

PERSETUJUAN LINGKUNGAN SEBAGAI *OBJECTUM LITIS*
HAK TANGGUNG GUGAT DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA
(Telaah Kritis Pergeseran Nomenklatur Izin Lingkungan Menjadi Persetujuan
Lingkungan Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja)
Environmental Approval as Objectum Litis of Liability Rights in State Administrative
Jurisdiction
(Critical Review of The Shift of Environmental License Nomenclature to Environmental
Approval in Act Number 11 of 2020 Concerning The Job Creation)

M Reza Baihaki

Program Magister Hukum (Hukum Kenegaraan) Universitas Indonesia
Jl. Salemba Raya No.4 RW. 05 Jakarta Pusat, Provinsi DKI Jakarta 10430
e-mail: m.reza92@ui.ac.id

Abstrak

Perizinan dalam penataan pengelolaan lingkungan memiliki berbagai fungsi, salah satunya adalah dalam rangka fungsi penertib. Dalam hal ini izin berguna untuk memastikan bahwa tempat dan bentuk kegiatan/usaha masyarakat tidak saling bertentangan. Dalam sektor lingkungan, UU Cipta Kerja telah menggantikan nomenklatur izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan. Lebih lanjut, perubahan norma tersebut juga disertai dengan penghapusan hak tanggung gugat masyarakat terhadap pemerintah selaku pemberi izin yang semula ditentukan dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Artikel ini mencoba menelusuri pergeseran nomenklatur tersebut serta keterkaitannya dengan hak tanggung gugat masyarakat dalam persetujuan lingkungan (yang dianut dalam UU Ciptaker). Dalam menganalisa pembahasan, artikel ini disusun atas hasil penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statuta approach*). Lebih lanjut secara konklusif, artikel ini menyajikan dua temuan utama. *Pertama*, persetujuan lingkungan merupakan keputusan tata usaha negara yang secara sekuensial dapat dilakukan hak tanggung gugat dalam peradilan Tata Usaha Negara. *Kedua*, pergeseran dari norma izin lingkungan yang semula dikonsepsikan menyederhanakan perizinan (simplifikasi) secara praktis sukar dilaksanakan mengingat penyederhanaan lazimnya dilakukan dengan mengintegrasikan perizinan dalam sektor lingkungan hidup. Dengan demikian pergeseran izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan harus tetap berpijak pada paradigma tindakan pemerintah dalam lapangan hukum administrasi yang menempatkan persetujuan lingkungan sebagai tindakan administrasi yang bersegi satu dan dapat dilakukan hak tanggung gugat oleh masyarakat.

Kata kunci: izin lingkungan, Persetujuan lingkungan, Integrasi izin

Abstract

Environmental Permits have various functions, which is in disciplinary function. A license is useful for ensuring that the place and form of community activities/businesses do not conflict with each other. In the environmental sector, the Job Creation Act has replaced the nomenclature of environmental permits with environmental approvals. Furthermore, the change in norms was also accompanied by the elimination of the public's right of liability to the government. This article examines this shift in nomenclature and its relation to the community's right to accountability in environmental agreements. In analyzing the discussion, this article is compiled based on normative legal research with a statutory approach. Conclusively, this article presents two main findings. First, environmental approval is a state administrative decision that sequentially can be subject to accountability in the State Administrative court. Second, the shift from the environmental permit norm is practically difficult to implement. Thus the shift from environmental permits to environmental approvals must remain grounded in the paradigm of government action in the field of administrative law, which places environmental approvals as one-sided administrative actions and can be held accountable by the community.

Keywords : *environmental permit, environmental approval, integration permitted.*

A. Pendahuluan

Dalam instrumen penataan lingkungan, perizinan (di bidang lingkungan) digolongkan sebagai salah satu penjelmaan dari instrumen *command and control* (CAC) dan juga merupakan salah satu campur tangan pemerintah yang paling intervensionis.¹ Lebih lanjut, izin lingkungan memiliki fungsi yang strategis berupa penertiban, pengaturan, pembinaan, rekayasa pembangunan, dan sebagai sumber pendapatan negara.² Dengan demikian politik hukum pemerintah dalam melestarikan lingkungan melalui izin lingkungan harus tetap terbuka untuk dijadikan dasar objek gugatan oleh individu/kelompok masyarakat sebagai wakil dari lingkungan hidup.

Secara nomatif, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup (UU PPLH)

menentukan adanya izin lingkungan yang semula dikonsepsikan secara terintegrasi, baik secara internal dan eksternal. Secara internal lazim dimaknai bahwa izin-izin pengelolaan lingkungan disatukan menjadi izin lingkungan. Sedangkan secara eksternal, dilakukan dengan integrasi izin usaha dengan izin lingkungan.³ Lebih lanjut, dalam pengawasan terhadap perizinan tersebut, masyarakat, baik individu maupun kelompok organisasi lingkungan dapat mengajukan gugatan,⁴ baik dalam bentuk kompetensi peradilan negeri maupun peradilan tata usaha negara.⁵ Namun demikian, konsepsi tersebut kini digantikan dengan adanya persetujuan lingkungan melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker). Lebih lanjut, melalui Pasal 22, selain beralihnya nomenklatur izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan, hal yang cukup menarik

- 1 Diskursus penataan dan pengelolaan lingkungan hidup telah merefleksikan berbagai tahapan instrumen penataan, yang di antaranya mencakup instrumen *Command and Control* (CAC), instrumen ekonomi dan instrumen refleksif. Instrumen CAC ditandai dengan adanya intervensi pemerintah dalam tindakan individu/pelaku usaha dalam penataan dan pengelolaan lingkungan. Berawal dengan adanya berbagai aturan/regulasi pemerintah yang menentukan bagaimana masyarakat harus bertindak dan diakhiri dengan adanya ancaman berupa sanksi bagi yang melanggar. Adapun instrumen ekonomi merupakan pendekatan berbasis mekanisme pasar (*market-based approach*). Sedangkan instrumen refleksif adalah pendekatan penataan lingkungan hidup dengan karakteristik minimalitas peran pemerintah (negara) atau dalam hal ini pemerintah hanya memfasilitasi berbagai program pengelolaan lingkungan yang diwujudkan dalam beragam instrumen sukarela. Andri G. Wibisana, "Instrumen Ekonomi, *Command and Control*, dan Instrumen Lainnya: Kawan atau Lawan? Suatu Tinjauan Berdasarkan *Smart Regulation*," *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, 179, no.1 (Oktober 2019), <https://core.ac.uk/download/pdf/267890695.pdf>
- 2 Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 193-200.
- 3 Andri Gunawan Wibisana, "Pengelolaan Lingkungan Melalui Izin Terintegrasi dan Berantai: Sebuah Perbandingan Atas Perizinan Lingkungan di Berbagai Negara," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 223-224, no.2 (2018), <http://www.jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1662/1481>
- 4 Menurut UU PPLH organisasi lingkungan dapat mengajukan hak gugat sepanjang memenuhi prasyarat berupa: berbadan hukum; menegaskan dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan; serta merupakan organisasi yang bonafide melalui kegiatannya melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat 2 tahun Pasal 93 ayat 3 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Terhadap Lingkungan Hidup.
- 5 Gugatan terhadap pemerintah memiliki kaitan sangat erat dengan pilihan pengadilan. Andri Wibisana secara sederhana mencoba memberikan klasifikasi gugatan berupa 3 pilihan. Pertama, gugatan ke PTUN untuk objek sengketa berupa izin yang dikeluarkan oleh pemerintah. Kedua, gugatan perdata kepada pemegang izin. Dan Ketiga, gugatan perdata kepada pemerintah. Gugatan ini didasarkan kepada perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Dalam beberapa kasus lingkungan, pemerintah dilibatkan karena kebijakan atau peruatannya dianggap gagal untuk melindungi masyarakat dan/atau lingkungan hidup, gagal melakukan pengawasan dan pengakan hukum. Lihat Andri G Wibisana, *Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pertanggungjawaban Perdata*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2017), hlm. 27

adalah hilangnya hak tanggung gugat terhadap persetujuan lingkungan (izin lingkungan). Sehingga dalam tataran operasional, terdapat preferensi yang seakan memberikan diferensiasi antara persetujuan lingkungan dan izin lingkungan.

