

**PROSES PERIZINAN PEMBANGKIT LISTRIK TENAGA UAP
(PLTU) DI KABUPATEN INDRAMAYU DITINJAU DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG
PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN
HIDUP**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Menempuh Gelar Sarjana Hukum di
Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana**

Disusun oleh :

MAHPUD SIDIK
41151010140012

Program Kekhususan : Hukum Ketatanegeraan

Dibawah Bimbingan :

DINI RAMDANIA, S.H., M.H.



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG

2019

**THE LICENSING PROCESS OF ELECTRIC STEAM POWER
PLANT (PLTU) IN KABUPATEN INDRAMAYU IN TERMS OF
THE LAW NUMBER 32/2009 ON ENVIRONMENTAL
PROTECTION AND MANAGEMENT**

SKRIPSI

It was proposed to fulfill one of the requirements to achieve Bachelor of Law degree at Faculty
of Law . Langlangbuana University

Arranged by :

MAHPUD SIDIK
41151010140012

Specialization program: Constitutional Law

Under the guidance of

DINI RAMDANIA, S.H., M.H.



**FACULTY OF LAW
LANGLANGBUANA UNIVERSITY
BANDUNG**

2019

ABSTRAK

Kekacauan yang terjadi di Indonesia bukan sekedar disebabkan oleh struktur hukumnya tetapi juga disebabkan oleh peraturan yang dibuat tanpa dilakukan analisis dan pengkajian yang lebih sebelum di tetapkannya suatu peraturan. Khususnya dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, dimana suatu peraturan perundang-undangan seharusnya mampu membatasi dan memberikan perlindungan penuh terhadap masyarakatnya. Sering kali setiap peraturan perundang-undangan mengenyampingkan hal-hal yang dianggap perlu diperhatikan dalam suatu pembuatan peraturan perundang-undangan. Akibatnya undang-undang hanya sebagai hiasan atau pelengkap tidak dijadikan sebagai acuan yang sangat mendasar dalam menjalankan prinsip hukum yang sebenar-benarnya. Hal ini menyebabkan tidak terkendalinya pengelolaan lingkungan dengan benar yang menyebabkan kerusakan lingkungan khususnya kabupaten indramayu yang sebenarnya besar dengan kawasan pertanian. Sehubungan dengan hal itu, maka penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana pengelolaan lingkungan hidup dan peran pemerintah atau masyarakat yang bersentuhan langsung dengan dampak lingkungan. Serta ingin mengetahui sejauh mana keefektipan undang-undang sebagai payung hukum yang mengatur lingkungan hidup dan apa peran badan pengelolaan lingkungan hidup daerah dalam rencana tata ruang wilayah.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif analisis, artinya penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan bagaimana perundang-undangan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kajian lingkungan hidup dan rencana tata ruang wilayah. Sedangkan pendekatannya dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, maka untuk mencari data yang dipergunakan dititik beratkan kepada data sekunder, yaitu melalui studi kepustakaan dan studi lapangan.

Berdasarkan hasil penelitian, bahwa Izin Lingkungan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) di Kabupaten Indramayu tidak sah karena bukan kewenangan dari Bupati dan terdapat kecacatan hukum karena tidak dipenuhinya tahapan atau persyaratan keluaranya izin lingkungan yaitu tidak adanya peran serta masyarakat dalam penyusunan dokumen AMDAL sebagai salah satu syarat wajib dari izin lingkungan.

ABSTRACT

The mess occurred in Indonesia is not merely because of the legal structure but also the regulation that made lack of analysis and a deeper study. Especially in the making of constitution regulation, which should limit and provide full protection for society. Oftentimes, in the making of constitution regulation, the constitution regulation disregards the important rules which need to be noticed instead. As a result, the constitution regulation is merely a compliment, does not act as a basic reference in carrying out the straight legal fundamental. Therefore, it caused uncontrolled environmental management, environmental damage, especially in Kabupaten Indramayu which has a large agricultural area. In consequence, this research aims to discover how the environment management and the role of the government or community which directly impact the environment do. Furthermore, it aims to discover how effective the Constitution act as a legal regulation in controlling the environment and what regional environmental management does in regional layout planning.

The method used in this research was descriptive analysis, it means that the research describes how the Constitution regulates the rules of the environment and regional layout planning. The approach used in this research was a normative juridical approach, the collected data were focused on secondary data, which obtained from a literature study and field study.

According to the result, an Environmental Permit for Electric Steam Power Plant (PLTU) in Kabupaten Indramayu is invalid. That is because not only the permit is not the authority of the Regent but also, it has a legal defect due to incomplete steps or requirements in issuing the environmental permit, which means there is no community participation in the making of AMDAL document as one of the mandatory requirements from the environmental permit.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.....

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir ini yang berjudul “**PROSES PERIZINAN PEMBANGKIT LISTRIK TENAGA UAP (PLTU) DI TINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP**”.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat guna menyelesaikan program strata satu (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Pada kesempatan ini secara khusus penulis mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat Ibu **DINI RAMDANIA, S.H., M.H.** selaku Dosen Pembimbing, yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis selama penyusunan tugas akhir.

Ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya penulis sampaikan pula kepada yang terhormat :

1. Bapak Dr. H. R. AR. Harry Anwar, S.H., M.H. selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.
2. Wakil Rektor I, II, III Universitas Langlangbuana Bandung.
3. Ibu DR. Hj. Hernawati RAS, S.H., M.SI. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
4. Ibu Eni Dasuki, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
5. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
6. Bapak Dani Duhraman, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
7. Seluruh Dosen, karyawan, dan staf tata usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
8. Ucapan Terima Kasih untuk semua sahabat sekaligus keluarga saya di bandung Asep Janayu, Najwa Benazir Syintia Guna, Nanda Faisal Gunawan, Ketty Sakinah, Putri Indri Rachmawati, Gusyina Yusup, Nova Budi, Dina Fitrah Khaerunisa, Widi Cakrawan, Taupan Yuwono Suprayogo, Muhamad Iqbal Tawakal, Rian Irawan, Indar, Irman H, Rian Firmansyah, Nenden Suparman, M. Imam Taupiq, M. Bachroen Ilham, kepada semua Keluarga Besar GMNI Komisariat Hukum Unla, kepada semua teman satu kelas dan semua teman satu angkatan 2014, dan teman KKNM 2014.

9. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam penyusunan Tugas Akhir.

Rasa terima kasih tak terhingga penulis sampaikan kepada kedua orang tua **Ahmad Yayan** dan **Ubaedah Alawiyah**, dan Adik saya **Himatul Aliyah, Siti Sarifatul Afifah, Hamidatul Alawiyah** yang senantiasa memberikan bantuan, do'a yang tulus serta motivasi kepada penulis dalam menempuh studi pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Harapan penulis mudah-mudahan tugas akhir berupa Skripsi ini dapat memberikan manfaat dan faedah bagi pembacanya yang ingin menambah pengetahuan untuk dijadikan referensi bidang hukum tata negara.

Akhirnya, semoga segala kebaikan dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini diberikan balasan yang setimpal oleh ALLAH SWT. Amin.

Bandung, Juni 2019

Penulis,

Mahpud Sidik

DAFTAR ISI

PERNYATAAN.....	i
ABSTRAK	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	9
E. Kerangka Pemikiran.....	10
F. Metode Penelitian.....	15
BAB II TINJAUAN TEORITIS TENTANG PROSES PERIZINAN PEMBANGKIT LISTRIK TENAGA UAP (PLTU) DI KABUPATEN INDRAMAYU DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP.....	19
A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah.....	19
1. Pengertian Pemerintah Daerah	19
2. Azas Pelaksanaan Pemerintah Daerah.....	19
3. Pengertian Kepala Daerah.....	25

4. Urusan-Urusan Pemerintah Daerah.....	27
5. Bupati Sebagai Pemerintah Daerah.....	30
B. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Perundang-Undangan.....	31
1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.....	31
2. Tinjauan Teori Dalam Pembentukan Perundang-undangan.....	33
C. Lingkungan Hidup dan Pembangunan.....	35
1. Pengertian Lingkungan Hidup.....	35
2. Pembangunan Berbasis Lingkungan Hidup.....	35
D. Izin Lingkungan Hidup.....	37
1. Pengertian Izin Lingkungan.....	37
2. Fungsi dan Tujuan Izin Lingkungan.....	38
3. Ruang Lingkup Izin Lingkungan.....	39
4. Sistem dan Syarat Izin Lingkungan.....	39

BAB III PROSES PERIZINAN LINGKUNGAN DI TINTAU DARI PERATURAN DAERAH NO.1 TAHUN 2012 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH DAN UNDANG-UNDANG NO 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP.....	41
---	-----------

A. Penjabaran Perencanaan Pelaksanaan Rencana Tata Sistem Jaringan Energi Wilayah Yang Diatur Kabupaten Indramayu	41
B. Penjabaran Kewenangan Izin Lingkungan Menurut Undang-Undan No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	45

BAB IV KEABSAHAN IZIN LINGKUNGAN DITINJAU DARI PERATURAN DAERAH NO.1 TAHUN 2012 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH DA UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP.....

A. Izin Lingkungan Nomor 660/Kep.51.A-BLH/2015 Dikaitkan Dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	52
B. Peran Masyarakat Sebagai Proses Keluarnya Izin Lingkungan.....	56

BAB V PENUTUP.....

A. Kesimpulan.....	64
B. Saran.....	65

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum sebagaimana dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 1 ayat (3) yang merupakan perubahan ke-3 (tiga). Negara merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan yang sangat besar di dalam sebuah masyarakat dan dapat memaksakan kehendaknya kepada warga atau kelompok yang ada di masyarakat. Kekuasaan negara yang besar ini diperoleh karena negara merupakan pelembagaan dari kepentingan umum.¹⁾

Sistem otonomi daerah yang diberlakukan di Indonesia diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip Prinsip-prinsip tersebut adalah :²⁾

1. Prinsip Demokrasi
2. Prinsip Pemerataan
3. Prinsip Keadilan
4. Prinsip Keistimewaan
5. Prinsip Kekhususan suatu daerah

¹⁾ Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta: 1996, hlm. 3

²⁾ Sarman dan Mochammad taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta:2011, hlm. 4.

Efisiensi dan efektivitas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah harus mementingkan berbagai aspek khususnya dalam pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Pemerintahan Daerah dalam hal ini dengan wewenang dan tanggung jawab yang sudah dimiliki sebagai aparat birokrasi harus membuat suatu kebijakan yang baik demi terciptanya negara yang maju.

Pembangunan selalu menyebabkan perubahan terhadap struktur kehidupan, termasuk di dalamnya ialah tatanan lingkungan. Sebagian dari perubahan itu memang sudah direncanakan tetapi dalam setiap kegiatan pembangunan selalu ada perubahan baik dalam luas maupun intensitasnya, selalu lebih besar dari yang direncanakan. Dengan demikian dapat dikatakan permasalahan yang terjadi lebih banyak timbul karena efek samping dari pembangunan.³⁾

Usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warga negara ini secara umum dikenal sebagai pembangunan. Seringkali, kemajuan yang dimaksud terutama adalah kemajuan material dalam hal ini kemajuan dalam bidang ekonomi.⁴⁾

Kegiatan pembangunan ekonomi inilah seringkali bukan hanya mengakibatkan meningkatnya kesejahteraan warga negara, tetapi juga menimbulkan dampak negatif, salah satunya adalah terhadap lingkungan hidup. Percepatan pembangunan itu semata-mata hanya menitikberatkan pada pemenuhan kebutuhan manusia tanpa

³⁾ Otto Sumarwoto, *Ekologi Lingkungan dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 1994, hlm.41

⁴⁾ Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta : 2000, hlm. 1.

memperhatikan aspek lingkungan sebagai daya dukung pembangunan, maka dalam waktu yang relatif singkat sumber daya alam baik yang dapat diperbaharui dan tidak dapat diperbaharui akan cepat habis. Sementara itu permintaan sumber daya alam semakin meningkat sebagai meningkatnya kegiatan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang beragam. Pembangunan yang secara sengaja atau tidak sengaja mempengaruhi daya dukung lingkungan.

