

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA PEKANBARU
DALAM PEMBERIAN IZIN PABRIK YANG BERADA
DITENGAH PEMUKIMAN PENDUDUK DIHUBUNGKAN
DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009
TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN
LINGKUNGAN HIDUP**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna mendapatkan gelar
Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

oleh :

Mohd. Syarif

41151010130014

Program Kekhususan : Hukum Ketatanegaraan

Pembimbing

Dr. Hernawati RAS,S.H.,M.Si.



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2017**

DEKAN

Dr. H. Kuntana Magnar, S.H.,M.H.

PEMBIMBING

Dr. Hernawati RAS,S.H.,M.Si.

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : MOHD. SYARIF
Nomor Pokok Mahasiswa : 41151010130014
Jenis Penulisan Tugas Akhir : SKRIPSI
Judul Penulisan Tugas Akhir : KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH
KOTA PEKANBARU DALAM
PEMBERIAN IZIN PABRIK YANG
BERADA DITENGAH PEMUKIMAN
PENDUDUK DIHUBUNGKAN DENGAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN
2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN
PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

Menyatakan tugas akhir ini adalah hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan plagiat. Seluruh referensi karya orang lain yang dikutip dalam skripsi ini, saya lakukan dengan menyebut sumbernya secara jelas. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa tugas akhir ini adalah plagiat, saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Demikian pernyataan ini saya buat secara sadar, sehat wal'afiat, dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Yang Membuat Pernyataan,

MOHD. SYARIF
41151010130014

ABSTRAK

PT. Ricry dan PT. Bangkinang merupakan pabrik yang beroperasi ditengah pemukiman penduduk, sehingga terjadi pencemaran lingkungan udara maupun air, yaitu dari bau yang sangat menyengat dan adanya limbah industri berupa kadar air yang tercemar, namun perizinan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru tidak pernah ditinjau, padahal masyarakat beberapa kali mengajukan protes kepada pemerintah Kota Pekanbaru mengenai perizinan yang tidak layak bagi kedua pabrik tersebut yang berada di tengah pemukiman penduduk, berdasarkan latar belakang tersebut dapat ditarik dua permasalahan yaitu : Apakah pertimbangan Pemerintah daerah Kota Pekanbaru dalam kebijakannya mengeluarkan Izin pabrik yang berada ditengah pemukiman penduduk berdampak lingkungan hidup? Dan upaya masyarakat terhadap pabrik yang berada ditengah pemukiman penduduk dan telah melanggar persyaratan izin operasional?

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang menekankan pada peraturan perundang-undangan untuk mengkaji permasalahan dengan menemukan peraturan hukum yang bertujuan untuk menemukan asas dan teori hukum yang kemudian ditetapkan dalam praktek. Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang relevan, sehingga dapat diperoleh fakta-fakta hukum di masyarakat. Data-data yang dihimpun dianalisis dengan menggunakan metode analisis yuridis kualitatif, yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis, kemudian diuraikan dalam bentuk narasi tanpa menggunakan rumus atau angka-angka statistik.

Kebijakan pemerintah Kota Pekanbaru dalam memberikan izin Operasional bagi pabrik karet di tengah pemukiman penduduk adalah dengan pertimbangan ekonomis dan kontrak perusahaan yang belum selesai, namun dampak dari kebijakan pemberian izin ini berakibat merugikan masyarakat adanya pabrik ditengah pemukiman penduduk maka yang merasakan imbasnya adalah masyarakat itu sendiri dari segi pencemaran lingkungan hidup. Masyarakat dapat melakukan upaya hukum terhadap perizinan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah yang tidak sesuai dengan aturan. Upaya yang pertama dilakukan adalah melalui upaya Administrasi, Upaya kedua melalui Gugatan terhadap Pemerintah Kota Pekanbaru. Upaya lain yang dapat dilakukan adalah dengan *Class action*.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucap puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas karunia dan rahmatnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir ini sebagai salah satu syarat guna mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana dalam bentuk Skripsi dengan judul : KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA PEKANBARU DALAM PEMBERIAN IZIN PABRIK YANG BERADA DITENGAH PEMUKIMAN PENDUDUK DIHUBUNGGAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP.

Shalawat serta salam semoga tetap dilimpahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, beserta keluarganya, para sahabat dan kepada umatnya yang senantiasa mengikuti petunjuknya hingga akhir zaman.

Setiap daya dan upaya yang dibarengi dengan kesabaran dan Do'a senantiasa akan memperoleh manfaat yang maksimal. Penulis dengan segala kerendahan hati mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun dari pembaca sekalian demi perbaikan dan penyempurnaan skripsi ini.

Selesainya skripsi ini berkat bantuan dan dorongan dari semua pihak berupa saran-saran dan bahan masukan serta data-data yang diperlukan sehingga memberikan kelancaran bagi penulis dalam menyelesaikannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, penulis mengucapkan Terimakasih kepada yang terhormat Ibu Dr.Hernawati RAS, S.H.,M.Si selaku pembimbing yang telah memberikan petunjuk dan arahan sehingga dapat terwujud skripsi ini.

Secara Khusus Penulis persembahkan kepada yang tercinta Ibunda Wan Amroaini dan Ayahanda Syamsueri, serta Saudara-Saudari kandungku Sari Angraini, S.Psi. (Kakak Kandung) dan M. Ihsan, S.H. (Abang Kandung), Serta seluruh keluarga besar yang tidak henti-hentinya mengiringi setiap langkah penulis dengan do'a, Sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi tepat pada waktunya di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

Selanjutnya penulis mengucapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Bapak Dr. H. R. AR. Harry Anwar, S.H., M.H., selaku Rektor Universitas Langlangbuana.
2. Bapak Prof. Dr. H. Dadang Sadeli, Drs., M.Si. Selaku Wakil Rektor I Universitas Langlangbuana Bandung.
3. Bapak Drs. H. Wahyu Daeni, S.H. Selaku Wakil Rektor II Universitas Langlangbuana Bandung.
4. Bapak Dr. H. Deny Haspada, S.H., Sp.1. selaku Wakil Rektor III Universitas Langlangbuana Bandung, sekaligus Dosen Wali Penulis di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

5. Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H.,M.H, Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
6. Ibu Meima, S.H.,M.Hum., selaku Wakil Dekan I merangkap selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Langlanguana.
7. Ibu Dewi Rohayati, S.H.,M.H., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlanguana.
8. Bapak Atang Hidayat, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
9. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H.,M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Langlanguana.
10. Bapak Cecep Sutrisna, S.H.,M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlanguana.
11. Ibu Hana Krisnamurti, S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
12. Bapak Dani Durahman S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Ketatanegaraan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
13. Bapak Aep Sulaeman, S.H.,Sp.1, selaku Ketua Lab Hukum & Dok Hukum Fakultas Hukum Universitas Langlanguana, sekaligus penguji dalam penulisan Tugas Akhir ini.
14. Bapak Dr. Joko T. Suroso, S.H.,M.H.,M.M.,MBA., selaku Lembaga Bantuan Hukum Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

15. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana yang telah memberikan bekal pengetahuan dan banyak membantu penulis.
16. Kepala Perpustakaan Umum Universitas Langlangbuana beserta para staf yang telah meluangkan waktunya sehingga memudahkan Peneliti menyelesaikan skripsi ini.
17. Teman-teman seperjuangan Wahyu, Herdi, Jaya, Januar, Adhika, Lugi, Gayuh, Diani, Nia, Naima, Ibu Yulis, serta seluruh rekan-rekan mahasiswa Universitas Langlangbuana.
18. Terimakasih untuk Ryan farina, kekasih, motivator pribadi, yang tanpa henti selalu memberikan dukungan, semangat, nasihat dan saran. Yang menolong dan membuat saya tersadar untuk berusaha lebih baik dari sebelumnya.

Penulis berharap semoga Tugas Akhir ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca terutama bagi penulis sendiri. Semoga segala kebaikan yang telah diberikan kepada penulis, mendapat balasan yang berlipat ganda, Amin.

Bandung, 23 Oktober 2017

Penulis,

Mohd. Syarif

DAFTAR ISI

Halaman

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi masalah.....	14
C. Tujuan penelitian	14
D. Kegunaan penelitian	14
E. Kerangka pemikiran	15
F. Metode penelitian	25
BAB II TINJAUAN PUSTAKA TERHADAP KEBIJAKAN	
 PEMERINTAH DAERAH KOTA PEKANBARU DALAM	
 PEMBERIAN IZIN PABRIK BERDAMPAK	
 LINGKUNGAN	
A. Kewenangan Pemerintah dan Perizinan	29
1. Pengertian Perizinan	29
2. Tujuan Perizinan	30
3. Prosedur Pemberian Izin	32
B. Tinjauan Umum Mengenai Teori Efektivitas	34
1. Pengertian Efektivitas Hukum	34
2. Pengertian Penegakan Hukum	36

3. Penerapan Sanksi Administrasi	42
C. Tinjauan Umum Mengenai Lingkungan Hidup dan Pengaturannya	63
1. Pengertian Lingkungan Hidup	63
2. Penegakan Hukum Izin Lingkungan	70
3. Penegakan Hukum Lingkungan	76
BAB III KASUS PERIJINAN PABRIK YANG BERADA DITENGAH PEMUKIMAN PENDUDUK DI KOTA PEKANBARU	
A. Gambaran Umum Kota Pekanbaru	91
B. Kasus PT Ricri	96
C. Kasus PT Bangkinang	100
BABIV KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA PEKANBARU DALAM PEMBERIAN IZIN PABRIK YANG BERADA DITENGAH PEMUKIMAN PENDUDUK DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP	
A. Pertimbangan pemerintah daerah kota pekanbaru mengeluarkan izin pabrik yang berada ditengah pemukiman penduduk yang berdampak lingkungan hidup	103
B. Upaya masyarakat terhadap pabrik yang berada ditengah pemukiman penduduk dan telah melanggar persyaratan ijin operasional	107

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	110
B. Saran	112

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemikiran tentang konsepsi hukum berkembang dalam kondisi kesejarahan. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Konsep negara hukum diidealkan bahwa hukum yang dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan . Hukum mencegah timbulnya Tyranni dan timbulnya kesewenang-wenangan, Thomas Aquinas berpendapat di dalam negara diadakan Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang mengatur, membatasi tindakan-tindakan pemerintah yang sedemikian rupa¹⁾.

Konsepsi negara hukum yang dianut negara Indonesia, berimplikasi pada peraturan tertulis. Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada aturan konstitusi yaitu Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam konteks pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat.4, pasal tersebut berisi muatan bahwa negara Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintah dibantu oleh daerah sebagai wakil pusat untuk pemerintahan daerah. PEMDA perlu menjalankan peraturan-peraturan yang terkait dengan pemerintahan daerah khususnya terkait

¹⁾ Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 2.

dengan perizinan, pembangunan daerah, dan pengendalian pembangunan.

Semangat otonomi yang muncul dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menjadikan daerah memiliki kesempatan memajukan pembangunan di daerahnya masing-masing. Pembangunan merupakan usaha yang sistematis dari berbagai pelaku, baik umum, pemerintah, swasta, maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek fisik, sosial-ekonomi dan aspek lingkungan lainnya sehingga peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat dilakukan secara berkelanjutan²⁾.

Negara Indonesia yang bergabung dengan Masyarakat Ekonomi Asean (Selanjutnya disingkat MEA) maka perlu kesiapan, tantangan dan kemajuan ekonomi diantara negara-negara ASEAN dan dikancah global semakin besar. Sisi positif dengan adanya MEA maka negara Indonesia menjadi tertantang untuk lebih terbuka dalam pergaulan ekonomi global dan terbukanya peluang investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia³⁾.

Kondisi seperti ini dapat menciptakan iklim positif karena membuka peluang masuknya investor asing di Indonesia, hal ini dapat mempercepat laju pertumbuhan ekonomi pembangunan melalui perkembangan

²⁾ Ringkasteori.blogspot.com *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Diakses 18 Agustus 2017 pukul 19.00 WIB

³⁾ <http://crmsindonesia.org/node/624>, Diakses pada tanggal 18 Agustus 2017, pukul 19.01 WIB.

teknologi, penciptaan lapangan kerja dan pengembangan sumber daya manusia. Namun, kondisi tersebut dapat memunculkan bentuk eksploitasi yang besar karena negara kita Indonesia belum memiliki kesiapan regulasi yang cukup mengikat sehingga dapat menimbulkan eksploitasi dengan skala besar terhadap ketersediaan sumber daya alam⁴⁾.

Eksplorasi yang dilakukan perusahaan asing maupun lokal dapat merusak ekosistem di Indonesia, sedangkan regulasi investasi yang ada di Indonesia belum cukup kuat untuk menjaga kondisi alam termasuk ketersediaan sumber daya alam yang ada⁵⁾. Beranjak dari dunia bisnis Internasional, penanaman modal asing gencar di wilayah Indonesia. Disisi lain pembangunan dengan mengeksploitasi sumber daya alam ini pada akhirnya dapat mengganggu ekosistem, antara lain adanya pembuangan limbah beracun ke sungai, maupun limbah lainnya, hal ini yang kemudian menjadi tanggung jawab dari pemerintah untuk mengatur regulasi mengenai perijinan operasional industri, dengan tujuan untuk melestarikan lingkungan hidup.

Pelestarian lingkungan hidup mempunyai arti bahwa lingkungan hidup harus dipertahankan sebagaimana keadaannya. Sedangkan lingkungan hidup itu justru dimanfaatkan dalam kerangka pembangunan. Hal ini berarti bahwa lingkungan hidup mengalami proses perubahan. Dalam proses perubahan ini perlu dijaga agar lingkungan hidup itu tetap mampu menunjang kehidupan yang normal. Namun dengan adanya izin

⁴⁾ <http://crmsindonesia.org/node/624>, Diakses pada tanggal 18 Agustus 2017, pukul 19.30 WIB.

