perundang-undangan;
 - b) menyampaikan laporan pelaksanaan persyaratan dan kewajiban yang dimuat dalam izin lingkungan selama 6 (enam) bulan sekali;
 - c) mengajukan permohonan perubahan izin lingkungan apabila direncanakan untuk melakukan perubahan terhadap deskripsi rencana usaha dan/atau kegiatannya; dan

- d) kewajiban lain yang ditetapkan oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan kepentingan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- 6) hal-hal lain, antara lain:
 - a) pernyataan yang menyatakan bahwa pemegang izin dapat dikenakan sanksi administratif apabila ditemukan pelanggaran sebagaimana tercantum dalam Pasal 71 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan;
 - b) pernyataan yang menyatakan bahwa izin lingkungan ini dapat dibatalkan apabila dikemudian hari ditemukan pelanggaran sebagaimana tercantum dalam Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
 - c) pernyataan yang menyatakan bahwa pemegang izin wajib memberikan akses kepada pejabat pengawasan lingkungan hidup untuk melakukan pengawasan sesuai dengan kewenangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 74 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- 7) masa berlaku izin lingkungan, yang menjelaskan bahwa izin lingkungan ini berlaku selama usaha dan/atau kegiatan berlangsung sepanjang tidak ada perubahan atas usaha dan/atau kegiatan dimaksud;
- 8) termasuk penetapan mulai berlakunya izin lingkungan.”¹⁶⁹

Harus digaris bawahi bahwa izin lingkungan tidak sama dengan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (izin PPLH) meskipun saling terintegrasi.¹⁷⁰ Izin

¹⁶⁹ Lihat, Pasal 17 Permen LH No. 8 Tahun 2013.

¹⁷⁰ Lihat, Edra Satmaidi, *Op. cit.*, hlm. 11

lingkungan diterbitkan pada tahap perencanaan usaha/kegiatan berdasarkan Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup pada Amdal atau Rekomendasi persetujuan UKL-UPL, sementara izin PPLH diperoleh pada tahap operasional.¹⁷¹ Namun, dalam rangka memberikan jaminan bahwa izin PPLH dipenuhi oleh penanggung jawab usaha maupun kegiatan terkait maka perlu diintegrasikan sebagai persyaratan berupa kewajiban dalam izin lingkungan dengan konsekuensi pencabutan izin apabila tidak dipenuhi.¹⁷²

b. Integrasi Amdal atau UKL UPL, izin lingkungan, dan izin usaha/kegiatan

Pengesahan UU PPLH tahun 2009 berimplikasi pada perubahan pendekatan sistem perizinan lingkungan, dari *single medium permitting* dengan karakteristik banyaknya izin yang diregulasi terkait pengelolaan lingkungan, beralih ke pendekatan *integrated permitting* dengan sistem perizinan lingkungan yang terintegrasi.¹⁷³ Jika ditelisik secara implisit dalam UU PPLH, izin lingkungan berkedudukan sebagai instrumen yang mengintegrasikan seluruh usaha maupun kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL, sekaligus

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Lihat, Andri Gunawan Wibisana, *Op. cit.*, hlm. 246-247.

merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha atau pemrakarsa untuk menerbitkan izin usaha.¹⁷⁴ Takdir Rahmadi menegaskan kembali rumusan Pasal 1 angka 35 UU PPLH bahwa sebab pemberlakuan izin lingkungan dikhususkan untuk usaha maupun kegiatan yang wajib Amdal dan UKL-UPL ialah dikarenakan mengatur kajian secara komprehensif dan upaya pengendaliannya terhadap penggunaan sumber daya alam maupun pembuangan limbah sebagai zat pencemar ataupun sifatnya merusak terhadap lingkungan hidup.¹⁷⁵

Jika ditelusuri lebih lanjut ketentuan dalam UU PPLH, pengintegrasian perizinan lingkungan yakni dengan menguatkan keterkaitan *bussines process* antara Amdal atau UKL-UPL secara vertikal dengan izin lingkungan, serta penerbitan izin usaha.¹⁷⁶ Peran sentral izin lingkungan secara *expressiv verbis* dapat terbaca secara terang dalam ketentuan Pasal 36 sampai Pasal 40 UU PPLH. Jika dicermati sistematika pada ketentuan tersebut, maka akan ditemukan kehendak undang-undang untuk memadukan prosedur antara Amdal, UKL-UPL, izin lingkungan, dan izin usaha dalam satu rangkaian substansi pengintegrasian prinsip

¹⁷⁴ Lihat, Pasal 1 angka 35 UU No. 32 Tahun 2009.

¹⁷⁵ Lihat, Edra Satmaidi, *Op. Cit.*, hlm. 7.

¹⁷⁶ Lihat, Raynaldo Sembiring (dkk), *Op. Cit.*, hlm. 25.

perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan suatu usaha, sekaligus sebagai persyaratan administratif yang menjadi bagian integral dari sistem perizinan lingkungan.¹⁷⁷

Pejabat yang diberikan kewenangan dapat menerbitkan izin lingkungan, setelah adanya Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup (SKKLH) atau Rekomendasi UKL-UPL sebagai *output* dari pemeriksaan dokumen Amdal atau UKL-UPL.¹⁷⁸ Izin lingkungan yang telah diterbitkan menjadi dasar sekaligus merupakan persyaratan memperoleh izin usaha maupun kegiatan.¹⁷⁹ Sebaliknya pejabat tersebut wajib menolak permohonan izin lingkungan yang tidak dilengkapi dengan Amdal atau UKL-UPL.¹⁸⁰ Pengintegrasian izin lingkungan dengan izin usaha juga dapat dipahami bukan hanya dalam relasi izin lingkungan sebagai prasyarat penerbitan izin usaha, akan tetapi juga terkait dalam konteks pencabutan izin lingkungan yang juga berimplikasi terhadap pembatalan izin usaha, termasuk kewajiban pembaharuan izin lingkungan apabila terjadi perubahan usaha maupun kegiatan.¹⁸¹

¹⁷⁷ Lihat, Edra Satmaidi, *Op. cit.*, hlm. 8.

¹⁷⁸ Lihat, Pasal 36 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009.

¹⁷⁹ Lihat, Pasal 40 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009.

¹⁸⁰ Lihat, Pasal 37 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009.

¹⁸¹ Lihat, Pasal 40 ayat (1), (2), (3) UU No. 32 Tahun 2009.

Pengintegrasian Amdal UKL-UPL, izin lingkungan, dan izin usaha semakin dipertegas dengan adanya ancaman pidana bagi menjalankan usaha maupun kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan terlebih dahulu.¹⁸² Pejabat yang menerbitkan izin lingkungan juga diancam pemidanaan apabila tidak dilengkapi dokumen Amdal, termasuk apabila menerbitkan izin usaha tanpa dilengkapi izin lingkungan.¹⁸³

3. Tata Kelola Izin Lingkungan

Dalam buku pedoman memahami dokumen lingkungan hidup sektor energi bersih yang dikeluarkan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pada tahun 2015, membagi tahapannya sebagai berikut.

“Tahap kelola izin lingkungan di Indonesia dapat dibagi menjadi 3 tahap yaitu:

- a. Tahap perencanaan usaha dan/atau kegiatan
 - 1) sebelum proses Amdal atau UKL-UPL dilakukan, harus dipastikan bahwa rencana usaha dan/atau kegiatan wajib Amdal atau UKL-UPL berada di lokasi yang sesuai dengan rencana tata ruang atau peraturan perundang-undangan;
 - 2) proses Amdal atau UKL-UPL akan menghasilkan output kelayakan lingkungan sebagai dasar penerbitan izin lingkungan;
 - 3) izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan;
 - 4) izin lingkungan juga menjadi dasar bagi penerbitan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH);
 - 5) untuk rencana usaha dan/atau kegiatan yang berlokasi di dalam kawasan hutan produksi dan/atau hutan lindung, izin lingkungan dan izin

¹⁸² Lihat, Pasal 109 UU No. 32 Tahun 2009.

¹⁸³ Lihat, Pasal 111 ayat (1) dan (2) UU No. 32 Tahun 2009.

- usaha merupakan persyaratan untuk memperoleh izin pinjam pakai kawasan hutan (IPKH) atau izin pelepasan kawasan hutan;
- b. Pelaksanaan usaha dan/atau kegiatan (pra-konstruksi, konstruksi dan operasi)
- 1) izin lingkungan, izin usaha dan/atau kegiatan, izin PPLH menjadi dasar bagi pelaksanaan usaha dan/atau kegiatan. Di samping izin-izin tersebut, bagi usaha dan/atau kegiatan yang berlokasi di dalam kawasan hutan juga diperlukan IPKH atau Izin Pelepasan Kawasan Hutan sebelum usaha dan/atau kegiatan tersebut dilaksanakan;
 - 2) pada tahap pra-konstruksi, konstruksi dan operasi, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib melaksanakan serta menaati semua persyaratan dan kewajiban yang tercantum di dalam izin lingkungan dan izin PPLH serta perizinan yang lainnya serta melakukan *continuous improvement*;
 - 3) menteri, gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan penataan lingkungan (pengawasan izin lingkungan dan penegakan hukum lingkungan);
 - 4) penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tertentu wajib melakukan audit lingkungan hidup.
- c. Tahap paska operasi usaha dan/atau kegiatan yang dilakukan pada kegiatan-kegiatan tertentu seperti pertambangan dan migas.”¹⁸⁴

4. Izin Lingkungan Proyek Strategis Nasional

Proyek Strategis Nasional (PSN) merupakan proyek yang memiliki nilai strategis dengan tujuan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah, pemerintah daerah, maupun badan usaha guna mendorong pembangunan di daerah sekaligus menstimulasi tingkat kesejahteraan masyarakat.¹⁸⁵ Selaku pihak yang bertanggung

¹⁸⁴ Lihat, Otoritas Jasa Keuangan, *Op. Cit.*, hlm. 35-37.

¹⁸⁵ Lihat, Pasal 1 angka 1 Perpres No. 3 Tahun 2016.

jawab terhadap pembangunan PSN, menteri ataupun kepala lembaga terkait mengurus segala sesuatu terkait penyelesaian perizinan dan non-perizinan PSN melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) Pusat pada Badan Koordinasi Penanaman Modal.¹⁸⁶

Jenis perizinan dan nonperizinan¹⁸⁷ yang diperlukan untuk pelaksanaan PSN, yaitu penetapan lokasi, izin lingkungan, IPKH, dan/atau IMB.¹⁸⁸ Penanggung jawab PSN di daerah dalam hal ini gubernur pada tingkat provinsi atau bupati pada tingkat daerah untuk memfasilitasi setiap perizinan dan nonperizinan yang diperlukan untuk memulai pelaksanaan PSN sebagaimana empat poin di atas, kecuali izin pinjam pakai kawasan hutan.¹⁸⁹ Jika ditelisik dalam Perpres No. 3 Tahun 2016 sebagai alas legalitasnya, PSN diberikan keistimewaan berupa lokasinya yang tak harus berkesesuaian dengan RTRW di daerah terkait, yang tentunya bertentangan dengan kaidah penataan ruang sekaligus perlindungan lingkungan.

¹⁸⁶ Lihat, Pasal 4 ayat (1) dan (2) Perpres No. 3 Tahun 2016.

¹⁸⁷ Nonperizinan yang dimaksud meliputi segala bentuk pelayanan, fasilitas fiskal, data, dan informasi sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Lihat, Pasal 1 angka 3 Perpres No. 3 Tahun 2016.

¹⁸⁸ Lihat, Pasal 4 ayat (3) Perpres No. 3 Tahun 2016.

¹⁸⁹ Lihat, Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Perpres No. 3 Tahun 2016.

Badan Usaha selaku penanggung jawab PSN mengajukan kepada izin prinsip¹⁹⁰ kepada Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal melalui PTSP.¹⁹¹ Setelah mendapatkan izin prinsip, Badan Usaha mengajukan penyelesaian perizinan dan nonperizinan sebagaimana empat poin tertera di atas, ditambah dengan fasilitas fiskal dan non fiskal.¹⁹² Permulaan pembangunan/konstruksi PSN dilaksanakan setelah menyelesaikan perizinan minimal penetapan lokasi atau izin lokasi, izin lingkungan, dan IMB.¹⁹³ Jika PSN berada pada kawasan hutan, maka selain ketiga jenis izin tersebut juga harus mendapat izin pinjam pakai kawasan hutan.¹⁹⁴ Setelah memenuhi persyaratan izin tersebut, PTSP Pusat menerbitkan izin prinsip pembangunan/konstruksi.¹⁹⁵

E. Sistem Perizinan Terpadu Bidang Lingkungan Hidup

Konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang dijiwai secara intrinsik dan ekstrinsik dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan

¹⁹⁰ Izin Prinsip adalah perizinan usaha pertama dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) yang harus dimiliki oleh setiap investor yang ingin memulai atau membuka usaha maupun menanamkan modal di Indonesia. Lihat, legalo.id/2017/siup-vs-izin-prinsip, diakses pada 12 April 2020, pukul 11:18. Sejak, PP No. 24 tahun 2018 tentang Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik (**objek dalam penelitian ini**), izin prinsip tidak berlaku lagi.

¹⁹¹ Lihat, Pasal 6 ayat (1) Perpres No. 3 Tahun 2016.

¹⁹² Lihat, Pasal 6 ayat (4) Perpres No. 3 Tahun 2016.

¹⁹³ Lihat, Pasal 14 ayat (1) Perpres No. 3 Tahun 2016.

¹⁹⁴ Lihat, Pasal 14 ayat (2) Perpres No. 3 Tahun 2016.