Artikel ini secara konseptual mencoba untuk menjelaskan apakah persetujuan lingkungan sebagaimana dimaksud dalam UU Ciptaker memiliki persamaan dengan izin lingkungan yang lazim diposisikan sebagai keputusan tata usaha negara yang dapat dilakukan hak tanggung gugat sebagaimana dimaksud dalam UU PPLH. Mengingat, secara teoritis, dalam hukum administrasi, izin kerap dipersamakan dengan persetujuan pemerintah atau kehendak administrasi/tata usaha negara yang bersegi satu. Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang⁶. Dengan demikian, pembahasan dalam artikel ini akan mencoba untuk menjelaskan konsepsi izin dalam lapangan hukum administrasi pemerintahan.

Selain itu, artikel ini juga mencoba menjelaskan bagaimana gambaran konsepsi integrasi perizinan dalam sektor lingkungan hidup yang semula diidealkan dan keterkaitannya dengan pergantian rezim persetujuan lingkungan dalam UU CiptaKer serta solusi atas problematika hak tanggung gugat dalam pergantian rezim perizinan menjadi persetujuan lingkungan.

B. Metode Penelitian

Dalam artikel ini, metode yang digunakan adalah penelitian normatif yang menjadikan undang-undang serta putusan pengadilan sebagai bahan hukum primer dan kepustakaan dalam hukum administrasi sebagai bahan hukum sekunder. Lebih lanjut, Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yakni pendekatan dengan menggunakan produk legislasi dan regulasi, serta pendekatan Konsep (*conceptual approach*) yang merujuk pada doktrin-doktrin hukum yang ada.

Berdasarkan isu hukum yang diangkat dalam artikel ini adalah mengenai pergeseran izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan, maka metode penelitian normatif digunakan untuk melihat harmonisasi maupun disharmonisasi norma hukum dalam sektor lingkungan hidup dan administrasi pemerintahan, untuk selanjutnya dihubungkan dengan persoalan hak tanggung gugat masyarakat terhadap persetujuan lingkungan. Lebih lanjut dalam menggunakan pendekatan, penelitian ini akan terlebih dahulu memaparkan konstruksi doktrin mengenai izin dan persetujuan sebagai tindakan hukum pemerintah dalam lapangan hukum administrasi. Serta menyajikan konstruksi normatif peraturan perundang-undangan pasca diberlakukannya pergantian rezim izin menjadi persetujuan lingkungan sebagaimana tertuang dalam undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Selain itu, secara perskriptif, analisa akan mencoba menghubungkan persoalan hak tanggung gugat dalam persetujuan lingkungan berdasarkan konstruksi normatif maupun doktrinal dalam lapangan hukum administrasi pemerintahan.

6 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm.199

C. Pembahasan

1. Konsepsi Izin (Lingkungan) dalam Hukum Administrasi Negara

Izin merupakan salah satu instrumen yuridis yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. J.B.J.M ten Berge sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR mengemukakan bahwa izin seringkali digunakan sebagai sarana untuk mengemudikan tingkah laku para warga.⁷ Lebih lanjut, Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit.

Dalam arti luas izin dapat diartikan sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Dengan demikian, hal ini tentu menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Adapun dalam pengertian sempit, izin diartikan sebagai pengikat-pengikat pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk.⁸

Philipus M. Hadjon menggolongkan izin dalam hukum administrasi sebagai keputusan tata usaha negara dalam rangka menentukan larangan dan ketentuan perintah. Menurutnya secara prinsip undang-undang melarang suatu

tindakan tertentu atau tindakan-tindakan tertentu yang saling berhubungan. Larangan demikian tidak dimaksudkan secara mutlak, namun untuk bertindak dan mengendalikan masyarakat digunakan instrumen perizinan, khususnya dengan mengaitkan regulasi yang berhubungan dengan izin.⁹

Secara operasional N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge menghubungkan izin pada realitas konkret yang dihadapi dalam pelayanan publik. Sehingga izin dapat menyebabkan keragaman tujuan yang paling tidak secara umum dapat mencakup¹⁰:

1. Keinginan untuk mengarahkan (mengendalikan "*sturen*"), seperti izin bangunan;
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan, seperti izin-izin lingkungan;
3. Keinginan melindungi objek-objek vital tertentu, seperti izin terbang, atau izin membongkar monumen-monumen tertentu;
4. Keinginan membagi benda-benda yang sedikit, seperti izin penghuni di daerah padat penduduk; dan
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas (izin berdasarkan "*de Drank- en Horecawet*", di mana aktivitas atau orang harus memenuhi syarat tertentu).

Dalam sektor lingkungan, beberapa ahli hukum lingkungan menempatkan posisi izin dengan persetujuan seperti Anthony Ogus, sebagaimana dikutip oleh Andri G Wibisana, bahwa Bentuk campur tangan Pemerintah

7 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm.199

8 *Ibid.*

9 Philipus M Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjaja Mada University Press, 2015), hlm.120

10 N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M Hadjon, (Surabaya: Yuridika, 1993) hlm. 4-5

yang paling besar adalah *prior approval*, atau perizinan. Dalam konteks ini, pada dasarnya individu dilarang untuk melakukan kegiatan, kecuali mereka telah memperoleh izin atau persetujuan dari Pemerintah. Untuk dapat memperoleh izin atau persetujuan Pemerintah, individu diharuskan untuk memenuhi berbagai persyaratan, yang di dalamnya biasanya termasuk persyaratan untuk mematuhi berbagai kewajiban dan standar.¹¹

Lilik Pudjiastuti memosisikan izin sebagai wilayah diskresi dari pemerintah, mengingat dalam hal ini, izin diberikan oleh instansi berwenang dengan menentukan pilihan untuk menerbitkan atau menolak permohonan izin atas dasar berbagai pertimbangan. Lebih lanjut Pudjiastuti menyitir pandangan David Farrier yang secara ringkas mengemukakan "*It must take the facts into account and any legal limits imposed on its range of choice, such as a list of factors which it is legally required to take into consideration.*"¹²

Secara konseptual, Andri G Wibisana mengkorelasikan izin sebagai instrumen campur tangan pemerintah dan teori *publik good* yang menurutnya memiliki keterkaitan yang erat dengan cita-cita dan fungsi negara dalam doktrin *welfare staat*. Lebih lanjut, menurutnya izin sebagai instrumen campur tangan pemerintah sangat diperlukan di satu sisi sebagai pelindung hak milik, namun di sisi lain, negara juga berfungsi untuk mensejahterakan dan melindungi rakyatnya. Dengan demikian

terdapat peran dan kewenangan yang besar dari negara atau pemerintah untuk melakukan campur tangan terhadap banyak usaha/kegiatan terkait sumber daya alam atau cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.¹³

Namun demikian, izin yang diasumsikan sebagai kewenangan bebas/diskresioner tersebut jika dihadapkan pada konsepsi hukum administrasi, bagaimanapun bebasnya suatu wewenang ia selalu dimaksudkan untuk memperhatikan dan mengurus tugas pemerintahan di bidang tertentu. Ini berarti wewenang tersebut tidak boleh digunakan untuk maksud dan tujuan lain dari pada yang dimaksud dan tujuan diberikannya wewenang itu kepada pejabat administrasi. Mengingat jika suatu wewenang digunakan untuk kepentingan sendiri atau kepentingan di luar yang ditentukan dari tujuan diberikannya wewenang berarti pejabat administrasi tersebut dapat digolongkan telah melanggar larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).¹⁴

Bertalian dengan hal tersebut, dalam menggunakan wewenang *diskresionare*, Sjahran Basah mencoba memberikan ultimatum bahwa pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan negara melalui pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindakan itu harus dapat dipertanggungjawabkan.¹⁵ Lebih lanjut, menurutnya meskipun intervensi pemerintah merupakan suatu kemestian dalam konsep

11 Andri G Wibisana, "*Pengelolaan...*", hlm. 174

12 Lilik Pudjiastuti dalam Andri G Wibisana dan Laode M. Syarif, *Hukum Lingkungan Teori, Legislasi dan Studi Kasus*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010), hlm.155.