⁵⁾ *Ibid*

lingkungan merupakan instrument hukum administrasi yang dapat digunakan oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk mengatur cara-cara pengusaha menjalankan usahanya.

Negara melalui orangnya melakukan tugas sebagai pelayan dan pelaksana, pemerintah dilarang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* yang melakukan sesuatu diluar tujuan kewenangan yang diberikan oleh *onrechmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa).

Perkembangan teknologi yang diciptakan oleh manusia memang sengaja digunakan untuk meningkatkan kenikmatan hidup dan kesejahteraan umat manusia bahkan dalam rangka memanjakan manusia, tetapi dengan teknologi juga, kondisi lingkungan menjadi tidak bisa dinikmati secara alamiah karena sudah banyak mengandung zat pencemar, yang dapat bersumber dari kegiatan industri berupa limbah cair, kegiatan transportasi seperti kendaraan yang mengeluarkan gas-gas antara lain CO₂ (*Carbon dioksida*), CO (*Carbon Monoksida*), begitu pula kita bisa meningkatkan produksi pertanian tetapi dengan menggunakan pestisida, pupuk buatan yang secara langsung telah merusak struktur tanah dan lingkungan. Dalam perkembangan selanjutnya, terutama dalam abad ke-20, dalam waktu yang relative singkat, keseimbangan antara kedua bentuk lingkungan hidup manusia, yaitu lingkungan hidup yang alami (*natural environment*) dan lingkungan hidup buatan (*man-made environment*) mengalami gangguan (*out of balance*), secara fundamental

mengalami konflik (*potentially in deep conflict*). Inilah yang dianggap sebagai awal krisis lingkungan, karena manusia sebagai pelaku sekaligus menjadi korbanya. Untuk itu manusia harus mulai melakukan pemanfaatan dan pengelolaan lingkungan secara arif dan bijaksana. Dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup tentunya tidak akan terlepas dari peran masyarakat dimana setiap orang/masyarakat mempunyai hak yang sama atas kondisi lingkungan hidup yang layak dan baik untuk bertempat tinggal dan melangsungkan kehidupannya.

Negara harus menyediakan sarana lingkungan yang baik untuk seluruh masyarakat baik masyarakat desa maupun masyarakat yang hidup di perkotaan. Hak tersebut telah dijamin dalam Undang-Undang NKRI Tahun 1945 Pasal 28 H ayat (1), bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Setiap orang adalah bagian dari masyarakat dan masyarakat memiliki hak, kewajiban dan peran yang sama dalam pengelolaan lingkungan termasuk perannya dalam penegakan hukum lingkungan, tanpa terkecuali masyarakat desa, pelosok, maupun kota, karena ruang lingkup lingkungan bukan hanya ditempat-tempat tertentu saja namun seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan masyarakat akan efektif sekali jika perannya dalam mengontrol pengelolaan lingkungan dilaksanakan dengan baik. Adapun implementasi dari peran masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup telah di atur dalam Pasal 70 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

meliputi beberapa bentuk yaitu, a. pengawasan sosial; b. pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan dan/atau, c. penyampaian informasi dan/atau laporan.

Peran masyarakat sebagaimana tersebut diatas sudah dapat dijalankan dengan sempurna maka akan mampu mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh pembuat undang-undang yaitu, a. meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan; b. meningkatkan kemandiran, keberdayaan masyarakat dan kemitraan; c. menumbuhkan kembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat; d. menumbuhkan kembangkan ketanggap segerakan masyarakat untuk melakukan pengawasan social dan: e. mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan. Bentuk konkrit dari peran masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup meliputi beberapa bentuk, salah satunya adalah menyampaikan kondisi penurunan kualitas lingkungan berupa pengaduan atas adanya dugaan pencemaran lingkungan kepada institusi yang mempunyai kewenangan untuk menindaklanjuti pengaduan tersebut. Inilah salah satu perwujudan dari peran masyarakat dalam penegakan hukum lingkungan.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup peran, hak dan juga kewajiban masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup semakin diberikan ruang yang luas. Hal tersebut tercermin misalnya dalam Pasal

91 ayat (1) disebutkan bahwa masyarakat diberikan hak untuk mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan anggota masyarakat lainya apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Hal ini memposisikan masyarakat pada posisi yang kuat ketika mereka menderita kerugian atas terjadinya pencemaran lingkungan. Dengan diberikannya hak berupa gugatan perwakilan (*Class Action*) maka posisi tawar bagi masyarakat yang biasanya lemah ketika berhadapan dengan perusahaan (korporasi besar) akan menjadi semakin kuat karena bisa mengajukan gugatan berkelompok melalui wakilnya yang sama-sama merasakan dan menderita kerugian akibat pencemaran yang terjadi. Untuk memberikan ruang partisipasi publik kepada masyarakat sekaligus memberikan haknya dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Pemerintah sebagai pengambil kebijakan telah menindak lanjuti apa yang tertuang dalam Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan menetapkan regulasi berkaitan dengan Tata Cara Pengaduan dan Penanganan Pengaduan Akibat Dugaan Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan hidup melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 09 tahun 2010. Di dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup tersebut setiap orang dapat menyampaikan pengaduan kasus lingkungan hidup yang dideritanya atau yang dilihatnya. Masyarakat dapat menyampaikan pengaduan kasus lingkungan hidup

secara lisan langsung kepada petugas penerima pengaduan atau melalui telepon. Selain itu masyarakat juga bisa menyampaikan pengaduan tersebut secara tertulis melalui surat, surat elektronik (email), faksimile atau dapat melalui layanan pesan singkat (SMS).

Masyarakat dalam menyampaikan pengaduan harus menyampaikan beberapa hal yang diperlukan bagi aparat untuk menindaklanjutinya, yaitu:

- a. Identitas pengadu yang paling sedikit memuat informasi nama, alamat dan nomor telepon yang dihubungi;
- b. Lokasi terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup;
- c. dugaan sumber pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup;
- d. Waktu terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup;
- dan e. Media lingkungan hidup yang terkena dampak.

Beberapa hal tersebut memang penting dan harus disampaikan ketika melaporkan adanya dugaan kasus pencemaran dan/atau perusakan lingkungan karena data tersebut sangat dibutuhkan untuk pelaksanaan verifikasi lapangan serta pemilihan metode dan alat yang dibutuhkan untuk pembuktian ilmiah dari kasus tersebut.

Masyarakat tidak perlu takut lagi akan adanya resiko jika mereka mengadukan kasus lingkungan hidup, hal ini karena hal tersebut sudah dijamin oleh Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, di dalam Pasal 66 dinyatakan bahwa Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata. Hal ini menunjukkan secara jelas adanya kemauan yang kuat dari

Negara untuk mempermudah kepada masyarakat dalam menyampaikan pengaduan jika terjadi dugaan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Untuk mempermudah masyarakat, laporan berkait dengan adanya dugaan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan ini bisa disampaikan kepada aparat pemerintah paling rendah misalnya Ke Desa atau Kecamatan setempat. Apabila di tingkat Desa atau kecamatan tidak memungkinkan untuk menyelesaikannya maka pihak Pemerintah Desa atau Camat bisa menyampaikan kasus tersebut ke Instansi yang menangani dampak lingkungan hidup di Kabupaten/kota atau bisa langsung ke level Provinsi. Hal tersebut dilakukan karena sebagian besar kasus lingkungan hidup membutuhkan tindak lanjut berupa pengambilan sampel dan analisis laboratorium yang membutuhkan biaya besar dan sumber daya manusia dengan skill khusus, tentunya hal tersebut tidak dimiliki desa ataupun kecamatan. Namun apabila kasus lingkungan yang muncul sederhana dan bisa diselesaikan di tingkat desa atau kecamatan, maka Pemerintah Desa atau Camat mempunyai kewenangan untuk menyelesaikannya.

Rekomendasi tindak lanjut dari pemerintah yang menerima pengaduan masyarakat akibat adanya dugaan kasus pencemaran dan/atau perusakan lingkungan bisa terdiri dari beberapa pilihan yaitu: a. Apabila setelah dilakukan verifikasi ternyata kesimpulannya bukan kasus lingkungan maka kasus tersebut diserahkan ke instansi teknis yang berwenang menangani; b. Apabila setelah dilakukan verifikasi ternyata

kesimpulannya merupakan kasus lingkungan maka kasus tersebut bisa diselesaikan melalui penerapan sanksi administrasi, penyelesaian sengketa keperdataan atau penegakan hukum pidana. Untuk lebih mengefektifkan penegakan hukum lingkungan maka menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 diimungkinkan bahwa penegakan hukum lingkungan bisa dilakukan secara bersamaan antara penegakan hukum administrasi, penegakan hukum perdata dan penegakan hukum pidana. Namun dalam pelaksanaannya sering terjadi antara perijinan yang tidak sesuai dengan peruntukannya dan terjadi stagnasi dan masyarakat tidak dapat berbuat banyak dalam menghadapi perusahaan yang melanggar persyaratan perijinan ini.

Alam diciptakan bukan semata-mata untuk dimanfaatkan isinya sesuai dengan kemampuannya saja tanpa memperhatikan adanya keterbatasan kemampuan, dan bukan segalanya telah tinggal memanfaatkan saja, melainkan harus melalui proses agar sumber yang ada di alam ini dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan yang disesuaikan dengan keperluan⁶⁾. Dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, keterlibatan masyarakat dan swasta serta pemerintah menjadi aspek yang sangat penting. Pemerintah perlu mengeluarkan program yang pro lingkungan, sementara pihak swasta perlu juga menyadari akan pentingnya pemanfaatan SDA yang berkelanjutan, dan masyarakat diharapkan aksi-aksi ramah lingkungan

⁶⁾P. Joko Subagyo, *Hukum Lingkungan (Masalah dan Penanggulangannya)*, cet. 3, Jakarta, Rineka Cipta, 2002, hlm. 8.

hidup seperti memilah dan memelihara pohon atau juga menggunakan energy secara bijak.

Setiap kegiatan yang berdampak besar terhadap lingkungan hendaknya masyarakat diberikan peran yang besar sebab peran masyarakat sangat menentukan apakah perlindungan dan pengelolaan lingkungan dapat berjalan dengan baik atau tidak. Penghormatan terhadap masyarakat untuk turut berperan serta diatur secara tegas dalam Pasal 6 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 1997, dinyatakan bahwa “setiap orang yang melakukan usaha dan atau kegiatan berkewajiban memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup”. Sehubungan dengan berperan serta dalam pengelolaan lingkungan hidup, maka selain individu, masyarakat pun diikutsertakan secara bersama-sama yang seluas-luasnya untuk melakukan peran serta secara seimbang. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 7 UU Nomor 23 Tahun 1997. Dalam Penjelasan Pasal 7 dinyatakan bahwa “Kemandirian dan keberdayaan masyarakat merupakan prasyarat untuk mebumbuhkan kemampuan masyarakat sebagai pelaku dalam pengelolaan lingkungan hidup bersama dengan pemerintah dan pelaku pembangunan lainnya”.⁷⁾

Memberikan peran dan tanggung jawab berarti memberikan kepercayaan dan keyakinan bahwa keberlangsungan lingkungan hidup akan sangat bergantung pada masyarakat. Semakin besar tanggung

⁷⁾Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia Sebuah Pengantar*, cet. 2, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm.186-187.

jawab tersebut diberikan kepada masyarakat semakin maka semakin besar kontrol yang dilakukan. Salah satu contoh peran serta masyarakat dalam pelestarian hutan dengan model pengelolaan Hutan telah membuktikan bahwa masyarakat memiliki tanggung jawab yang besar untuk menjaga dan melestarikan hutan tersebut.

Lothar Gundling sebagaimana dikutip oleh Supriadi mengemukakan bahwa peran serta masyarakat dalam memelihara lingkungan hidup adalah sebagai berikut⁸⁾:

1. Memberi Informasi Kepada Pemerintah
Peran serta masyarakat terutama akan menambah pengetahuan khusus mengenai suatu masalah, baik yang diperoleh dari pengetahuan khusus masyarakat itu sendiri maupun dari para ahli yang dimintai pendapat oleh masyarakat. peran serta masyarakat adalah penting dan tidak dapat diabaikan dalam rangka memberikan informasi kepada pemerintah mengenai masalah-masalah dan konsekuensi yang timbul dari tindakan yang direncanakan pemerintah. Dengan demikian pemerintah dapat mengetahui adanya berbagai pengetahuan khusus tambahan serta pengetahuan tambahan tentang masalah-masalah yang mungkin timbul, merupakan masukan peran serta masyarakat.
2. Meningkatkan Kesiediaan Masyarakat untuk Menerima Keputusan
Seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berperan serta dalam proses pengambilan keputusan dan tidak dihadapkan pada suatu *fait accompli* akan cenderung untuk memperlihatkan kesiediaan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut.
3. Membantu perlindungan hukum
Apabila sebuah keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka dalam banyak hal, tidak akan ada keperluan untuk mengajukan perkara ke pengadilan.
4. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan

⁸⁾ *Ibid*, hlm.187-189

Dalam hubungan dengan peran serta masyarakat ini, ada pendapat yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan dengan system perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat, dengan demikian tidak ada keharusan adanya bentuk-bentuk dari peran serta masyarakat, karena wakil-wakil itu bertindak untuk kepentingan rakyat.