¹⁹⁵ Lihat, Pasal 14 ayat (3) Perpres No. 3 Tahun 2016.

hidup, berimplikasi pada pengaturan sistem perizinan dengan memadukan aspek lingkungan hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan. Pengaturan sistem perizinan yang demikian, sejatinya ditujukan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi kini dan generasi akan datang. Pembangunan lingkungan hidup seyogyanya menjadi acuan bagi kegiatan berbagai sektor pembangunan agar menghasilkan keseimbangan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup, sehingga keberlanjutan pembangunan pun juga ikut terjamin.¹⁹⁶

Hadirnya UU PPLH telah menegaskan bahwa ruang lingkup upaya perlindungan maupun pengelolaan terhadap lingkungan hidup, bukan sekedar respon pencegahan terhadap potensi pencemaran maupun kerusakan lingkungan melalui Amdal ataupun baku mutu semata, akan tetapi dimulai dari aspek perencanaan dan pemanfaatan yang nampak dalam berbagai instrumen, seperti inventarisasi lingkungan hidup, penetapan wilayah ekoregion, KLHS, tata ruang, dll.¹⁹⁷ Prinsip keterpaduan (integrasi), tanggung jawab negara, serta tata kelola pemerintahan yang baik dalam UU PPLH, berimplikasi kepada pengaturan sistem perizinan terpadu bidang lingkungan hidup, sebagaimana diungkapkan Mochtar

¹⁹⁶ Lihat, Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup, Op. cit.*, hlm. 221.

¹⁹⁷ Lihat, Raynaldo Sembiring (dkk), *Op. cit.*, hlm 83.

Kusumaatmaja yang pada pokoknya menyatakan bahwa “sistem pendekatan terpadu atau menyeluruh harus diterapkan oleh hukum untuk mengatur lingkungan hidup secara tepat dan baik”.¹⁹⁸

1. Penerapan Prinsip Keterpaduan (Integrasi)

Salah satu muatan prinsip dari UU PPLH yang mengamanatkan adanya pengintegrasian sistem perizinan lingkungan hidup ialah asas/prinsip keterpaduan (integrasi). Prinsip ini menegaskan bahwa dalam rangka mengoptimalkan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang senafas dengan amanat konstitusi maka dibutuhkan sinergitas berbagai pihak ataupun seluruh komponen terkait.¹⁹⁹ Prinsip ini juga merupakan sintesa dari salah satu prinsip yang lahir dari Deklarasi Rio, yang bunyinya:

*“in order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.”*²⁰⁰

Dari kutipan tersebut, ditekankan bahwa prinsip integrasi yang menjadi landasan bagi upaya perlindungan lingkungan yang tidak tersekut dengan perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan. Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, prinsip ini mengharuskan negara memberikan jaminan bahwa

¹⁹⁸ Lihat, Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup, Op. cit.*, hlm. 224.

¹⁹⁹ Lihat, Pasal 2 huruf d dan Penjelasannya pada UU No. 32 Tahun 2009.

²⁰⁰ Lihat, Raynaldo Sembiring (dkk), *Op. cit.*, hlm. 41.

perlindungan lingkungan tidak bisa diabaikan dengan alasan ekonomi maupun sosial.²⁰¹ Oleh karena itu, segi kumulatifnya dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, yakni seyogyanya pemerintah mengupayakan sistem perizinan berusaha yang tidak hanya berorientasi ekonomi dan sosial, tetapi juga tetap memastikan perlindungan lingkungan hidup secara utuh dan integral.

2. Penerapan Sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Jika ditelusuri, tendesi yang lebih dominan dalam pembentukan Sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) bukanlah persoalan lingkungan hidup melainkan berangkat dari motivasi perbaikan iklim investasi dan penanaman modal melalui pengaturan pembaruan tata birokrasi, termasuk pembentukan PTSP.²⁰² PTSP merupakan salah satu inovasi pola penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) yang bermaksud memperlancar penanaman modal dalam memperoleh kemudahan pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi

²⁰¹ Lihat, *Ibid.*, hlm. 42.

²⁰² Lihat, Penjelasan UU No. 25 Tahun 2007 yang memaparkan bahwa: “Dasar pembentukan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) ialah UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Suasana kebatinan pembentukan Undang-undang ini didasarkan pada semangat untuk menciptakan iklim penanaman modal yang kondusif. Tujuan penyelenggaraan penanaman modal dapat tercapai apabila faktor penunjang yang menghambat iklim penanaman modal dapat diatasi, antara lain melalui perbaikan koordinasi antarinstansi pemerintah pusat dan daerah, penciptaan birokrasi yang lebih efisien, kepastian hukum di bidang penanaman modal, biaya ekonomi yang berdaya saing tinggi, serta iklim usaha yang kondusif di bidang ketenagakerjaan dan keamanan berusaha. Dengan perbaikan faktor penunjang tersebut, diharapkan realisasi penanaman modal akan membaik secara signifikan.”

penanaman modal.²⁰³ Sedangkan, dalam Pasal 2 Perpres No. 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu pada pokoknya menegaskan bahwa tujuan penyelenggaraan PTSP adalah untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat, memperpendek proses pelayanan, mewujudkan proses pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, terjangkau, serta mendekatkan dan memberikan pelayanan yang luas kepada masyarakat.²⁰⁴

Sebagai respon atas diselenggarakannya *public service* Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), maka Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) mengeluarkan Permen No. P.97/Menhut-II/2014 sebagaimana telah diubah dengan Permen LHK No. P.1/Menhut-II/2015 yang mengatur mengenai pendelegasian wewenang pemberian perizinan dan nonperizinan bidang lingkungan hidup dan kehutanan dalam rangka pelaksanaan PTSP kepada Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal.²⁰⁵ Selain itu, Menteri LHK juga menetapkan Permen No. P.7/MenLHK-II/015 mengenai juknis pemberian perizinan dan nonperizinan bidang lingkungan hidup dan

²⁰³ Lihat, Pasal 26 UU No. 25 Tahun 2007.

²⁰⁴ Lihat, Mar'ie Muhammad Setianegara, "Tumpang Tindih Pemberlakuan *Online Single Submission* (OSS) Dengan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Indonesia", *Skripsi*, Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU), 2019, hlm. 65-66.

²⁰⁵ Lihat, konsideran Permen LHK No. P.7/MenLHK-II/2015 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Perizinan Dan Non Perizinan Di Bidang Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

kehutanan dalam penyelenggaraan PTSP. Permen tersebut berisi standar operasional prosedur (SOP) pengurusan perizinan dan nonperizinan melalui PTSP dengan tetap merujuk pada peraturan terkait.

3. *Online Single Submission (OSS)*

Online Single Submission (OSS) merupakan sistem perizinan berusaha yang mekanisme penerbitan izinnya dilakukan secara terintegrasi melalui sistem elektronik yang dikelola oleh lembaga OSS dengan mengatasmamakan pejabat yang berwenang.²⁰⁶ Instruksi penyelenggaraan *public service* secara terintegrasi melalui sistem elektronik (OSS) diberikan alas legalitas dengan disahkannya PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, yang berimplikasi terhadap deregulasi berbagai peraturan perizinan eksisting serta mekanisme pengurusannya. PP OSS merupakan regulasi yang menyediakan wadah berupa *platform* online yang mengintegrasikan sekaligus menyederhanakan mekanisme pengurusan izin.²⁰⁷

OSS merupakan pelayanan teknologi yang berbasis informasi dengan prinsip kerja menyambungkan dan mengintegrasikan ragam sistem permohonan perizinan di Badan

²⁰⁶ Lihat, Pasal 1 angka 5 PP No. 24 Tahun 2018.

²⁰⁷ Lihat, Arya Rema Mubarak, *Op.Cit.*, hlm. 292.

Penanaman Modal (BPKM), PTSP pusat serta di tingkat daerah yang menggunakan sistem SiCANTIK²⁰⁸ Kemenkominfo. Termasuk pengintegrasian perizinan dari kementerian maupun lembaga terkait yang terkoneksi dengan sistem OSS, seperti *Indonesia National Single Window* (INSW), Sistem Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM, serta Sistem Informasi Administrasi Kependudukan Kementerian Dalam Negeri.²⁰⁹

Penyelenggaraan pelayanan publik dengan *Online Single Submission* (OSS) merupakan salah satu inovasi *public service* yang dijalankan melalui PTSP. Sebab itu, sama seperti penyelenggaraan PTSP, pelayanan melalui OSS juga berangkat dari motif menggenjot perekonomian nasional melalui penataan sistem perizinan berusaha yang menghendaki kemudahan perizinan berusaha maupun penanaman modal.²¹⁰ Melalui sistem OSS, pelaku usaha melakukan pendaftaran dan mengurus penerbitan izin usaha maupun izin komersial atau operasional secara terintegrasi melalui sistem elektronik, sekaligus tempat

²⁰⁸ SiCANTIK merupakan singkatan dari Aplikasi Cerdas Layanan Perizinan Terpadu untuk Publik berupa sistem *cloud* yang dapat digunakan oleh instansi pemerintah secara gratis. SiCANTIK sendiri merupakan aplikasi berbasis *web* yang terintegrasi dengan *Online Single Submission* (OSS) perizinan berusaha maupun layanan lain yang dilaksanakan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP).

Lihat, <http://layanan.kominfo.go.id/faqs/76080863759d4cd149ac672004298453>, diakses pada 14 April 2020, pukul 11:17 WITA.

²⁰⁹ Lihat, Arya Rema Mubarak, *Op. Cit.*, hlm 292-293.

²¹⁰ Lihat, Penjelasan Umum PP No. 24 Tahun 2018.

dimana pemerintah dan pemerintah daerah menerbitkan izin berusaha.²¹¹

F. Pengaturan Izin Lingkungan Dengan Komitmen Dalam PP OSS Tidak Sesuai Dengan Pengaturan Perizinan Dalam UU PPLH

Pengesahan PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP OSS) berimplikasi pada reformasi perizinan dengan membawa perubahan signifikan baik dari segi substansi maupun prosedur perizinan pada berbagai sektor yang telah diatur peraturan perundang-undangan eksisting (yang berlaku sebelumnya). Pelaksanaan reformasi perizinan berusaha tersebut mencakup 20 (dua puluh) sektor, termasuk didalamnya pengaturan perizinan pada bidang lingkungan hidup dan kehutanan.²¹²

Pengaturan perizinan lingkungan dalam relasinya dengan perizinan berusaha sebelumnya telah diatur secara komprehensif dalam UU PPLH sebagai *umbrella act/umbrella provision*, PP 27 Tahun 2012 yang mengatur mengenai izin lingkungan, serta Permen Lingkungan Hidup terkait di bawahnya. PP OSS hadir dengan agenda reformasi perizinan berusaha yang coba mengintegrasikan ragam perizinan berusaha melalui sistem OSS yang terintegrasi

²¹¹ Lihat, *Ibid.*

²¹² Lihat, Pasal 85 PP No. 24 Tahun 2018. Pada susunan kabinet Presiden Joko Widodo (periode 2014-2019 dan periode 2019-2024) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan yang sebelumnya terpisah, dilebur menjadi satu kementerian, yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

secara elektronik, termasuk didalamnya mengintegrasikan perizinan lingkungan dan menderegulasi ketentuan perizinan yang telah diatur peraturan perundang-undangan lingkungan hidup terkait sebelumnya.

Untuk menelusuri secara utuh dan menyeluruh tentang sejauh mana letak koherensi pengaturan perizinan lingkungan antara PP OSS dengan UU PPLH, maka analisis dilakukan dengan menelusuri terlebih dahulu landasan filosofis yang melatar belakangi dilegislasikannya PP OSS (termasuk dasar ontologisnya). Barulah kemudian mensistematisasi ketentuan perizinan lingkungan yang diatur PP OSS guna menemukan *ratio legis* yang terkandung di dalamnya, yang selanjutnya dikomparasikan dengan pengaturan perizinan dalam UU PPLH.

1. Latar Belakang Lahirnya PP OSS

Dalam rangka menstimulasi percepatan dan peningkatan penanaman modal beserta usaha di Indonesia, kementerian/lembaga dan pemerintah daerah yang menerbitkan perizinan berusaha, diinstruksikan untuk menata kembali sistem pelayanan dan menderegulasi peraturan perizinan untuk memenuhi tuntutan dunia usaha, kemajuan teknologi, dan pasar global, agar tidak menjadi penghambat perkembangan usaha

dan/atau kegiatan.²¹³ Instruksi ini tidak serta-merta hadir atau ditetapkan begitu saja, melainkan ada hal-hal pemantik yang menjadi latar belakang semangat dilakukannya penataan kembali perizinan berusaha dari kementerian/lembaga sampai pemerintah daerah.

Jawabannya terletak pada jaminan kepastian dan kemudahan berusaha yang merupakan prasyarat elementer untuk kesuburan iklim investasi yang dicanangkan oleh pemerintah, dengan menysasar perbaikan pada empat elemen, yakni deregulasi, debirokratisasi, digitalisasi, dan pembenahan *regulatory delivery*.²¹⁴ Dalam konteks ini, reformasi perizinan dinilai menjadi gerbang utama untuk meyakinkan investor bahwa modal yang ditanam akan tumbuh di lingkungan usaha yang kondusif.²¹⁵ Begitupun dengan pelaku usaha, dapat memperoleh layanan mudah, efisien, dan berkepastian pada saat akan memulai atau menjalankan usahanya, sehingga diharapkan

²¹³ Lihat, Penjelasan Umum PP No. 24 Tahun 2018.

