

RESUME TINJAUAN YURIDIS IZIN LINGKUNGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP.



Rapat tim teknis pembahasan ka andal pertambangan pasir laut perairan utara kabupaten serang prov Banten,,pt. Daya swahasta cipta,,ruang rapat dlhk banten, 4 maret 2020

Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) dinyatakan bahwa “instrument pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup terdiri atas:

- a. KLHS
- b. Tata Ruang
- c. Baku Mutu Lingkungan Hidup
- d. Krteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup
- e. AMDAL
- f. UKL-UPL
- g. Perizinan**
- h. Instrument Ekonomi lingkungan Hidup
- i. Peraturan Perundang-undangan berbasis lingkungan hidup
- j. Anggaran Berbasis Lingkungan Hidup
- k. Audit Lingkungan Hidup ;dan**
- l. Instrument lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.

Perumusan Pasal 14 dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH tersebut di atas menepatkan perizinan merupakan salah instrument pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan, yang memiliki posisi yang sangat penting guna meminimalisasi terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan.

Beberapa Pakar mendefinisikan perizinan sebagai berikut :

Philipus Hadjon, M dan Tatiek Sri Djatmiati , Tata Cara Perizinan pada Era Otonomi Daerah, Makalah, Surabaya , November 2001, menyatakan bahwa perizinan memiliki beberapa fungsi yaitu sebagai instrument yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi masyarakat agar mau mengikuti cara yang diajurkan nya guna mencapai tujuan yang konkrit

Satjpto Raharjo, Ilmu Hukum, Bandung , PT. Citra Aditya Bakti, 1999 mendefinisikan perizinan sebagaiberikut : perizinan merupakan tindakan hukum pemerintah berdasarkan kewenangan publik yang membolehkan atau memperkenakan menurut hukum seseorang atau badan hukum untuk melakukan kegiatan.

Vande pot dalam Utrecht dan Moh. Salih Djindang 1985, Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara Indonesia, Cetakan ke-8, Penenbit Balai Buku Ikhtiar Jakarta menyatkan bahwa: izin dalam arti yang luas merupakan keputusan yang memperkenankan dilakukan perbuatan apa saja yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan.

Berdasarkan tiga pendapat pakar tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa perizinan pada dasarnya merupakan suatu perangkat yang diciptakan oleh pejabat publik negara /pemerintah yang memiliki konsekuensi hukum yang digunakan oleh pejabat publik negara /pemerintah sebagai pengendali terhadap usaha dan/atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau badan hukum untuk melakukan usaha dan atau kegiatannya.

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor : 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dinyatakan bahwa: Izin Lingkungan adalah izin yang diberikan kepada orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL dan UKL-UL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan dan/atau kegiatan.

Perumusan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 memiliki makna bahwa izin lingkungan sebagai suatu instrument pengendali terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang diciptakan oleh Pejabat Tata Usaha Negara kepada orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL dan UKL-UPL sebagai suatu izin yang harus ada terlebih dahulu sebelum diterbitkannya izin-izin ushalainya. Dalam penjelasan Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan izin usaha dan/atau kegiatan dalam ayat ini termasuk yang disebut dengan nama lain izin operasi dan izin konstruksi. Pernyataan ini mempunyai akibat hukum bila mana terdapat izin-izin usaha dan/atau kegiatan yang terbit lebih dahulu sebelum memiliki izin lingkungan, maka izin usaha tersebut "**batal (nietig)**", artinya akibat dari keputusan dianggap tidak pernah ada (dikembalikan pada keadaan semula sebelum ada keputusan)berdasarkan Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, maka usaha dan/atau kegiatan tersebut dinyatakan illegal dan berpotensi terjerat Pasal 109 UU Nomor 32 Tahun 2009 dan pemberi Izin usaha dan/atau kegiatan berpotensi terjerat Pasal 111 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Menurut Utrecht Sebuah ketetapan yang tidak sah, mengenal tiga macam yakni:

- (1) Batal (nietig/absolute nietig)
- (2) Batal demi hukum (nietigheid van rechtswege)

(3) Dapat dibatalkan (*vernietbaar*).