Tindakan-tindakan pelaksanaan dan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah dimana sebagai instrument pemerintahan, banyak digunakan untuk mengendalikan kepentingan masyarakat. Sistem perizinan ini akan menimbulkan/melahirkan hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh kedua belah pihak, penulis mengangkat kasus PT Ricry di Pekanbaru yang memiliki ijin operasional sebagai perusahaan pengolah karet, namun dari segi persyaratan perijinan sebenarnya tidak memenuhi kriteria, antara lain pabrik berlokasi di tengah kota yang merupakan pemukiman penduduk, kemudian tidak memenuhi standar Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) dalam hal pembuangan limbah beracun ke sungai, sehingga perijinan operasional pabrik ini seharusnya tidak dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru, karena banyak sekali persyaratan perijinan yang tidak dipenuhi oleh pabrik yang berlokasi ditengah perumahan penduduk.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perlu bagi penyusun mengangkat penelitian berjudul **“KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA PEKANBARU DALAM PEMBERIAN IZIN PABRIK YANG BERADA DITENGAH PEMUKIMAN PENDUDUK DIHUBUNGAN**

**DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG
PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP”.**

B. Identifikasi Masalah

1. Apakah pertimbangan Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dalam kebijakannya mengeluarkan Izin pabrik yang berada ditengah pemukiman penduduk berdampak lingkungan hidup?
2. Upaya masyarakat terhadap pabrik yang berada ditengah pemukiman penduduk dan telah melanggar persyaratan izin operasional?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian dalam hal ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk Mengetahui dan menganalisis pertimbangan Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dalam mengeluarkan Izin operasional kepada pabrik yang berada ditengah pemukiman penduduk.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis sejauh mana tindakan masyarakat terhadap pabrik yang berada ditengah pemukiman penduduk dan telah melanggar persyaratan perijinan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Teoritis

Secara teoritis, tugas akhir ini diharapkan dapat menjadi suatu karya tulis ilmiah yang dapat berguna dan dapat dipelajari serta bermanfaat sebagai bahan referensi terkait kebijakan pemberian Ijin terhadap perusahaan yang berada dilokasi perkotaan.

2. Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat diharapkan memberikan sumbangan dalam bentuk pengetahuan dan mempunyai nilai kemanfaatan untuk masyarakat dan penegak hukum, sehingga dapat dijadikan masukan dalam cara berpikir dan cara bertindak bagi penegak hukum dan masyarakat mengenai upaya yang dapat dilakukan dalam menanggulangi perusahaan yang telah melanggar perijinan operasional pabrik.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia adalah sebagai negara hukum yang menghendaki adanya pembatasan terhadap kekuasaan penguasa dan tindakan warga negara sehingga baik penguasa atau warga negara harus tunduk kepada hukum⁹⁾. Jika dikaitkan dengan ruang lingkup tugas pemerintahan maka secara filosofis konstitusional jelas dinyatakan bahwa Indonesia menganut prinsip negara hukum yang dinamis atau *Welfare State*. Sebab negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan¹⁰⁾. Salah satu indikasi pelaksanaan praktek negara hukum, dapat dilihat dari penyelenggaraan pemerintahannya.

Konsekuensi konstitusionalitas dengan menganut *Welfare State* maka pemerintah wajib memberikan perlindungan konstitusionalitas yang

⁹⁾ Wiryono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Ilmu Politik*, Bandung, Evesco, 1981, hlm. 31.

¹⁰⁾ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hlm. 131.

menjamin hak-hak individu dapat terpenuhi¹¹⁾. Dalam perkembangannya, negara tidak lagi dipandang sebagai alat kekuasaan semata-mata (sebagai *instrument of power*), tetapi mulai dipandang sebagai alat pelayanan (*an agency of service*).¹²⁾

Pelayanan publik yang transparan dan obyektif merupakan syarat mutlak dalam menjalankan pemerintahan yang baik (*good and clean governance*) khususnya dalam perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat dalam menjaga kestabilan pembangunan Daerah. Otonomi daerah termuat prinsip desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

*James E. Anderson*¹³⁾ mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertahanan, dan sebagainya. Ruang lingkup kebijakan publik sangatlah luas. Dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan

¹¹⁾ *Ibid*, hlm. 131.

¹²⁾ Hotma P. Sibuea, *Asas-Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010, hlm. 64.

¹³⁾ AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 3-4

Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Keputusan Bupati/Walikota.

Keberadaan peraturan kebijakan tidak bisa dilepaskan dengan kewenangan bebas dari pemerintah yang sering disebut dengan asas diskresi (*freies ermessen*). Oleh karena itu, sebelum menjelaskan peraturan kebijakan, terlebih dahulu dikemukakan mengenai asas diskresi (*freies ermessen*). Kedua hal tersebut merupakan substansi yang berbeda, namun memiliki hubungan yang sangat erat dalam lingkup hukum administrasi negara.

Asas diskresi (*freies ermessen*) sendiri merupakan kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum dalam tugasnya menyelenggarakan kepentingan umum¹⁴). Hubungan antara kedua substansi tersebut dapat digambarkan dalam suatu pernyataan bahwa asas diskresi (*freies ermessen*) tidak mungkin dapat diselenggarakan tanpa eksistensi peraturan kebijakan.

Termuat dalam ilmu Hukum Administrasi Negara, *freies ermessen* ini diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies ermessen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, menjadi peraturan kebijakan. Sebagai sesuatu yang lahir dari *freies ermessen* dan yang hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi

¹⁴) SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1987, hlm. 46.

negara, kewenangan pembuatan peraturan kebijakan itu inheren pada pemerintahan (*inherent aan het bestuur*).

Literatur hukum administrasi Belanda dan Indonesia ditemukan berbagai penyebutan peristilahan perizinan. Dalam literatur hukum administrasi Belanda ditemukan penyebutan berbagai peristilahan yang maksudnya menunjuk pada peristilahan perizinan, antara lain; izin (*vergunningen*), persetujuan (*toestemmingen*), kebebasan (*onthefinggen*), pembebasan (*vrijstellingen*), pembatasan dan kewajiban (*verlof*), kelonggaran/keringanan (*dispensatie*), pemberian kuasa, persetujuan (*goedkeuringen*) dan konsesi.

Izin adalah suatu penetapan berupa dispensasi dari suatu larangan oleh Undang-Undang. Larangan tersebut selanjutnya diikuti dengan rancangan syarat-syarat dan kriteria. Menurut Van der Pot peristilahan-peristilahan tersebut di atas pada umumnya dikelompokkan ke dalam tiga kategori¹⁵⁾:

- a) Izin digunakan untuk kasus-kasus di mana pemerintah hanya akan membiarkan tindakan tertentu yang diizinkan dengan cara dan syarat tertentu.
- b) Dispensasi digunakan untuk keadaan di mana badan pembuat undang-undang pada dasarnya berdiri bertolakan dengan perdagangan/ tindakan tertentu dan larangan yang secara terkecuali akan melihat dibubarkan. Artinya pada dispensasi terdapat adanya perkecualian terhadap cara atau syarat yang ditentukan oleh undang-undang.
- c) Konsesi digunakan terhadap kasus atau keadaan dimana pemerintah menganggap perdagangan sangat perlu untuk

¹⁵⁾ S.F. Marbun. *Hukum Administrasi Negara I*. Yogyakarta: UII PRESS, 2012, hlm. 235.

kepentingan umum, dengan syarat-syarat tertentu dibiarkan dilakukan oleh pihak swasta.

Mengenai persamaan dan perbedaan antara perizinan dengan konsesi, menurut *Vegting* keduanya dapat didasarkan atas peraturan hukum publik. Keduanya hampir sama dengan keadaan di Belanda. Dalam hukum administrasi negara di Indonesia juga ditemukan berbagai macam peristilahan, baik yang sifatnya *genus* maupun *species*.

Peristilahan yang sifatnya genus dan banyak digunakan ialah istilah “izin”, sedangkan peristilahan lain sifatnya *species*, antara lain: Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Surat Izin Penerbitan Pers (SIUPP) dan Hak Penguasaan Hutan (HPH). Kecuali itu masih ditemukan Peristilahan lainnya, seperti lisensi untuk izin monopoli export-import dan *consessie* untuk izin perkebunan, izin perusahaan minyak dan lain-lain.¹⁶⁾ Dari uraian di atas terlihat penggunaan peristilahan izin masih sangat beraneka ragam. Penggunaan itulah izin secara *species* ditentukan dengan ruang lingkup kegiatan atau usaha yang ditimbulkan oleh izin tersebut.

Pengertian izin adalah suatu keputusan dari badan/pejabat administrasi negara yang berwenang, memperbolehkan (persetujuan) untuk melakukan suatu perbuatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan, setelah dipenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sehingga timbul hubungan hukum. Pengertian izin di atas ditinjau dari aspek yuridis terdiri dari unsur adanya

¹⁶⁾ *Ibid*

larangan, ketentuan, persetujuan, Izin merupakan salah satu instrumen yuridis bagi pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya disamping instrumen lainnya, seperti peraturan yang bersifat umum, peraturan kebijaksanaan, kepegawaian, keuangan, rencana, benda-benda publik dan keputusan individual lainnya. Izin merupakan sarana bagi pemerintah utamanya dalam melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat pengaturan. Dalam melaksanakan perintah larangan-larangan. Adanya larangan-larangan inilah kemudian melahirkan sistem perizinan.

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemandirian/kemujaraban, membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu: karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan¹⁷⁾.

Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertamanya haru dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif¹⁸⁾

Derajat dari efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa, taraf

¹⁷⁾ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, ctk Ketiga, Citra Aditya Bandung, 2013 Hlm. 67.

¹⁸⁾ Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Edisi Pertama, ctk Kesatu, Rajawali Press, Jakarta, 2013, Hlm. 375

kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.¹⁹⁾

Beberapa pendapat mengemukakan tentang teori efektivitas seperti Bronislaw Malinowski, Clarence J. Dias, Allot dan Murmer. Bronislaw Malinowski mengemukakan bahwa teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum, hukum dalam masyarakat dianalisa dan dibedakan menjadi dua yaitu:

(1) masyarakat modern, (2) masyarakat primitif, masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar yang sangat luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih, didalam masyarakat modern hukum yang di buat dan ditegakan oleh pejabat yang berwenang²⁰⁾.

Pandangan lain tentang efektivitas hukum oleh Clarence J. Dias mengatakan bahwa :

An effective legal system may be describe as one in which there exists a high degree of congruence between legal rule and human conduct. Thus and effective legal system will be characterized by minimal disparity between the formal legal system and the operative legal system is secured by

1. *The intelligibility of it legal system.*
2. *High level public knowlege of the conten of the legal rules*
3. *Efficient and effective mobilization of legal rules:*
 - a. *A commited administration and.*
 - b. *Citizen involvement and participation in the mobilization process*

¹⁹⁾ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*, Remaja Karya Bandung, 1985, Hlm.7.

²⁰⁾ Salim H.S dan Erlies Septiani, *op.cit.*,Hlm. 308.

4. *Dispute settlement mechanisms that are both easily accessible to the public and effective in their resolution of disputes and.*

5. *A widely shared perception by individuals of the effectiveness of the legal rules and institutions.*²¹⁾

Pendapat tersebut dijelaskan Clarence J Dias dalam Marcus Priyo Guntarto sebagai berikut, terdapat 5 (lima) syarat bagi efektif tidaknya satu sistem hukum meliputi²²⁾:

1. Mudah atau tidaknya makna isi aturan-aturan itu ditangkap.
2. Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturan aturan yang bersangkutan.
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi yang menyadari melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian, dan para warga masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum.
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata di kalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.

Buku achmad ali yang dikutip oleh Marcus Priyo Guntarto yang mengemukakan tentang keberlakuan hukum dapat efektif apabila :

1. Relevansi aturan hukum dengan kebutuhan orang yang menjadi target
2. Kejelasan dari rumusan substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh orang yang menjadi target hukum
3. Sosialisasi yang optimal kepada semua orang yang menjadi target hukum.
4. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan. Pada umumnya hukum prohibitor lebih mudah dilaksanakan daripada hukum mandatur.
5. Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu

²¹⁾ Clarence J.Dias. *Research on Legal Service And Poverty: its Relevance to the Design of Legal Service Program in Developing Countries*, Wash. U.L. Q 147 (1975). hlm. 150

²²⁾ *Ibid*

sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.²³⁾

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa dalam sosiologi hukum masalah kepatuhan atau ketaatan hukum terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam mengukur efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hukum ini.²⁴⁾

Efektivitas Hukum yang dikemukakan oleh Anthoni Allot sebagaimana dikutip Felix adalah sebagai berikut:

Hukum akan mejadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegelapan maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikan²⁵⁾.

Keberlakuan hukum berarti bahwa orang bertindak sebagaimana seharusnya sebagai bentuk kepatuhan dan pelaksana norma jika validitas adalah kualitas hukum, maka keberlakuan adalah kualitas perbuatan

²³⁾ Marcus Priyo Gunarto, *Kriminalisasi dan Penalisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2011, Hlm 71- 71, dikutip Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbaini, *Op.Cit.*, hlm. 308

²⁴⁾ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu pengantar*, Rajawali Pers, Bandung, 1996, Hal. 20

²⁵⁾ Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Op.cit*, Hlm. 303

manusia sebenarnya bukan tentang hukum itu sendiri²⁶⁾. Selain itu William Chambliss dan Robert B. Seidman mengungkapkan bahwa bekerjanya hukum dimasyarakat dipengaruhi oleh *all other societal personal force* (semua ketakutan dari individu masyarakat) yang melingkupi seluruh proses²⁷⁾.

Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*) atau dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara *law in the book dan law in action*²⁸⁾.

Bustanul Arifin yang dikutip oleh Raida L. Tobing dkk, mengatakan bahwa dalam negara yang berdasarkan hukum, berlaku efektifnya sebuah hukum apabila didukung oleh tiga pilar, yaitu:

- a. Lembaga atau penegak hukum yang berwibawa dapat diandalkan
- b. Peraturan hukum yang jelas sistematis.
- c. Kesadaran hukum masyarakat tinggi.