²¹⁴ Pertama, deregulasi dilakukan dengan melegislasi peraturan yang menghimpun beberapa peraturan yang telah eksisting menggunakan metode *omnibus law* sebagai payung hukum tunggal perizinan dan menyusun NSPK generik sebagai model bersama dari tingkat pusat sampai daerah. Kedua, debirokratisasi yakni dengan melakukan efisiensi proses bisnis melalui penguatan sinergitas sistem. Sinergitas tersebut meminimalisasi hambatan dalam implementasi (terutama pemenuhan izin komitmen) dan mewujudkan layanan perizinan yang lebih mudah (prosedur), proporsional (biaya), dan cepat. Ketiga, digitalisasi yang diwujudkan dengan “Satu Sistem, Satu Data” melalui proses integrasi layanan perizinan dengan optimalisasi SiCANTIK dan membuat *platform* yang lebih *user friendly*. Dan keempat, pembenahan *regulatory delivery*, dengan menciptakan tata kelola, akuntabilitas, dan budaya yang memberi ruang bagi terwujudnya lingkungan kebijakan, komitmen politik, dan kapasitas pelaksanaan yang selaras dengan semangat mewujudkan kepastian dan kemudahan berusaha. Lihat, Boedi Rheza, dkk., “Evaluasi Setahun OSS Studi Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 2018 di Daerah”. Laporan Final KPPOD. 2019. hlm. viii

²¹⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

akumulasinya mampu menghadirkan iklim berusaha dan investasi yang kondusif dan progresif.²¹⁶

Untuk mencapai ambisi tersebut, pemerintah rezim Joko Widodo giat menata perizinan sebagai bagian dari reformasi struktural. Hal ini dapat terbaca dari serangkaian kebijakan yang diambil pemerintah sejak September 2015 hingga tahun 2018, dimana telah diterbitkan 16 paket kebijakan ekonomi dengan deregulasi dan debirokratisasi perizinan ditempatkan sebagai instrumen pelaksanaan kebijakan, khususnya Paket Kebijakan Jilid XII²¹⁷ dan Jilid XVI.²¹⁸ Paket Kebijakan XII yang dikeluarkan

²¹⁶ Hal ini dilatar belakangi oleh dinamika kekuatan dan komposisi permainan dalam perekonomian global saat ini, seperti meningkatnya tensi perang dagang Amerika Serikat dengan Cina, serta persaingan negara-negara di Asia Tenggara dalam kerangka Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) menuntut Indonesia harus mampu menjamin efisiensi dan membangun kapasitas daya saing nasional, salah satunya melalui reformasi perizinan. Riset KPPOD mengenai Tata Kelola Ekonomi Daerah (TKED) di tahun 2016 yang diselenggarakan di 33 provinsi, menemukan permasalahan utama pada tata kelola ekonomi daerah, terutama di lingkup perizinan berusaha. Pelaku usaha di daerah memiliki persepsi yang buruk terhadap pelayanan perizinan diakibatkan ketidakjelasan standar waktu, tarif, syarat dan akses informasi. Selain itu, studi *World Bank* tentang *Ease of Doing Business* (EoDB) 2018 menggambarkan bahwa akumulasi jumlah prosedur, waktu, dan biaya yang harus dilalui pelaku usaha dalam menyelenggarakan usaha di suatu negara, menempatkan Indonesia pada peringkat 144 (indikator memulai usaha) dan peringkat 108 (izin-izin mendirikan bangunan) dari 190 negara. Lihat, Herman Nurcahyadi Suparman, dkk., "KPPOD Brief Edisi April-Juni 2018", *Artikel*, Jakarta Selatan, 2018, hlm. 3.

²¹⁷ Menteri Koordinator (Menko) Bidang Perekonomian Darmin Nasution (Periode 2014-2019), mengemukakan bahwa: "*Paket Kebijakan Ekonomi Jilid XII yang diumumkan Presiden Joko Widodo di Istana Merdeka, Kamis (18/4/2016) menyangkut 10 indikator tingkat kemudahan berusaha yang telah ditetapkan oleh Bank Dunia, yaitu: memulai usaha (starting business), perizinan terkait pendirian bangunan (dealing with construction permit), pembayaran pajak (paying taxes), akses perkreditan (getting credit), penegakan kontrak (enforcing contract), penyambungan listrik (getting electricity), perdagangan lintas negara (trading across borders), penyelesaian perkara kepailitan (resolving insolvency), dan perlindungan terhadap investor minoritas (protecting minority investors). Dari 10 indikator tersebut, total jumlah prosedur yang sebelumnya berjumlah 94 prosedur, dipangkas menjadi 49 prosedur. Begitu pula perizinan yang berjumlah 9 izin, dipangkas menjadi 6 izin*". Lihat, <https://setkab.go.id/inilah-pokok-pokok-paket-kebijakan-ekonomi-xii/>, diakses pada 19 Juli 2020, Pukul 11:25 WITA.

²¹⁸ Lihat, Boedi Rheza, dkk., *Loc. Cit.*

pada 29 April 2016 dalam rangka kemudahan berusaha, diharapkan mampu meningkatkan peringkat *Ease of Doing Business* (EoDB)²¹⁹ Indonesia melalui sejumlah perbaikan dari aspek peraturan maupun prosedur perizinan dan biaya, agar peringkat EoDB Indonesia terutama UMKM semakin meningkat.²²⁰ Sementara dengan nafas dan semangat yang sama dalam rangka penguatan perekonomian nasional, Paket Kebijakan XVI dikeluarkan sebagai salah satu strategi pemerintah menghadapi ekonomi global untuk menarik modal asing dan investasi ke Indonesia.²²¹

Sebagai bentuk tindak lanjut atas paket kebijakan dan visi pemerintah tersebut, maka diterbitkanlah Peraturan Presiden

²¹⁹ *Ease of Doing Business* (EoDB) atau Indeks Kemudahan Berbisnis adalah sebuah indeks yang dibuat oleh bank dunia. Peringkat yang tinggi menunjukkan peraturan untuk berbisnis yang lebih baik (biasanya lebih sederhana), dan kuatnya perlindungan atas hak milik. Penelitian empiris yang didanai oleh Bank Dunia ini menunjukkan bahwa efek dari perbaikan berbagai peraturan terhadap pertumbuhan ekonomi sangat besar.

Lihat, https://id.m.wikipedia.org/wiki/Indeks_Kemudahan_Berbisnis, diakses pada 8 Juli 2020, Pukul 14:30 WITA.

²²⁰ Lihat, Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO), "Paket Kebijakan Ekonomi & Simplikasi Regulasi Pusat-Daerah Dalam Mendukung Peningkatan Investasi Dan Pertumbuhan Ekonomi Nasional", *Police Brief*, Juni 2016, hlm. 4.

²²¹ Bentuk paket kebijakan ekonomi XVI terutama mencakup perluasan pemberian *tax holiday* dan dan relaksasi daftar negatif investasi (DNI). Kedua cakupan tersebut diharmonisasikan saling mendukung. Selain itu, Pemerintah juga melakukan evaluasi efektifitas kebijakan relaksasi DNI tahun 2018 apakah tujuan target investasi tercapai. Terakhir, pemerintah juga mengatur devisa hasil ekspor sumber daya alam (SDA). Sri Mulyani Indrawati selaku Menteri Keuangan menambahkan "*tax holiday* dalam bentuk OSS (*Online Single Submission*), dengan adanya penyederhanaan proses *tax holiday* hanya dalam waktu enam bulan kemarin kita sudah ada *new investment* sebesar lebih (Rp) 160 triliun masuk. Dengan adanya (Paket Kebijakan Ekonomi XVI) perluasan sektor dan KBLI kita harapkan kenaikannya akan lebih meningkat lagi". Lihat, www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/paket-kebijakan-ekonomi-xvi-diluncurkan/, diakses pada 19 Juli 2020, Pukul 16:20 WITA.

Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha,

"dengan pertimbangan bahwa:

- a. perkembangan jumlah, penyebaran, skala, maupun efisiensi kegiatan usaha merupakan penentu untuk pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja, pengurangan kemiskinan serta ketimpangan antar daerah maupun antar kelompok pendapatan;
- b. perizinan berusaha yang diterbitkan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk memulai, melaksanakan, dan mengembangkan kegiatan usaha, perlu ditata kembali agar menjadi pendukung dan bukan sebaliknya menjadi hambatan perkembangan kegiatan usaha;
- c. penataan kembali sebagaimana dimaksud dalam huruf b, diimplementasikan dalam bentuk pelayanan, pengawalan (*end to end*), dan peran aktif penyelesaian hambatan pelaksanaan berusaha melalui pembentukan Satuan Tugas pada tingkat nasional, kementerian/lembaga, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota;
- d. dalam rangka percepatan pelaksanaan berusaha di kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan industri, dan/atau kawasan sudah dilaksanakan dalam bentuk pemenuhan persyaratan (*checklist*);
- e. untuk penyederhanaan lebih lanjut perlu diatur dan ditetapkan kembali standar pelayanan pada kementerian/lembaga, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota, melalui reformasi peraturan yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan usaha;
- f. untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan untuk berusaha perlu menerapkan penggunaan teknologi informasi melalui Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission*)."²²²

²²² Lihat, konsideran Perpres No. 91 Tahun 2017.

Apabila ditelusuri muatan dalam Perpres tersebut, percepatan pelaksanaan berusaha dilakukan dalam dua tahap. Tahap pertama dengan membentuk satuan tugas dalam rangka melakukan pengawalan dan menyelesaikan hambatan, melakukan pemenuhan persyaratan (*checklist*) dalam pelaksanaan perizinan berusaha di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB), Kawasan Industri, dan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), termasuk penggunaan data *sharing* dan penyampaian yang tidak berulang di luar empat kawasan tersebut.²²³ Tahapan selanjutnya dengan melakukan reformasi/deregulasi terkait peraturan perizinan berusaha dan pelaksanaannya secara terintegrasi melalui sistem elektronik (*online single submission*).²²⁴ Kedua tahapan percepatan pelaksanaan perizinan berusaha tersebut saling berkesinambungan dan dapat dilakukan bersamaan dalam rangka memajukan iklim investasi dan kemudahan berusaha.

Selanjutnya, reformasi peraturan perizinan berusaha dilakukan secara masif, yakni melalui evaluasi terhadap pelaksanaan perizinan berusaha tidak terkecuali UMKM, yang merupakan tugas pejabat yang berwenang yaitu menteri ataupun

²²³ Lihat, Pasal 2 ayat (1) huruf a Perpres No. 91 Tahun 2017.

²²⁴ Lihat, Pasal 2 ayat (1) huruf b Perpres No. 91 Tahun 2017.

kepala lembaga, gubernur, maupun bupati/walikota.²²⁵ Pengevaluasian oleh satgas tersebut juga mencakup pembuatan rekomendasi untuk menderegulasi peraturan eksisting yang menjadi dasar hukum penerbitan perizinan berusaha yang telah berlaku sebelumnya.²²⁶

Sebagai tindak lanjut agenda reformasi perizinan berusaha tersebut, maka diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP OSS).²²⁷ PP OSS dilegislasikan dalam rangka menstimulasi percepatan dan peningkatan penanaman modal maupun berusaha, dengan melakukan reformasi perizinan berusaha agar tidak menjadi hambatan perkembangan usaha dan/atau kegiatan, dalam memulai, pelaksanaan, sampai pengembangannya.²²⁸ Tendensi reformasi peraturan terkait penanaman modal dan berusaha melalui penerbitan PP OSS ialah untuk memberikan alas legalitas terhadap perizinan berusaha yang terintegrasi melalui sistem elektronik, serta mensimplifikasi mekanisme perizinan dan

²²⁵ Lihat, Pasal 28 ayat (1) Perpres No. 91 Tahun 2017.

²²⁶ Lihat, Pasal 28 ayat (2) Perpres No. 91 Tahun 2017.

²²⁷ Presiden Joko Widodo menandatangani PP No. 24 Tahun 2018 tanggal 21 Juni 2018, sekaligus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 90 oleh Menkumham Yasonna H. Laoly.

Lihat, <https://www.jogloabang.com/ekbis/pp-24-2018-pelayanan-perizinan-berusaha-terintegrasi-secara-elektronik>, diakses pada 23 Juli 2020, Pukul 21:00 WITA.

²²⁸ Lihat, Penjelasan Umum PP No. 24 Tahun 2018.

persyaratannya di berbagai peraturan perundang-undangan eksisting dalam rangka memudahkan pelaku usaha.²²⁹

Dengan menelusuri alur kebijakan pemerintah maupun pembentukan regulasi dalam relasinya dengan penglegislasian PP OSS, maka ditemukan tendensi dan orientasi pembentukan PP OSS ialah sebagai satu dari serangkaian produk hukum dan kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah sejak tahun 2015 silam, dengan motif menggenjot pertumbuhan perekonomian nasional melalui perbaikan iklim investasi dan kemudahan berusaha. Sehingga jelas bahwa pembentukan PP OSS merupakan salah satu langkah strategis pemerintah dalam aspek deregulasi, untuk memberikan dasar hukum (legalitas) dan legitimasi atas serangkaian kebijakan yang menstimulasi kemudahan investasi dan berusaha dengan basis terintegrasi secara elektronik sebagaimana diupayakan pemerintah rezim ini.

2. Pengaturan Perizinan Lingkungan dan Izin Lingkungan Dengan Komitmen Dalam PP OSS

PP No. 24 Tahun 2018 (PP OSS) hadir dengan semangat reformasi perizinan berusaha, penataan kembali regulasi penanaman modal, sekaligus sebagai alas legalitas penerbitan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik (*online single submission*) yang merupakan serangkaian output kebijakan

²²⁹ *Ibid.*

pemerintah dalam menggenjot pertumbuhan ekonomi melalui investasi dan kemudahan perizinan berusaha. Semangat deregulasi yang dikemas PP OSS, juga berimplikasi pada pengaturan perizinan lingkungan dalam relasinya dengan penerbitan perizinan berusaha sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan eksisting (non-OSS), yakni UU PPLH, PP 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (PP Izin Lingkungan), dan Permen Lingkungan Hidup terkait di bawahnya. Namun, jika diperhatikan dalam konsiderannya, PP OSS tidak menjadikan UU PPLH sebagai dasar rujukan, begitupun dengan undang-undang sektoral lainnya,²³⁰ melainkan berangkat dari nafas Pasal 25 UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal²³¹ serta Pasal 6 dan Pasal 7 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah²³² (sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015).

²³⁰ Lihat, Pasal 85 PP No. 24 Tahun 2018 yang mengatur bahwa: *“Pelaksanaan reformasi peraturan perizinan berusaha terdiri atas perizinan berusaha pada: sektor ketenagalistrikan; pertanian; lingkungan hidup dan kehutanan; pekerjaan umum dan perumahan rakyat; kelautan dan perikanan; kesehatan, obat dan makanan; perindustrian; perdagangan; perhubungan; komunikasi dan informatika; keuangan; pariwisata; pendidikan dan kebudayaan; pendidikan tinggi; agama dan keagamaan; ketenagakerjaan; kepolisian; perkoperasian dan usaha mikro, kecil, menengah; dan ketenaganukliran.”*

²³¹ Pasal 25 ayat (4) UU No. 25 Tahun 2007 mengatur bahwa: *“Perusahaan penanaman modal yang akan melakukan kegiatan usaha wajib memperoleh izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dari instansi yang memiliki kewenangan, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.”* Dan ayat (5) menyatakan: *“Izin dimaksud pada ayat (4) diperoleh melalui pelayanan terpadu satu pintu.”*

²³² Pasal 6 UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa: *“Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.”* Sementara, pada Pasal 7 ayat (1) dan (2) mengatur bahwa: *“Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah, serta Presiden memegang tanggung jawab*

Upaya menstimulasi percepatan pelayanan perizinan berusaha melalui sistem OSS dalam cakupan pengaturan PP OSS sebagai alas legalitasnya meliputi reformasi peraturan terkait perizinan berusaha. Adapun secara *expressiv verbis* PP OSS mengatur hal tersebut dalam pengaturannya pada berbagai sektor terkait dengan cara sebagai berikut.