Salah satu contoh dampak negatif yang ditimbulkan dari pembangunan itu adalah pencemaran lingkungan. Gejala pencemaran lingkungan akibat pembuangan limbah-limbah industri, perkembangan industri tidak hanya mempercepat proses-proses perubahan dan perusakan lingkungan akan tetapi memungkinkan berbagai pilihan lingkungan hidup yang sebelumnya tidak terbayangkan.

Masalah lingkungan hidup dewasa ini sudah menjadi masalah nasional. Bahwa permasalahan lingkungan hidup adalah suatu hal yang baru hal ini disebabkan oleh perhatian terhadap kegiatan dalam lingkungan hidup yang meningkat beberapa tahun ini. Kegiatan pembangunan sumber energi yang semakin meningkat mempunyai kecenderungan secara potensial dapat mengakibatkan pencemaran lingkungan apabila tidak terkendali secara profesional, sehingga secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa kegiatan industri merupakan alat untuk mensejahterakan masyarakat, akan tetapi disatu sisi dapat menyebabkan malapetaka bagi kehidupan manusia itu sendiri. Undang-Undang Dasar 1945 sudah jelas mengamanatkan, pemerintah dan seluruh unsur masyarakat wajib melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, agar lingkungan hidup Indonesia tetap

menjadi sumber daya dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lainnya. Tapi semua itu hanya sebuah Undang-Undang yang terjadi tidak sesuai dengan apa yang diharapkan Undang-Undang Dasar 1945.

Fungsi lingkungan hidup menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, adalah sebagai daya dukung untuk mendukung perkehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Dalam perspektif teoritis, fungsi lingkungan hidup diharapkan dapat memberi kontribusi positif untuk menunjang kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya dalam menjalankan aktivitas masing-masing.

Salah satu tujuan utama pengelolaan lingkungan hidup adalah terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan dan terkendalinya pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana. Setiap kegiatan pembangunan, dimanapun dan kapanpun, pasti akan menimbulkan dampak. Dampak ini dapat bernilai positif yang berarti dapat memberi manfaat bagi kehidupan manusia, dan dampak negenatif yaitu timbulnya risiko yang merugikan masyarakat.⁵⁾

Pencemaran lingkungan itu sendiri adalah masuknya atau dimasukkannya Zat Energi, dan atau komponen yang lain ke dalam lingkungan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam, sehingga kualitas lingkungan menjadi turun sampai ketinggian tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya. Lingkungan

⁵⁾ Djatmiko, Margono, Wahyono, *Pendayaan Waste Management (Kajian Lingkungan Indonesia)*, PT Citra Adia Bakti, Bandung, 2000, hlm.1.

dibentuk oleh kegiatan yang dilakukan manusia, perubahan-perubahannya dapat mempengaruhi hidup dan kehidupan, baik secara langsung ataupun tidak langsung.

Perubahan lingkungan terjadi karena tidak seimbang lagi susunan organik atau kehidupan yang ada, akibatnya pun belum dirasakan secara langsung bagi kehidupan manusia atau kehidupan lainnya namun baru terasa setelah regenerasi. Jenis pencemaran antara lain pencemaran udara yang diakibatkan oleh asap yang dihasilkan dari sisa pembakaran dari mesin, pencemaran air yang diakibatkan dari pembuangan sisa industri yang bersifat cair secara langsung tanpa melalui proses tahap daur ulang, pencemaran udara yang diakibatkan dari pengoperasian mesin-mesin. Seperti halnya di Negara-negara berkembang lainnya, bagi Indonesia masalah lingkungan sebagai gangguan terhadap tata kehidupan manusia terutama disebabkan oleh adanya interaksi antara pertumbuhan penduduk yang besar, peningkatan pemanfaatan sumber daya alam dan peningkatan penggunaan teknologi yang tercermin antara lain, dalam proses industrialisasi.

Penggunaan sumber daya alam selalu disertai terjadinya pencemaran. Hal ini merupakan hukum alam yang bersifat universal. Negara selalu melakukan pembangunan yang pasti pembangunan tersebut selalu membawa perubahan.⁶⁾ Perubahan yang dilakukan oleh negara merupakan kebaikan bagi manusia, akan tetapi belum tentu baik untuk lingkungan hidup. Karena apabila pembangunan tersebut dilakukan secara terus menerus apalagi sampai mempunyai dampak terhadap

⁶⁾ Otto Soemarwoto, *Op.Cit*, hlm.24

lingkungan, tentunya saja pembangunan ini akan menjadi kurang baik terhadap manusia juga.

Menurut teori kepentingan, maka hak lingkungan lahir karena adanya kepentingan manusia akan lingkungan yang baik dan sehat. Lingkungan yang baik dan sehat ialah syarat mutlak untuk mewujudkan kehidupan manusia yang baik dan sehat pula. Dengan adanya kepentingan tersebut, manusia menciptakan hak lingkungan agar lingkungan tidak dirusak atau dicemari.⁷⁾ Kenyataan yang terjadi di daerah Kabupaten Indramayu dan Kabupaten Cirebon untuk memenuhi kebutuhan listrik nasional, penyediaan tenaga listrik tidak hanya semata-mata dilakukan oleh PT PLN (Persero) saja, tetapi dilakukan juga oleh pihak swasta. Contohnya dalam hal pembangunan Energi Listrik Tenaga Uap (PLTU) didirikan oleh perusahaan swasta PT. Cirebon Energi Prasarana. Bahwa pembangunan industri ini menyebabkan penurunan produksi nelayan, dan berdampak pada pencemaran udara disekitarnya. Kasus pencemaran udara ini merupakan dampak negatif dari pembangunan.

Membahas negara, tidak dapat dilepaskan mengenai urusan pemerintah. Pemerintah merupakan lembaga eksekutif negara. Pemerintah merupakan aspek personel negara, yaitu merupakan faktor manusia dari negara.