13 Andri G. Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis Berdasarkan Analisis Ekonomi dan Hukum," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol.47 No.2, Tahun 2017, hlm.158

14 Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2019), hlm.183

15 Sjahran Basah, *Sisitem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan*, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara...*, hlm. 230

welfare state, akan tetapi pertanggungjawaban setiap tindakan pemerintah juga merupakan kemestian dalam negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Dengan demikian maka dapat dikemukakan bahwa konsepsi negara hukum mengindikasikan adanya ekuilibrium antara hak dan kewajiban.

Enrico Simanjuntak secara operasional mengkaitkan wewenang pejabat administrasi pemerintahan dengan mekanisme pertanggungjawaban dalam hukum administrasi. Menurutnya dalam konsep hukum publik, penggunaan wewenang dan/atau kewenangan berkaitan erat dengan pertanggungjawaban hukum.¹⁶ Lebih lanjut, berdasarkan prinsip universal hukum maka pelaksanaan wewenang, pada setiap pejabat administrasi akan terikat pada asas "*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no Authority without responsibility*. dengan demikian setiap pemberian wewenang kepada pejabat administrasi pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban.¹⁷

2. Integrasi Perizinan Lingkungan

Dalam konsepsi hukum administrasi lingkungan, Takdir Rahmadi mengemukakan terdapat dorongan dalam memudahkan perizinan di sektor lingkungan hidup, menurutnya beberapa ahli telah menggagas upaya integrasi perizinan sektor lingkungan hidup. Namun demikian upaya tersebut dinilai akan bersinggungan dengan berbagai kepentingan politik hukum dan dinilai sukar terjadi.¹⁸

Di berbagai negara, konsepsi integrasi perizinan telah menjadi agenda untuk mengatasi berbagai permasalahan eksternalitas lingkungan yang sering diasumsikan sebagai instrumen CAC berdasarkan pendekatan ekonomi¹⁹, baik sebagai instrumen *command and control* maupun. Bahkan upaya integrasi tersebut dipandang sangat relevan dalam rangka mengaktualisasikan prinsip *sustainable development*. Marjan Peeters, sebagaimana dikutip Edra Satmaidi mengemukakan bahwa pentingnya suatu sistem hukum negara melakukan integrasi eksternal maupun integrasi internal komponen pembangunan berkelanjutan.²⁰ Secara

16 Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara; Transformasi dan Refleksi*, (Jakarta: Sinar Grafika), 2018, h. 4-5.

17 Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, (Surabaya: Universitas Airlangga), 2009, h. 75-76.

18 Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, ed. 2, cet. 5 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 96-98.

19 Andri G Wibisana menjelaskan bahwa di berbagai negara, izin dalam pengelolaan lingkungan dapat dipandang dari dua perspektif. *Pertama*, adalah untuk mengatasi kegagalan pasar. *Kedua*, merupakan bentuk posisi negara sebagai otoritas atas SDA itu sendiri. Di Belanda Misalnya, izin dalam pengelolaan lingkungan sering dikaitkan dengan pajak lingkungan. Takdir Rahmadi menyebutkan bahwa terdapat 4 macam pajak lingkungan di Belanda berdasarkan *Wet Belastingen op Millieugrondslag* 1994, Stb 923 diantaranya yaitu pajak air bawah tanah (*Belasting op grondwater*), pajak limbah (*Belasting op afvalstoffen*), pajak bahan bakar (*Belasting op brandstoffen*) dan pajak uranium (*Belasting op uranium*). Lihat Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan....*, h. 51. Adapun di Indonesia, izin pengelolaan lingkungan sering dianggap sebagai bentuk otoritas negara yang dimaksudkan untuk mengontrol tindakan perilaku usaha dibidang sumber daya alam, Namun demikian masih terdapat catatan, menurut Andri G wibisana berupa adanya berbagai izin yang tidak berkorelasi dengan eksternalitas lingkungan dan justru hanya ditujukan untuk pendapatan negara. Lihat Andri G Wibisana, *Campur Tangan....*, h. 177.

20 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 Pascasarjana Program Doktor Ilmu Hukum UNPAD, 2015, h. 133. Dalam

sederhana integrasi eksternal pada pokoknya diartikan izin perlindungan lingkungan hidup diintegrasikan dalam kebijakan sektor pembangunan. Sementara, integrasi internal menghendaki integrasi hukum lingkungan yang koheren dan konsisten dengan sepenuhnya memperhitungkan aspek-aspek ekologi.²¹

Dalam perkembangan politik hukum lingkungan, Andri G Wibisana melihat bahwa pasca lahirnya UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, terdapat upaya integrasi perizinan melalui konsep internal dan eksternal.²² *Integrasi internal*, dalam arti bahwa berbagai izin pengelolaan lingkungan disatukan menjadi izin lingkungan. Hal ini lazimnya disebut dengan integrasi izin. Sedangkan integrasi eksternal, dalam arti bahwa terdapat integrasi izin secara berantai (*ketting vergunning*) antara izin usaha dengan izin lingkungan. Dengan demikian, izin lingkungan dijadikan syarat dari izin usaha, dan apabila izin lingkungan dicabut, maka izin usaha menjadi tercabut pula.²³

Analisa Wibisana dalam mengamati konsepsi integrasi perizinan tersebut setelah mengamati

klasifikasi pembagian konsep perizinan lingkungan yang diberlakukan di berbagai negara, dalam laporan yang dikemukakan oleh *Organization for Economic Co-operation and Development* (OCED).²⁴ Menurutnya selama ini terdapat dua kelompok konsepsi perizinan yaitu “*single-medium permitting*” dan “*integrated permitting*”.

Single-medium permitting dilakukan dengan verifikasi objek izin secara spesifik terhadap masing-masing pengolahan media lingkungan. sebagai contoh, jika seorang memiliki usaha yang dalam pengelolaannya membutuhkan pembuangan limbah di media udara, air, dan tanah, maka pemilik usaha harus memiliki izin untuk pembuangan limbah pada masing-masing media lingkungan, dan dalam perkembangannya jika usaha tersebut mengarah pada pengelolaan limbah B3, maka usaha tersebut harus disertai dengan izin limbah B3. Melalui regulasi yang terpisah, pemerintah membentuk peraturan untuk mengendali pencemaran tersebut melalui izin dengan otoritas yang terpisah, sesuai dengan objek media.²⁵

Sedangkan *integrated permitting*

kerangka pengintegrasian izin tersebut, menurut Edra Satmaidi UUPPLH 2009 secara implementatif telah mengintegrasikan pertimbangan perlindungan lingkungan hidup dalam setiap rencana usaha/kegiatan yang dikaitkan dengan sistem perizinan. Hal ini yang dalam pengamatannya telah didelegasikan dalam PP 27 Tahun 2012 sehingga pemanfaatan sumber daya alam (dalam setiap usaha/kegiatan) dilandasi oleh tiga pilar pembangunan berkelanjutan, yaitu menguntungkan secara ekonomi (*economically viable*), diterima secara sosial (*socially acceptable*), dan ramah lingkungan (*environmentally sound*).