“Pasal 84

- (1) Dalam rangka percepatan pelayanan berusaha melalui sistem OSS dilakukan reformasi peraturan Perizinan Berusaha;
- (2) Reformasi peraturan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pengaturan kembali jenis perizinan, pendaftaran, rekomendasi, persetujuan, penetapan, standar, sertifikasi, atau lisensi;
 - b. penahapan untuk memperoleh perizinan; dan
 - c. pemberlakuan Komitmen pemenuhan persyaratan
- (3) Pengaturan kembali jenis perizinan, pendaftaran, rekomendasi, persetujuan, penetapan, standar sertifikasi, atau lisensi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dilakukan melalui:
 - a. pengklasifikasian;
 - b. penghapusan;
 - c. penggabungan;
 - d. perubahan nomenklatur; atau
 - e. penyesuaian persyaratan.
- (4) Penahapan untuk memperoleh perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b terdiri atas:
 - a. Pendaftaran;
 - b. pemberian Izin Usaha; dan
 - c. pemberian Izin komersial atau Operasional.
- (5) Pemberlakuan Komitmen pemenuhan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dilakukan untuk melaksanakan usaha dan/atau

akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah.”

kegiatan sesuai dengan izin usaha atau izin komersial atau operasional yang telah diterbitkan.”²³³

Jika ditelisik serangkaian mekanisme reformasi perizinan berusaha terhadap berbagai sektor dalam Pasal 84 PP OSS, maka akan ditemukan secara jelas bahwa reformasi yang dimaksud paling utama menysasar peraturan eksisting terkait perizinan yang akan dirubah, lalu menysasar perubahan secara struktural pada mekanisme perizinannya. Menilik kemudian pada Pasal 85 terkait sektor yang tercakup dalam reformasi perizinan dalam PP OSS, klaster lingkungan hidup dan kehutanan pun tidak luput dari serangkaian deregulasi dalam rangka mempermudah perizinan berusaha melalui reformasi perizinan tersebut.

Dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, perizinan merupakan salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Izin lingkungan memegang peranan penting sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha sekaligus mengintegrasikan prinsip perlindungan dan pengelolaan hidup bagi usaha yang wajib Amdal atau UKL-UPL.²³⁴ Karenanya, pemrakarsa usaha maupun kegiatan diwajibkan memenuhi ketentuan pengaturan izin

²³³ Lihat, Pasal 84 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) PP No. 24 Tahun 2018.

²³⁴ Lihat, Pasal 1 angka 35 UU No. 32 Tahun 2009.

lingkungan baik aspek substansi maupun prosedurnya secara ketat dan bertahap sebelum mendapatkan izin usaha/kegiatan.

Sementara, PP OSS mengatur izin lingkungan dengan komitmen, perihal yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup sebelumnya. Izin lingkungan dengan komitmen tersebut mengintervensi upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, khususnya esensi izin lingkungan sebagai instrumen preventif. Untuk melihat sejauh mana letak koherensi antara PP OSS dengan UU PPLH kumulatif dengan PP Izin Lingkungan dalam konteks perizinan, maka akan ditelisik pengaturan perizinan lingkungan dalam PP OSS, sebagai berikut.

a. Pendaftaran oleh Pelaku Usaha/Pemrakarsa

Pada dasarnya segala ketentuan yang terdapat dalam PP OSS ialah untuk mengintegrasikan perizinan berusaha secara elektronik ke dalam satu sistem (*Online Single Submission*). Sederhananya, PP OSS coba mensimplifikasi segala ketentuan pengaturan perizinan yang sebelumnya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan menjadi satu regulasi, yang orientasi dasarnya untuk memudahkan penerbitan izin usaha.

Prosesi awal yang perlu dilakukan oleh pelaku usaha/pemrakarsa ialah dengan melakukan pendaftaran

pada sistem OSS yang bisa diakses di halaman *website* [url:http://oss.go.id](http://oss.go.id). Adapun pelaku usaha selaku pemohon perizinan berusaha terdiri atas pelaku usaha perseorangan²³⁵ dan pelaku usaha non perseorangan. Pasal 6 ayat (3) PP OSS mengatur bahwa:

“Pelaku usaha non perseorangan terdiri dari perseroan terbatas; perusahaan umum; perusahaan umum daerah; badan hukum lainnya yang dimiliki oleh negara; badan layanan umum; lembaga penyiaran; badan usaha yang didirikan oleh yayasan; koperasi; persekutuan komanditer (*commanditaire vennootschap*); persekutuan firma (*vennootschap onder firma*); dan persekutuan perdata.”

Pelaku usaha mengakses laman OSS untuk melakukan pendaftaran dengan memasukkan:²³⁶

- 1) NIK bagi pelaku usaha perseorangan;²³⁷
- 2) Nomor pengesahan akta pendirian atau nomor pendaftaran bagi perseroan terbatas,

²³⁵ Pelaku usaha perseorangan yang dimaksud merupakan orang perorangan penduduk Indonesia yang cakap untuk bertindak dan melakukan perbuatan hukum. Lihat, Pasal 6 ayat (1) dan (2) PP No. 24 Tahun 2018.

²³⁶ Lihat, Pasal 21 ayat (2) PP No. 24 Tahun 2018.

²³⁷ Lihat, Pasal 22 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2018 yang mengatur bahwa: “Pelaku usaha perseorangan yang telah mendapatkan akses dalam laman OSS, melakukan pendaftaran dengan mengisi data paling sedikit: nama dan NIK; alamat tempat tinggal; bidang usaha; lokasi usaha; lokasi penanaman modal; besaran rencana penanaman modal; rencana penggunaan tenaga kerja; nomor kontak usaha dan/atau kegiatan; rencana permintaan fasilitas fiskal, kepabeanan, dan/atau fasilitas lainnya; dan NPWP pelaku usaha perseorangan.” Sementara pada ayat (2)-nya mengatur bahwa: “Pelaku usaha non perseorangan yang melakukan pendaftaran mengisi data minimal nama dan/atau nomor pengesahan akta pendirian atau nomor pendaftaran; bidang usaha; jenis penanaman modal; negara asal penanaman modal, dalam hal terdapat penanaman modal asing; lokasi penanaman modal; besaran rencana penanaman modal; rencana penggunaan tenaga kerja; nomor kontak badan usaha; rencana permintaan fasilitas perpajakan, kepabeanan, dan/atau fasilitas lainnya; NPWP pelaku usaha non perseorangan; dan NIK penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan.”

yayasan/badan usaha yang didirikan oleh yayasan, koperasi, persekutuan komanditer (*commanditaire vennootschap*), persekutuan firma (*vennootschap onder firma*), atau persekutuan perdata.

- 3) Dasar hukum pembentukan bagi perusahaan umum, perusahaan daerah, badan hukum lainnya yang dimiliki oleh negara, lembaga penyiaran publik, atau badan layanan umum.

Pelaku usaha yang telah melakukan pendaftaran dan pengisian data secara lengkap pada halaman OSS, akan dikonfirmasi dengan penerbitan Nomor Induk Berusaha (NIB) berbentuk tiga belas digit angka acak yang diberi pengaman dengan tanda tangan elektronik oleh sistem OSS.²³⁸ Selain sebagai identitas berusaha, NIB berfungsi sebagai komponen yang harus ada untuk mendapatkan izin usaha maupun izin operasional beserta pengurusan persyaratannya.²³⁹ Setelah menerbitkan NIB, Lembaga OSS juga menginformasikan fasilitas fiskal yang akan diperoleh berdasarkan bidang usaha dan nominal rencana penanaman modal yang akan dilakukan

²³⁸ Lihat, Pasal 24 ayat (1) dan (2) PP No. 24 Tahun 2018.

²³⁹ Lihat, Pasal 25 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2018.

pelaku usaha .²⁴⁰ NIB ini pula yang dijadikan dasar untuk mendapatkan izin dengan komitmen.

b. Penerbitan Izin Lingkungan dengan Komitmen

Penerbitan izin lingkungan dengan komitmen oleh lembaga OSS merupakan suatu bagian atau persyaratan tidak terpisahkan dari penerbitan izin usaha maupun izin komersial/operasional yang juga atas dasar komitmen.²⁴¹ Pelaku usaha yang telah mendapatkan Nomor Induk Berusaha (NIB) diharuskan untuk memiliki izin usaha. Penerbitan izin usaha kepada pelaku usaha diklasifikasikan berdasarkan pelaku usaha yang tidak memerlukan prasarana untuk menjalankan usahanya dan sebaliknya yang membutuhkan prasarana untuk pelaksanaannya, kepemilikan prasarana yang dikategorikan sudah disediakan atau tidak.²⁴² Prasarana dalam hal ini ialah penopang berjalannya usaha ataupun kegiatan, seperti gedung, pabrik, unit pengelolaan limbah dan lahan.²⁴³

Lembaga OSS menerbitkan izin usaha berdasarkan komitmen kepada pelaku usaha sebagaimana kategori di

²⁴⁰ Lihat, Pasal 30 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁴¹ Lihat, Pasal 1 angka 10 PP No. 24 Tahun 2018 yang menyatakan bahwa: *"Komitmen merupakan pernyataan pelaku usaha untuk memenuhi persyaratan izin usaha dan/atau izin komersial atau operasional."*

²⁴² Lihat, Pasal 31 PP No. 24 Tahun 2018.

²⁴³ Lihat, Pasal 31 dan Penjelasan Umum Pasal 31 PP No. 24 Tahun 2018.

atas, setelah menerbitkan izin lokasi, izin lokasi perairan, izin lingkungan, dan/atau Izin Mendirikan Bangunan (IMB), berdasarkan komitmen.²⁴⁴ Pengaturan perizinan berusaha dalam PP OSS coba mensimplikasi berbagai persyaratan yang sebelumnya diatur pada berbagai sektor perundang-undangan ke dalam satu regulasi dengan basis komitmen. Salah satunya ialah dengan mengintegrasikan izin usaha dan izin lingkungan dengan komitmen, perihal yang tidak dikenal sebelumnya dalam regulasi eksisting di bidang lingkungan hidup yang telah mengatur aspek perizinan lingkungan secara komprehensif, yakni pada UU PPLH, PP Izin Lingkungan, dan permen lingkungan hidup turunannya.

Dengan basis komitmen atau pernyataan untuk melengkapi persyaratan, pelaku usaha telah dapat memiliki izin lingkungan dengan komitmen kemudian diikuti dengan penerbitan izin usaha berdasarkan komitmen oleh lembaga OSS. Berdasarkan izin usaha dengan komitmen tersebut pelaku usaha diberikan kelowongan untuk melakukan beberapa kegiatan, antara lain:²⁴⁵

- 1) Bisa melakukan pengadaan tanah;
- 2) Perubahan atas luas lahan;

²⁴⁴ Lihat, Pasal 32 ayat (3) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁴⁵ Lihat, Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 24 Tahun 2018.

- 3) Membangun gedung dan pengoperasiannya (dikecualikan bagi usaha/kegiatan yang wajib Amdal, apabila belum merampungkan Amdal dan/atau rencana teknis pembangunan gedung);
- 4) Melakukan pengadaan peralatan atau sarana;
- 5) Pengadaan SDM;
- 6) Menyelesaikan sertifikasi atau kelaikan;
- 7) Uji coba produksi (*commisioning*); dan/atau
- 8) Pelaksanaan produksi.

Sementara, izin usaha maupun operasional tersebut belum berlaku efektif selama komitmen belum dipenuhi dan pelaku usaha belum melunasi biaya perizinan berusaha sebagaimana ditetapkan peraturan perundang-undangan.²⁴⁶

c. Pemenuhan Komitmen Izin Lingkungan

Pelaku usaha yang telah mendapatkan izin lingkungan dengan komitmen yang diterbitkan oleh lembaga OSS, wajib memenuhi komitmen atas izin tersebut. Adapun pemenuhan komitmen dilakukan dengan melengkapi dokumen lingkungan hidup, yakni Amdal bagi usaha yang wajib Amdal atau UKL-UPL bagi usaha yang wajib UKL-UPL.²⁴⁷

²⁴⁶ Lihat, Pasal 41 PP No. 24 Tahun 2018.

²⁴⁷ Lihat, Pasal 50 PP No. 24 Tahun 2018.

Pada hakikatnya Amdal dan UKL-UPL merupakan dokumen lingkungan hidup yang memuat kajian ilmiah terhadap dampak dan perampungannya menjadi prasyarat sebelum izin lingkungan diterbitkan. Sementara, PP OSS memungkinkan diterbitkannya izin lingkungan berdasarkan komitmen yang perampungannya dapat ditangguhkan setelah izin lingkungan dan izin usaha dengan komitmen diterbitkan.

Dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.26/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2018, mengklasifikasikan kewajiban pemenuhan komitmen yang berbeda dengan pengaturan Pasal 38 PP OSS terkait kelowongan melakukan kegiatan sebelum komitmen terpenuhi, yaitu:²⁴⁸

- “Komitmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1)²⁴⁹ mencakup kewajiban untuk:
- a. melengkapi Amdal bagi rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal;
 - b. melengkapi UKL-UPL bagi rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib UKL-UPL; dan
 - c. tidak melakukan kegiatan sebelum komitmen untuk melengkapi Amdal atau UKL-UPL telah dipenuhi.”²⁵⁰

²⁴⁸ Lihat, Pasal 4 ayat (2) Permen LHK No. P.26/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2018.