Peran pemerintah dalam pengelolaan lingkungan yang berwawasan lingkungan sangatlah penting guna meningkatkan kesadaran, kepedulian, tentang lingkungan dengan segala permasalahannya, dengan pengetahuan, keterampilan, sikap, motivasi

⁷⁾ Aan Efendi, *Hukum Lingkungan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 34.

dan komitmen untuk bekerja secara individu dan kolektif terhadap pemecahan permasalahan dan mempertahankan kelestarian fungsi-fungsi lingkungan.⁸⁾

Peran masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup sangatlah penting dalam upaya perlindungan terhadap lingkungan hidup dari pencemaran yang disebabkan oleh penggunaan batubara sebagai sumber energi listrik PLTU, yang dapat menyebabkan terjadinya pencemaran udara. Pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara dengan maksud agar setiap industri atau pelaku usaha selalu memperhatikan lingkungan hidup. Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menghendaki perizinan terpadu bidang lingkungan hidup, menimbulkan implikasi hukum bagi sistem perizinan di Indonesia. Implikasi utama adalah sebuah peraturan perundang-undangan bidang lingkungan hidup tidak boleh bertentangan dengan UU-PPLH sebagai pedoman norma hukum payung atau pedoman.⁹⁾

Peraturan perundang-undangan dapat berlaku efektif apabila didukung dengan aparat penegak hukum, penegak hukum lingkungan berkaitan dengan kemampuan aparatur dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, dimana meliputi tiga bidang hukum, yaitu administratif, pidana dan perdata. Penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketentuan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum atau individu, melalui

⁸⁾ Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 58.

⁹⁾ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 26

pengawasan dan penerapan sanksi administrasi, pidana dan perdata. Munculnya permasalahan yang terjadi terhadap penggunaan batu bara yang besar oleh PLTU Kabupaten Cirebon, banyak perusahaan yang belum mengelola limbah batubara dari hasil pengoperasian PLTU tersebut, yang berdampak negatif terhadap lingkungan yang dapat mengakibatkan pencemaran udara atau bahkan terjadi kerusakan lingkungan sekitar. Jadi perlu kearifan dan pemikiran yang komprehensif dalam menyikapi permasalahan lingkungan.

Sebelumnya telah terdapat beberapa judul penulisan tugas akhir mengenai Izin PLTU di Kabupaten Indramayu, dengan judul :

1. KONFLIK ANTARA PLTU INDRAMAYU II DENGAN WARGA MEKARSARI DILIHAT DARI TEORI KEBUTUHAN MANUSIA SIMON FISHER

Penulis : Rosa Gamayanti

Ditulis Pada Tahun 2018

Penulis bermaksud untuk mengkaji lebih dalam mengenai Izin dan Putusan PTUN mengenai izin PLTU Kabupaten Indramayu, karena sepengetahuan penulis belum ada pembahasan mengenai Keabsahan Izin PLTU di Kabupaten Indramayu yang dikeluarkan oleh Bupati Indramayu dalam tugas akhir sebelumnya. Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk meneliti keabsahan izin PLTU di Kabupaten Indramayu dalam perkara Izin yang dikeluarkan oleh Bupati Indramayu dan menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan judul

**“PROSES PERIZINAN PEMBANGKIT LISTRIK TENAGA UAP (PLTU) DI
KABUPATEN INDRAMAYU DI TINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO. 32
TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN
LINKUNGAN HIDUP”**

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana Izin Lingkungan Surat Keputusan Bupati Indramayu Nomor 660/Kep.51.A-BLHB/2015 Di Kaitkan Dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?
2. Bagaimana Peran Masyarakat Sebagai Proses Keluarnya Izin Lingkungan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisa Izin Lingkungan Surat Bupati Kabupaten Indramayu Nomor 660/Kep.51.A-BLBH/2015 Di Kaitkan Dengan Undang Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
2. Untuk Mengetahui Dan Menganalisa Peran Masyarakat Dalam Proses Keluarnya Izin Lingkungan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

Secara teoritis manfaat penulisan skripsi ini adalah untuk memperkaya ilmu pengetahuan, menambah dan melengkapi perbendaharaan dalam muatan hukum

lingkungan dan koleksi karya ilmiah serta memberikan kontribusi pemikiran yang menyoroti dan membahas akan pentingnya rencana tata ruang wilayah.

2. Secara Praktis

Hasil penulisan ini semoga bermanfaat bagi semua orang, terutama untuk peminat pada perkuliahan di fakultas hukum dalam pengembangan pengetahuan khususnya terkait pentingnya rencana tata ruang wilayah dan untuk sumbang pemikiran ilmiah hukum positif di Indonesia khusus terkait hukum lingkungan. Hal ini tidak terlepas dari penempatan hukum tata negara sebagai unsur terpenting dalam sistem hukum Indonesia dimana salah satu ciri dari negara yang demokratis dengan menjunjung tinggi supremasi hukum (*supremacy of law*).

E. Kerangka Pemikiran

Negara Republik Indonesia yang terdiri atas beberapa pulau dan berbagai macam suku bangsa ini menyebabkan diberlakukannya asas desentralisasi. Hal ini berdampak juga dalam pengambilan suatu kebijakan dengan sistem desentralisasi ini menyebabkan kewenangan pemerintahan pusat menjadi berkurang dan memberi peluang sebesar-besarnya kepada pemerintahan provinsi, kabupaten/kota untuk mampu mengembangkan diri dalam segi pemerintahan sehingga mampu bersaing dengan yang lain.

Cara penguasa dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan teori sendi-sendhi negara terdapat 2 (dua) hal yaitu : Sendi wilayah dan Sendi keahlian. Penguasa

dalam menyelenggarakan pemerintahan sangat memperhatikan faktor wilayah dari suatu Negara. Faktor wilayah dari suatu Negara.