Ketetapan yang **batal (*neitig/absolute nietig*)** berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada. Bagi hukum, akibat perbuatan hukum itu tidak ada sejak semula. Sedangkan batal karena hukum.

Batal demi hukum (*nietigheid van rechtswege*) berakibat suatu perbuatan untuk sebagian atau keseluruhan bagi hukum dianggap tidak pernah ada (dihapuskan) tanpa diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan suatu badan pemerintahan batalnya sebagian atau seluruh akibat ketetapan itu.

Dapat dibatalkan (***vernietbaar***) berarti bagi hukum bahwa perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau oleh suatu badan pemerintah lain yang berkompeten (pembatalan itu diadakan karena perbuatan tersebut mengandung sesuatu kekurangan). Bagi hukum perbuatan tersebut ada sampai waktu pembatalannya dan oleh sebab itu segala akibat yang ditimbulkan antara waktu mengadakannya, sampai waktu pembatalannya, menjadi sah (**terkecuali dalam hal undang-undang menyebutkan beberapa bagian akibat itu tidak sah**). Setelah pembatalan maka perbuatan itu tidak ada dan **bila mungkin** diusahakan supaya akibat yang telah terjadi itu semuanya atau sebagiannya hapus.

Namun ada beberapa pakar yang menganggap hanya dua bentuk sebuah ketetapan yang tidak sah, yakni batal (*neitig/absolute nietig*) dan dapat dibatalkan (***vernietbaar***) sedangkan batal demi hukum dianggap tidak perlu, dikarenakan pembatalan ketetapan yang tidak sah hanya dapat dilakukan oleh hakim atau instansi administrasi yang lebih tinggi atau lembaga yang kompeten. Artinya tidak dimungkinkan sebuah ketetapan batal dengan sendiri tanpa pernyataan batal dengan akibatnya. Memang antara batal demi hukum dan batal memiliki banyak kesamaan bahwa perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada, baik sebagian atau keseluruhan.

Dalam Pasal 40 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dinyatakan bahwa dinyatakan bahwa :Dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan. Perumusan Pasal ini mengandung makna bahwa pembatalan izin usaha hanya dapat dilakukan oleh suatu upaya hukum (pembatalan oleh hakim atau oleh suatu badan pemerintah lain yang berkompeten (pembatalan itu diadakan karena perbuatan tersebut mengandung sesuatu kekurangan)), Bagi hukum perbuatan tersebut ada sampai waktu pembatalannya dan oleh sebab itu segala akibat yang ditimbulkan antara waktu mengadakannya, sampai waktu pembatalannya, menjadi sah (**terkecuali dalam hal undang-undang menyebutkan beberapa bagian akibat itu tidak sah**).

Suatu Tinjauan : Keputusan Izin Lingkungan dalam Perspektif Hukum Tata Usaha Negara

Menurut Muchsan Perbuatan hukum yang dapat dilakukan pemerintah ada dua yakni perbuatan hukum publik dan perbuatan hukum privat, namun perbuatan hukum public tidak mungkin dua pihak karena harus dipaksakan dan di Indonesia belum ada perbuatan hukum publik yang dua pihak maka perbuatan hukum public pasti bersegi satu.

Perbuatan pemerintah hasilnya adalah produk hukum, menurut teori hukum tata pemerintahan produk hukum yang dihasilkan yakni :

(1) **Regeling** (peraturan), peraturan ini dapat bersifat *in abstracto*. Peraturan adalah produk hukum tertulis dibawah undang-undang yang diproduksi/dibuat dan dicipta dari pejabat TUN yang fungsinya mempunyai daya ikat/ materinya sebagian atau seluruh wilayah teritorial tersebut.