²⁴⁹ Maksudnya ialah Pasal 4 ayat (1) Permen LHK No. P.26/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2018 yang mengatur bahwa: “*Lembaga OSS menerbitkan Izin Lingkungan berdasarkan komitmen.*”

²⁵⁰ Walaupun penyusunan Permen LHK No. P.26/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2018 merupakan amanat dari PP OSS dan secara hirarkis peraturan perundang-undangan, derajatnya hanya sebagai peraturan teknis yang berada di bawah PP OSS (Peraturan Pemerintah), akan tetapi khusus mengenai pengaturan tentang kegiatan yang dapat dilakukan sebelum dokumen lingkungan hidup (Amdal atau UKL-UPL) dirampungkan, Pasal 4 ayat (2) Permen ini mengatur lain (tidak koheren)

Selain itu, kewajiban pemenuhan komitmen dalam Permen ini juga mengharuskan pelaku usaha untuk membuat pernyataan yang memuat:

“lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan tidak tumpang tindih dengan lokasi usaha dan/atau kegiatan eksisting yang sudah memiliki perizinan berusaha atau lokasi usaha dan/atau kegiatan yang sedang dalam proses untuk memperoleh perizinan berusaha, dan semua pernyataan yang diajukan dalam permohonan izin lingkungan tidak mengandung cacat hukum, kekeliruan, penyalahgunaan, serta ketidakbenaran dan/atau pemalsuan dokumen, data dan/atau informasi.”²⁵¹

d. Pemenuhan Komitmen Izin Lingkungan Dengan UKL-UPL

Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup atau biasa disingkat UKL-UPL diwajibkan bagi usaha maupun kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan.²⁵² Untuk memenuhi komitmen izin lingkungan dengan usaha yang wajib UKL-UPL, pelaku usaha wajib melengkapi sesuai formulir UKL-UPL, yang terdiri dari “deskripsi rencana usaha dan/atau kegiatan, dampak lingkungan yang akan terjadi, dan program pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup.”²⁵³

dengan Pasal 38 PP OSS yang melowongkan pelaku usaha untuk melakukan beberapa kegiatan sebelum dokumen lingkungan hidup dirampungkan.

²⁵¹ Lihat, Pasal 4 ayat (5) Permen LHK No. P.26/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2018.

²⁵² Lihat, Pasal 1 angka 12 UU No. 32 Tahun 2009.

²⁵³ Lihat, Pasal 51 ayat (1) dan (2) PP No. 24 Tahun 2018.

Pelaku usaha memenuhi komitmen dengan mengajukan UKL-UPL kepada pejabat yang berwenang, dalam hal ini ialah menteri, gubernur, maupun bupati/walikota terkait, yang mekanisme termasuk notifikasinya melalui sistem OSS dengan batas waktu maksimal sepuluh hari sejak penerbitan izin dengan komitmen.²⁵⁴ Kemudian pejabat yang berwenang memeriksa UKL-UPL tersebut dalam rentang waktu lima hari sejak diajukan pelaku usaha pada sistem OSS.²⁵⁵ Jika pemeriksaan tersebut hasilnya telah sesuai/baik, maka pejabat berwenang yang terkait memberikan rekomendasi atas UKL-UPL tersebut dan menyampaikan notifikasi melalui sistem OSS yang dapat diakses oleh pelaku usaha.²⁵⁶ Jika hasil pemeriksaan UKL-UPL tersebut mengharuskan ada perbaikan, pejabat yang berwenang terkait menyampaikannya kepada pelaku usaha untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu lima hari sejak diterimanya hasil pemeriksaan, serta proses pengajuan kembali kesemuanya melalui sistem OSS.²⁵⁷

Penetapan persetujuan rekomendasi UKL-UPL adalah tanda telah terpenuhinya komitmen yang melekat pada izin

²⁵⁴ Lihat, Pasal 52 PP No. 24 Tahun 2018.

²⁵⁵ Lihat, Pasal 53 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁵⁶ Lihat, Pasal 53 ayat (2) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁵⁷ Lihat Pasal 53 ayat (3) dan (4) PP No. 24 Tahun 2018.

lingkungan. Sementara, jika pejabat berwenang terkait tidak memberikan dalam rentan waktu lima hari tidak memberikan notifikasi berupa penetapan rekomendasi, maka dengan sendirinya rekomendasi UKL-UPL dianggap telah disetujui, begitupun dengan pemenuhan komitmen.²⁵⁸

e. Pemenuhan Komitmen Izin Lingkungan Dengan Amdal

Penyusunan Amdal diwajibkan bagi usaha maupun kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan.²⁵⁹

Dalam rangka memenuhi komitmen, pelaku usaha diwajibkan menyusun dokumen Amdal dalam rentan waktu maksimal 30 hari sejak penerbitan izin lingkungan oleh lembaga OSS.²⁶⁰

Adapun tahapan penilaian dokumen Amdal yakni melalui kegiatan “penyusunan Andal dan RKL-RPL yang berdasarkan formulir kerangka acuan (KA), penilaian Andal dan RKL-RPL, serta keputusan kelayakan.”²⁶¹

Dalam proses penyusunan dokumen Amdal, “pelaku usaha wajib mengikutsertakan masyarakat yang terkena dampak dan dapat pula melibatkan pemerhati lingkungan hidup.”²⁶² Pelibatan masyarakat maupun pemerhati lingkungan hidup yakni pada saat pengumuman rencana

²⁵⁸ Lihat, Pasal 53 ayat (6) dan (7) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁵⁹ Lihat, Pasal 1 angka 11 UU No. 32 Tahun 2009.

²⁶⁰ Lihat, Pasal 54 ayat (1) dan (2) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁶¹ Lihat, Pasal 54 ayat (3) dan Pasal 56 PP No. 24 Tahun 2018.

²⁶² Lihat, Pasal 55 ayat (1) dan (2) PP No. 24 Tahun 2018.

usaha maupun kegiatan melalui *website* OSS, media massa, maupun secara langsung pada rencana lokasi usaha, serta dilibatkan pada saat konsultasi publik.²⁶³ Lima hari pasca pengumuman rencana usaha dan/atau kegiatan, masyarakat berhak mengajukan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan, baik secara tertulis maupun melalui mekanisme lembaga OSS yang terkoneksi dengan pelaku usaha dan kepada pejabat berwenang yang terkait, dalam hal ini menteri, gubernur, maupun bupati/walikota yang berwenang.²⁶⁴

Selanjutnya, Andal dan RKL-RPL selesai disusun dengan mengacu formulir KA diajukan kepada pejabat terkait yang berwenang melalui Komisi Penilai Amdal (KPA) baik pada tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota berdasarkan kewenangannya.²⁶⁵ Hasil penilaian KPA tersebut yang menjadi dasar untuk memberikan rekomendasi kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan kepada pejabat berwenang terkait.²⁶⁶

Sebaliknya jika hasil penilaian KPA menyatakan Andal dan RKL-RPL yang diajukan belum sesuai dan perlu

²⁶³ Lihat, Pasal 55 ayat (3) dan (4) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁶⁴ Lihat, Pasal 55 ayat (5) dan (6) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁶⁵ Lihat, Pasal 57 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁶⁶ Lihat, Pasal 58 ayat (1) dan (2) PP No. 24 Tahun 2018.

perbaikan, maka akan dikembalikan kepada pemrakarsa usaha terkait untuk perbaikan.²⁶⁷ Dokumen yang telah diperbaiki kemudian diajukan kembali untuk dilakukan penilaian akhir oleh KPA.²⁶⁸ Selanjutnya, hasil penilaian akhir disampaikan dalam bentuk rekomendasi kepada pejabat terkait yang berwenang.²⁶⁹

Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, gubernur, atau bupati/wali kota berdasarkan rekomendasi hasil penilaian Andal dan RKL-RPL atau rekomendasi hasil penilaian akhir dari KPA, menetapkan keputusan kelayakan lingkungan hidup atau ketidaklayakan lingkungan hidup.²⁷⁰ Penetapan keputusan kelayakan lingkungan hidup merupakan bentuk pemenuhan dokumen Amdal sekaligus pemenuhan izin lingkungan dengan komitmen, sedangkan penetapan keputusan ketidaklayakan lingkungan hidup merupakan kegagalan pemenuhan dokumen Amdal dan izin lingkungan dengan komitmen yang diterbitkan oleh lembaga OSS dinyatakan batal.²⁷¹

²⁶⁷ Lihat, Pasal 58 ayat (3) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁶⁸ Lihat, Pasal 59 ayat (1) dan (2) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁶⁹ Lihat, Pasal 59 ayat (3) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁷⁰ Lihat, Pasal 60 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2018.

²⁷¹ Lihta, Pasal 60 ayat (2) dan (3) PP No. 24 Tahun 2018.

3. Inkohereni Izin Lingkungan Dengan Komitmen Dalam PP OSS dengan Instrumen Perizinan Dalam UU PPLH

Perizinan dalam UU PPLH merupakan salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang komprehensif dan berkesinambungan dalam UU PPLH, “meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, sampai penegakan hukum.”²⁷² Masing-masing dari aspek tersebut juga dispesifikasi dan dikategorisasi, termasuk aspek pengendalian yang terbagi menjadi tiga tahapan, yakni “pencegahan, penanggulangan, sampai pemulihan.”²⁷³ Instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup memegang peranan vital dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup untuk menyelenggarakan *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan)²⁷⁴ yang mencakup prinsip ekologis, ekonomis, dan sosio-politis sebagaimana diamanatkan konstitusi senafas dengan UU PPLH.

²⁷² Lihat, Pasal 4 UU No. 32 Tahun 2009.

²⁷³ Lihat, Pasal 13 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009.

²⁷⁴ Deklarasi Stockhloem 1972 maupun Deklarasi Rio 1992, masing-masing telah mencoba mengakomodir dua kepentingan yang diusung dengan apa yang disebut dengan *sustainable development*. *Sustainable development* pada dasarnya sama dengan *ecodevelopment* yang diartikan sebagai pembangunan dengan tidak mengorbankan kepentingan lingkungan atau senantiasa memperhatikan aspek lingkungan. *Ecodevelopment* diartikan dengan pembangunan berwawasan lingkungan, yang kemudian diakomodir dalam sistem kebijakan pengelolaan lingkungan di Indonesia melalui instrumen UU PPLH. *Sustainable development* diartikan sebagai upaya-upaya mencapai kesejahteraan tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk mencapai kesejahteraannya. Lihat, Moh. Fadli, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 153-154.

UU PPLH berkedudukan sebagai *umbrella act* atau *umbrella provision* yang merupakan landasan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan lingkungan hidup yang eksisting (*lex lata*) maupun yang akan dilegislasikan ke depan (*lex feranda*).²⁷⁵ Hal tersebut dipertegas dalam Pasal 44 UU PPLH²⁷⁶ yang memuat prinsip *green legislation*, yang mengatur bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang beririsan dengan lingkungan hidup harus tunduk dan berkesesuaian dengan prinsip-prinsip perlindungan maupun pengelolaan lingkungan hidup dalam UU PPLH. Oleh karena itu, seyogyanya pengaturan perizinan lingkungan dalam PP OSS juga harus mengikuti prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta harus berkesesuaian dengan ketentuan yang ada dalam UU PPLH, khususnya pengaturan perizinan lingkungan sebagai instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Pengaturan izin lingkungan dengan komitmen dalam PP OSS, terkhusus dalam relasinya dengan izin usaha berdasarkan komitmen mendegradasi upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang ditahankan UU PPLH. Lebih khusus, izin

²⁷⁵ Lihat, N.H.T. Siahaan, *Op. Cit.*, hlm. 153.

²⁷⁶ Pasal 44 UU No. 32 Tahun 2009 menyebutkan bahwa “setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini”.

lingkungan dengan komitmen bertentangan dengan pengaturan perizinan sebagai instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam UU PPLH, berlandaskan argumentasi sebagai berikut.

- a. Izin lingkungan dengan komitmen bertentangan dengan motivasi pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan sebagai esensi instrumen perizinan dalam UU PPLH.

Aspek paling krusial dari penglegislasian PP OSS ialah pengaturan izin usaha dengan komitmen, yang terintegrasi dengan izin lingkungan berdasarkan komitmen. Pemrakarsa suatu usaha dan/kegiatan dalam hal ini lebih diuntungkan, karena hanya dengan komitmen atau berupa pernyataan melengkapi persyaratan pada izin lingkungan, sudah dapat dijadikan dasar untuk mendapatkan izin usaha dengan komitmen. Berbanding terbalik dengan pihak pemrakarsa/pelaku usaha, regulasi izin lingkungan dengan komitmen tersebut malah berbenturan dengan prinsip-prinsip serta upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, termasuk semangat pembangunan berkelanjutan yang digaungkan konstitusi.

Ancaman paling nyata dalam muatan PP OSS terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, terletak pada Pasal 38 yang memberikan kelonggaran pelaku usaha untuk melakukan beberapa kegiatan hanya dengan izin

usaha dan izin lingkungan berdasarkan komitmen. Komitmen yang harus dipenuhi oleh pemrakarsa usaha dan/atau kegiatan yang berkaitan dengan izin lingkungan dalam hal ini ialah “melengkapi dokumen lingkungan hidup, yakni Amdal atau UKL-UPL.”²⁷⁷ Implikasinya, walaupun belum merampungkan Amdal atau UKL-UPL, pemrakarsa usaha dan/atau kegiatan hanya dengan izin lingkungan berdasarkan komitmen tersebut sudah bisa melakukan pengadaan tanah, perubahan luas lahan, sampai uji coba dan pelaksanaan produksi, serta kegiatan lainnya sebagaimana dimuat dalam Pasal 38 PP OSS.