1. Wilayah Tugas (desentralisasi). Desentralisasi dirinci 5 macam :
 - a. Desentralisasi politik, hal ini terkait urusan pemerintah dan peraturan tingkat daerah.
 - b. Desentralisasi fungsional, yang terkait kepada golongan-golongan yang mempunyai fungsi dalam Negara.
 - c. Desentralisasi Cultural yang menyangkut bidang kebudayaan.
 - d. Desentralisasi Tekhnis yang menyangkut ketenaga akhlian tertentu.
 - e. Desentralisasi Collaboratif adalah kepada swasta diberi wewenang menjalankantugas Negara.¹⁰⁾

Wilayah Jabatan (dekonsentrasi) Pelaksanaan tugas pemerintah berdasar sendi wilayah yang berarti membagi wilayah Negara dalam beberapa daerah kemudian menerapkan sendi-sendi seperti sendi desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai wujud pembagian tugas pemerintah pusat dan daerah, selain sendi-sendi tersebut pemerintah pusat juga menggunakan asas medebewind atau tugas pembantuan dalam mempelancar tugas pemerintahan di daerah-daerah. Ciri –ciri dari asas ini adalah sebagai berikut:

1. Bentuk pemencaran adalah pelimpahan.
2. Pemencaran terjadi kepada pejabat sendiri (perseorangan).

¹⁰⁾ Abu Daud Busroh., *Ilmu Negara* , Jakarta: PT Bumi Aksara, 2011, hal 161-162

3. Yang dipencar (bukan urusan pemerintah) tetapi wewenang untuk melaksanakan sesuatu.
4. Yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.¹¹⁾

Robert D. Miewald, tema desentralisasi dan sentralisasi terutama mengenai fenomena tentang “*Delegation of Authority and responsibility*” yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit organisasi bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab didalam proses pengambilan keputusan.¹²⁾

2. Sendi Keahlian bermaksud Penyelenggaraan pemerintah dijalankan oleh orang-orang yang ahli pada bidangnya. Ada dua macam sendi keahlian:
 - a. *Government by official* yaitu pemerintah dijalankan dengan system pegawai negeri.
 - b. *Governtmen by committe* yaitu pemerintah dijalankan dengan system kepanitiaan.¹³⁾

Pemerintahan Daerah mempunyai hak otonomi dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya melakukan berbagai tindakan hukum baik yang terikat atas kaidah-kaidah hukum materiil maupun formal. Mengenai Kaidah hukum materiil yang memberikan wewenang dan membatasi tindakan-tindakan pemerintah adalah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi negara.¹⁴⁾

¹¹⁾ Abu Daud Busroh., *Ilmu Negara* , Jakarta: PT Bumi Aksara, 2011, hal 162

¹²⁾ [http:// www.wikipedia](http://www.wikipedia) asas desentralisasi dan otonomi daerah di dalam sistem Administrasi Negara kesatuan Republik Indonesia, diakses pada tanggal_03 desember 2018

¹³⁾ Abu Daud, Op.Cit hal 162

¹⁴⁾ I Made Arya Utama, *Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan*, Bandung : Pustaka Sutra, 2008, hlm. 21.

Amrah muslimin, asas desentralisasi ini dikenal juga dengan istilah desentralisasi teritorial atau pola pembagian kewenangan secara vertikal dalam negara kesatuan.¹⁵⁾

Pendapat Sjachan Basah tentang hakikat Hukum Administrasi yakni hukum yang memungkinkan administrasi negara (pemerintah) menjalankan fungsinya dan melindungi warga terhadap sikap dan tindakan administrasi negara itu sendiri.¹⁶⁾

Pelaksanaan tugasnya pemerintah mengambil tindakan-tindakan pemerintah baik dalam segi hukum publik maupun privat. Adapun perbuatan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah yang sifatnya bersegi satu yang dilakukan berdasarkan kekuasaannya yang istimewa yaitu keputusan/kebijakan. Soewarno Handayaniingrat menyatakan tindakan pemerintah membuat keputusan tersebut sebagai “tugas pelaksanaan” yang salah satunya berupa “pengendalian izin dalam rangka pengendalian dan ketertiban masyarakat dibidang politik, ekonomi, dan sosial budaya, serta keamanan”.¹⁷⁾

Hukum Lingkungan contohnya merupakan sebuah cabang dari disiplin ilmu hukum yang berkaitan dengan pengaturan hukum terhadap perilaku atau kegiatan-kegiatan subjek hukum dalam pemanfaatan dan perlindungan manusia dari dampak negatif yang timbul akibat pemanfaatan sumber daya alam.

¹⁵⁾ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Jakarta:1978, hlm.15.

¹⁶⁾ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, hlm. 4.

¹⁷⁾ E.Utrecht, *Pengantar Hukum Indonesia*, Penerbit universitas, Jakarta : 1966, hlm.68.

Pasal 27 Ayat (1) dan (3) undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah serta Lampiran UU Pemerintahan Daerah Bagian I Huruf Y nomor 1, menjelaskan bahwa dalam hal penggunaan area pantai di bawah 12 mil merupakan urusan kelautan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Perlu diperhatikan Teori Nilai Kebijakan Publik yang sangat penting kaitannya dalam pembentukan suatu Perundang-undangan. Teori Nilai Publik menjelaskan, bahwa pertukaran pandangan atau musyawarah mufakat diantara berbagai pemangku kepentingan dapat menjadi dasar bagi pembuatan keputusan yang rasional.

Menurut Teori Nilai Kebijakan Publik, pemangku kepentingan dalam proses legislasi harus mampu mengatasi benturan dengan cara menempatkan kepentingan bersama diatas kepentingan konstituen mereka.¹⁸⁾

Kemamfaatan hukum perlu diperhatikan karena semua orang mengharapkan adanya manfaat dalam pelaksanaan penegakan hukum. Jangan sampai penegakan hukum justru menimbulkan keresahan masyarakat. Karena kalau kita berbicara tentang hukum kita cenderung hanya melihat pada peraturan perundang-undangan, yang terkadang aturan itu tidak sempurna adanya dan tidak aspiratif dengan kehidupan masyarakat. Sesuai dengan prinsip tersebut diatas, pernyataan Satjipto Raharjo dalam bukunya E. Utrecht, yang menyatakan bahwa : keadilan memang salah satu nilai utama, tetapi tetap disamping yang lain-lain, seperti kemanfaatan (utility,

¹⁸⁾ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta:2015, hlm.35.

doelmatigheid).¹⁹⁾ Olehnya itu didalam penegakan hukum, perbandingan antara manfaat dengan pengorbanan harus proporsional.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu unsur mutlak dalam suatu penelitian dan perkembangan ilmu pengetahuan, demikian pula dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan beberapa metode penelitian antara lain sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam pembahasan ini adalah metode yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dan melakukan inventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan efektifitas peraturan perundang-undangan.²⁰⁾

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang relevan.²¹⁾

3. Tahap Penelitian

¹⁹⁾E.Utrecht, *Op.Cit.* hlm. 55

²⁰⁾Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.13.