²⁶⁾ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, New York: Russell and Russell, 1991, dikutip dari Jimly Ashidqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, ctk. Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, Hlm. 39-40

²⁷⁾ Robert B. Seidman, *Law Order and Power*, Addison Publishing Company Wesley Reading Massachusetts, 1972, Hlm 9-13.

²⁸⁾ Soleman B. Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta, 1993, Hlm. 47-48.

Istilah lingkungan dan lingkungan hidup atau lingkungan hidup manusia sebagai terjemahan dari bahasa Inggris *environment and human enviromen*, seringkali digunakan secara silih berganti dalam pengertian yang sama. Sekalipun arti lingkungan dan lingkungan hidup manusia dapat diberi batasan yang berbeda-beda berdasarkan persepsi dan disiplin ilmu tiap-tiap penulis. Dalam tulisan ini istilah lingkungan atau lingkungan hidup diartikan sama dalam arti luas. Karena itu, posisi bulan dalam jagad raya dapat mempengaruhi pasang surut air laut, peristiwa geologis.

Lingkungan atau lingkungan hidup manusia adalah jumlah semua benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati yang mempengaruhi kehidupan kita.²⁹⁾

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah. Penelitian pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang terencana dilakukan dengan metode ilmiah bertujuan untuk mendapatkan data baru.

²⁹⁾ M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung, Alumni, 2001, hlm. 9.

1. Metode Pendekatan.

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan yuridis yang mempergunakan sumber data sekunder, digunakan untuk menganalisa Kebijakan Pemerintah Provinsi Riau yang mengeluarkan ijin untuk pabrik yang berada ditengah pemukiman penduduk, buku-buku dan artikel-artikel yang mempunyai korelasi dan relevan dengan permasalahan yang akan diteliti.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian dengan menggunakan penelitian deskriptif analitis, yaitu dimaksud untuk memberi data yang seteliti mungkin tentang suatu keadaan atau gejala-gejala lainnya. Dikatakan deskriptif, karena penelitian ini diharapkan mampu memberi gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal berkaitan dengan kebijakan pemberian ijin perusahaan

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini, penulis menggunakan sumber data sekunder yaitu data yang diperoleh atau di kumpulkan oleh orang yang melakukan penelitian dari sumber-sumber yang telah ada. Data sekunder diperoleh dengan penelitian kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak-pihak lain yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik dalam bentuk ketentuan-ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada. Data sekunder dibidang hukum dapat dibedakan menjadi:

- 1) Bahan-bahan hukum primer Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup .
- 2) Bahan-bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, jurnal.
- 3) Bahan-bahan hukum tersier bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah catatan kuliah hukum, kamus hukum dan internet.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini, menggunakan teknik pengumpulan data studi dokumen. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kepustakaan, dengan mengkaji, menelaah dan mengolah literatur, peraturan perundang-undangan, artikel-artikel atau tulisan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam pengolahan data yang diperoleh menggunakan penelitian pustaka. Data sekunder didapat dari kepustakaan dipilih serta dihimpun secara sistematis, sehingga dapat dijadikan acuan dalam melakukan analisis. Dari hasil data penelitian pustaka ini dilakukan pembahasan secara deskriptif analitis. Tahap selanjutnya adalah

pengolahan data yaitu analisis yang dilakukan dengan metode kualitatif yaitu penguraian hasil penelitian pustaka (data sekunder) sehingga dapat diketahui bagaimana pertimbangan pemerintah dalam mengeluarkan Ijin Operasional Perusahaan yang dinilai merusak lingkungan hidup. Data primer dikumpulkan melalui metode wawancara dan observasi.

6. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian ini, maka lokasi penelitian berada di kota pekanbaru yakni di beberapa Dinas, Kantor dan Badan Pemerintahan Kota yang terkait dengan judul penulis, Seperti ;Penelitian di lakukan di PT Ricri dan PT Bangkinang di Pekanbaru serta di Pemerintah kota Pekanbaru.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA PEKANBARU DALAM PEMBERIAN IZIN PABRIK BERDAMPAK LINGKUNGAN

A. Kewenangan Pemerintah dan Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.³⁰⁾

Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Terdapat juga pengertian izin dalam arti sempit maupun luas³¹⁾:

- a) Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukansesuatu yang mesti dilarang.
- b) Izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Pada umumnya sistem izin terdiri dari³²⁾:

³⁰⁾ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, hlm.2.

³¹⁾ Ibid., hlm. 2-3.

³²⁾ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Jakarta: Grasindo, 2009, hlm. 17-18

- 1) Larangan.
- 2) Persetujuan yang merupakan dasar kekecualian (izin).
- 3) Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.

Terdapat istilah lain yang memiliki kesejajaran dengan izin yaitu:³³⁾

- a) Dispensasi ialah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Sehingga suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa (*relaxation legis*).
- b) Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.
- c) Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionaris (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya bisa berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

2. Tujuan Perizinan

Secara umum tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari aktivitas pemerintah terkait ketentuan-ketentuan yang berisi pedoman yang harus dilaksanakan baik oleh yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang diberi kewenangan.

Tujuan dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu :³⁴⁾

³³⁾ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, hlm. 196- 197

Adapun motif-motif untuk menggunakan system izin dapat berupa³⁵⁾ :

- a) Mengendalikan perilaku warga
- b) Mencegah bahaya bagi lingkungan hidup
- c) Melindungi objek-objek tertentu
- d) Membagi sumber daya yang terbatas
- e) Mengarahkan aktivitas

Perizinan dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis, dimana di dalamnya harus termuat unsur-unsur antara lain:³⁶⁾

- a) Instrumen yuridis
Izin merupakan instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi ataumentapkan peristiwa konkret, sebagai ketetapan izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.
- b) Peraturan perundang-undangan
Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan, sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas, tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah, oleh karena itu dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.
- c) Organ pemerintah
Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjahrin Basah, dari badan tertinggi sampai dengan badan terendah berwenang memberikan izin.
- d) Peristiwa konkret
Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa kongkret dan individual, peristiwa kongkret artinya peristiwa yang terjadi

³⁴⁾ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 200

³⁵⁾ Philipus M. Hadjon, *op.cit*, hlm. 4.

³⁶⁾ Adrian Sutedi, *op.cit*, hlm.201-202.

pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu.

e) Prosedur dan persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Selain itu pemohon juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin. Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional, konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.

3. Prosedur Perizinan

a) Proses dan prosedur perizinan

Proses penyelesaian perizinan merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin serta pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

Inti dari regulasi dan deregulasi adalah tata cara prosedur perizinan adalah tata cara dan prosedur perizinan. Isi regulasi dan deregulasi harus memenuhi nilai : sederhana, jelas, tidak melibatkan banyak pihak, meminimalkan kontak fisik antarpihak yang melayani dan dilayani, memiliki prosedur operasional standar, dan wajib dikomunikasikan secara luas.

b) Persyaratan

Merupakan hal yang harus dipenuhi untuk memperoleh izin yang dimohonkan, yang berupa dokumen dan kelengkapan atau surat-surat. Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin bersifat konstitutif dan kondisional³⁷⁾.

- 1) Konstitutif yaitu ditentukan suatu perbuatan tertentu yang harus dipenuhiterlebih dahulu, yaitu dalam pemberian izin ditentukan suatu perbuatankonkret yang bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi.
- 2) Kondisional artinya penilaian tersebut baru ada dan dapat dinilai setelahperbuatan atau tingkah laku yang diisyaratkan terjadi.

c) Waktu penyelesaian izin

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktupenyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai denganpenyelesaian pelayanan. Dengan demikian regulasi dan deregulasi harusmemenuhi kriteria:

- 1) Disebutkan dengan jelas.
- 2) Waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin.
- 3)Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.

³⁷⁾ *Ibid*, hlm. 187.

d. Biaya perizinan

Tarif pelayanan termasuk rinciannya ditetapkan dalam proses pemberian izin, dimana pembiayaan menjadi hal mendasar dari pengurusan perizinan.

Oleh karenanya harus memenuhi syarat-syarat :

- 1) Disebutkan dengan jelas.
- 2) Mengikuti standar nasional.
- 3) Tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap objek tertentu.
- 4) Perhitungan berdasar pada tingkat real cost.
- 5) Besarnya biaya diinformasikan secara luas.

B. Tinjauan Umum Mengenai Teori Efektivitas

1. Efektivitas Hukum

Istilah efektivitas menurut Ensiklopedia Umum, berarti menunjukkan taraf tercapainya suatu tujuan. Suatu usaha dikatakan efektif apabila usaha itu mencapai tujuannya. Sedangkan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, berarti pengaruh dari sesuatu, atau akibat tertentu dari sesuatu. Hukum yang merupakan padan kata dari bahasa latin *recht* diartikan sebagai tatanan perilaku yang mengatur manusia, dan merupakan tatanan pemaksa. Hal ini berarti bahwa tatanan akan bereaksi terhadap kejadian - kejadian tertentu yang dianggap sebagai sesuatu yang tidak dikehendaki dan merugikan masyarakat. Demikian dikemukakan oleh Hans Kelsen.³⁸⁾

³⁸⁾ Kelsen Hans, *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 37.

Menurut Sudikno Mertokusumo, pada umumnya hukum diartikan sebagai keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaedah-kaedah dalam suatu kehidupan bersama, atau keseluruhan peraturan tentang tingkatlaku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi³⁹⁾. Sehingga hukum mempunyai sifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi semua orang dan normative karena menentukan apa yang seharusnya dilakukan, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, atau sering disebut *obyectief recht*.

Menurut *Hans Kelsen* memberikan pengertian keabsahan dan keefektifan hukum⁴⁰⁾. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena tatanan hukum secara keseluruhan, dan juga norma hukum individual kehilangan keabsahan ketika tidak lagi berlaku, dan bahwa ada hubungan antara norma hukum seharusnya dengan realita fisik, karena norma hukum positif supaya bisa diberlakukan harus diciptakan dengan tindakan yang ada dalam realita. Pandangan kedua bahwa norma hukum dianggap absah mesti masyarakat tidak tahu sebelumnya.

³⁹⁾ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Jakarta, 2005, hlm. 40-41.

⁴⁰⁾ Kelsen Hans, *Opcit*, hlm.39-41.

2. Pengertian Penegakan Hukum

Hukum merupakan tatanan perilaku yang mengatur manusia dan tatanan pemaksa, maka agar hukum dapat mengubah perilaku dan memaksa manusia melaksanakan nilai-nilai yang ada dalam kaidah hukum, perlu dilakukan penegakan hukum (*law enforcement*). Penegakan hukum merupakan bagian dari rangkaian proses hukum, yang meliputi pembuatan hukum, penegakan hukum, peradilan, serta administrasi keadilan.

Menurut Satjipto Raharjo menyampaikan pendapat mengenai penegakan hukum (*law enforcement*) adalah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat. Setelah pembuatan hukum dilakukan, maka harus dilakukan pelaksanaan konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, hal tersebut yang merupakan penegakan hukum⁴¹).

Istilah lain sering disebut penerapan hukum, atau dalam istilah bahasa asing sering disebut *rechistoepassing* dan *rechtshandhaving* (Belanda), *law enforcement dan application* (Amerika). Penegakan hukum merupakan tugas eksekutif dalam struktur kelembagaan Negara modern, dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif dimaksud, atau yang disebut birokrasi penegakan hukum. Eksekutif dengan birokrasi merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam peraturan (hukum) sesuai dengan bidang-bidang yang ditangani (*welfare state*).

⁴¹) Rahardjo Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 175-183

Sudikno Mertokusumo, mengatakan hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, sehingga hukum harus dilaksanakan secara normal, damai tetapi dapat terjadi pula pelanggaran hukum, sehingga hukum harus ditegakkan agar hukum menjadi kenyataan⁴²).

Penegakan hukum mengandung tiga unsur, pertama kepastian hukum (*rechtssicherheit*), yang berarti bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku dan tidak boleh menyimpang, atau dalam pepatah meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan (*fiat justitia et pereat mundus*). Hukum harus dapat menciptakan kepastian hukum karena hukum bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Kedua kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), karena hukum untuk manusia maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus member manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai justru karena hukumnya diterapkan menimbulkan keresahan masyarakat. Ketiga keadilan (*gerechtigheit*), bahwa dalam pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus adil karena hukum bersifat umum dan berlaku bagi setiap orang dan bersifat menyamaratakan. Tetapi hukum tidak identik dengan keadilan karena keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan.

⁴² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 160-161

Menurut Soerjono Soekanto berpendapat mengenai penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup⁴³). Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan terjemahan dari *law enforcement* dalam arti luas, sedangkan dalam arti sempit merupakan penegakan peraturan. Natabaya sebagaimana dimuat oleh Majalah Hukum terbitan BPHN No.1 Tahun 2000, mengemukakan bahwa reformasi hukum, penegakan asas kedaulatan hukum (supremasi hukum) merupakan persoalan-persoalan dasar bidang hukum, yang meliputi perencanaan hukum (*legislations planning*), proses pembuatan hukum (*law making process*), penegakan hukum (*law enforcement*) dan upaya meningkatkan kesadaran hukum (*law awareness*).