(2) **Beschikking** (keputusan), keputusan ini dapat bersifat *in concreto*.

Menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang pengadilan tata usaha negara, Keputusan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis yang diproduksi oleh pejabat Tata Usaha Negara dan mendasarkan diri terhadap peraturan perundang-undangan tertentu, bersifat konkret, individual dan final.

Bersifat konkret diartikan obyek yang diputuskan dalam keputusan itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.

Bersifat individual, diartikan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari satu orang, maka tiap-tiap individu harus dicantumkan namanya dalam keputusan tersebut.

Bersifat final, diartikan keputusan tersebut sudah definitif, keputusan yang tidak lagi memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain, karena nya keputusan ini dapat menimbulkan akibat hukum.

Terkait landasan teori tersebut di atas dan Berdasarkan Pasal 36 ayat (4) Undang –Undang Nomor 32 Tahun 2009 dan Pasal 47 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2009, maka izin lingkungan dikategorikan sebagai suatu Keputusan (Beschikking) Tata Usaha Negara, karena izin lingkungan diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara (Menteri, gubernur, ataubupati/walikota) yang bersifat ***in concreto*** sehingga memiliki sifat **konkret, individual dan final**.

Dalam Hukum Tata Usaha Negara Jenis wewenang keputusan TUN adalah Atribusi, Mandat, dan Delegasi:

- (1) **Atribusi** adalah wewenang yang langsung diberikan atau langsung ditentukan oleh peraturan perundang-undangan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- (2) **Mandat**; adalah wewenang yang diberikan kepada penerima mandat dari pemberi mandat melaksanakan wewenang untuk dan atas nama pemberi mandat. Pada wewenang yang diberikan dengan mandat, mandataris hanya diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara untuk dan atas nama pemberi mandat, dengan demikian tidak sampai ada pengalihan wewenang dari pemberi mandat kepada mandataris. Oleh karena itu, tanggung jawab atas dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut masih tetap ada pada pemberi mandat, sehingga yang menjadi Tergugat apabila terjadi Sengketa Tata Usaha Negara adalah Pemberi mandat.
- (3) **Delegasi**; adalah wewenang yang diberikan dengan penyerahan wewenang dari delegans (pemberi delegasi) kepada delegataris (penerima delegasi). Dalam hal ini, delegataris telah diberikan tanggung jawab untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara untuk dan atas nama delegataris sendiri, sehingga yang menjadi Tergugat apabila terjadi Sengketa Tata Usaha Negara adalah delegataris (Penerima Delegasi).

Penerbitan Izin Lingkungan berdasarkan proses penilaian Amdal dan pemeriksaan UKL-UPL merupakan kewenangan yang bersifat Atribusi karena wewenang tersebut langsung diberikan atau ditentukan oleh peraturan perundang-undangan kepada pejabat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, hal mana tertulis dalam perumusan Pasal 36 ayat (4) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009, Pasa I40 dan Pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.

Pasal 36 ayat (4)

Izin Lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, ataubupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 40

Pemeriksaan UKL-UPL dan penerbitan Rekomendasi UKL-UPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dan Pasal 37 dapatdilakukan oleh:

- a. pejabat yang ditunjuk oleh Menteri;
- b. kepala instansi lingkungan hidup provinsi; atau
- c. kepala instansi lingkungan hidup kabupaten/kota.

Pasal 47

(1) Izin Lingkungan diterbitkan oleh:

- a. Menteri, untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh Menteri;
- b. gubernur, untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh gubernur; dan
- c. bupati/walikota, untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh bupati/walikota.

(2) Izinlingkungansebagaimanadimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh Menteri, gubernur, ataubupati/walikota:

- a. setelah dilakukannya pengumuman permohonan Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44; dan
- b. **dilakukan bersamaan dengan diterbitkannya Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL.**

Keputusan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara jo Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara ialah :” Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atapejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hokum bagi seseorang atau badan hokum perdata”.