Pengaturan izin lingkungan berdasarkan komitmen tersebut setidaknya-tidaknya mendestruksi esensi izin lingkungan dalam UU PPLH sebagai instrumen yuridis administratif berupa ketetapan pemerintah (*beschikking*), sekaligus sebagai instrumen pencegahan terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Menurut Prajudi Atmosudirjo, izin atau *vergunning* (termasuk izin lingkungan) sebagai *beschikking* merupakan dispensasi dari suatu larangan dalam suatu peristiwa yang khusus (*relaxatie legis*). Dispensasi berangkat dari ketentuan yang secara fundamental mengatur bahwa suatu perbuatan dilarang,

²⁷⁷ Lihat, Pasal 50 PP No. 24 Tahun 2018.

sedangkan izin berangkat dari ketentuan yang secara fundamental tidak dilarang tetapi untuk pelaksanaannya harus melalui/memenuhi prosedur tertentu.²⁷⁸ Dalam kaitannya dengan pelaksanaan suatu usaha dan/atau kegiatan yang berdampak terhadap lingkungan juga tidak dilarang selama pemrakarsa menaati seluruh prosedur yang harus dilalui, yakni ketentuan perizinan lingkungan sebagaimana diatur UU PPLH. Izin lingkungan berdasarkan komitmen juga tidak sesuai dengan konsep *beschikking* karena bukan merupakan instrumen yuridis yang bersifat final, sebab masih berpotensi batal apabila komitmen yang melekat padanya tidak terpenuhi.

Untuk mengakomodir semangat perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pengintegrasian dengan pelaksanaan usaha dan/atau kegiatan, pemrakarsa usaha diharuskan menyusun dokumen lingkungan hidup (Amdal/UKL-UPL) yang menjadi alas kajian ilmiah terhadap dampak untuk memutuskan apakah suatu kegiatan memenuhi kriteria layak atau tidak layak diberikan izin lingkungan. Orientasinya ialah untuk mengendalikan perbuatan konkret pelaku usaha agar dalam pelaksanaan

²⁷⁸ Phillipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 143.

usaha dan/atau kegiatannya tidak melakukan perusakan dan/atau pencemaran lingkungan. Dalam hal ini, izin lingkungan tidak hanya sekedar proses administrasi penerbitan izin usaha dan/atau kegiatan, tetapi secara teknis juga sebagai sistem perlindungan lingkungan di setiap tahapan usaha dan/atau kegiatan (pra-konstruksi, konstruksi, operasi, dan pasca operasi) yang disusun, dinilai, dan diputuskan pada tahap perencanaan, serta diimplementasikan pada pelaksanaan usaha dan/atau kegiatan. Hal tersebut merupakan representasi izin lingkungan sebagai instrumen preventif/pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana diakomodir dalam UU PPLH.

Oleh karenanya, izin lingkungan dengan komitmen dalam PP OSS yang melowongkan beberapa kegiatan sebelum pelaksanaan prosedur perizinan lingkungan yakni perampungan Amdal atau UKL-UPL merupakan sebuah konsep perizinan yang cacat, sekaligus tidak mengakomodir semangat pencegahan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang merupakan esensi perizinan lingkungan dalam UU PPLH.

- b. Izin lingkungan dengan komitmen mengabaikan integrasi Amdal, izin lingkungan, dan izin usaha

Semangat baru yang dibawa dalam pelegislasian UU PPLH dibandingkan UU lingkungan hidup sebelumnya yakni dengan memaksimalkan pengendalian dampak lingkungan hidup melalui instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan, dalam relasinya dengan pembangunan atau pelaksanaan usaha dan/atau kegiatan. Dari 12 instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang diregulasi UU PPLH, pendayagunaan instrumen perizinan lingkungan dan integrasinya dengan Amdal dan UKL-UPL merupakan salah satu instrumen untuk memaksimalkan upaya pengendalian dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Menempatkan izin lingkungan selaku instrumen preventif pada tahap perencanaan, penting untuk memastikan bahwa pertimbangan perlindungan lingkungan hidup yang dituangkan dalam dokumen Amdal atau UKL-UPL telah diintegrasikan dengan izin usaha dan/atau kegiatan.

Salah satu karakteristik penguatan instrumen perizinan lingkungan dalam UU PPLH yaitu pengintegrasian dengan Amdal atau UKL-UPL. Jika diperhatikan dalam Pasal 36 UU PPLH, jelas diatur bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang diklasifikasikan wajib Amdal atau UKL-UPL, wajib juga

memiliki izin lingkungan. Izin lingkungan akan diterbitkan jika telah ada basis keputusan kelayakan lingkungan hidup pada usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal, atau dalam bentuk rekomendasi bagi usaha dan/kegiatan yang wajib UKL-UPL. Keputusan kelayakan lingkungan hidup pada Amdal atau rekomendasi bagi UKL-UPL merupakan hasil kajian dan telaah secara sistematis dan komprehensif terhadap dampak dari rencana suatu usaha dan/atau kegiatan yang kemudian diintegrasikan dengan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang direpresentasikan dalam rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup (RKL-RPL), baik dalam dokumen Amdal ataupun UKL-UPL.

Urgensi pengintegrasian izin lingkungan dengan Amdal atau UKL-UPL, dapat dilihat pada Pasal 37 UU PPLH yang mengatur bahwa menteri, gubernur, atau bupati/walikota (pejabat yang berwenang) wajib menolak permohonan izin lingkungan yang tidak dilengkapi Amdal atau UKL-UPL. Nampak juga fungsi izin lingkungan sebagai patokan dalam hal pelaksanaan usaha dan/atau kegiatan serta integrasinya dengan Amdal atau UKL-UPL, dimana penanggung jawab usaha yang tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana ditetapkan dalam dokumen Amdal atau UKL-UPL maka izin

lingkungannya dibatalkan.²⁷⁹ Artinya, muatan pasal ini ingin mempertegas bahwa tidak ada pembenaran untuk melakukan suatu usaha dan/atau kegiatan tanpa didasari kajian dan tuntunan dokumen Amdal atau UKL-UPL terlebih dahulu.

Jika ditelisik lebih lanjut, integrasi izin lingkungan dengan Amdal atau UKL-UPL, juga terkoneksi dengan penerbitan izin usaha. Pasal 40 UU PPLH mempertegas hal tersebut, bahwa untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan persyaratannya ialah harus ada izin lingkungan terlebih dahulu. Relasi ketiganya ialah Amdal atau UKL-UPL mengintegrasikan pertimbangan lingkungan hidup dalam suatu rencana proyek usaha dan/atau kegiatan, sementara izin lingkungan yang diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup (Amdal) atau rekomendasi (UKL-UPL) berperan sebagai instrumen pencegahan melalui pendekatan *command and control* (atur dan awasi).²⁸⁰ Pendekatan *command and control* dalam izin lingkungan direpresentasikan dengan muatan berupa kewajiban-kewajiban yang harus ditaati oleh pelaku usaha, serta secara sepihak menjadi keharusan pelaku usaha untuk

²⁷⁹ Lihat, Pasal 37 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009.

²⁸⁰ Lihat, Putusan MA No. 27 P/HUM/2016, hlm. 34.

menjalankannya ketika izin usaha telah diterbitkan dan pelaksanaan usaha dan/atau kegiatannya telah berjalan.

Lalu jika dikaitkan dengan relevansi pengaturan izin lingkungan dengan komitmen dalam PP OSS, integrasi Amdal, izin lingkungan, dan penerbitan izin usaha menjadi bias. Pelaksanaan kegiatan awal dari pengadaan tanah, sarana, SDM, uji coba dan pelaksanaan produksi sebagai kemudahan yang diberikan kepada pelaku usaha berdasarkan izin lingkungan dan izin usaha dengan komitmen, berimplikasi pada terdestruksinya esensi Amdal dan izin lingkungan. Pelowongan kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 38 PP OSS tersebut, selain bertentangan dengan motivasi pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, juga setidaknya mengenyampingkan marwah Pasal 36, Pasal 37, dan Pasal 40 UU PPLH sebagaimana dijelaskan di atas. Pelaksanaan kegiatan awal tersebut, tanpa didasari kajian Amdal atau UKL- UPL yang memuat informasi mendalam terkait dampak lingkungan yang berpotensi ditimbulkan suatu usaha dan/atau kegiatan serta upaya pengendaliannya (aspek teknologi, sosial, dan kelembagaan), mengaburkan standarisasi layak atau tidak layaknya kegiatan tersebut dilaksanakan serta kumulasi potensi dampaknya terhadap lingkungan sekitar.

Sehingga idealnya untuk menjalankan suatu usaha/kegiatan harus terlebih dahulu berdasarkan kajian kelayakan lingkungan Amdal atau rekomendasi kajian UKL-UPL, yang kemudian menjadi dasar penerbitan izin lingkungan sebagai prasyarat penerbitan izin usaha (terintegrasi). Urgensitas pengintegrasian tersebut dipertegas dalam Pasal 37 UU PPLH yang mengatur bahwa pejabat yang berwenang wajib menolak permohonan izin lingkungan yang tidak dilengkapi Amdal atau UKL. Bahkan dipertegas dengan ancaman pidana pada Pasal 109 dan Pasal 111 UU PPLH, yang mengatur larangan bagi setiap orang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan, serta terhadap pejabat yang menerbitkan izin lingkungan tanpa Amdal atau UKL-UPL dan yang menerbitkan izin usaha tanpa dilengkapi izin lingkungan.

Penerbitan izin lingkungan dengan komitmen yang menjadi basis penerbitan izin usaha dengan komitmen sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP OSS yang diikuti kelowongan kegiatan dalam Pasal 38 PP OSS, jelas bertentangan dengan pengaturan perizinan dalam UU PPLH. Pengalihan izin lingkungan hanya berdasarkan komitmen tidak dapat dibenarkan karena tidak mengakomodir semangat perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, khususnya

karena mengesyampingkan integrasi Amdal dengan izin lingkungan yang masing-masing merupakan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam UU PPLH. Oleh karena itu, konsep izin lingkungan dan izin usaha dengan komimen sebagaimana diatur dalam Pasal 32 PP OSS serta kelowongan kegiatan pada Pasal 38 PP OSS harus ditinjau ulang dan menurut penulis sebaiknya dihapuskan.

G. Perubahan Pengaturan Perizinan Lingkungan dalam UU Cipta Kerja

Tanggal 2 November 2020 menjadi momentum sejarah dilakukannya manuver politik perundang-undangan oleh Pemerintah bersama DPR RI yang ditandai dengan pengesahan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.²⁸¹ Manuver pelegislasian UU Cipta Kerja mengadopsi metode baru yang tidak dikenal dalam mazhab pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang disebut dengan metode *Omnibus Law* atau *Omnibus Bill*²⁸².

²⁸¹ Sidang paripurna pengesahan RUU Cipta Kerja antara DPR dan Pemerintah dilakukan pada 5 Oktober 2020 sebelumnya yang sarat akan resistensi penolakan berbagai lapisan masyarakat hampir di seluruh Indonesia. Momentum pengesahan RUU maupun UU Cipta Kerja tersebut berlangsung sementara Penulis tengah dalam proses merampungkan penelitian/penyusunan Skripsi tentang OSS.

²⁸² Dalam *Black's Law Dictionary* mendefinisikan *omnibus bill* sebagai "A legislative bill including in one act various separate and distinct matters, and frequently one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment". Dapat diterjemahkan sebagai "Sebuah RUU dalam satu bentuk yang mengatur bermacam-macam hal yang terpisah dan berbeda, dan seringkali menggabungkan sejumlah subjek yang berbeda dalam satu cara, sedemikian rupa sehingga dapat memaksa eksekutif untuk menerima ketentuan yang tidak disetujui atau juga membatalkan seluruh pengundangan". Konsep ini pada dasarnya berasal dari Amerika dan Inggris yang dikenal sebagai negara *common law*. Lihat, Novianto Murti Hantoro, "Omnibus Law",

Tendensinya serupa dengan pelegislasian PP OSS yang menginginkan simplifikasi perizinan berusaha dan peningkatan penanaman modal asing di Indonesia, dengan cara mengatasi tumpang tindih regulasi dengan menyatukannya dalam satu produk hukum perundang-undangan. Hal tersebut terbaca dalam Pasal 1 angka 1 UU Cipta Kerja, yang mendefinisikan Cipta Kerja sebagai “upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional”.

Dengan menggunakan metode *Omnibus Law* atau *Omnibus Bill*, pembentukan UU Cipta Kerja kemudian menimbulkan pertanyaan.²⁸³ Apakah undang-undang ini merupakan undang-undang baru ataukah perubahan atas undang-undang yang lama. Namun keduanya tidak terjawab, karena apabila dikatakan undang-undang baru isinya adalah perubahan atas undang-undang lama, pun demikian tidak dapat dikatakan sebagai perubahan atas

Parliamentary Review Vol. III No. 1 (2020), Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, hlm. 3.

²⁸³ Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan/UU PPP (sebagaimana diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019) tidak mengatur terkait metode *Omnibus Law* atau *Omnibus Bill* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Artinya secara normatif, *omnibus law* atau *omnibus bill* tidak mempunyai alas legalitas, sebagaimana diatur dalam UU PPP sebagai landasan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diamanatkan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945.

undang-undang lama karena nomenklatur penamaannya tidak memuat perubahan 79 undang-undang yang diubahnya.²⁸⁴ Artinya, subjek pengaturan dalam suatu undang-undang yang selama ini menganut *single subject clause rule*, dengan *omnibus law* yang diadopsi dalam UU Cipta Kerja bergeser menjadi *multi subject clause rule* karena muatannya menganulir banyak kluster maupun pasal yang terdapat dalam 79 undang-undang eksisting.²⁸⁵ Secara tendensius, politik hukum 79 undang-undang eksisting yang dideregulasi dalam UU Cipta Kerja ikut diseragamkan dengan motif kemudahan berusaha dan investasi.

Di samping alas legalitas pembentukannya yang tidak diakui dalam mazhab pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, proses pembentukan UU Cipta Kerja pun cenderung terburu-buru dari segi waktu dan proses pelegislasian. Implikasinya secara prosedur, penyusunan RUU Cipta Kerja sangat minim akses dan partisipasi publik, serta minim transparansi. Pasal 96 UU No. 12

²⁸⁴ Lampiran II BAB IV UU No. 12 Tahun 2011 (UU PPP) mengatur perancangan undang-undang dengan menggunakan format sebagai berikut: (a) rancangan undang-undang pada umumnya, (b) rancangan undang-undang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang, (c) rancangan undang-undang pengesahan perjanjian internasional yang tidak menggunakan Bahasa Indonesia sebagai salah satu bahasa resmi, (d) rancangan undang-undang perubahan undang-undang, (e) rancangan undang-undang pencabutan undang-undang, (f) ... dan seterusnya. Dari beberapa klasifikasi format rancangan undang-undang tersebut, tidak bisa ditentukan secara konkret rancangan mana yang digunakan dalam pembentukan UU Cipta Kerja yang menggunakan metode *omnibus law*. Dari segi sistem dan norma hukum sebagaimana diatur dalam UU PPP, belum ada peraturan perundang-undangan yang mencabut berbagai undang-undang dan bahkan mengubah muatan baik sebagian atau secara keseluruhan.