3. Penegakan Peraturan Daerah

Penegakan hukum terhadap peraturan daerah, munculah istilah penegakan peraturan daerah yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap

⁴³) Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1983, hlm.3

Operasional Satuan Polisi Pamong Praja berarti upaya aparat/masyarakat melaksanakan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan pencegahan pelanggaran peraturan daerah serta tindakan penertiban terhadap penyimpangan dan pelanggarannya. Pelaksanaan penertiban terhadap penyimpangan dan pelanggaran Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, dilakukan oleh Penyidik Umum (Polisi), dapat juga dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

4. Pengertian Sanksi Dalam Hukum

a. Sanksi Dalam Hukum

Penegakan hukum, agar dapat dipatuhi oleh masyarakat maka hukum memuat sanksi. Hans Kelsen menyatakan hukum sebagai tatanan sosial dan tatanan pemaksa, maka seharusnya dilakukan tindakan paksa atau tindakan yang dilakukan bukan atas keinginan individu yang menjadi sasaran dan bila terjadi perlawanan akan dipergunakan pemaksaan fisik⁴⁴⁾. Tindakan paksa inilah yang merupakan sanksi, atau hanya sebagai perlindungan (karantina) terhadap seseorang. Sehingga dalam tatanan hukum nasional sanksi dapat diartikan sebagai penghukumam atau sebagai eksekusi sipil. Hukum merupakan tatanan sosial, sehingga akan menimbulkan kewajiban hukum umum, yaitu perintah kepada individu untuk berperilaku tertentu. Hans Kelsen

⁴⁴⁾ Kelsen Hans, *Teori Hukum Murni* : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2007.

menyebut sanksi sebagai sanksi hukum. Beliau mengkaitkan sanksi hukum dengan kewajiban. Menurut beliau suatu kewajiban hukum terkait dengan konsep sanksi. Yang diwajibkan secara hukum adalah individu yang perilakunya dapat mengakibatkan pelanggaran dan menimbulkan sanksi, atau calon pelaku pelanggaran, atau individu yang mampu menghindari sanksi dengan berperilaku yang sebaliknya. Hans Kelsen lebih lanjut mengatakan bahwa individu berperilaku sesuai tatanan hukum, maka berlakunya tatanan hukum itu harus diwujudkan dalam bentuk :

1. kepatuhan aktual terhadap norma hukum (pemenuhan kewajiban hukum yang ditetapkan dalam norma hukum);
2. penerapan norma hukum (pelaksanaan sanksi yang ditetapkan oleh norma hukum).

b. Sanksi Dalam Hukum Administrasi

Menurut Hadjon, sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum administrasi tidak adanya gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan bagi warga dalam peraturan perundang-undangan tata usaha Negara, manakala aturan tingkah laku tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha Negara⁴⁵⁾. Peran penting pada pemberian sanksi di dalam hukum administrasi memenuhi hukum pidana. Pembuat peraturan penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang tanpa disertai izin, tetapi juga

⁴⁵⁾ Hadjon Phillipus.M dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005.

tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada suatu izin. Sanksi-sanksi administrasi yang khas antara lain paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), penarikan kembali keputusan/ketetapan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi), pengenaan denda administrasi, serta pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

Paksaan pemerintah merupakan tindakan yang nyata (*infeitelijke handeling*) bagi penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi, atau bila masih melakukan yang seharusnya ditinggalkan oleh warga karena bertentangan dengan undang-undang. Paksaan pemerintah merupakan tindakan penguasa dengan cara langsung, sedangkan sanksi-sanksi lainnya lebih berperan secara tidak langsung (*werken meer indirect*). Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dilihat dari tujuan pengenaan sanksi, sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa.

Sifat sanksi adalah *reparatoir*, yaitu memulihkan pada keadaan semula. Sanksi administrasi pelaksanaan penegakan hukumnya diterapkan oleh pejabat tata usaha Negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan. Lebih lanjut Hadjon, mengemukakan bahwa tidak adanya kaidah hukum manakala kaidah tersebut tidak dapat dipaksakan melalui

sanksi, sehingga salah satu upaya pemaksaan hukum (*lawenforcement*) adalah melalui pemberlakuan sanksi pidana terhadap pelanggarkaidah hukum, yang berupa pidana penjara, maupun harta benda dalam bentuk denda⁴⁶). Bahkan pengenaan sanksi dapat dilakukan secara kumulasi (*cumulation of sanctions, cumulatie van sancties*), berupa sanksi pidanadengan sanksi administrasi.

c. Penerapan Sanksi Administrasi

Penerapan sanksi Administrasi sangat memungkinkan terjadinya gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya disingkat PTUN), dari penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang dikenai sanksi⁴⁷). Terlebih lagi jika keputusan penerapan sanksi administrasi tersebut merupakan keputusan yang secara ekonomis merugikan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Pasal 53 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 memberikan jaminan perlindungan hukum bagi setiap orang atau badan Hukum Perdata yang dirugikan oleh suatu keputusan TUN untuk mengajukan gugatan melalui PTUN.

⁴⁶ Hadjon, Philiipus.M dkk.2005. *Pengantar Hukum Adminitrası Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005, hlm.24.

⁴⁷ Bachrul Amiq, *Sanksi Administrasi Dalam Penegakan Hukum Lingkungan*, Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2016, hlm.165.

Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang dikenai sanksi administrasi mempunyai hak untuk menggugat keabsahan keputusan penerapan sanksi administrasi yang ditunjukkan kepadanya. Diantara tuntutan dalam gugatan tersebut adalah agar keputusan penerapan sanksi administrasi dinyatakan tidak sah atau batal. Harapan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan melalui gugatan tersebut berada dalam Pasal 93 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, yang berbunyi

(1) Setiap orang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan Tata

Usaha Negara apabila :

- a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menerbitkan izin Lingkungan Hidup kepada usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen Amdal.
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menerbitkan izin Lingkungan kepada kegiatan yang wajib UKL-UPL, tetapi tidak dilengkapi dengan Dokumen UKL-UPL dan/atau
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin Lingkungan.

Hal ini merupakan tantangan yang harus diperhatikan oleh aparat penegak hukum (Pejabat TUN yang berwenang menerapkan sanksi administrasi). Dalam pasal 93 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

d. Jenis-Jenis Sanksi

Menurut Sudikno Mertokusumomenyampaikan pendapatnya mengenai sanksi sebagai berikut⁴⁸⁾ :

Orang tidak akan dihukum atau diberi sanksi hukum hanya karena apayang difikirkannya atau dibatinnya : tidak seorangpun dapat dihukumkarena apa yang difikirkannya atau dibatinnya (*cogitationis poenam nemo patitur*).

Oleh karena itu berlakunya beberapa kaidah yang berlaku di masyarakatbeliau menyampaikan beberapa pengertian sanksi sebagai berikut :

- a. Sanksi dari kaedah kepercayaan adalah dari Tuhan.
- b. Sanksi dari kaedah kesusilaan adalah dari diri sendiri.
- c. Sanksi dari kaedah sopan santun adalah dari masyarakat secara tidakresmi.
- d. Sanksi dari kaedah hukum adalah dari masyarakat secara resmi.

Akhirnya, beliau menyimpulkan bahwa kaedah kepercayaan, kaedah kesusilaan dan kaedah sopan santun hanya membebani manusia dengan kewajiban-kewajiban saja, sedangkan kaedah hukum membebani manusia dengan kewajiban juga hak atau bersifat normatif dan atributif. Berkaitan

⁴⁸⁾ Soedikno Mertokoesomo, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Yogyakarta, Liberty, 1986, hlm. 13-15

dengan jenis sanksi, Maria Farida Indrati Suprpto⁴⁹⁾ membedakan norma hukum dengan norma-norma yang lain, sebagai berikut :

- a. Norma hukum bersifat heteronom, yaitu norma hukum datangnya dari luar diri manusia, contohnya kewajiban membayar pajak, harus mentaati tata ruang. Norma lain bersifat otonom, yaitu datangnya dari dalam diri manusia, contohnya menghormati orang tua, kewajiban berpuasa, kegereja dan lain-lain.
- b. Norma hukum dapat dilekati sanksi pidana ataupun sanksi pemaksa secara fisik, sedangkan norma lainnya tidak dapat.
- c. Sanksi pidana atau sanksi pemaksa dalam norma hukum dilaksanakan oleh aparat Negara sedangkan pelanggaran norma lainnya sanksi datangnya dari diri sendiri.

5. Teori Berlakunya Peraturan Perundang-undangan

a. Hirarkhi Peraturan Perundang-undangan

Berlakunya hukum berkaitan dengan teori berlakunya peraturan perundang-undangan. Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Maria Farida⁵⁰⁾, mengemukakan teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*), dimana norma-norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarkhi tata susunan, dimana norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya, sampai pada puncaknya yaitu norma dasar (*grundnorm*). Normadasar ditetapkan lebih dahulu dan merupakan gantungan bagi norma-norma dibawahnya, sehingga norma dasar juga disebut *pre-supposed*. Lebih lanjut

⁴⁹⁾ Maria Farida Indrati Soeprpto, Ilmu perundang-undangan: dasar-dasar dan pembentukannya, Penerbit Kanisius, 1998, hlm. 10-11

⁵⁰⁾ *Ibid*, hlm. 25

Maria Farida yang mengemukakan bahwa norma hukum mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*), ke atas bersumber pada norma di atasnya, ke bawah ia menjadi sumber dari norma dibawahnya sehingga norma hukum mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif⁵¹⁾. Terhadap adanya jenjang/hirarkhi peraturan perundang-undangan. Hansn Kelsen, mengatakan dalam tatanan hukum nasional konstitusi merupakan jenjang tertinggi hukum positif dalam pengertian material yakni memahami konstitusi sebagai norma atau sekumpulan normapositif yang mengatur penciptaan norma-norma hukum umum⁵²⁾.

Pengertian formal yakni dokumen konstitusi sebagai konstitusi tertulis bisa berisi tidak hanya norma-norma yang mengatur penciptaan norma hukum, namun juga norma subyek lain yang penting secara politis, selain ituregulasi norma-norma yang terkandung dalam dokumen dapat dihapus atau diubah tidak sama dengan undang-undang biasa, namun harus dengan prosedur khusus dan persyaratan yang lebih ketat. Tingkatan hirarkhi dibawah konstitusi adalah norma hukum umum yang diciptakan melalui mekanisme legislasi atau tradisi. Konstitusi memberikan wewenang kepada organ legislatif untuk menciptakan norma hukum umum. Norma hukum umum yang diatur dalam konstitusi adalah undang-undang dan peraturan. Undang-undang diciptakan oleh parlemen yang dipilih oleh rakyat,

⁵¹⁾ *Ibid*, hlm.25-27.

⁵²⁾ Hans Kelsen, *Opcit*, hlm.243-260.

sedangkan peraturan merupakan penjabaran rinci dari undang-undang yang dibuat oleh organ administrasi atau merupakan kewenangan pemerintah, untuk menciptakan norma hukum umum yang bersifat pasti dalam situasi khusus. Norma hukum umum memiliki dua kategori sebagai norma hukum formil dan norma hukum materiil. Sebagai norma hukum formil, merupakan norma yang mengatur organisasi dan prosedur pengadilan dan otoritas pemerintah, yakni proses perdata, pidana dan administrasi, sedangkan sebagai norma hukum materiil merupakan norma umum yang menetapkan muatan dari keputusan yudisial dan administrasi dan disebut sebagai hukum perdata, hukum pidana dan hukum administrasi.

Adanya jenjang dimaksud, Hans Kelsen menyatakan ketentuan mengenai sumber hukum, yaitu merupakan alasan keabsahan suatu hukum, alasan utama atau norma dasar dari sebuah tatanan hukum, dalam pengertian hukum positif merupakan norma hukum positif yang lebih tinggi yang mengatur penciptaannya⁵³). Sejalan dengan Hans Kelsen Sudikno Mertokusumo, menyampaikan pendapatnya mengenai sumber hukum adalah tempat dimanakita dapat menemukan atau menggali hukumnya, dan memiliki beberapa arti⁵⁴) :

- a. sebagai asas hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum.

⁵³) *Ibid*, hlm.243-263

⁵⁴) Soedikno Mertokusumo, *Opcit*, hlm. 82.

- b. menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan kepadahukum yang sekarang berlaku.
- c. sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secaraformal kepada peraturan hukum (penguasa dan masyarakat).
- d. sebagai sumber dari mana kita dapat mengenal hukum.
- e. sebagai sumber terjadinya hukum, sumber yang menimbulkan hukum.

Adanya jenjang peraturan perundang-undangan/hirarkhi, maka Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan hirarkhi peraturan perundang undangan di Indonesia sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah.

Selanjutnya dalam penjelasan pasal demi pasal yang dimaksud Peraturan Daerah, meliputi Peraturan Daerah Propinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa. Peraturan Daerah adalah peraturan yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah (Propinsi/Kabupaten/Kota), bersama kepala daerah (Gubernur/Bupati/ Walikota), sedangkan peraturan desa adalah peraturan yang dibuat oleh badan permusyawaratan desa bersama dengan kepala desa. Selain jenis peraturan perundang-undangan

yang termasuk dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan, misalnya Keputusan Presiden, Keputusan Mahkamah Agung, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati, dan lain-lain. Hirarkhi peraturan perundang-undangan mempunyai makna kekuatan berlakunya.

b. Azas-azas Hukum

Adanya hirarkhi peraturan perundang-undangan, menurut Sudikno Mertokusumo, berlaku asas-asas hukum⁵⁵⁾ :

- a. *lex superior derogate legi inferiori*, yaitu apabila terjadi konflik antaraperaturan yang lebih tinggi dengan yang rendah dan mengatur hal yang sama, maka peraturan yang lebih tinggi yang diberlakukan.
- b. *lex spesialis derogate legi generali*, yaitu apabila terjadi konflik antaraperaturan perundang-undangan yang sifatnya umum dengan yang bersifat khusus, dan mengatur materi yang sama, maka peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang sifatnya umum, atau peraturankhususlah yang harus didahulukan.
- c. *lex posteriori derogate legi priori*, yaitu apabila terjadi konflik antaraperaturan perundang-undangan yang baru dan yang lama, serta mengatur hal yang sama, peraturan yang baru tidak mencabut peraturan yang lama, sedangkan keduanya saling bertentangan satu sama lain, maka peraturanyang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama.