21 *Ibid.*

22 Dalam analisa Wibisana, integrasi tersebut kedati telah dikonsepsikan secara normatif, namun dalam tataran praktisnya dapat dikatakan “tidak terjadi.” Mengingat integrasi internal lazimnya dilakukan dengan mengintegrasikan izin-izin pengelolaan lingkungan kedalam izin lingkungan, namun berdasarkan PP 27 Tahun 2012 telah memunculkan nomenklatur baru berupa izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH). Sedangkan dalam kaitannya dengan izin eksternal konsepsi integrasi izin dinilai setengah hati, mengingat frasa yang ditentukan dalam sanksi administrasi bahwa pencabutan izin lingkungan mengakibatkan izin usaha dapat dibatalkan. Dengan demikian, kewenangan pembatalan tetap berada kepada pemberi izin usaha dan tidak terikat pada sanksi atas pencabutan izin lingkungan. Lihat Andri G Wibisana, “*Pengelolaan...*”, h.248.

23 *Ibid.*

24 *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), “*Integrated Environmental Permitting Guidelines for EECCA Countries*”, 2005, tersedia pada: <http://www.oecd.org/env/outreach/35056678.pdf>, diakses pada Maret 2021, hal. 12.

25 *Ibid.*

menginginkan adanya penyatuan dalam perizinan pelepasan emisi baik air, udara dan tanah. Konsepsi demikian didasari pada upaya proteksi lingkungan sebagai satu kesatuan sistem ekologi, mengingat emisi yang keluar terhadap media lingkungan memiliki keterkaitan satu dan lainnya, namun demikian, sistem perizinan semacam ini menghendaki penerapan teknologi yang terbaik (*best available technology*).²⁶

Andri Wibisana kemudian menjelaskan bahwa sebelum lahirnya UU 32 Tahun 2009, konsepsi perizinan yang diberlakukan di Indonesia cenderung menggunakan *single-medium permitting*. Namun berdasarkan UU 32 Tahun 2009 terdapat upaya untuk menggeser konsep *single-medium permitting* menuju *integrated permitting*. Kendati demikian, Wibisana menganggap bahwa upaya tersebut cenderung gagal dilakukan mengingat dalam regulasi yang lebih teknis (Peraturan Pemerintah) telah memperkenalkan izin yang justru tidak dikenal dalam UU PPLH serta masih tersegmentasinya izin usaha dan izin lingkungan melalui konsep pembatalan yang dinilai setengah hati, mengingat pencabutan terhadap izin lingkungan tidak secara otomatis mengakibatkan tercabutnya izin usaha.

3. Persetujuan Lingkungan dalam UU Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja secara normatif telah memperkenalkan nomenklatur persetujuan lingkungan melalui Pasal 13 huruf b. Lebih lanjut, frasa persetujuan lingkungan disebutkan dan kembali digunakan pada paragraf 3, melalui

Pasal 21, yang secara *explicit verbis* menyatakan 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.²⁷ Dengan demikian paradigma ekologi dalam sektor lingkungan kini sedikit bergeser kepada konsepsi kemudahan berusaha.

Bertalian dengan hal tersebut, definisi mengenai persetujuan lingkungan kemudian diartikan sebagai Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah mendapatkan persetujuan dari pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.²⁸ Hal yang cukup menarik adalah bahwa setelah uraian mengenai persetujuan lingkungan tersebut, UU Ciptaker menghapus ketentuan hak tanggung gugat yang sebelumnya melekat terhadap izin lingkungan. Hal ini secara implisit memposisikan persetujuan lingkungan bukan sebagai keputusan tata usaha negara (KTUN) yang lazimnya dapat menjadi objek gugat pada peradilan tata usaha negara.²⁹

Kondisi demikian tidak terlepas dari pergeseran politik hukum pemerintah dalam mendudukan kepentingan investasi dan lingkungan. Mengingat, adanya penghapusan norma tersebut masih mensiratkan peran dan andil masyarakat dalam memberikan berbagai masukan dan evaluasi pemantauan terhadap kegiatan/usaha, khususnya

26 *Ibid*

27 Pasal 21, Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

28 Pasal 22 No. 1, Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

29 Pasal 22 No. 16, Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

masyarakat terdampak. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 masyarakat dilibatkan dalam hal pembentukan rencana kegiatan usaha melalui konsultasi publik serta pemerintah dapat memfasilitasi kemitraan antara masyarakat dan pelaku usaha/kegiatan dalam upaya menanggulangi pencemaran.³⁰ Ini artinya, pengawasan terhadap lingkungan melalui instrumen perizinan akan tergantung sepenuhnya pada politik hukum kebijakan pemerintah, sedangkan masyarakat (khususnya yang terdampak) lebih dilibatkan pada instrumen yang bersifat preventif.

Namun demikian, penghapusan hak tanggung gugat tersebut dinilai masih bersifat sektoral dan jauh dari paradigma ekonomi yang berwawasan lingkungan. Mengingat dalam mendudukan prinsip *sustainable development*, kepentingan lingkungan memiliki posisi yang setara dengan kepentingan kegiatan/usaha perekonomian. Sehingga berbagai keputusan lazimnya harus tetap bersifat demokratis dan dapat diajukan dalam mekanisme hukum baik melalui masyarakat terdampak maupun LSM yang merupakan wakil dari lingkungan hidup.

Dalam hal perizinan, UU Ciptaker ternyata masih cenderung mempertahankan relasi antara izin usaha dan persetujuan lingkungan. Melalui regulasi yang lebih operasional, Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2021, Persetujuan Lingkungan diposisikan sebagai prasyarat penerbitan Perizinan Berusaha/persetujuan pemerintah.³¹ Konstruksi norma demikian relatif memiliki persamaan ketika UU PPLH menjabarkan frasa izin lingkungan yang merupakan prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.³² Namun demikian,

keterkaitan tersebut dinilai tidak menjamin pada upaya integrasi antara persetujuan lingkungan dan perizinan berusaha, sebab, UU Cipta Kerja menghapus ketentuan yang menyebutkan dapat dibatalkannya izin usaha apabila izin lingkungan dicabut, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 40 UU PPLH, dengan demikian, izin usaha berada dalam rezim yang berbeda kendatipun prosesnya harus dilakukan melalui persetujuan lingkungan.

Lebih lanjut, dalam hal integrasi perizinan, UU Ciptaker memperkenalkan berbagai istilah dalam perizinan, melalui PP No. 22 Tahun 2020, diperkenalkan adanya ketentuan persetujuan teknis, yang tersegmentasi ke berbagai pengelolaan media lingkungan. seperti persetujuan teknis pemenuhan baku mutu, persetujuan teknis pengelolaan limbah B3. Ini artinya setiap pengelolaan media lingkungan baik air, tanah maupun udara memiliki izin teknis yang ditentukan secara berbeda, sesuai dengan karakteristiknya. Dengan demikian konsepsi integrasi hanya dilakukan dengan terbatas memadankan kata izin kepada persetujuan, namun dalam tataran praktis objek izin masih tersegmentasi pada berbagai medium lingkungan yang masing-masing memiliki kualifikasi izinnya.