²¹⁾ Amirudin dan Zaenal Hasikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada Jakarta, 2006, hlm.25

Penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu menghimpun data sekunder yang merupakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Secara deduktif penelitian ini dimulai dengan tahapan menganalisis data sekunder di bidang hukum, yang berkaitan dengan hal-hal yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Data sekunder dibidang hukum tersebut, antara lain :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, misalnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan dan Undang-Undang lain yang bersangkutan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan-bahan hukum primer yang dapat menunjang penulisan skripsi ini dan dapat membantu melengkapi bahan hukum primer, misalnya tulisan para ahli dan hasil karya para ilmuwan yang berbentuk makalah atau karya tulis.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus, internet dan literatur lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan tahap penelitian di atas, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen untuk mendapatkan data sekunder. Studi dokumen yaitu dengan

meneliti beberapa dokumen hukum, pengumpulan bahan hukum dari media cetak, media elektronik serta memakai metode sistematis.²²⁾

Yakni pengumpulan bahan peraturan perundang-undangan untuk mencari kaitan rumusan suatu konsep hukum atau proposisi hukum yang erat kaitannya dengan Implementasi dari kajian lingkungan hidup strategis.

5. Metode Analisis

Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dengan metode analisis normatif kualitatif. Normatif berarti bahwa data dianalisis berdasarkan peraturan-peraturan yang relevan sebagai hukum positif. Sedangkan kualitatif merupakan analisis data tanpa mempergunakan rumus dan angka.²³⁾

²²⁾ *Ibid.* hlm. 120.

²³⁾ *Ibid.* hlm. 167.

BAB II

TINJAUAN TEORITIS TENTANG PROSES PERIZINAN PEMBANGKIT LISTRIK TENAGA UAP (PLTU) DI KABUPATEN INDRAMAYU DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menyelenggarakan pemerintahannya Daerah Indonesia terdiri atas beberapa Daerah/wilayah provinsi dan setiap Daerah/wilayah provinsi terdiri atas beberapa daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya dalam tiap Daerah Kabupaten/Kota terdapat suatu pemerintahan terendah yang disebut Desa dan Kelurahan.²⁴⁾ Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

²⁴⁾ Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta, Erlangga, hlm.1.

2. Azas Umum Tentang Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan, karena wilayah Negara Republik Indonesia sangat luas serta penduduk beragam sehingga pemerintahan yang baik dilaksanakan secara seragam untuk wilayah Negara Republik Indonesia. Tindakan pemerintah mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat, asas-asas pemerintahan yang baik menjadi suatu alasan gugatan. Asas-asas pemerintahan yang baik merupakan sendi dalam mewujudkan pemerintah yang baik negara Indonesia berdasarkan atas hukum, oleh karena itu setiap tindakan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atau mempedomani peraturan perundangan yang berlaku atau segala tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Prinsip dari asas ini dalam rumusan peraturan yang diwujudkan dari cita-cita hukum (*rechtssidee*).

Desentralisasi pemerintah yang pelaksanaannya diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah yang bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah tersebut meningkatkan daya guna dan hasil penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian, daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintah

sebagai urusan rumah tangganya serta sekaligus memiliki pendapatan daerah seperti pajak, retribusi daerah dan lain-lain pemberian.²⁵⁾

Berdasarkan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah propinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur pada Pasal 58 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri atas :

1. Kepastian hukum
2. Tertib penyelenggara negara
3. Kepentingan umum
4. Keterbukaan
5. Proporsionalitas
6. Profesionalitas
7. Akuntabilitas
8. Efisiensi
9. Efektivitas
10. Keadilan.

²⁵⁾Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2011), hlm. 57.

Berdasarkan penjelasan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa asas umum penyelenggaraan negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN), ditambah asas efisiensi dan efektivitas sebagai berikut :

- a) Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b) Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c) Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d) Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e) Asas proporsional adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f) Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan

yang berlaku. Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dilakukan pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, ada tiga prinsip dasar dalam pelaksanaannya sebagai berikut :

- **Transparansi**

Transparansi adalah upaya untuk menciptakan kepercayaan antara pemerintah dengan warga masyarakat melalui penyediaan sarana informasi yang mudah diperoleh masyarakat. Pemerintah berinisiatif untuk mensosialisasikan berbagai kebijakan pemerintah kepada masyarakat baik melalui media elektronik, cetak, dialog dengan publik, brosur, pamflet dan lain-lain. Sebagai tolak ukur keberhasilan pemerintah melakukan transparansi, yakni adanya penambahan wawasan masyarakat dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, meningkat partisipasi masyarakat dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan berkurangnya pelanggaran hukum.

- **Partisipasi**

Partisipasi masyarakat mendorong bagi setiap warga masyarakat untuk melaksanakan haknya menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, demi untuk kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga proses pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan asas pemerintahan rakyat. Dengan demikian, maka pemerintah menyediakan berbagai sarana dan prasarana untuk melakukan komunikasi bagi masyarakat dalam menyalurkan partisipasi aktifnya.

- Akuntabilitas

Pemerintah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan secara periodik melalui badan perwakilan rakyat yang telah dipilih secara langsung, umum, bebas, rahasia. Dalam tatanan pemerintah pusat, Presiden sebagai penanggungjawab pemerintahan tingkat pusat menyampaikan bertanggungjawab pemerintahan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Sedangkan pada tatanan pemerintahan daerah, Gubernur sebagai kepala daerah provinsi memberikan pertanggungjawaban pemerintahan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Bupati dan Walikota memberikan pertanggungjawaban pemerintahan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Provinsi, sedangkan kepada DPRD Kabupaten/Kota hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban. Walaupun masyarakat telah terwakili dalam DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota, sebagai negara demokrasi, masyarakat tetap diberikan

informasi pertanggungjawaban melalui berbagai sarana komunikasi yang berada di daerah baik dengan media cetak, elektronik dan lain-lain.