⁵⁵⁾ *Ibid*, hlm.94

c. Kekuatan Berlakunya Peraturan Perundang-Undangan

Kekuatan berlakunya Undang-undang, menurut Sudikno Mertokusumo⁵⁶⁾, meliputi tiga macam, pertama kekuatan berlaku yuridis (*yuristische geltung*) yaitu yang terkait dengan persyaratan formal terbentuknya undang-undang telah terpenuhi, kedua kekuatan berlaku sosiologis (*soziologische geltung*) yaitu efektifitas atau hasil guna kaedah hukum di dalam kehidupan masyarakat, yang meliputi dua macam teori kekuatan (*machtstheorie*) kekuatan sosiologis yang dipaksakan oleh penguasaan teori pengakuan (*anerkennungs theorie*) kekuatan sosiologis yang diterimadan diakui oleh warga masyarakat, ketiga kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*) apabila kaedah hukum sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi (*uberpositiven werte*: Pancasila, masyarakat adil dan makmur). Selanjutnya Philipus M Hadjon, mengemukakan kandungan adanya hirarkhi peraturan perundang-undangan, menyatakan perlunya dilakukan sistematisasi hukum dengan empat prinsip penalaran sebagai berikut, Dalam usaha sistematisasi hukum terdapat 4 prinsip penalaran, yaitu⁵⁷⁾:

- (1) derogasi : menolak suatu aturan yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi;
- (2) non kontradiksi : tidak boleh menyatakan ada-tidaknya suatu kewajiban dikaitkan dengan situasi yang sama;

⁵⁶⁾ *Ibid*, hlm. 94-96

⁵⁷⁾ Philipus M Hadjon, *Opcit*, hlm. 20

- (3) subsumsi : adanya hubungan yang logis antara dua aturan dalam hubungan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah;
- (4) eksklusi : tiap sistem hukum diidentifikasi oleh sejumlah peraturan perundang-undangan.

Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nomor 10

Tahun 2004 menentukan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam pembentukannya harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut :

- a. kejelasan tujuan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. dapat dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan, yaitu proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian

seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Proses pembentukannya, terhadap Materi Peraturan Perundang-undangan Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, menentukan azas materi perundang-undangan sebagai berikut :

- a. pengayoman, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
- b. kemanusiaan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. kebangsaan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik(kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. kekeluargaan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. kenusantaraan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia danyang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. bhineka tunggal ika, yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. keadilan, yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negaratanpa kecuali.
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku,ras, golongan, gender, atau status sosial.

- i. ketertiban dan kepastian hukum, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. keseimbangan, keserasian dan keselarasan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan berbangsa dan bernegara.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dalam hal berlakunya peraturan perundang-undangan, tentang perlunya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan, dengan alasan :

- a. alasan filosofis demokratis, bahwa setiap kebijakan yang akan diberlakukan terhadap pihak-pihak tertentu dalam masyarakat wajib dimintakan pendapat masukan, bahkan keberatan dari masyarakat.
- b. alasan praktis, bahwa kemampuan wawasan dan penguasaan pengetahuan dari penentu kebijakan ada batasnya, sehingga perlu melibatkan masyarakat.
- c. alasan efektivitas pelaksanaan, bahwa asumsinya semakin terlibat masyarakat dalam proses pembentukan maka semakin tinggi rasamemiliki serta dukungan masyarakat terhadap suatu kebijakan, dan mendorong efektivitas pelaksanaan dan penegakannya.
- d. alasan kepentingan pendidikan politik, bahwa penyebarluasan informasi yang menjadi isi dari suatu rancangan peraturan perundang-undangan merupakan proses pendidikan politik yang efektif.
- e. alasan pengawasan, bahwa apabila prosesnya dibangun secara terbuka dan masyarakat luas dimungkinkan terlibat, maka korupsi dan kolusi dapat diminimalkan.

d. Intepretasi Hukum

Agar hukum dapat dilaksanakan, perlu dilakukan langkah intepretasi hukum, lebih lanjut Philipus M Hadjon menyampaikan beberapa metode interpretasi hukum positif sebagai berikut⁵⁸⁾ :

- (1) interpretasi gramatikal : mengartikan suatu term hukum atau suatu bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau bahasa hukum;
- (2) interpretasi sistematis : dengan titik tolak dari sistem aturan mengartikan suatu ketentuan hukum;
- (3) *wets-en rechthshistorische intepretatie* : menelusuri maksud pembentukan Undang-undang adalah suatu "*wetshistorische intepretatie*".
Dalam hal usaha menemukan jawaban atas suatu isu hukum dengan menelusuri perkembangan hukum (aturan) disebut "*historischeintepretatie*";
- (4) interpretasi perbandingan hukum : mengusahakan penyelesaian suatu isu hukum dengan membandingkan berbagai stelsel hukum;
- (5) interpretasi antisipasi : menjawab suatu isu hukum dengan mendasarkan pada suatu aturan yang belum berlaku;
- (6) interpretasi teleologis : setiap interpretasi pada dasarnya adalah teleologis.

Menurut Sudikno Mertokusumo, menyatakan bahwa intepretasi merupakan salah satu metode penemuan hukum, yang terdiri dari⁵⁹⁾ :

- a. intepretasi menurut bahasa (gramatikal), merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan Undang-undang dengan menguraikan menurut bahasa, susun kata atau bunyinya.
- b. intepretasi teleologis atau sosiologis, yaitu apabila makna undang-undang ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan.
- c. intepretasi sistematis atau logis, yaitu menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain.

⁵⁸⁾ Philipus M Hadjon, *Opcit*, hlm. 20.

⁵⁹⁾ Sudikno Mertokusumo, *Opcit*, hlm. 169-179.

- d. interpretasi historis, merupakan penjelasan menurut terjadinya undang-undang, karena makna undang-undang dapat dijelaskan atau ditafsirkan dengan jalan meneliti sejarah terjadinya. Terdapat dua macam penafsiran yaitu penafsiran menurut sejarah undang-undang dan penafsiran menurut sejarah hukum.
- e. interpretasi komparatif, merupakan penjelasan berdasarkan perbandingan hukum.
- f. interpretasi futuristik, hal ini bersifat antisipatif karena menjelaskan undang-undang berdasarkan pada undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum.
- g. interpretasi restriktif atau ekstensif, merupakan penjelasan yang bersifat membatasi (restriktif), namun juga penafsiran yang bersifat melampaui batas-batas interpretasi bahasa (ekstensif).

e. Azas-azas Penyelenggaraan Pemerintahan

Perangkat daerah dimaksud dalam penyelenggaraan pemerintah daerah harus berpegang pada asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sebagaimana dikemukakan oleh Marbun dan Moh. Mahfud, sebagai berikut⁶⁰ :

- a. asas kepastian hukum (*principle of legal security*).
- b. asas keseimbangan (*principle of proportionality*).
- c. asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*).
- d. asas bertindak cermat (*principle of carefulness*).
- e. asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*).
- f. asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*).
- g. asas permainan yang layak (*principle of fair play*).
- h. asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable or prohibition or arbitrariness*).
- i. asas menangani pengharapan yang wajar (*principle of meeting risedepectation*).

⁶⁰ Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, 2006, hlm. 59-67.

- j. asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (principle of undoing the consequences of an annulled decision).
- k. asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (principle of protecting the personal way of life).
- l. asas kebijaksanaan (sapiencia).
- m. asas penyelenggaraan kepentingan umum (principle of public service).

6. Penyelenggaraan Penataan Ruang di Daerah

1. Pengertian Kawasan

Pengertian yang berkaitan dengan penyelenggaraan penataan ruang, antara lain mengenai kawasan, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, merupakan wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budidaya, yang meliputi kawasan lindung, kawasan budidaya, kawasan perdesaan, kawasan agropolitan, kawasan perkotaan, kawasan metropolitan, kawasan megapolitan, kawasan strategis nasional, kawasan strategis propinsi, dan kawasan strategis kabupaten/kota.

2. Pedoman Penataan Ruang

a. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan dasar hukum utama dalam setiap penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, setiap penyelenggaraan penataan ruang di seluruh Indonesia harus berazaskan :

- 1). Keterpaduan;
- 2). Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- 3). Keberlanjutan;
- 4). Keberdayagunaan dan keberhasilan guna;
- 5). Keterbukaan;
- 6). Kebersamaan dan kemitraan;
- 7). Perlindungan kepentingan umum;
- 8). Kepastian hukum dan keadilan; dan
- 9). Akuntabilitas.

Secara garis besar, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang merupakan pedoman bagi penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia, mengatur hal-hal sebagai berikut :

- 1). Tugas dan wewenang Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan penataan ruang;
- 2). Prosedur pelaksanaan penataan ruang yang meliputi rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang, baik tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota;
- 3). Pengawasan penataan ruang oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah;
- 4). Hak dan kewajiban masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang;
- 5). Sanksi bagi setiap orang yang melanggar hukum penataan ruang, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Wilayah Nasional Rencana tata ruang wilayah nasional merupakan dasar bagi setiap penyelenggaraan penataan ruang di bawahnya, yaitu penataan ruang provinsi maupun kabupaten/kota, hal tersebut tertuang dalam Pasal 2 huruf c, e dan g Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008, yang selengkapnya menentukan sebagai berikut :

Penataan ruang wilayah nasional bertujuan untuk mewujudkan :

- a. ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan;
- b. keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- c. keterpaduan perencanaan tata ruang wilayah nasional, provinsi dan kabupaten/kota;
- d. keterpaduan pemanfaatan ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. keterpaduan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dalam rangka perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang;
- f. pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- g. keseimbangan dan keserasian perkembangan antar wilayah;
- h. keseimbangan dan keserasian kegiatan antar sector; dan
- i. pertahanan dan keamanan Negara yang dinamis serta integrasi nasional.

Ketentuan Pasal 3, ditegaskan bahwa rencanatata ruang wilayah nasional merupakan pedoman bagi :

- 1). Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- 2). Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;
- 3). Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayahnasional;
- 4). Perwujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah provinsi, serta keserasian antar sektor;
- 5). Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
- 6). Penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- 7). Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Setiap penyelenggaraan penataan ruang diKabupaten/kota, harus berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.Untuk mencapai kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah nasional, maka setiap penyusunan rencana tata

ruang wilayah kabupaten/kota harus mendapatkan rekomendasi Gubernur melalui Badan Koordinasi Tata Ruang Daerah (BKTRD), selanjutnya dikonsultasikan kepada Pemerintah Pusat melalui Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN), yang mekanismenya telah diatur berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2008.

3. Hirarkhi Penataan Ruang

Penyelenggaraan penataan ruang harus memperhatikan hirarkhi penataan ruang mendasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang

Penataan Ruang, yang menentukan sebagai berikut :

a. Rencana umum tata ruang :

- 1). Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- 2). Rencana Tata Ruang wilayah Propinsi.
- 3). Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

b. Rencana rinci tata ruang :

- 1). Rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasanstrategis nasional.
- 2). Rencana tata ruang kawasan strategis propinsi.
- 3). Rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruangkawasan strategis kabupaten/kota.

Sebelum ditetapkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan

Penataan Ruang di Daerah, menentukan jenis penataan ruang di daerah (Kabupaten/Kota) dan bentuk hukumnya, diatur sebagai berikut :

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- b. Rencana Terperinci Tata Ruang Kawasan di Kabupaten ditetapkan dengan Peraturan Bupati (Keputusan bersifat mengatur) dengan persetujuan Pimpinan DPRD.
- c. Rencana Teknik Ruang dengan Peraturan Bupati (Keputusan bersifat mengatur).

Menjaga kesinambungan dan hirarkhi penyusunan rencana tata ruang, berdasarkan Pasal 3 huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, disebutkan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional merupakan pedoman untuk penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

4. Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang

Penataan ruang peran serta masyarakat dalam penataan ruang sangat diperhatikan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pada Bab VII (Hak, Kewajiban dan Peran Masyarakat), dalam Pasal 60 diatur hak-hak masyarakat, yang ditentukan sebagai berikut :

Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk :

- a. mengetahui rencana tata ruang;
- b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;

- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat yang berwenang;
- f. mengajukan gugatan kerugian kepada pemerintah dan atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Lebih lanjut Pasal 61 dan 63 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, menentukan bahwa setiap orang wajib mentaati rencana tata ruang, memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan, mematuhi ketentuan yang dipersyaratkan dalam izin pemanfaatan ruang, serta memberikan akses terhadap kawasan yang dinyatakan sebagai milik umum. Pelanggaran terhadap kewajiban masyarakat tersebut dapat dikenakan sanksi berupa, peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, serta pembongkaran bangunan.

Peran serta masyarakat dalam penataan ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Masyarakat, serta Bentuk dan Tata Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang, menentukan keterlibatan masyarakat dalam penataan ruang dimulaisejak penyusunan rencana, proses penetapan rencana, pemanfaatan, pengendalian dan evaluasi rencana tata ruang.

5. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Penataan ruang ditaati oleh masyarakat, maka perlu dilakukan pengendalian pemanfaatan ruang. Pasal 35 sampai dengan 39 Undang-

undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menentukan pengendalian penataan ruang dilakukan melalui :

a. Peraturan zonasi.

Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang, dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah untuk peraturan zonasi sistem nasional, peraturan daerah provinsi untuk peraturan zonasi sistem provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota untuk peraturan zonasi.

b. Perizinan.

Pengendalian pemanfaatan ruang dalam bentuk perizinan melalui izin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang sesuai kewenangan masing-masing, dalam hal ini adalah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah (Provinsi atau Kabupaten/Kota).

c. Pemberian insentif dan disinsentif.

Pengendalian pemanfaatan ruang dalam bentuk insentif merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, antara lain dalam bentuk keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, urun saham, pembangunan serta pengadaan infrastruktur, kemudahan prosedur perizinan, pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan atau Pemerintah Daerah. Disinsentif merupakan

perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, antara lain berupa pengenaan pajak yang tinggi sesuai dengan dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang, pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti. Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Daerah lainnya, serta Pemerintah atau Pemerintah Daerah kepada masyarakat.

d. Pengenaan sanksi.