²⁸⁵ Lihat, Departemen Kajian Strategis BEM Kema Unpad 2020 Kabinet Eksplorasi Makna, "Catatan Kritis Omnibus Law Membedah RUU Cipta Kerja", kema.unpad.ac.id, hlm. 8-11.

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) secara tegas menyatakan bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan harus melibatkan masyarakat atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan terkait. Oleh karena itu, merupakan kewajiban pemerintah untuk memudahkan akses masukan dan pelibatan masyarakat dalam penyusunan RUU Cipta Kerja. Konsekuensi tidak terpenuhinya perihal tersebut, ialah munculnya resistensi penolakan RUU Cipta Kerja di seluruh Indonesia yang melibatkan berbagai lapisan masyarakat, dari mahasiswa, buruh, dan masyarakat umum lainnya. Pengesahan RUU Cipta Kerja menjadi UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, mengkonfirmasi terjadinya *fraud legislation* (kejahatan pembentukan peraturan perundang-undangan), karena berego sektoral serta prosedur dan metodenya tidak berlandaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara sah di Indonesia.

Selain proses pembentukannya yang cenderung “*ugal-ugalan*” (cacat formil), secara substansi UU Cipta Kerja juga melakukan banyak manuver, termasuk dalam pengaturan klaster lingkungan hidup. Pengesahan UU Cipta Kerja berimplikasi pada deregulasi beberapa muatan dalam UU PPLH, khususnya terkait perizinan lingkungan. Adapun tendensi pelegislasian dan perubahan

pengaturan perizinan lingkungan pasca disahkannya UU Cipta Kerja ialah sebagai berikut.

1. Perpanjangan Nafas dari PP OSS dengan Tendensi Kemudahan Berusaha dan Meningkatkan Investasi

Jika pada pembahasan sebelumnya telah dijelaskan secara panjang lebar terkait tendensi pelegislasian PP OSS yang menghendaki peningkatan penanaman modal (investasi) dan simplifikasi perizinan berusaha yang diintegrasikan secara elektronik, maka pengesahan UU Cipta Kerja merupakan bukti konkret yang mengkonfirmasi tendensi ego sektoral ekonomi dalam paradigma pembangunan pemerintah secara *continue*. UU Cipta Kerja hadir sebagai akumulasi paket kebijakan ekonomi sekaligus alas legalitas bagi upaya penciptaan kerja melalui upaya kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi maupun usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, serta investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.²⁸⁶ Dalam hal ini, UU Cipta Kerja memberikan legitimasi kebijakan pemerintah sebelumnya yang cakupannya lebih luas dan secara hierarkis peraturan perundang-undangan kekuatan yuridisnya pun lebih kuat.

²⁸⁶ Lihat, Pasal 1 angka 1 UU No. 11 Tahun 2020.

Benang merah dari serangkaian kebijakan dan produk hukum berego sektoral ekonomi yang diupayakan pemerintah terakumulasi dengan pengesahan UU Cipta Kerja. Serupa dengan PP OSS, tendensi paling dominan dalam pelegislasian UU Cipta Kerja ialah dalam rangka meningkatkan ekosistem investasi dan kemudahan kegiatan berusaha sebagai jawaban untuk menciptakan dan memluas lapangan kerja.²⁸⁷ Penciptaan lapangan kerja yang ditargetkan dengan menysar penyederhanaan perizinan berusaha, persyaratan investasi, kemudahan berusaha, riset dan inovasi, pengadaan lahan, dan kawasan ekonomi.²⁸⁸

“Undang-Undang tentang Cipta Kerja mencakup yang terkait dengan:

- a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b. peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja;
- c. kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan Koperasi dan UMK-M; dan
- d. peningkatan investasi pemerintah dan percepatan proyek strategis nasional.”²⁸⁹

Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha dilakukan melalui upaya meliputi “penerapan perizinan berusaha berbasis risiko; penyederhanaan persyaratan dasar perizinan

²⁸⁷ Lihat, Penjelasan Umum UU No. 11 Tahun 2020.

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.*

berusaha; penyederhanaan perizinan berusaha sektor; dan penyederhanaan persyaratan investasi.”²⁹⁰

2. Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Terhadap Lingkungan

Tuntutan untuk menciptakan iklim kemudahan berusaha dan peningkatan penanaman modal yang dicitakan dalam pelegislasian UU Cipta Kerja, mengarahkan pada upaya penyederhanaan perizinan berusaha melalui penerapan perizinan berusaha berbasis risiko. Perizinan berusaha berbasis risiko merupakan “metode standar berdasarkan tingkat risiko suatu kegiatan usaha dalam menentukan jenis perizinan berusaha dan kualitas dan/atau frekuensi pengawasan”.²⁹¹ Secara kausal sistem ini menghendaki penyederhanaan penyelenggaraan perizinan berusaha dengan memangkas kegiatan usaha yang wajib memiliki izin dan menyesuaikan pelaksanaannya pada sistem perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik (OSS).²⁹²

Perizinan berbasis risiko didasarkan pada penetapan tingkat risiko dan peringkat skala kegiatan usaha dari indikator penilaian tingkat bahaya dan potensi terjadinya bahaya.²⁹³ Penilaian tingkat bahaya tersebut mencakup empat aspek,

²⁹⁰ Lihat, Pasal 6 UU No. 11 Tahun 2020.

²⁹¹ Lihat, Penjelasan Umum UU No. 11 Tahun 2020.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ Lihat, Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU No. 11 Tahun 2020.

termasuk lingkungan serta pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya dengan memperhitungkan “jenis kegiatan usaha; kriteria kegiatan usaha; lokasi kegiatan usaha; keterbatasan sumber daya; dan/atau risiko volatilitas”.²⁹⁴ Sementara, penilaian potensi terjadinya bahaya dikelompokkan berdasarkan indikator “hampir tidak mungkin terjadi; kemungkinan kecil terjadi; kemungkinan terjadi; atau hampir pasti terjadi”.²⁹⁵ Akumulasi dari keduanya ialah dengan ditetapkannya kegiatan usaha dengan klasifikasi “kegiatan usaha berisiko rendah; kegiatan usaha berisiko menengah; atau kegiatan usaha berisiko tinggi”.²⁹⁶

Jika merujuk dalam Naskah Akademik (NA) RUU Cipta Kerja,²⁹⁷ orientasi dari ketentuan terkait perizinan berbasis risiko tersebut ialah untuk mengubah pendekatan yang digunakan, dari pendekatan regulasi (*licence approach*) menjadi pendekatan berbasis risiko (*risk based approach*). Rasionalisasi dari perubahan tersebut berangkat dari penilaian bahwa peletakan perizinan sebagai bentuk kewajiban pelaku usaha untuk menjalankan kegiatan usahanya secara legal (*license approach*), yang secara kuantitas banyaknya jumlah atau jenis perizinan berusaha yang diwajibkan kepada pelaku usaha dianggap

²⁹⁴ Lihat, Pasal 7 ayat (2), (3), (4), dan (5) UU No. 11 Tahun 2020.

²⁹⁵ Lihat, Pasal 7 ayat (6) UU No. 11 Tahun 2020.

²⁹⁶ Lihat, Pasal 7 ayat (7) UU No. 11 Tahun 2020.

²⁹⁷ Naskah Akademik (NA) yang dapat diakses dan dirujuk ialah NA RUU Cipta Lapangan Kerja Luwansa, 20 Januari 2020 BPHN 16.21.

membebani kegiatan usaha serta mengakibatkan proses bisnis menjadi tidak efektif dan efisien.²⁹⁸

Pendekatan berbasis risiko (*risk based approach*) menekankan pertimbangan tingkat risiko atas setiap kegiatan usaha yang dilakukan, dengan konsekuensi kontrol pemerintah yang lebih ketat terhadap eskalasi potensi risiko yang ditimbulkan suatu aktivitas bisnis tertentu yang lebih tinggi.²⁹⁹ Traavik dan Lim dalam Wahyu Yun Santoso berpandangan bahwa “secara kontekstual, berbeda dengan dampak/*impact* yang bersifat pasti terjadi (*certain to occur*), risiko berkaitan dengan aktivitas/kejadian yang memiliki kemungkinan untuk terjadi (*may possibly occur*)”.³⁰⁰ Implikasinya, potensi terjadinya risiko antara kegiatan satu dan yang lainnya akan sangat beragam sehingga akan sulit menetapkan kriteria rigid sebagai titik acuan terhadap probabilitas tingkatan risiko yang dihadapi.

Ketentuan dalam UU Cipta Kerja memilah persyaratan perizinan berusaha yang dibebankan kepada pelaku usaha berdasarkan tingkatan risiko kegiatan/usaha yang dijalankan. Untuk kegiatan usaha berisiko rendah hanya berupa pemberian nomor induk berusaha (NIB) sebagai bentuk legalitas

²⁹⁸ Lihat, Naskah Akademik RUU Cipta Lapangan Kerja, Luwansa versi 20 Januari 2020 BPHN 16.21, hlm. 87.

²⁹⁹ Hal tersebut juga berimplikasi pada semakin banyaknya jumlah perizinan yang dibutuhkan atau inspeksi yang dilakukan. Lihat, *Ibid.*, hlm. 88.

³⁰⁰ Lihat, Wahyu Yun Santoso, “Anotasi Hukum UU Cipta Kerja di Aspek Lingkungan Hidup (Perubahan UU PPLH)”, www.researchgate.net, hlm. 2.

pelaksanaan kegiatan berusaha bersangkutan.³⁰¹ Pada kategori kegiatan usaha berisiko menengah, dikelompokkan dengan skala rendah dan tinggi.³⁰² Kegiatan usaha berisiko menengah rendah hanya dibebankan pengurusan NIB dan sertifikat standar, yaitu berupa pernyataan pelaku usaha untuk memenuhi standar usaha dalam rangka menjalankan kegiatan usahanya.³⁰³ Sementara, untuk kegiatan usaha berisiko menengah tinggi berupa pemberian NIB dan sertifikat standar yang diterbitkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (sesuai kewenangannya) berdasarkan hasil verifikasi pemenuhan standar pelaksanaan kegiatan usaha oleh pelaku usaha.³⁰⁴ Nomenklatur izin baru ditemui pada kegiatan usaha berisiko tinggi yang merupakan bagian dari perizinan berusaha selain NIB.³⁰⁵ Dalam konteks ini, izin didefinisikan sebagai bentuk “persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah untuk pelaksanaan kegiatan usaha yang wajib dipenuhi oleh Pelaku Usaha sebelum melaksanakan kegiatan usahanya”.³⁰⁶

³⁰¹ Lihat, Pasal 8 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2020.

³⁰² Lihat, Pasal 9 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2020.

³⁰³ Lihat, Pasal 9 ayat (2) dan (4) UU No. 11 Tahun 2020.

³⁰⁴ Jika kegiatan usaha berisiko menengah memerlukan pemenuhan standar usaha dan standar produk, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menerbitkan sertifikat standar usaha dan sertifikat standar produk berdasarkan hasil verifikasi pemenuhan standar. Lihat, Pasal 9 ayat (3), (5), dan (6) UU No. 11 Tahun 2020.

³⁰⁵ Lihat, Pasal 10 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2020.

³⁰⁶ Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah menerbitkan sertifikat standar usaha dan sertifikat standar produk terhadap kegiatan usaha berisiko tinggi yang memerlukan pemenuhan standar usaha dan standar produk berdasarkan hasil verifikasi pemenuhan standar. Lihat, Pasal 10 ayat (2) dan (3) UU No. 11 Tahun 2020.

Implikasi dari rekonsepsi kegiatan usaha berbasis izin (*licence approach*) menjadi perizinan berusaha berbasis risiko (*risk based approach*) yang dipertegas dengan penerapan standar yang diklasifikasi sebagaimana dijelaskan sebelumnya ialah penggunaan izin yang hanya ditujukan untuk kegiatan usaha yang memiliki risiko tinggi saja, termasuk dalam aspek lingkungan hidup. Untuk kegiatan berisiko rendah hanya diwajibkan untuk melakukan pendaftaran dalam rangka mendapatkan NIB, sedangkan yang berisiko menengah dibebankan standarisasi.

Dalam konteks lingkungan hidup, yang sebelumnya diwajibkan pemenuhan izin lingkungan untuk usaha yang wajib UKL-UPL, kini hanya dibebankan dengan pemenuhan standar. Penerapan standar dan izin lingkungan pada Amdal hanya diperuntukkan bagi usaha yang memiliki risiko tinggi,³⁰⁷ dengan penyederhanaan prosedur dan memangkas waktu pengurusan sebagaimana juga dikendaki oleh PP OSS. Kumulasinya ialah terdapat relasi yang kuat antara perizinan berusaha berbasis risiko dengan penyederhaan persyaratan perizinan berusaha, spesifik pada pengubahan izin lingkungan menjadi persetujuan

³⁰⁷ Lihat, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, "Omnibus Law (Cipta Lapangan Kerja)", Bahan Rapat Terbatas, Bogor, 27 Desember 2019, slide 4.

lingkungan sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 *juncto* Pasal 13 UU Cipta Kerja.

Selain itu, konsekuensi dari penerapan perizinan berusaha berbasis risiko dengan standarisasi (*risk based approach*) ialah pengawasan dan inspeksi yang ketat yang dibebankan pada pemerintah. Sebagaimana dalam NA RUU Cipta Kerja dijelaskan bahwa:

“Dengan menggunakan konsep penerapan standar berbasis risiko (*risk based approach*), Pemerintah menetapkan jenis perizinan yang wajib dimiliki oleh suatu kegiatan usaha serta kualitas dan kuantitas inspeksi yang harus dilakukan dalam rangka pengawasan pelaksanaan kegiatan usaha.”³⁰⁸

Artinya, selain dibebani pekerjaan rumah untuk mempersiapkan sistem perizinan berusaha penerapan berbasis risiko dengan standarisasi yang jelas, Pemerintah juga dibebani tanggung jawab untuk menghadirkan sistem pengawasan yang mumpuni secara kuantitas dan kualitas agar tidak jatuh pada performa formalitas belaka.