3. Pengertian Kepala Daerah

Kepala daerah adalah seorang yang diberikan amanah atau tugas oleh seorang pemerintah pusat untuk menjalankan suatu pemerintahan di daerah. Berikut adalah contoh sebutan kepala daerah :

1. Kepala Daerah Wilayah Provinsi Disebut Gubernur.
2. Kepala Daerah Wilayah Kabupaten Disebut Bupati.
3. Kepala Daerah Wilayah Kota Disebut Wali Kota.

Masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatannya dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 kali masa jabatan. Kepala daerah sebelum memangku jabatannya akan terlebih dahulu dilantik dengan mengucapkan sumpah atau janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara sebagaimana yang diatur dalam pasal 58 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yaitu terdiri dari :

1. Asas kepastian hukum,

Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2. Asas tertib penyelenggara negara

Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

3. Asas kepentingan umum

Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. Asas keterbukaan

Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat yang memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Asas proporsionalitas

Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Asas profesionalitas

Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7. Asas akuntabilitas

Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Asas efisiensi

Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

9. Asas efektivitas

Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna. Asas keadilan, yang dimaksud dengan asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

4. Urusan-Urusan Pemerintah Daerah

Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. **Urusan pemerintahan absolut** adalah Urusan

Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. **Urusan pemerintahan konkuren** adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. **Urusan pemerintahan umum** adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, hak dan wewenang untuk memamanajemi daerah, dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam memamanajemi daerah.²⁶⁾

Adapun yang menjadi urusan-urusan pemerintah daerah terbagi menjadi 2 yaitu : pelayanan dasar dan non pelayanan dasar.

➤ **Pelayanan Dasar**

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah meliputi :

- a) Pendidikan
- b) Kesehatan
- c) Pekerjaan umum dan penataan rua ng
- d) Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
- e) Petenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat

²⁶⁾ Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah Desentralisasi tanpa Revolusi Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, 2000), hlm. 46

f) Sosial

➤ **Non Pelayanan Dasar**

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah meliputi :

- a) Tenaga kerja
- b) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c) Pangan
- d) Pertanahan
- e) Lingkungan hidup
- f) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- g) Pemberdayaan masyarakat dan Desa
- h) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i) Perhubungan
- j) Komunikasi dan informatika
- k) Koperasi, usaha kecil, dan menengah
- l) Penanaman modal
- m) Kepemudaan dan olah raga
- n) Statistic
- o) Persandian
- p) Kebudayaan

q) Perpustakaan

r) Kearsipan

5. Bupati Sebagai Pemerintah Daerah

Bupati sebagai Pemerintahan Daerah saat ini telah menjadi dasar penyelenggara pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap wilayah yang ada di Indonesia. Hal ini sesuai dengan fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintah Daerah berhak mengurus daerah otonomnya sendiri. Untuk Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk pemerintahan daerah itu sendiri di pimpin oleh seorang Bupati, yang berkedudukan setara dengan Wali Kota dalam pemegang kekuasaan di daerah. Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah bupati mempunyai tugas dan kewenangan, yaitu :

Tugas Bupati meliputi :

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
4. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hokum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Mengusulkan pengangkatan Wakil Bupati.
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Bupati yaitu :

1. mengajukan rancangan Perda

2. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
3. menetapkan Perkada dan Keputusan Bupati
4. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat
5. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Perundang-Undangan

1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Konstitusi Republik Indonesia dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, yang mempunyai tujuan untuk menciptakan tata tertib hukum dan kepastian hukum bagi jalannya kehidupan organisasi pemerintahan di Indonesia, dan Negara hukum adalah Negara yang berlandaskan atas hukum. Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*) yang secara jelas ditentukan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Diembannya tugas Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut, maka pembentukan berbagai peraturan di Negara Republik Indonesia menjadi sangat penting. Oleh karena campur tangan Negara dalam mengurus kesejahteraan rakyat dalam bidang hukum, sosial, politik, ekonomi, budaya, lingkungan hidup, serta pertahanan keamanan yang diselenggarakan dengan pembentukan peraturan-peraturan Negara yang tak mungkin lagi dihindarkan.

Hal ini dilakukan untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke-4. Pemerintah telah mengakomodir hal tersebut yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang ini merupakan aturan formal yang secara garis besar memuat tiga bagian besar yaitu tata urutan perundang-undangan dan materi muatan perundangan, pembentukan peraturan perundang-undangan dan teknis perundang-undangan.

Undang-undang ini jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - d. Peraturan Pemerintah
 - e. Peraturan Presiden
 - f. Peraturan Daerah Provinsi
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
2. Tinjauan Teori Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Teori pembentukan perundang-undangan dikenal beberapa asas umum, yaitu :

1. Undang-undang tidak berlaku surut.

2. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
3. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan (asas *welvarstaat*).
4. Undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah (*lex superior derogate lex inferiori*). Menurut asas ini bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dalam mengatur hal yang sama.
5. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*).
6. undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*).

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni :

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- d. Kapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

- f. Kejelasan rumusan
- g. Keterbukaan

Materi muatan yang terkandung dalam suatu peraturan perundangundangan juga harus mencerminkan asas-asas meliputi :

- a. Pengayoman
- b. Kemanusiaan
- c. Kebangsaan
- d. Kekeluargaan
- e. Kenusantaraan
- f. Bhinneka tunggal ika
- g. Keadilan
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- i. Ketertiban dan kepastian hukum
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

C. Lingkungan Hidup dan Pembangunan

1. Pengertian Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Pengertian lingkungan hidup diperjelas dengan pasal tentang pengendalian lingkungan hidup dalam Pasal 14 undang-undang nomor 32 tahun 2009 yaitu :

“Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup. Pengendalian pecemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup ini terdiri dari 3 hal yaitu : pencegahan, penanggulangan dan pemulihan lingkungan hidup dengan menerapkan berbagai instrument-instrument yaitu : Kajian lingkungan hidup straeegis (KLHS); Tata ruang; Baku mutu lingkungan hidup; Kreteria baku mutu kerusakan lingkungan hidup; Amdal; UKL-UPL; perizinan; instrument ekonomi lingkungan hidup; peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup; anggaran berbasis lingkungan hidup; Analisis resiko lingkungan hidup; audit lingkungan hidup, dan instrument lain sesuai dnagan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.”