4. Konsepsi Persetujuan Lingkungan Perspektif Analisis

a. Persetujuan Lingkungan Sebagai KTUN

Pergantian norma izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan dapat dinilai hanya sebagai pleonasmе dalam norma hukum administrasi, mengingat keduanya memiliki substansi yang sama. Izin yang pada pokoknya

30 Pasal 161 Peraturan Pemerintah No 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

31 Pasal 3 ayat (3) Peraturan Pemerintah No 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

32 Pasal 40 Undang-Undang No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

merupakan persetujuan, yang juga secara otoritatif memiliki fungsi untuk mengendalikan masyarakat.³³ Lebih lanjut, Secara teoritis untuk meneguhkan persamaan keduanya terdapat ahli hukum lingkungan, seperti Alexander Charles Kiss dan Dinah Shelton yang memposisikan persetujuan sebagai kekuasaan formal dari tindakan pemerintah yang dalam hal ini dapat berupa izin, lisensi dan sertifikasi.³⁴ Dengan demikian maka dapat digunakan analogi bahwa persetujuan lingkungan merupakan *genus* dari *spesies* izin lingkungan.

Sebagai alat kontrol, persetujuan berupa izin diartikan sebagai upaya penertiban, pengaturan, pembinaan, rekayasa pembangunan dan sebagai sumber pendapatan negara.³⁵ Dengan demikian, melalui instrumen izin dan/atau persetujuan lingkungan, pemerintah memiliki fungsi untuk mendudukan berbagai kepentingan baik yang berkaitan dengan lingkungan maupun sektor non-lingkungan seperti kegiatan dan/atau usaha yang bersifat profit. Hal demikian dapat dipahami melalui konstelasi paradigma Pasal 33 ayat (4) dan Pasal 28 H ayat (1) yang secara langsung merefleksikan konstitusi yang bernuansa hijau (*green constitution*). Pandangan Jimly Ashiddiqie sangat relevan untuk memberikan tali temali terhadap postulat tersebut. Menurutnya melalui kedua Pasal tersebut terdapat keseimbangan antara kebebasan dalam menggunakan media

lingkungan serta jaminan hak asasi setiap orang yang oleh pemerintah wajib untuk dilindungi melalui standarditas (kelayakan) lingkungan hidup.³⁶

Dengan demikian, izin dan/atau persetujuan lingkungan memiliki posisi yang sangat sentral untuk menjalankan fungsi pelayanan pemerintahan (*bestuurzorg*). Lebih lanjut, fungsi pelayanan berupa pengendalian kegiatan/usaha melalui persetujuan lingkungan diposisikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Mengingat unsur yang melekat dalam persetujuan lingkungan sepadan dengan konsepsi izin dalam instrumen hukum administrasi negara, yang mencakup perbuatan pemerintah bersegi satu, didasari pada peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret.

Lebih lanjut, secara fungsional terdapat persamaan antara izin dan Persetujuan dalam sektor lingkungan sehingga dapat dikatakan sebagai keputusan tata usaha negara, jika merujuk pada yurisprudensi yang pernah diputus pada Pengadilan Negeri Manado No. 284/Pid.B/2005/PN.Mdo, melalui *ratio decidendie* putusan tersebut, majelis hakim menganggap persetujuan tertulis dari pejabat pemerintahan yang berwenang dapat disamakan dengan izin. Artinya persetujuan tersebut bagaimanapun bentuknya dapat diposisikan sebagai salah

33 Hal demikian secara eksplisit juga diakui oleh UU Ciptaker ketika menjelaskan konsep perizinan berusaha, tepatnya pada Pasal 10 UU Ciptaker, menyamakan antara izin dan persetujuan, melalui ayat 1 disebutkan bahwa perizinan untuk kegiatan usaha beresiko tinggi berbentuk pemberian nomor induk usaha dan izin. Sedangkan dalam ayat 2 disebutkan bahwa izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan "persetujuan" Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah untuk pelaksanaan kegiatan usaha yang wajib dipenuhi oleh Pelaku Usaha sebelum melaksanakan kegiatan usahanya Dengan demikian secara konseptual izin dan persetujuan memiliki substansi yang relatif sama. Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

34 Andri G Wibisana, "Pengelolaan...", hlm.257

35 Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan.....*, hlm. 193-200.

36 Jimly Ashiddiqie, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2016), h.90

satu instrumen tindakan hukum pemerintah (*bestuurshandelingen*).³⁷

Penulis mencoba meneguhkan kembali posisi intelektual dalam melihat persetujuan lingkungan sebagai *objectum litis* PTUN dengan menggunakan pendekatan penemuan hukum. Bagi kelompok yang mendukung penghapusan hak tanggung gugat yang mendasarkan konstruksi penghapusan norma hak tanggung gugat berdasarkan UU Ciptaker tentu berpiak pada pendekatan prinsip *the expressio unius exclusio alterius* atau secara bahasa diartikan bahwa menetapkan yang satu secara langsung juga telah meniadakan yang lain. Secara sederhana maka dapat dikatakan bahwa pergantian izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan yang kemudian menghapuskan hak tanggung gugat masyarakat menjadikan persetujuan lingkungan berbeda dengan izin lingkungan dan tidak menjadi obek gugatan dalam PTUN. Sedangkan bagi kalangan yang menilai bahwa persetujuan lingkungan masih tetap menjadi *objectum litis* akan berangkat dari pendekatan prinsip *eiusdem generis* atau penafsiran dengan melihat jenis dan kelompok, artinya, sepanjang persetujuan lingkungan tersebut dikeluarkan oleh pejabat administrasi pemerintahan, dengan sendirinya hal tersebut merupakan perbuatan hukum administrasi yang secara luas dapat dijadikan hak tanggung gugat di pengadilan.

Terhadap antinomi hukum tersebut, maka

dapat dilakukan pendekatan preferensi hukum yang dapat mencakup tiga alternatif prinsip yaitu, *lex superior derogate legi inferiori* (peraturan yang lebih tinggi dapat mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah), *lex specialis derogate legi generalis* (ketentuan peraturan yang bersifat khusus dapat mengenyampingkan peraturan yang umum), dan *lex posteriori derogate legi priori* (ketentuan hukum yang baru mengenyampingkan peraturan yang lama).³⁸

Namun demikian, berangkat dari tiga pendekatan tersebut, persoalan persetujuan lingkungan dan hak tanggung gugat berada dalam tataran yuridis yang setingkat yaitu diatur dalam norma undang-undang, maka hemat penulis, tidak relevan untuk menggunakan pendekatan *lex superior derogate legi inferiori*. Dengan demikian secara kasuistik akan digunakan dua pendekatan yaitu *lex posteriori derogate legi priori* dan *lex specialis derogate legi generalis*.

Pertama, *lex posteriori derogate legi priori*, yaitu aturan yang terbaru dapat mengesampingkan aturan lama. Beberapa catatan yang harus diperhatikan ketika menggunakan asas ini yaitu, kedudukan aturan hukum harus memiliki derajat yang setara serta muatan yang diatur dalam hukum baru memiliki persamaan dengan aturan yang lama. Bertalian dengan hal tersebut, terlihat bahwa UU Ciptaker dan UUPPLH memang memiliki derajat yang sama yaitu undang-undang. Namun demikian,

37 Kasus ini merupakan kasus tindak pidana lingkungan hidup. Dalam hal ini PT Newmont Minahasa dan Direktur Perusahaan, Richard Bruce Ness didakwa atas pencemaran lingkungan berupa pembuangan limbah ke media laut, tepatnya di teluk buyat. Dalam dakwaannya jaksa penuntut umum mendalilkan bahwa korporasi dalam hal ini tidak memiliki izin untuk melakukan dumping. Namun demikian ternyata pada 24 April 2007 Pengadilan Manado menyatakan bahwa terdakwa tidak bersalah, bahkan dalam putusannya majelis hakim menyebutkan bahwa Menteri Lingkungan Hidup telah memberikan persetujuan tertulis terhadap terdakwa untuk melakukan pembuangan limbah di laut., sehingga pembuangan limbah tersebut telah mendapat izin dari pejabat Pemerintah yang berwenang. Lihat Pengadilan Negeri Manado, Putusan No. 284/Pid.B/2005/PN.Mdo.