Pengendalian pemanfaatan ruang dalam bentuk pengenaan sanksi merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi.

C. Tinjauan Umum Mengenai Lingkungan Hidup dan Pengaturannya

1. Pengertian Lingkungan hidup

Lingkungan hidup pada prinsipnya merupakan suatu sistem yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya sehingga pengertian lingkungan hidup hampir mencakup semua unsur ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa di bumi ini. Itulah sebab lingkungan hidup termasuk manusia dan perilakunya merupakan unsur lingkungan hidup yang sangat menentukan. Namun, tidak dapat dipungkiri, bahwa lingkungan saat ini oleh sebagian kalangan dianggap tidak bernilai, karena lingkungan hidup (alam) hanya sebuah benda

yang diperuntukkan bagi manusia. Dengan kata lain, manusia merupakan penguasa lingkungan hidup, sehingga lingkungan hidup hanya dipersepsikan sebagai obyek dan bukan sebagai subyek⁶¹).

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan Lingkungan Hidup, menyatakan Lingkungan Hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

2. Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan upaya manusia untuk berinteraksi dengan lingkungan guna mempertahankan kehidupan untuk mencapai kesejahteraan dan kelestarian lingkungan. Istilah “pengelolaan” memiliki arti yaitu mengendalikan, menyelenggarakan (pemerintahan dan sebagainya), menjalankan dan mengurus (perusahaan atau pun proyek dan sebagainya). Ada beberapa definisi pengelolaan yaitu antara lain:

- 1) proses, cara, dan perbuatan mengelola;
- 2) proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain;
- 3) proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; dan

⁶¹) Supriadi, *Analisis Risiko Agens Hayati untuk Penegendalian Patogen pada Tanaman*. Jurnal Litbang Pertanian, 2006, hlm. 2

- 4) proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.

Pengelolaan lingkungan hidup cenderung hanya pada pemanfaatan lingkungan hidup sebagai objek pembangunan, maka dengan adanya UUPPLH diharapkan dapat memberikan keseimbangan dalam rangka upaya untuk mempertahankan fungsi lingkungan hidup sebagai sebuah ekosistem. Pengelolaan lingkungan hidup berarti manajemen terhadap lingkungan hidup atau lingkungan dapat dikelola dengan melakukan pendekatan manajemen. Pendekatan manajemen lingkungan mengutamakan kemampuan manusia didalam mengelola lingkungan, sehingga pandangan yang lazim disebut dengan “ramah lingkungan”⁶²⁾.

Menurut Otto Soemarwoto, ramah lingkungan haruslah bersifat mendukung pembangunan ekonomi. Dengan kata lain, sikap dan kelakuan pro lingkungan dan tidak boleh anti pembangunan⁶³⁾.

Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Lebih lanjut

⁶²⁾ Supriadi, *Opcit*, hlm. 32.

⁶³⁾ Soemarwoto Otto, *Ekologi Lingkungan dan Pembangunan*, Jakarta, Djambatan, 2001, hlm. 92

Berdasarkan pada Pasal 2 UUPPLH, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan beberapa asas di bawah ini yaitu:

- 1) tanggung jawab negara;
- 2) kelestarian dan keberlanjutan;
- 3) keserasian dan keseimbangan;
- 4) keterpaduan;
- 5) manfaat;
- 6) kehati-hatian;
- 7) keadilan;
- 8) ekoregion;
- 9) keanekaragaman hayati;
- 10) pencemar membayar;
- 11) partisipatif;
- 12) kearifan lokal;
- 13) tata kelola pemerintahan yang baik; dan
- 14) otonomi daerah.

3. Tinjauan tentang Lingkungan dan Pembangunan

Pembangunan, sumber daya alam merupakan komponen yang penting karena sumber alam ini memberikan kebutuhan dasar bagi kehidupan manusia, yang dimana dalam penggunaan sumber alam hendaknya keseimbangan ekosistem harus tetap terpelihara, sering kali meningkatnya kebutuhan proyek pembangunan, keseimbangan ini bisa terganggu.

Meningkatnya aktivitas pembangunan saat ini yang ditandai dengan banyaknya suatu kegiatan dan/atau usaha tidak berwawasan lingkungan memberi dampak bagi kelestarian fungsi lingkungan hidup yang akan datang. Pembangunan yang terjadi sekarang ini adalah pembangunan di sektor industri, dimana pembangunan di sektor industri ini secara tidak langsung merupakan salah satu faktor yang dapat meningkatkan pertumbuhan

ekonomi, tetapi seringkali pada pelaksanaannya prembangunan tersebut tidak memperhatikan penggunaan sumber daya alam dan AMDAL pada saat akan dibangunnya industri untuk generasi yang akan datang, yang akan membrikan dampak serius bagi kelangsungan hidup manusia, maka dalam rangka perencanaan, pelaksanaan proyek pembangunan dan penggalian sumber daya alam untuk kehidupan harus disertai dengan :

1. Strategi pembangunan yang sadar akan permasalahan lingkungan hidup, dengan dampak ekologi yang sekecilkecilnya.
2. Suatu politik lingkungan se-Indonesia yang bertujuan mewujudkan persyaratan kehidupan masyarakat Indonesia yang lebih baik untuk puluhan tahun yang akan datang (kalau mungkin untuk selamanya).
3. Eksploitasi sumber hayati didasarkan tujuan kelanggengan atau kelestarian lingkungan dengan prinsip memanen hasil tidak akan menghancurkan daya autoregenerasinya .
4. Perencanaan pembangunan dalam rangka memenuhi kebutuhan penghidupan, hendaknya dengan tujuan mencapai suatu keseimbangan dinamis dengan lingkungan hingga memberikan keuntungan secara fisik, ekonomi, dan sosial spiritual.
5. Usahakan agar sebagian hasil pembangunan dapat dipergunakan untuk memperbaiki kerusakan lingkungan akibat proyek pembangunan tadi, dalam rangka menjaga kelestarian lingkungan.
6. Pemakaian sumber alam yang tidak dapat diganti, harus sehemat dan seefisien mungkin⁶⁴).

4. Tinjauan Tentang AMDAL

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), yang dalam bahasa Inggris diistilahkan dengan *Environmental Impact Analysis*, telah secara luas digunakan oleh banyak negara sebagai suatu instrumen hukum lingkungan untuk mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan dari

⁶⁴) Supardi Imam, *Lingkungan Hidup dan Pelestariannya*, Alumni, Bandung, 2003, hlm. 77.

suatu fasilitas. Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, menyatakan setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL. Ketentuan ini lebih lanjut dilaksanakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan pada Pasal 1 angka 2 yang menyatakan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disebut Amdal adalah kajian mengenai dampak penting suatu Usaha dan/atau Kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan Usahadan/atau Kegiatan yang tujuannya adalah meminimalisir pencemaran ehingga dampak negatifnya menjadi serendah mungkin. Pada dasarnya semua usaha dan/atau kegiatan lingkungan hidup dari perencanaan awal suatu usaha dan/ kegiatan pembangunan sudah harus memuat perkiraan dampaknya yang penting terhadap lingkungan hidup, baik fisik maupun non fisik, termasuk social budaya, guna dijadikan prtimbangan apakah untuk rencana tersbutperlu dibuat analisis mengenai dampak lingkungan⁶⁵⁾.

Ketentuan yang mengatur adanya kewajiban menyusun dokumen AMDAL bagi kegiatan/ atau usaha ini tidak diberlakukan secara absolut, melainkan hanya pada kegiatan usaha yang menurut kreteria termasuk wajib menyusun

⁶⁵⁾ Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Kebijaksanaan Pembangunan Lingkungan Hidup Hidup*, Bandung, PT Refika Aditama, 2008, Hlm. 20

AMDAL, hal ini bisa dilihat pada ketentuan lebih lanjut dalam Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 yang berbunyi: Setiap Usaha dan/atau Kegiatan yang tidak termasuk dalam kriteria wajib Amdal wajib memiliki UKL-UPL. Penyusunan dokumen Amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) disusun oleh Pemrakarsa pada tahap perencanaan suatu Usaha dan/atau Kegiatan. Penyusunan Amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dituangkan kedalam dokumen Amdal yang terdiri atas:

- a. Kerangka Acuan;
- b. Andal; dan
- c. RKL-RPL

sedangkan penyusunan untuk Kegiatan yang tidak wajib AMDAL menurut ketentuan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 disusun oleh Pemrakarsa pada tahap perencanaan suatu Usaha dan/atau Kegiatan. Dokumen AMDAL atau dokumen UKL-UPL yang telah disusun oleh pemrakarsa selanjutnya dimintakan penilaian dokumen AMDAL oleh Komisi Penilai Amdal untuk dimintakan keputusan kelayakan lingkungan hidup atas rencana kegiatan usaha yang akan didirikan, sedangkan untuk rencana kegiatan usaha yang menyusun dokumen UKL-UPL dimintakan pemeriksaan oleh Tim Teknis UKL-UPL untuk mendapat rekomendasi kelayakan lingkungan. Keputusan kelayakan lingkungan yang ditetapkan atau rekomendasi kelayakan lingkungan yang dikeluarkan menjadi syarat untuk mengajukan permohonan izin lingkungan.

4. Tinjauan Tentang Penegakan Hukum izin Lingkungan

Hukum izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai "*Overheidstoestemming door wet of verordening vereist gesteld voortaf van handeling waarop in het algemeen belang special teozichtvereist is, maar die, in het algemeen, niet als onwenselijk worden beschouwd*" (perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang samasekali tidak dikehendaki (Ridwan HR, 2011:201), Menurut *Bagir Manan* izin dalam arti luas berarti suatupersetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang⁶⁶). Sehubungan dengan pendapat Bagir Manan N. M. Spelt dan J. B. J.M. ten Berge disunting oleh Philipus M Hadjon membagi pengertian izin dalam arti luas dan Menurut ahli hukum Belanda N.M.Spelt dan J.B.J.M. TenBerge membedakan penggunaan istilah perizinan dan izin, dimana perizinan merupakan pengertian izin dalam arti luas, sedangkan istilah izin digunakan untuk pengertian izin dalam arti sempit. Pengertian perizinan (izin dalam arti luas) adalah 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

⁶⁶) Ridwan HR, *Hukum administrasi negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006,207-208.

orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Sedangkan yang pokok dari izin dalam arti sempit (izin) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap-tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenaan dalam keadaan-keadaan khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara-cara tertentu (dicantumkan berbagai persyaratan dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan).

Perizinan, yang berwenang mengeluarkan izin adalah pejabat pemerintah atau pejabat administratif, yang kaitannya adalah dengan tugas pemerintah dalam hal memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Dalam hal pelayanan publik, izin merupakan bentuk pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat dalam bentuk pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Izin dapat berbentuk tertulis dan atau tidak tertulis, namun dalam Hukum Administrasi Negara, izin harus tertulis, kaitannya apabila terjadi sesuatu hal yang tidak diinginkan, maka izin yang berbentuk suatu keputusan administrasi negara (*beschicking*) dapat dijadikan sebagai alat bukti dalam pengadilan.

Izin yang berbentuk *beschiking*, sudah tentu mempunyai sifat konkrit (objeknya tidak abstrak, melainkan berwujud, tertentu dan ditentukan),

individual (siapa yang diberikan izin), final (seseorang yang telah mempunyai hak untuk melakukan suatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara definitive dapat menimbulkan akibat hukum tertentu)⁶⁷⁾. Izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau *beschikking welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was*, (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Dengan demikian izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai ketetapan izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan ketetapan pada umumnya⁶⁸⁾. Jadi aktivitas terhadap suatu objek tertentu pada dasarnya dilarang. Seseorang atau badan hukum dapat melakukan usaha atau kegiatan atas objek tersebut jika mendapat dari pemerintah-pemerintah daerah yang mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.

Pengaturan izin lingkungan dan pentaatannya merupakan upaya menuju pembangunan berkelanjutan atau dalam ilmu ekonomi lingkungan dinamakan *greening businessman agement* yaitu strategi pengelolaan lingkungan yang

⁶⁷⁾ *USU Law Journal*, Vol.II-No.1 (Feb-2014)

⁶⁸⁾ Adrian Sutedi, *Good Corporate Governance*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hlm.18.

terpadu yang meliputi pengembangan struktur organisasi, sistem dan budaya dalam suatu kompetensi hijau dengan cara menerapkan dan mentaati seluruh peraturan tentang pengelolaan lingkungan, termasuk pengelolaan bahan baku, pengolahan limbah, penggunaan sumberdaya alam yang efektif, penggunaan teknologi produksi yang menghasilkan limbah minimal serta menerapkan komitmen kesadaran lingkungan bagi seluruh karyawan dalam organisasinya. Dalam sistem hukum Indonesia pengertian izin lingkungan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 1 ayat (35) 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 untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Lebih lanjut dinyatakan bahwa dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan, hal ini menunjukkan bagaimana kedudukan kaitannya dengan izin usaha, artinya bahwa apabila dalam pelaksanaan kegiatan operasional suatu kegiatan usaha yang telah memiliki izin usaha, tetapi tidak memenuhi kewajiban melaksanakan izin lingkungan, maka izin lingkungannya dicabut, dan dengan dicabutnya izin lingkungan ini maka legalitas suatu kegiatan menjadi batal dalam artian izin usaha yang dimilikinya menjadi batal. Keberlakuan suatu izin lingkungan ini juga dipengaruhi oleh apakah ada perubahan yang berkaitan dengan kegiatan yang telah beroperasi, artinya apabila dalam

perkembangan kegiatan itu berubah baik kegiatannya, luasan, bahan dan proses produksi maka pemegang izin lingkungan wajib memperbaharui izin lingkungan yang telah dimilikinya.