3. Penghapusan Izin Lingkungan

Izin lingkungan dalam UU PPLH memegang peranan vital sebagai instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sekaligus mengintegrasikan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (izin PPLH) dalam alur

³⁰⁸ Lihat, Naskah Akademik RUU Cipta Lapangan Kerja, *Op. Cit.*, hlm. 87-88.

perizinan berusaha. Tendensi kemudahan perizinan berusaha dan peningkatan penanaman modal yang digaungkan dalam UU Cipta Kerja melalui penyederhaan perizinan berusaha, kemudian berimplikasi pada penghapusan izin lingkungan yang diubah menjadi persetujuan lingkungan. Pasal 21 UU Cipta Kerja mempertegas hal tersebut dengan menyebutkan bahwa:

“Dalam rangka memberikan kemudahan bagi setiap orang dalam memperoleh persetujuan lingkungan, Undang-undang ini mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan terkait Perizinan Berusaha yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).”

Secara kausal, pengaturan terkait izin lingkungan dalam UU PPLH, yakni Pasal 36, Pasal 38, dan Pasal 40 dihapuskan, sementara Pasal 37 dan 39 diubah dalam UU Cipta Kerja. Izin lingkungan yang berkedudukan sebagai izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib Amdal atau UKL-UPL sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha sekaligus merepresentasikan fungsinya sebagai instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, direkonsepsi menjadi persetujuan lingkungan. Dalam UU Cipta Kerja, persetujuan lingkungan didefinisikan sebagai “Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau

Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat”.³⁰⁹

Jika ditelisik secara saksama, ada relasi yang kuat antara penghapusan izin lingkungan dalam UU Cipta Kerja dengan pengaturan terkait “izin lingkungan dengan komitmen” dalam PP OSS yang melowongkan kegiatan awal seperti pengadaan tanah, sarana dan prasarana, uji coba serta pelaksanaan produksi, dsb. Regulasi terkait izin lingkungan dengan komitmen dan kelowongan untuk melakukan beberapa kegiatan dalam PP OSS menimbulkan problematika karena bertentangan dengan UU PPLH, akan tetapi kini mendapatkan legitimasi melalui pengesahan UU Cipta Kerja.

Problematika Pasal 32 dan Pasal 38 PP OSS terkait pengaturan izin lingkungan dengan komitmen tersebut, mengandung pertentangan (inkoherensi) dengan pengaturan perizinan lingkungan dalam Pasal 36, Pasal 37, dan Pasal 40 UU PPLH (sebagaimana dipaparkan pada pembahasan sebelumnya). Penghapusan dan perubahan pasal terkait perizinan lingkungan dalam UU PPLH, mengkonfirmasi bahwa UU Cipta Kerja melanggengkan semangat kemudahan berusaha

³⁰⁹ Lihat, Perubahan Ketentuan Pasal 1 angka 35 UU PPLH dalam Pasal 22 UU No. 11 Tahun 2020.

dengan simplifikasi perizinan yang sebelumnya diatur dalam PP OSS, bahkan dalam skop pengaturan yang jauh lebih luas.

Penghapusan izin lingkungan khususnya terkait pengaturan dalam Pasal 36-Pasal 40 UU PPLH yang diubah dan dihapus dalam UU Cipta Kerja menimbulkan beberapa implikasi. Pertama terkait penghapusan Pasal 36 yang berkaitan erat dengan Pasal 40, secara implisit mengatur terkait integrasi Amdal atau UKL-UPL, izin lingkungan, dan penerbitan izin usaha. Rasionalisasi penghapusan Pasal tersebut ialah:

“Pasal 36 dihapus dengan alasan berdasarkan pengalaman saat ini, usaha/kegiatan yang wajib amdal ataupun UKL-UPL membutuhkan waktu maupun biaya yang cukup besar untuk menyelesaikan dokumen lingkungan tersebut. Hal ini dilakukan untuk memberikan kemudahan penyelesaian izin lingkungan serta kemudahan dalam melakukan pengawasan, tanpa mengurangi esensi dari perizinan lingkungan itu sendiri. Pasal 40 dihapus dengan alasan Izin Lingkungan tidak menjadi prasyarat penerbitan izin usaha. Dengan demikian kegiatan dapat dilakukan saat izin lingkungan belum diterbitkan dan masih diproses. Apabila dari hasil kajian amdal kegiatan dinyatakan tidak layak lingkungan, maka Izin Usaha dicabut, pendekatan ini menimbulkan konsekuensi ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha. Penghapusan Pasal 40 dilakukan berimplikasi meningkatkan transparansi mengenai Kegiatan Berusaha Berbasis Risiko bagi pelaku usaha.”³¹⁰

Jika disimak alasan penghapusan izin lingkungan *in casu* Pasal 36 dan Pasal 40 UU PPLH dalam NA RUU Cipta Kerja

³¹⁰ Naskah Akademik RUU Cipta Lapangan Kerja, *Op. Cit.*, hlm. 183.

di atas, maka akan ditemui inkonsistensi dan kesesatan memahami esensi izin lingkungan selaku instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Pasal 36 dan Pasal 40 merupakan representasi dari esensi izin lingkungan ataupun perizinan dalam UU PPLH sebagai instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sekaligus saling bersinergi dengan Amdal dalam rangka mengarahkan suatu usaha/kegiatan memuat prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaannya. Kesemuanya berhilir pada keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagai syarat penerbitan izin usaha yang harus dirampungkan pada saat proses perencanaan, kemudian diberikan penguatan yuridis dengan ancaman sanksi administrasi maupun pemidanaan dalam UU PPLH apabila tidak dipenuhi.

Rasionalisasi penghapusan izin lingkungan dengan alasan membutuhkan waktu dan biaya yang cukup besar dalam penyusunan dokumen lingkungan hidup Amdal atau UKL-UPL secara egoistik dan sektoral adalah merupakan sebuah bentuk kesesatan berpikir dalam memahami esensi izin lingkungan dan integrasinya dengan Amdal sebagai instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Atas nama kemudahan berusaha dan investasi yang digaungkan dalam UU

Cipta Kerja tidak dapat dijadikan pembenaran untuk mengkebiri izin lingkungan beserta fungsi yang melekat padanya sebagai salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang merepresentasikan amanat pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dalam konstitusi.

Inkonsistensi dan kesesatan berpikir terkait alasan penghapusan izin lingkungan selanjutnya ialah karena dianggap menimbulkan ketidakpastian hukum apabila berdasarkan hasil kajian Amdal suatu usaha dinyatakan tidak layak lingkungan dan menyebabkan izin usaha dicabut. Jelas bahwa konsep tersebut bukan merupakan konsep izin lingkungan dalam UU PPLH maupun aturan turunannya, akan tetapi merupakan bagian dari pengaturan izin usaha dengan komitmen dalam PP OSS (telah dijabarkan pada pembahasan sebelumnya). Artinya, legislator UU Cipta Kerja sama sekali tidak memiliki landasan rasional dan ilmiah terkait penghapusan izin lingkungan dalam UU PPLH, akan tetapi hanya secara tendensius melakukannya demi kepentingan kemudahan berusaha dan investasi.

Implikasi berikutnya terkait penghapusan izin lingkungan ialah diberlakukannya regulasi baru yakni persetujuan lingkungan sebagai dasar menjalankan “perizinan berusaha”. Proses simplifikasi perizinan berusaha yang diregulasi dalam UU Cipta

Kerja meringkas proses perizinan lingkungan dengan penerbitan “perizinan berusaha” apabila telah ada “persetujuan lingkungan” sebagai bentuk legalitas menjalankan usaha/kegiatan dari Pemerintah Pusat. Persetujuan lingkungan dalam hal ini berupa Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup (KKLH) atau Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PKPLH) yang telah disetujui oleh Pemerintah Pusat. Artinya, jika pada proses perizinan berusaha sebelumnya Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup (SKKLH) atau Rekomendasi UKL-UPL merupakan syarat penerbitan izin lingkungan dan terakumulasi sebagai syarat penerbitan izin usaha, UU Cipta Kerja memangkas proses tersebut dengan menjadikan KKLH atau PKPLH sebagai dasar penerbitan “perizinan berusaha”. Secara waktu pengurusan proses perizinan menjadi efisien, akan tetapi masalahnya kemudian ialah kualitas penyusunan dokumen lingkungan hidup (Amdal dan UKL-UPL) yang juga ikut diregulasi seharusnya melekat kontrol partisipasi maupun pengawasan publik yang lebih baik terhadapnya. Namun, hal tersebut tidak terjawab dengan mengkebiri hak gugat masyarakat melalui keputusan pengadilan tata usaha negara yang sebelumnya telah diatur secara tegas dalam Pasal 38 UU PPLH (ketentuannya dihapus).

4. Pelemahan Amdal

Akumulasi tendensi kemudahan berusaha dengan penyederhanaan perizinan dalam UU Cipta Kerja secara sistematis juga memangkas substansi penting dalam dokumen lingkungan hidup yakni Amdal dan UKL-UPL. Diterapkannya perizinan berusaha berbasis risiko dan bersifat sentralistik ikut berpengaruh melemahkan substansi Amdal dan UKL-UPL. Pemangkasan substansi Amdal dan UKL-UPL tersebut ialah dengan menghapuskan maupun mengubah Pasal terkait yakni, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 32, Pasal 34, dan Pasal 35 diubah, sementara Pasal 29, Pasal 30, dan Pasal 31 dihapuskan dalam UU Cipta.

Pengaturan UKL-UPL dileburkan pada penerapan standarisasi terhadap kegiatan usaha berisiko menengah dalam pengaturan UU Cipta Kerja. Sedangkan aspek yang menandai pelemahan Amdal ialah sebagai berikut.

a. Memangkas partisipasi publik

Salah satu aspek paling dominan yang berusaha dipangkas dalam UU Cipta Kerja ialah dalam aspek partisipasi publik. Hal tersebut bukanlah perihal baru karena sebelumnya upaya yang sama telah dilakukan dengan pelegislasian PP OSS, yang juga menghendaki efisiensi perizinan dengan meminimalisasi pihak yang terlibat dalam

penyusunan Amdal (pembahasan lebih lengkap dapat dilihat pada analisis Bab III).

Jika Pasal 26 ayat (3) UU PPLH mengatur pelibatan masyarakat dalam penyusunan Amdal dengan klasifikasi masyarakat “yang terkena dampak; pemerhati lingkungan hidup; dan/atau yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses Amdal”, maka perubahan pengaturan dalam UU Cipta Kerja hanya melibatkan masyarakat yang terkena dampak langsung saja. Artinya, semangat asas partisipatif dalam UU PPLH yang menghendaki partisipasi aktif baik langsung maupun perwakilan masyarakat dalam pengambilan keputusan terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, telah direduksi dalam pengaturan UU Cipta Kerja. Implikasi lanjutannya ialah tereduksinya hak atas lingkungan hidup masyarakat terkait perlindungan dan pengelolaan hidup yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak sebagaimana telah ditegaskan dalam konstitusi untuk dipenuhi.

b. Penghapusan Komisi Penilai Amdal (KPA)

Upaya sentralisasi perizinan dalam UU Cipta Kerja menghendaki pemangkasan birokrasi perizinan. Pemangkasan tersebut juga dengan menghapuskan Komisi Penilai Amdal (KPA) yang kedudukannya sangat strategis

dengan melibatkan berbagai elemen berkompeten sekaligus ruang partisipasi publik, dalam rangka melakukan penilaian kelayakan suatu usaha/kegiatan. Perubahan dalam UU Cipta Kerja menghendaki pengambil-alihan tugas KPA dengan membentuk tim uji kelayakan. Formasi KPA yang sebelumnya terdiri dari unsur “instansi lingkungan hidup; instansi teknik terkait; pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan jenis usaha jenis dan/atau kegiatan yang sedang dikaji; pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan dampak yang timbul dari usaha dan/atau kegiatan yang sedang dikaji; wakil dari masyarakat yang berpotensi terkena dampak; dan organisasi lingkungan hidup”,³¹¹ dipangkas dengan formasi baru dalam tim uji kelayakan.

Persoalannya ialah belum jelasnya pihak yang terlibat dalam Tim Uji Kelayakan, yang dalam poin 3 UU Cipta Kerja atas Perubahan Pasal 24 UU PPLH, hanya terdiri dari unsur “Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan ahli bersertifikat”. Artinya, pengaturan *stakeholder* yang dilibatkan masih sangat bias dan patut dipertanyakan kompetensinya dalam memberikan penilaian kelayakan lingkungan hidup pada suatu rencana usaha/kegiatan yang sifatnya multi-disiplin keilmuan. Paling bantar dikhawatirkan ialah demi

³¹¹ Lihat, Pasal 30 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009.

kepentingan kemudahan berusaha dan penanaman modal, berimplikasi pada penilaian Amdal hanya menjadi syarat formalitas belaka.

Jika melihat serangkaian proses pelegislasian maupun perubahan substansi perizinan lingkungan yang “prematurnya” dalam UU Cipta Kerja, maka dapat disimpulkan bahwa UU Cipta Kerja merupakan sebuah produk hukum yang selain berego sektoral, juga sangat dipaksakan. Demi kepentingan kemudahan berusaha dan investasi sama sekali tidak bisa dijadikan pembenaran untuk memangkas substansi penting dalam penderegulasian undang-undang terkait, karena memiliki tujuan dan politik hukumnya masing-masing. Dalam klaster lingkungan hidup, perizinan lingkungan dalam UU PPLH merupakan salah satu “wahana” untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, merupakan pekerjaan rumah bagi pemerintah untuk meregulasi peraturan turunan UU Cipta Kerja, yang tidak sekedar memperjelas norma yang masih “ambigu” tetapi juga wajib mengintegrasikan prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, bernafaskan pembangunan berkelanjutan. Jika tidak demikian, demi hajat hidup seluruh rakyat Indonesia sekarang dan masa yang akan datang, maka UU Cipta Kerja harus dicabut.