38 M Sahlan, "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi Sebagai Kompetensi Peradilan Administrasi", *Jurnal IUS QUIA IUSTUM*, Vol.23 No.2, Tahun 2016, h.287

UU Ciptaker berangkat dari semangat rezim investasi dan kemudahan berusaha sedangkan UUPPLH berpijak pada paradigma ekologi lingkungan hidup, sehingga terdapat perbedaan dalam memandang materi muatan, ini artinya ketentuan terbaru yang berupa UU Ciptaker yang menghapuskan berbagai ketentuan dalam UUPPLH dapat dipahami berdasarkan prinsip sektoral UU Ciptaker.

Kedua, lex specialis derogate legi generalis, dalam asas ini penting untuk melihat beberapa persyaratan dalam penggunaannya, yaitu ketentuan hukum yang dinilai bersifat khusus dapat mengenyampingkan berbagai ketentuan umum dengan catatan bahwa aturan tersebut diatur dalam tingkatan yuridis dan lingkungan hukum yang sama (rezim yang sama) sebagai contoh ketika undang-undang terorisme diberlakukan ketentuan khusus yang dapat saja menegasikan beberapa ketentuan dalam KUHP. Selain itu, kenda ti ketentuan khusus diberlakukan namun berkaitan dengan ketentuan lainnya yang terdapat dalam aturan umum yang tidak diatur dalam ketentuan khusus maka dinyatakan tetap berlaku.

Bertalian dengan hal maka dapat dikemukakan bahwa kenda ti pun terdapat beberapa penghapusan dalam norma UUPPLH, hal yang menjadi point utama dalam analisa ini adalah UU Ciptaker tidak secara *explicit verbis* menentukan bahwa persetujuan lingkungan dikecualikan sebagai objek dalam gugatan PTUN. Dengan demikian, ketentuan mengenai

persetujuan lingkungan sebagai tindakan hukum administrasi negara (*rechtshandelingen*) akan mengikuti ketentuan umum diatur dalam rezim administrasi negara, khususnya UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP).³⁹

Lebih lanjut, berdasarkan rezim administrasi pemerintahan, ketentuan mengenai hak tanggung gugat terhadap persetujuan lingkungan tidak dikecualikan sebagai objek TUN. Bahkan jika melihat perkembangan yang ada di dalam administrasi pemerintahan, berdasarkan Pasal 87 UUAP terlihat bahwa terdapat perluasan makna dari keputusan administrasi pemerintahan (tata usaha negara) yang semula hanya mencakup pendekatan struktural kini menjadi pendekatan fungsional dalam menentukan keputusan tata usaha negara yang dapat dijadikan objek gugatan di PTUN. Bahkan terhadap keputusan TUN yang selazimnya berlaku asas *presumptio justae causa*, dalam pelaksanaannya dapat ditunda apabila pelaksanaannya dapat menciptakan kerusakan lingkungan hidup.

Berdasarkan hal tersebut, terlihat bahwa pembentuk undang-undang (*policy maker*) sejak awal tidak menentukan desain pergantian rezim izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan sebagai dasar hilangnya hak tanggung gugat perbuatan hukum administrasi pemerintah. Dengan demikian *ratio legis* dari Pasal 22 UU Ciptaker hanya dimaksudkan untuk

39 Bandingkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Desease 2019 (Covid-19), yang dalam Pasal 27 yang mengecualikan keputusan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) sebagai objek sengketa dalam PTUN, hal demikian merupakan ketentuan pengecualian yang bersifat *explicit verbis*, jika dibandingkan dengan Keputusan KSSK pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan berdasarkan Paasal 48 yang masih membuka ruang Keputusan KSSK sebagai objek gugatan di PTUN.

mempermudah iklim investasi sedangkan persoalan hak tanggung gugat keputusan administrasi akan kembali pada regulasi umum mengenai administrasi pemerintahan serta peradilan tata usaha negara.

Bertalian dengan hal tersebut jika dihubungkan pada penghapusan hak tanggung gugat, maka hemat penulis, hal tersebut tidak memiliki konsekuensi yuridis untuk menentukan bahwa persetujuan lingkungan dapat dikecualikan sebagai objek KTUN, sehingga tidak PTUN. Sebaliknya, dalam pandangan penulis, persetujuan lingkungan merupakan objek yang dapat diajukan sebagai dasar gugatan kepada PN maupun PTUN. Terlebih, pasca diberlakukannya UUAP, terdapat upaya yang cukup radikal dalam menentukan KTUN yang dapat dijadikan objek gugatan dalam PTUN, mengingat pasca lahirnya UU AP kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara mengalami perluasan, kriteria objek sengketa TUN mengalami dekonstruksi.⁴⁰ Lebih lanjut, hal tersebut dapat terlihat melalui pendekatan yang digunakan dalam mengidentifikasi suatu objek keputusan yang bersandar pada fungsi dan bukan kepada struktur badan/lembaga maupun format keputusan semata. Dengan demikian, persetujuan lingkungan yang diidentifikasi sebagai KTUN tentu tidak dapat dikecualikan sebagai objek gugatan pada PTUN.

Dalam perspektif wawasan lingkungan, peniadaan hak tanggung gugat oleh individu/kelompok masyarakat dalam persetujuan

lingkungan justru di satu sisi dinilai hanya memposisikan masyarakat sebagai instrumen preventif, sedangkan pada sisi lain, pengawasan terhadap implementasi persetujuan lingkungan akan mengharapkan pada pelaku usaha/kegiatan (*self-control*) dan terbatas pada instrumen pemerintah dalam hal ini pengawasan oleh pejabat pemberi izin (*command and control*). Dalam perspektif kombinasi instrumen lingkungan, penggunaan konsep demikian dapat dinilai negatif dan bersifat anomali, mengingat dalam tataran praktis, sangat sulit mengharapkan pelaku usaha/kegiatan dapat mengontrol dirinya bahkan mengawasi tindak/tanduk bisnisnya yang berpotensi mencemar lingkungan.

Hal demikian juga pernah kemukakan Donna C. Rona dengan mengutip pandangan Tomioka mengemukakan bahwa sangat sulit mengharapkan pelaku usaha/kegiatan dapat secara efektif memaksakan dirinya untuk taat dan patuh terhadap norma (*value*) dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan oleh karenanya dibutuhkan adanya regulasi dan berupa izin untuk mengawasi kegiatan/usaha tersebut.⁴¹ Namun demikian, dalam konteks Indonesia, instrumen campur tangan pemerintah dalam mengawasi ketaatan sanksi administrasi yang dijatuhkan oleh pemerintah juga dinilai masih setengah hati, analisa Wibisana dalam menggambarkan konteks demikian mengistilahkan dengan narasi yang

40 Enrico Simanjuntak, *Hukum ...*, h. 28.

41 Dalam analisisnya Rona mengemukakan "*Even the most naïve among us must recognize by now that the powerful industrialist and developer, and even the not so powerful small entrepreneur, cannot be expected to do what is right and environmentally sound simply out of decency. The free-enterprise system has shown itself capable of initiating positive and creative new alternatives in community design, but it needs a progressive legal framework of governmental support to encourage, and insist on, development in harmony with environmental needs and the public interest. Then even the best-intentioned private developer cannot have more than a piecemeal effect on any region. New laws and new roles for regional government are an inescapable imperative.*" Lihat Donna C. Rona, *Environmental Permits: A Time-Saving Guide* (New York: Van Nostrand Reinhold, 1988), hal. 2-3.