Dari definisi tersebut diatas maka dapat dirumuskan unsur-unsur/elemen-elemen keputusan sebagaiberikut :

- 1) Keputusan tersebut berbentuk tertulis
- 2) Keputusan tersebut dibuat oleh pejabat yang berwenang
- 3) Keputusan tersebut berdasarkan pada peraturanperundang-undangan
- 4) Keputusan tersebut bersifatkonkret, individual, dan final
- 5) Keputusan tersebut menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Dalam Hukum Tata Usaha Negara terdapat beracam-macam Keputusan Tata Usaha negara sebagai berikut :

(1) Keputusan positif dan keputusan negatif

Keputusan positif ialah suatu keputusan yang menimbulkan keadaan hukum baru baik suatu hak maupun suatu kewajiban bagi pihak yang dikenai putusan.

Keputusan negative ialah suatu keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat TUN yang tidak merubah keadaan hukum tertentu bagi pihak masyarakat yang dikenai keputusan.

(2) Keputusan deklaratoir dan keputusankonstitutif

Keputusan deklaratoir ialah keputusan yang maksudnya mengakuia sesuatu yang sudah ada.

Keputusan konstitutif ialah merupakan bagian dari keputusan yang versifat positif (*rechtsscheppendebeschikking*).

(3) Keputusan kilat (*vluchtigebeschikking*) dan keputusantetap (*blijvend*)

Keputusan kilat ialah keputusan sepintas lalu karena lekas lenyap karena hanya berlaku sekali (*eenmalig*)

Keputusan tetap ialah keputusan yang masa berlakunya untuk waktu sampai diadakan perubahan terhadap keputusan yang bersangkutan.

(4) Keputusan intern dan ekstern

Keputusan intern ialah keputusan yang hanya berlaku untuk menyelenggarakan hubungan kedalam lingkungan aparat pemerintah.

Keputusan ekstern ialah keputusan yang dibuat untuk menyelenggarakan hubungan antara aparat pemerintah dengan swasta.

(5) Keputusan yang sah (***recht-geldigbeschikking***) dan keputusan yang tidak sah (***nietrecht-geldigbeschikking***)

Keputusan yang sah (*recht-geldigbeschikking*) ialah yang harus memenuhi syarat syarat tertentu yakin keputusan harus dibuat oleh pejabat yang berwenang, keputusan tidak boleh memuat kekurangan yuridis, harus diberibentuk sesuai dengan peraturan yang menjadi dasarnya dan harus menurut prosedur pembuatannya, isi dan tujuanya harus sesuai denganisi dan tujuan peraturan dasarnya.

Keputusan yang tidak sah (*nietrecht-geldigbeschikking*) adalahkeputusan yang dinyatakan batal demi hukum, batal mutlak, batal nisbi, dapat dibatalkan.

Suatu keputusan Tata Usaha Negara (TUN) syarat pertama harus sah, untuk sahnya ada persyaratan yang harus terpenuhi, secara teoritis hanya ada 2 (dua) kelompok persyaratan yakni syarat material dan syaratformil:

Persyaratan yang bersifat material yakni :

- (1) **Keputusan dibuat oleh aparat yang berwenang, dimana keputusan ini harus dibuat oleh pejabat yang berwenang baik dari kewenangan atributif, delegatif, dan mandat.**
- (2) Didalam pembuatannya tidak mengalami kekurangan yuridis, maksudnya ialah perbuatan suatu keputusan dikatakan mengalami kekurangan yuridis apabila di dalam keputusan terdapat unsure Dwang (paksaan), dwaling (kekhilafan) dan bedrog (penipuan).
- (3) **Tujuan dari keputusan harus sama dengan tujuan yang dikehendaki dari peraturan yang mendasari. Maksudnya keputusan itu harus selaras dengan peraturan yang mendasarinya.** Contohnya ialah penulisan izin lingkungan harus sesuai dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 08 Tahun 2013 tentang Tata Laksana Penilaian dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup serta Izin Lingkungan