2. Pembangunan Berbasis Lingkungan Hidup

Konsep pembangunan masa lalu adalah konsep menghabiskan sumber daya alam, tanpa memikirkan dampak lingkungan, berupa kerusakan dan pencemaran lingkungan. Ketamakan manusia yang lebih mengutamakan keuntungan akan sangat berbahaya kalau tidak ditaati secara benar. (Tap MPR, Tentang GBHN Tahun 1999-2004).

Manusia adalah bagian dari ekosistem, manusia adalah pengelola dari system tersebut. Alam dipengaruhi oleh manusia dan manusia dipengaruhi oleh alam. Atas

dasar peranan manusia tersebut, khususnya di dalam pembangunan, perlu adanya pengaturan yang dapat mencegah atau menimbulkan kerusakan atau pencemaran lingkungan. Konsep pembangunan yang akan dilaksanakan haruslah memperhatikan dampak lingkungan, jauh ke depan, kalau perlu berpuluh-puluh bahkan beratus ratus tahun kedepan demi generasi masa depan. Maka dari itu setiap langkah kedepan yang menyangkut lingkungan haruslah memperhatikan dampak lingkungan dan menaati prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan demi anak cucu dimasa mendatang.

Semua itu akibat dari perilaku manusia melalui berbagai kegiatan yang menempatkan alam sebagai komoditas yang hanya di perlakukan sebagai sebagai obyek eksploitasi, media pembuangan, dan kegiatan industry tanpa menghiraukan bahwa lingkungan itu materi yang mempunyai keterbatasan dan bisa mengalami kerusakan.²⁷⁾

Perizinan merupakan salah satu instrumen administratif yang digunakan sebagai sarana dibidang pencegahan dan pengendalian pencemaran lingkungan hidup. Penggunaan perizinan sebagai sarana pengendalian dan pencegahan pencemaran lingkungan telah ditegaskan dalam Pasal 36 undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup atau dalam Pasal 18 ayat (1), (2), dan (3) dan Pasal 18 undang-undang Lingkungan Hidup 1997 yang berlaku sebelum undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

²⁷⁾ Absori, *Penegakan Hukum Lingkungan pada Era Reformasi*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.8, No.2, September 2005:221-237

Izin lingkungan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 123 UUPPLH : segala izin di bidang pengelolaan lingkungan hidup yang telah dikeluarkan menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib diintegrasikan dalam izin lingkungan paling lama 1 tahun sejak undang-undang ini ditetapkan.

Sebelum berlakunya UUPPLH, terdapat beberapa jenis izin berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu izin usaha, misalnya izin usaha industri, kuasa pertambangan dan Hak Pengusahaan Hutan, Izin HO (Hinder Ordonantie), Izin Dumping, Izin Pengendalian Pencemaran Air dan Izin Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3).

D. Izin Lingkungan Hidup

1. Pengertian Izin Lingkungan

Izin Lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat memperoleh izin Usaha dan/atau Kegiatan.

Setiap Izin usaha dan/ atau kegiatan yang wajib harus memiliki dokumen UPL-UKL izin usaha dan/atau kegiatan adalah izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha pemegang izin lingkungan berkewajiban untuk :

- a. Menaati persyaratan dan kewajiban yang dimuat dalam izin lingkungan.

- b. membuat dan menyampaikan laporan pelaksanaan terhadap persyaratan dan kewajiban dalam izin lingkungan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/waliKota.
- c. Menyediakan dana penjamin untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup.

Laporan disampaikan secara berkala setiap 6 (enam) bulan Pemegang izin yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 dikenakan sanksi administratif yang meliputi :

- a. Teguran tertulis
- b. Paksaan pemerintah
- c. Pembekuan izin lingkungan
- d. Pencabutan izin lingkungan
- e. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterapkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/waliKota sesuai dengan kewenangannya
- f. Dokumen lingkungan yang telah mendapat persetujuan sebelum berlakunya

2. Fungsi dan Tujuan Izin Lingkungan

Tujuan diterbitkannya Izin Lingkungan antara lain untuk memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup yang lestari dan berkelanjutan, meningkatkan upaya pengendalian Usaha dan/atau Kegiatan yang berdampak negatif pada lingkungan hidup, memberikan kejelasan prosedur, mekanisme dan koordinasi antarinstansi dalam penyelenggaraan perizinan untuk Usaha dan/atau Kegiatan, dan memberikan kepastian hukum dalam Usaha dan/atau Kegiatan.

3. Ruang Lingkup Izin Lingkungan

Perizinan terpadu bidang lingkungan hidup tidak hanya tentang teknis administrasi (prosedur, syarat, waktu dan biaya), juga berkaitan dengan aspek substansi perizinan bidang lingkungan hidup itu sendiri. Penyelenggaraan perizinan pada seluruh bidang lingkungan hidup, seperti kehutanan, pertambangan, perkebunan dan bidang-bidang lainnya, harus didasarkan pada undang-undang lingkungan hidup sebagai payung. Pengganti UU No. 23 Tahun 1997, pada Oktober 2009 diberlakukan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU-PPLH).

4. Sistem dan Syarat Izin Lingkungan

Salah satu persyaratan izin di bidang lingkungan adalah bahwa kegiatan-kegiatan usaha tersebut harus memiliki AMDAL yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan usaha tersebut tidak menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup. Diwajibkannya AMDAL bagi setiap kegiatan telah ditegaskan dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menyatakan :

- a. Setiap usaha dan atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk memperoleh izin melakukan usaha dan atau kegiatan.

- b. Izin melakukan usaha dan atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Dalam izin sebagaimana tersebut pada ayat (1) dicantumkan persyaratan dan kewajiban untuk melakukan upaya pengendalian dampak lingkungan hidup.

Banyaknya izin yang diperlukan dalam suatu kegiatan usaha, sangat membingungkan, dan berpengaruh terhadap upaya penegakan hukum lingkungan. Apabila ada pelanggaran-pelanggaran berat oleh perusahaan, sulit ditentukan izin mana yang akan dicabut. Apabila salah satu izin dicabut, tetap saja perusahaan itu masih bisa melakukan usahanya atas asar izin-izin yang lainnya, sebab satu usaha tidak jarang yang memiliki lebih dari dua izin.