sarkas melalui artikel yang berjudul “tentang ekor yang tak lagi beracun”.⁴²

Dengan demikian, dibutuhkan instrumen hukum yang progresif dalam mengelola dan melindungi lingkungan hidup termasuk dalam hal ini adalah peran pengadilan dalam mempertengahan berbagai kepentingan melalui hak tanggung gugat individu/kelompok masyarakat terhadap izin yang telah diberikan oleh pemerintah kepada pelaku usaha/kegiatan. Lebih lanjut, Dalam tataran praktis, persetujuan lingkungan dapat secara inheren diposisi sebagai *objectum litis* dalam PTUN dengan menggunakan pendekatan fungsional dalam memahami keputusan tata usaha negara berupa persetujuan yang bersegi satu, sebagaimana izin dalam sektor diluar lingkungan yang dapat dilakukan hak tannggunggugat di PTUN.

b. Dinamika Integrasi Perizinan di Bidang Lingkungan melalui Persetujuan Lingkungan

UU Ciptaker memperkenalkan istilah persetujuan lingkungan sebagai Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Namun demikian, adanya persetujuan dari pemerintah pusat/daerah tersebut dinilai sama

sekali tidak berkorelasi dengan persetujuan lingkungan, mengingat dalam proses tahapan pembuatan persetujuan lingkungan hanya mensyaratkan penyusunan dan uji kelayakan amdal serta penyusunan formulit UKL dan UPL dan pemeriksaan UKL dan UPL.⁴³

Norma persetujuan pemerintah tersebut justru digunakan untuk pengelolaan sektor lingkungan, seperti ketika kegiatan/usaha hendak membuang limbah ke media lingkungan, yang dalam hal ini mensyaratkan adanya baku mutu lingkungan hidup dan persetujuan dari pemerintah pusat dan/atau daerah.⁴⁴ Dengan demikian, kendatipun persetujuan lingkungan memiliki relasi dengan persetujuan pemerintah secara normatif, namun dalam tataran oprasional, terdapat keterpisahan antara persetujuan lingkungan dan persetujuan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Lebih lanjut, konsepsi demikian dapat dilihat dari objek persetujuan yang berbeda.

Dalam regulasi yang lebih oprasional, Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2021 memperkenalkan istilah persetujuan lainnya dalam pengelolaan lingkungan. Hal ini dapat diasumsikan sebagai norma turunan dari persetujuan pemerintah, yang dalam juga memiliki terpisah dengan persetujuan lingkungan, mengingat norma yang ditentukan dari delegasi tersebut kemudian ditentukan

42 Wibisana dalam hal ini mengamati sanksi administrasi lingkungan yang terjadi sepanjang 2015-2017. Lebih lanjut, untuk melihat sanksi tersebut dinilai ideal atau tidak wibisana menjadikan paksaan pemerintah dan denda sebagai dasar menguji penegakan sanksi administrasi lingkungan tersebut. Hingga sampai pada kesimpulan bahwa terdapat kesalahan konseptual dalam mengartikan paksaan pemerintah yang terbatas pada tindakan hukum (*rechtlerlijk handelen*) tanpa diikuti tindakan nyata (*feitelijk handelen*). Selanjutnya terdapat kekeliruan dalam memahami uang paksa dan denda. Sehingga berdasarkan kerancuan tersebut menyebabkan sanksi administrasi yang terkadang dijatuhkan sangat tidak efektif dan dapat disebut sebagai ekor yang tidak beracun. Lihat Andri G Wibisana, “Tentang Ekor yang Tidak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan di Indonesia”, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 6 No.1, 2019, h.43

43 Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

44 Pasal 22 No. 1, ketentuan Perubahan Pasal 20, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

dengan persetujuan yang lebih teknis, bahkan PP No. 22 Tahun 2021 menyebutnya dengan persetujuan teknis.

Lebih lanjut, persetujuan teknis dapat mencakup pencegahan baku mutu pencemaran air, persetujuan teknis pemenuhan baku mutu air limbah, persetujuan teknis pemenuhan baku mutu emisi udara, persetujuan teknis baku mutu emisi sumber tidak bergerak, persetujuan teknis dalam air limbah yang di buang ke laut, dan persetujuan teknis pengelolaan limbah B3. Berbagai persyaratan izin tersebut dilakukan dengan kualifikasi yang berbeda. Dengan demikian, persetujuan kendatipun dengan norma yang seragam tetap diverifikasi berdasarkan tata cara yang masih tersegmentasi dalam berbagai otoritas. Hal ini secara tidak langsung memberikan preferensi bahwa konsep perizinan masih menggunakan *single-medium permitting*. Dengan demikian, upaya integrasi secara internal yang diidealkan oleh UU PPLH justru dihapuskan oleh keberadaan UU Ciptaker.

Padahal sebagai upaya dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan secara terpadu, integrasi izin merupakan hal yang dipandang *essensial*, mengingat berbagai media lingkungan memiliki relasi yang bersifat ekologis dan saling terikat satu dan lainnya sehingga adanya emisi dalam suatu media lingkungan seperti udara akan sedikit banyaknya berdampak pada media lainnya seperti air dan tanah, dengan demikian terdapat upaya kontrol yang lebih antisipatif baik melalui pembatasan dalam kualitas dan kuantitas limbah.

Lebih lanjut, melalui UU Ciptaker, maka upaya dalam menggas *integrated permitting* melalui integrasi perizinan tidak terjadi. Bahkan secara praktis, berbagai pengelolaan izin dalam

lingkungan tersebut dapat mengarah pada luasnya cakupan izin bagi pelaku usaha, artinya sebuah kegiatan/usaha secara birokratis akan menghadapi ruang lingkup masing-masing izin yang berbeda, yang bergantung pada teknis kegiatan dan usahanya. Dengan demikian, orientasi izin sebagai instrumen penataan lingkungan sedikit banyaknya dapat mengarahkan izin sebagai bentuk dari pendapatan negara tanpa melihat sisi internalisasi eksternalitas biaya lingkungan hidup.

Dalam hal integrasi izin eksternal, nampaknya UU Ciptaker benar-benar menghapus konsep integrasi eksternal, yang sebelumnya dianut oleh UU PPLH, sebagaimana sebelumnya tertuang dalam Pasal 40. Hal demikian dapat dilihat dari tidak ada keterkaitan antara pencabutan izin usaha dengan persetujuan lingkungan. Dengan demikian, dicabutnya izin lingkungan tidak akan berdampak secara hukum terhadap sektor perizinan usaha. Kegiatan usaha akan tetap berlangsung, kendatipun persetujuan lingkungan telah dicabut.

Padahal dalam praktiknya, sebelum diberlakukannya persetujuan lingkungan, izin lingkungan diposisikan sebagai instrumen yang paling efektif untuk menjadi dasar penjatuhan sanksi administratif. Lebih lanjut, paradigma yang digunakan dalam izin lingkungan lebih mendasari pada paradigma ekologi, sehingga masyarakat, pelaku usaha/kegiatan dipaksakan untuk menentukan, perilaku, standard usaha dan teknologi yang digunakan yang juga disertai adanya sanksi yang diletakan atas pelanggaran izin lingkungan.