Persyaratan yang bersifat formil yakni :

- (1) **Keputusan bentuknya harus sama**, maksudnya keputusan harus sama dengan aturan dasarnya. Di dalam teori Hukum tata pemerintahan bentuk ada dua yang berbentuk tulis dan secara lisan. **Muatan Izin Lingkungan diatur dalam Pasal 17 dan Pasal 28 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 08 Tahun 2008 tentang** Tata Laksana Penilaian dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup serta Izin Lingkungan, sehingga apabila keputusan tentang izin lingkungan yang diterbitkan oleh pejabat tata usaha tidak mengacu kepada peraturan yang mendasarinya keputusan izin lingkungan dinyatakan tidak sah karena tidak memenuhi syarat formil.
- (2) **Proses pembuatannya harus sama dengan proses yang dikehendaki oleh aturandasarnya.**

Izin Lingkungan tidak dapat didelegasikan kepada Badan Pelayanan Satu Pintu (P2T) karena penerbit izin Lingkungan dalam aturan dasarnya yaitu Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang PPLH dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur atau bupati/walikota berdasar Pasal 36 UU 32 Tahun 2009 dan Pasal 47 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan bukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pelayanan Publik dan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Standar PelayananPublik.

Izin lingkungan wajib diterbitkan bersamaan dengan diterbitkannya Surat Kelayakan Lingkungan dan Rekomendasi UKL-UPL (Pasal 47 ayat 2 huruf b PeraturanPemerintahNomor 27 Tahun 2012).

Proses pembuatan Izin Lingkungan yang tidak mendasari peraturan dasarnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 maka keputusan izin lingkungan dinyatakan tidak sah karena tidak memenuhi syarat formil.

- (3) **Semua persyaratan yang khusus yang dikehendaki oleh aturan dasarnya harus terwujud dan terpenuhi dalam keputusan.**

DalamPasal 37 ayat (2) Undang-UndangNomor 32 Tahun 2009 dinyatakan: Izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (4) **dapat dibatalkan** apabila:

- a. Persyaratan yang diajukan dalam permohonan izin mengandung cacat hukum, kekeliruan, **penyalahgunaan serta ketidakbenaran dan/ataupemalsuan data, dokumen dan/atau informasi;**
- b. **Penerbitannya tanpa memenuhi syarat sebagaimana tercantum dalam keputusan komisi tentang kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL;** atau
- c. Kewajiban yang ditetapkan dalam dokumen amdal atau UKL-UPL tidak dilaksanakan oleh penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan

Berdasarkan landasan teori tersebut di atas dan Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH, terkait dengan sah atau tidak sahnya penerbitan izin lingkungan yang diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara maka pejabat tata usaha negara wajib memperhatikan syarat materiil dan syarat formil dalam pembuatan izin lingkungan. Keputusan yang timbul karena mengandung **unsur-unsur penipuan, kesesatan, paksaan, salah kira, kekhilafan,** atau penyogokan tidak lagi merupakan keputusan yang murni dikeluarkan oleh karenanya keputusan yang demikian dapat “batal atau dibatalkan”.

Untuk itu para pejabat yang berwenang wajib mengetahui syarat-syarat sah dan tidak sahnya dalam pembuatan suatu **beschikking**. Apabila terjadi kesalahan tersebut di atas dapat diajukan gugatan kepengadilan tata usaha negara untuk dipertanggungjawabkan mengenai keputusan yang telah diterbitkan.

Referensi:

HELMY BOEMIYA S.H. Konsekuensi Yuridis Perbuatan Hukum Aparat Pemerintah Yang dinyatakan Batal Demi Hukum

KLHK RI

Miftahulhuda, Batal Demi Hukum, Majalah Konstitusi Juni 2013

<http://hukumacaratun.blogspot.com/>

dll