Prosedur yang harus dilakukan untuk memperoleh izin lingkungan dimulai dengan Permohonan Izin Lingkungan secara tertulis oleh penanggungjawab Usaha dan/atau Kegiatan selaku Pemrakarsa kepada pejabat sesuai dengan kewenangannya. Permohonan izin ini disampaikan bersamaan dengan pengajuan penilaian Amdal dan RKL-RPL atau pemeriksaan UKL- UPL. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan:

- a. dokumen Amdal atau formulir UKL-UPL;
- b. dokumen pendirian Usaha dan/atau Kegiatan; dan
- c. profil Usaha dan/atau Kegiatan.

Selanjutnya setelah menerima permohonan Pejabat yang berwenang wajib mengumumkan permohonan Izin Lingkungan. Pengumuman dilakukan melalui multimedia dan papan pengumuman di lokasi Usaha dan/atau Kegiatan paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak dokumen Amdal dan RKL-RPL yang diajukan dinyatakan lengkap secara administrasi. Pengumuman ini dimaksudkan agar diketahui oleh publik, dan dengan pengumuman ini masyarakat dapat memberikan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap pengumuman jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diumumkan. Saran, pendapat, dan tanggapan dapat disampaikan melalui wakil masyarakat yang terkena dampak dan/atau

organisasi masyarakat yang menjadi anggota Komisi Penilai Amdal. Untuk Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib UKL-UPL paling lama 2 (dua) hari kerja terhitung sejak formulir UKL-UPL yang diajukan dinyatakan lengkap secara administrasi masyarakat dapat memberikan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap pengumuman dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diumumkan. Setelah dilakukannya pengumuman permohonan Izin Lingkungan dilakukan bersamaan dengan diterbitkannya Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL. Izin Lingkungan paling sedikit memuat:

- 1) persyaratan dan kewajiban yang dimuat dalam Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL;
- 2) persyaratan dan kewajiban yang ditetapkan oleh pemberi ijin
- 3) berakhirnya Izin Lingkungan.

Dalam hal Usaha dan/atau Kegiatan yang direncanakan Pemrakarsa wajib memiliki izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Izin Lingkungan mencantumkan jumlah dan jenis izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Izin Lingkungan berakhir bersamaan dengan berakhirnya izin Usaha dan/atau Kegiatan. Izin Lingkungan yang telah diterbitkan wajib diumumkan melalui media massa dan/atau multimedia dan pengumuman dilakukan dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja sejak diterbitkan. Bersamaan dengan pengajuan izin lingkungan maka suatu rencana usaha

dan atau/ kegiatan sekaligus juga diperlukan mengajukan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tahap operasional yang meliputi beberapa izin antara lain:

- (1) Pembuangan air limbah ke air atau sumber air
- (2) pemanfaatan air limbah untuk aplikasi ke tanah
- (3) penyimpanan sementara limbah B3;
- (4) pengumpulan limbah B3;
- (5) pemanfaatan limbah B3;
- (6) pengolahan limbah B3;
- (7) penimbunan limbah B3;
- (8) pembuangan air limbah ke laut;
- (9) dumping ke media lingkungan;
- (10) pembuangan air limbah dengan cara reinjeksi; dan
- (11) emisi; dan/atau
- (12) pengintroduksian organisme hasil rekayasa genetika ke lingkungan.

Pelaksanaan izin Lingkungan sebagaimana disebutkan diatas, maka perlu ditindak lanjuti dengan pengawasan dan penegakkan hukumnya agar tujuan pemberian izin lingkungan tersebut efektif.

5. Tinjauan Umum penegakan hukum lingkungan

a) Pengertian penegakkan hukum

Penegakan hukum disebut dalam bahasa Inggris *lawenforcement*. Istilah penegakan hukum dalam Bahasa Indonesia membawa kita kepada pemikiran bahwa penegakan hukum selalu dengan paksaan (force) sehingga ada yang berpendapat bahwa penegakan hukum hanya bersangkutan dengan hukum pidana saja⁶⁹). Penegakan hukum memiliki arti yang sangat luas meliputi segi

⁶⁹) Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm.48

preventif dan represif, cocok dengan kondisi Indonesia yang unsur pemerintahnya turut aktif dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (*socialengginerring*), memelihara dan mempertahankan sebagai *socialcontrol* kedamaian pergaulan hidup⁷⁰⁾ Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menetapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal pemerintahnya turut aktif dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparaturnya dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang dapat dilakukan secara preventif dan represif sesuai dengan sifat dan efektivitasnya⁷¹⁾.

⁷⁰⁾ Soerjono Soekanto, *Teori sosiologi tentang perubahan sosial*, 1983, Jakarta : Ghalia Indonesia, hlm.3.

⁷¹⁾ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, hlm. 191.

Penegakan hukum dapat yang bersifat preventif berarti bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkret yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen bagi penegakan hukum preventif adalah penyuluhan, pemantauan, dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan dan dapat juga dilakukan secara represif, yaitu upaya penegak hukum melakukan tindakan hukum kepada siapa yang melanggar ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Ilyas Asaad Penegakan hukum lingkungan terdiri atas⁷²⁾ :

- 1) Tindakan untuk menerapkan perangkat hukum melalui upaya pemaksaan sanksi hukum guna menjamin ditaatinya ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup;
- 2) Penegakan hukum lingkungan bertujuan penataan (*compliance*) terhadap nilai-nilai perlindungan ekosistem dan fungsi lingkungan hidup.

Menurut Ilyas Asaad, Bahwa sasaran penataan lingkungan yaitu pelestarian fungsi lingkungan melalui ketaatan pelaku pembangunan dengan cakupan: Pengendalian pencemaran, Pengendalian kerusakan lingkungan, Pengembangan kapasitas pengelolaan

⁷²⁾ Ilyas Asaad, Penegakan Hukum yang berkaitan dengan Hukum Lingkungan di Indonesia, 2008, hlm. 3

Adapun strategi penataan dan penegakan hukum lingkungan⁷³⁾ yaitu:

1. Penguatan kelembagaan di pusat dan daerah
2. Peningkatan kapasitas (distribusi, jumlah dan kualitas).
3. Persamaan persepsi dan peningkatan koordinasi antara aparat penegak hukum
4. Penyempurnaan peraturan perundang-undangan dibidang lingkungan hidup penegakan hukum lingkungan merupakan penegakan hukum yang cukup rumit karena hukum lingkungan menempati titik silang antara antara berbagai bidang hukum klasik.

Penegakan hukum lingkungan merupakan mata rantai terakhir dalam siklus pengaturan perencanaan kebijakan tentang lingkungan yang urutannya sebagai berikut⁷⁴⁾:

1. Perundang-undangan,
2. Penentuan standar,
3. Pemberian izin,
4. Penerapan,
5. Penegakan hukum

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 menyediakan tiga macam penegakan hukum lingkungan yaitu penegakan hukum administrasi, perdata, dan pidana. Diantara ketiga bentuk penegakan hukum yang tersedia, penegakan hukum administrasi dianggap sebagai upaya penegakan hukum terpenting. Hal ini karena penegakan hukum administrasi lebih ditunjukkan kepada upaya mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan.

⁷³⁾ *Ibid*, hlm 4-12.

⁷⁴⁾ Andi Hamzah, *Opcit*, hlm. 52

Disamping itu, penegakan hukum administrasi juga bertujuan untuk menghukum pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan. Perancangan persyaratan lingkungan yang baik untuk menghasilkan penegakan hukum dan penataan yang efektif dan efisien dapat dilakukan dengan mempergunakan paling tidak lima macam pendekatan, yaitu Pendekatan Atur dan Awasi (*Command and Control* atau *CAC Approach*); Pendekatan Atur Diri Sendiri (*ADS*); Pendekatan Ekonomi (*Economic Approach*); Pendekatan Perilaku (*Behaviour Approach*); dan Pendekatan Tekanan Publik (*Public Pressure Approach*). Darikelima pendekatan penataan diatas, pendekatan CAC merupakan pendekatan yang sangat relevan untuk dibicarakan berkaitan dengan penegakan hukum administrasi⁷⁵⁾.

Penegakan hukum administrasi memberikan sarana bagiwarganegara untuk menyalurkan haknya dalam mengajukangugatan terhadap badan pemerintahan. Gugatan hukumadministrasi dapat terjadi karena kesalahan atau kekeliruandalam proses penerbitan sebuah Keputusan Tata Usaha Negarayang berdampak penting terhadap lingkungan⁷⁶⁾.

Pelanggaran tertentu terhadap lingkungan hidup dapat dijatuhi sanksi berupa pencabutan izin usaha dan atau kegiatan. Bobot pelanggaran

⁷⁵⁾ Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, 2014, Sinar Grafika, hlm.93.

⁷⁶⁾ Rahmadi, Takdir, *Aspek-aspek Hukum Internasional Kebakaran Hutan*, Jurnal Hukum Lingkungan Tahun III No. 1. Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 1999.

peraturan lingkungan hidup bisa berbeda-beda, mulai dari pelanggaran syarat administratif sampai dengan pelanggaran yang menimbulkan korban. Pelanggaran tertentu merupakan pelanggaran oleh usaha dan atau kegiatan yang dianggap berbobot untuk dihentikan kegiatan usahanya, isalnya telah ada warga masyarakat yang terganggu kesehatannya akibat pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup. Penjatuhan sanksi bertujuan untuk kepentingan efektifitas hukum lingkungan itu agar dipatuhi dan ditaati oleh masyarakat. Sanksi itu pula sebagai sarana atau instrumen untuk melakukan penegakan hukum agar tujuan hukum itu sesuai dengan kenyataan⁷⁷⁾.

Hukum Administrasi merupakan tindakan pemerintahan atau eksekutif atau *bestuurmaatregel* atau *the measure/action of government* terhadap pelanggaran perundangan-undangan yang berlaku dan bersifat reparatoir (mengembalikan pada keadaan semula). Tindakan pemerintahan yang dimaksud disini yaitu perbuatan atau kebijakan yang dilakukan oleh Organ Administrasi Negara dalam melaksanakan tujuan negara. Seperti tidak dipenuhinya syarat pembuangan limbah kealam bebas oleh suatu usaha atau kegiatan, maka terhadap usaha atau kegiatan tersebut dapat dikenakan sanksi hukum administrasi.

b) Pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara

⁷⁷⁾ Sunarso Siswanto, *Hukum pidana lingkungan hidup dan strategi penyelesaian sengketa*, Jakarta : Rineka Cipta, 2005, hlm. 96.

Pengawasan yang dimaksud disini adalah suatu pengawasan yang dilakukan oleh pengawas administrasi dalam rangka penerapan norma-norma Hukum Administrasi terhadap warga negara. Pada Era hukum modern, pemerintah memiliki kewenangan legislasi yakni kewenangan dalam membuat undang-undang. Dalam kewenangan legislasi tersebut pemerintah tidak semata-mata hanya membuat dan menerapkan hukum administrasi saja, melainkan juga memiliki kewenangan untuk melakukan penegakkan terhadap pelanggaran-pelanggaran norma oleh warga negara. Menurut J.B.J.M. Ten Berge, pemerintah merupakan pihak yang paling bertanggung jawab untuk menegakkan hukum publik.

Menurut *Paulus E. Lotulung*, sebagaimana dikutip Ridwan, pengawasan/kontrol dalam hukum administrasi Negara dibagi menjadi beberapa jenis/model, yakni⁷⁸⁾:

- 1) Ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan organ yang dikontrol.
 - Kontrol intern, berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri.
 - Kontrol ekstern, berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh organ atau lembaga lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah.
- 2) Ditinjau dari waktu dilaksanakannya

⁷⁸⁾ Ridwan HR, *Opcit*, hlm. 294-296

- Kontrol a-priori, adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah.
- Kontrol a-posteriori, adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah.

3) Ditinjau dari segi obyek yang diawasi

- Kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) yaitu kontrol yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja)
- Kontrol dari segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*), yaitu kontrol yang dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya peraturan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.

c) Teori Bekerjanya Hukum (Efektifitas Hukum)

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektifitas dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*), dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*), yang dianut dalam suatu masyarakat. Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yuris diksinnya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naikbanding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislative ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum

yang ada. Struktur adalah Pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan⁷⁹⁾. Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi

⁷⁹⁾ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Gunung Agung, Jakarta, 2002*, hlm. 8

hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hokum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belak, melainkan aktifitas birokrasi pelaksananya.

6) Tinjauan Umum Implementasi Kebijakan

a) Pengertian implementasi

Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan adminsitratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Fungsi Implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai suatu *outcome*. Dalam kamus *Webster*, pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana *toimplement* berarti *to provide means for carrying out. to give practical effect to* (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan: menimbulkan

dampak/berakibat sesuatu)⁸⁰⁾. Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit kemasyarakat. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden,

⁸⁰⁾ Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, 1997.

Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll. Secara khusus kebijakan publik sering dipahami sebagai keputusan pemerintah⁸¹⁾.

b) Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa factor penghambat, yaitu⁸²⁾:

1) Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samanya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

⁸¹⁾ D. Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: Gramedia, 2007, hlm. 25

⁸²⁾ Sunggono Bambang, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994, hlm. 151.

2) Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

3) Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasinya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

4) Pembagian Potensi

Sebab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas. Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang

Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu⁸³⁾ :

- 1) Adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- 2) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- 3) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipuatau dengan jalan melawan hukum;
- 4) Adanya ketidak pastian hukum atau ketidak jelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidak patuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- 5) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabiladilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan

⁸³⁾ *Ibid*, hlm 144-145

keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

c) Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Publik Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

- 1) Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
- 2) Mentalitas pemerintah yang menerapkan hukum atau kebijakan harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
- 3) Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
- 4) Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.