Sebagai sebuah konsep izin berantai (*ketting vergunning*) pelaku usaha akan lebih banyak memperhatikan izin lingkungan dari pada izin

usaha, mengingat pencabutan izin lingkungan mengakibatkan dapat dibatalkannya izin usaha. Namun melalui UU Ciptaker, perubahan konstruksi pasal tersebut menjadikan pelaku usaha akan lebih banyak mendasari pada persyaratan teknis izin usaha, yang sedikit banyaknya memiliki paradigma yang bersifat ekonomis, sehingga dapat dikatakan paradigma izin kini lebih banyak mendasari pada upaya eksternalitas terhadap lingkungan semata.

Lebih lanjut, hal yang penting untuk dipertimbangkan dari postulat tersebut adalah bahwa instrumen izin tidak hanya bersandar pada segi kemudahan berusaha semata, melainkan secara konseptual akan bersandar pada kemampuan pemerintah dalam mengawasi berbagai perilaku (berdasarkan standar dan syarat yang tercantum dalam perizinan lingkungan), bahkan pemerintah dituntut untuk tidak hanya mendeteksi pelanggaran hukum, tetapi memberikan sanksi yang memberikan efek jera, sebagai konsekuensi dari penegakan hukum administrasi.⁴⁵ Dengan demikian, persetujuan dalam sektor lingkungan hidup lazimnya memiliki berbagai segi dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup yang dapat memuat persyaratan formal, persyaratan substantial, hingga pada persyaratan evaluatif.

D. Penutup

Sebagai catatan akhir, artikel ini memberikan simpulan bahwa pergantian izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan

tidak memiliki konsekuensi yuridis berupa dapat dikecualikannya persetujuan lingkungan sebagai keputusan tata usaha negara. Dengan demikian, untuk mempertegas hak tanggung gugat persetujuan lingkungan maka dibutuhkan pendekatan normatif yang bersifat multi-sektor, mengingat persetujuan lingkungan merupakan tindakan administrasi pemerintahan yang bersegi satu.

Pendekatan multi sektor tersebut dapat ditempuh dengan pertama-tama mengamati kerangka normatif gugatan, berupa: *Pertama*, Hak untuk menuntut keputusan tata usaha negara yang disengketakan untuk dinyatakan batal atau tidak sah disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi (Pasal 53 ayat (1) UU Nomor 9 Tahun 2004). *Kedua*, Penggugat dapat mengajukan permohonan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara yang menjadi obyek sengketa sampai ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (Pasal 67 ayat (4) UU Nomor 51 Tahun 1986). Ini artinya, kendatipun norma hak tanggung gugat dalam UUPPLH telah dihapuskan melalui UU Ciptaker, namun konstruksi norma mengenai *objectum litis* PTUN yang berkaitan persetujuan lingkungan, dapat menggunakan paradigma UU PTUN, sepanjang persetujuan lingkungan diartikan sebagai keputusan tata usaha negara yang memiliki akibat hukum.

Lebih lanjut, dalam menangani persetujuan lingkungan, Para hakim diharapkan bersikap progresif mengingat perkara lingkungan hidup

45 Dalam konteks modern, hukum administrasi telah menjadi instrumen yang paling terdepan dalam menangani problematika sosial, khususnya ketika warga masyarakat berhadapan dengan negara. Lebih lanjut, instrumen hukum administrasi memposisikan sanksi sebagai dasar efektifnya penegakan hukum administrasi. Beberapa sarjanah mengilustrasikan sanksi administrasi sebagai ekor yang beracun atau *incauda venenum*, mengingat sanksi dalam instrumen hukum administrasi diletakan pada bagian akhir dari norma-norma yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Lihat W.F Prins, Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara, Penyunting Kosim Adisapoetra, Pradnya Paramita: Jakarta, 1983, h.17.

memiliki kompleksitas tersendiri sering sekali bersandar pada bukti- bukti ilmiah (*scientific evidence*), sehingga hakim lingkungan haruslah berani menerapkan prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup antara lain prinsip kehati-hatian (*precautionary principles*) dan bersifat progresif (*judicial activism*).

Sedangkan, dalam integrasi perizinan, UU Ciptaker secara normatif telah menghapuskan konsepsi integrasi perizinan, baik secara internal maupun eksternal. Dengan demikian, perizinan dalam sektor lingkungan hidup masih tersegmentasi dan mengingat paradigma yang

didominasi oleh UU Ciptaker masih bersifat sektoral dan parsial dalam memandang lingkungan hidup.

Selanjutnya, terhadap konsepsi integrasi izin, penting untuk kembali mempertimbangkan pembentukan integrasi izin di bidang lingkungan, hal ini dilakukan melalui pembentukan/ perubahan Peraturan Pemerintah dalam sektor lingkungan hidup yang mengkonsepsikan izin sebagai suatu medium dalam mempertengahan kepentingan lingkungan dan kepentingan kegiatan/usaha sebagai pengejawentahan dari konsep *sustainable development*.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ashiddiqie Jimly, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2016)
- Hadjon Philipus M, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjadara University Press, 2015)
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2018)
- Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2019)
- Minarno Nur Basuki, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, (Surabaya: Universitas Airlangga 2009)
- Prins, W.F, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Penyunting Kosim Adisapoetro, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983)
- Rahmadi Takdir, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, ed. 2, cet. 5 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015)
- R Donna C, *Environmental Permits: A Time-Saving Guide* (New York: Van Nostrand Reinhold, 1988)
- Simanjuntak Enrico, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara; Transformasi dan Refleksi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018)
- Spelt. N. M. dan J.B.J.M ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M Hadjon, (Surabaya: Yuridika, 1993)
- Sutedi Andrian, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015)
- Wibisana Andri G, *Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pertanggungjawaban Perdata*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2017)
- _____, dan Laode M. Syarif, *Hukum Lingkungan Teori, Legislasi dan Studi Kasus*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010)

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Sahlan, Mohammad, "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi Sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi," *Jurnal IUS QUIA IUSTUM*, Vol.23 No.2, Tahun 2016.
- Wibisana, Andri G, "Campur Tangan Pemerintah dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis Berdasarkan Analisis Ekonomi dan Hukum," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol.47 No.2, Tahun 2017.
- _____, "Pengelolaan Lingkungan Melalui Izin Terintegritas dan Berantai: Sebuah Perbandingan Atas Perizinan Lingkungan di Berbagai Negara," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol.48, No.2 Tahun 2018.
- _____, "Tentang Ekor yang Tidak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan di Indonesia," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 6 No.1, 2019.

_____, "Instrumen Ekonomi, Command and Control, dan Instrumen Lainnya: Kawan atau Lawan? Suatu Tinjauan Berdasarkan Smart Regulation", *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 4, No. 1, 2019.

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 Pascasarjana Program Doktor Ilmu Hukum UNPAD, 2015.

C. Internet

OECD, "Integrated Environmental Permitting Guidelines for EECCA Countries", 2005, tersedia pada: <http://www.oecd.org/env/outreach/35056678.pdf>, diakses pada Maret 2021.

D. Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Peradilan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Terhadap Lingkungan Hidup.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pengadilan Negeri Manado, Putusan No. 284/Pid.B/2005/PN.Mdo.

BIODATA PENULIS

Muhammad Reza Baihaki, kelahiran Biak, 04 Februari 1994, merupakan peneliti di Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (Poskolegnas) Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, serta aktif sebagai Mahasiswa Magister Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia. Di samping itu, Baihaki juga aktif sebagai penulis baik di media cetak maupun on-line. Sebelumnya, yang bersangkutan meraih gelar Sarjana Hukum di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, bahkan sebagai mahasiswa tercatat pernah memiliki prestasi berupa pemenang beberapa kompetisi debat hukum, baik yang diadakan oleh Universitas maupun Lembaga Negara.