

BAB II

KEDUDUKAN IZIN LINGKUNGAN BERDASARKAN KOMITMEN DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Pada bagian ini, akan diuraikan unsur-unsur KTUN yang diatur dalam UU PTUN dan UU AP. Kemudian akan dilihat bagaimana kedudukan izin lingkungan berdasarkan komitmen yang diatur dalam PP OSS dalam hukum administrasi negara, dengan mengambil contoh izin lingkungan berdasarkan komitmen yang diterbitkan oleh lembaga OSS kepada PT. Tenaga Listrik Bengkulu. Akan tetapi sebelumnya, terlebih dahulu akan dipaparkan bagaimana izin lingkungan diatur dalam kerangka hukum perundang-undangan di Indonesia, sebelum kemudian izin lingkungan kini turut diatur dalam PP OSS.

A. Pengantar Pengaturan Izin Lingkungan Di Indonesia

Izin merupakan sebuah keputusan sebagai wujud persetujuan atas sebuah permohonan yang diajukan kepada pihak yang berwenang. Izin membuat kondisi tertentu, yang bisa saja awalnya adalah sebuah larangan dapat dikecualikan. Pemberian izin oleh pihak atau pejabat yang berwenang, biasanya disertai dengan syarat-syarat atau ketentuan khusus yang bertujuan agar penerima izin tidak melakukan tindakan melebihi apa yang diizinkan, dan kegiatan yang diizinkan tersebut dapat terus diawasi oleh pemberi izin. Banyak usaha dan/atau kegiatan yang lazimnya harus memiliki izin sebelum operasi atau pelaksanaannya, termasuk usaha dan/atau kegiatan dalam rangka pengelolaan lingkungan.

Dalam rangka pengelolaan lingkungan, izin dalam bidang lingkungan merupakan instrumen pemerintah yang memiliki sifat yuridis preventif dan digunakan sebagai perangkat administrasi untuk mengendalikan perilaku, dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Perizinan dalam konteks lingkungan hidup, tidak hanya mengatur perihal teknis administrasi saja seperti prosedur, syarat, biaya dan juga waktu, tetapi juga aspek substansi dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup itu sendiri³⁴.

Sebagai sebuah instrumen, dewasa ini izin di bidang lingkungan hidup yang dalam hal ini adalah izin lingkungan, berfungsi menjadi ujung tombak instrumen hukum yang menjadi

³⁴ Helmi, "Membangun Sistem Perizinan Terpadu Bidang Lingkungan Hidup Di Indonesia," *Jurnal Dinamika Hukum* Vol.11 No.1 (2011): 140, <http://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/view/86>, diakses 12 Juni 2020.

pengarah, perencana dan perancang, bagi pelaku usaha dan/atau kegiatan, agar mencapai tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup³⁵. Oleh sebab itu, perizinan merupakan instrumen kebijaksanaan lingkungan yang paling penting. Karena hadirnya izin dalam konteks lingkungan bertujuan untuk mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu, mencegah bahaya bagi lingkungan, melindungi objek-objek tertentu dan mengarahkan serta menyeleksi orang-orang atau aktivitas-aktivitas tertentu dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup.

Izin dalam konteks lingkungan juga mencakup, penetapan persyaratan-persyaratan yang diterapkan terhadap aktivitas-aktivitas secara individual, dan melibatkan susunan prosedur yang berbeda. Perizinan untuk aktivitas-aktivitas tersebut diberikan berdasarkan hasil analisis dampak lingkungan sebagai salah satu persyaratan permohonan izin³⁶.

Sebagai sebuah instrumen yang bersifat preventif maka, izin dalam hal ini memiliki fungsi sebagai sarana pencegahan pencemaran serta mencegah terjadinya kerusakan terhadap lingkungan sebelum kerusakan itu terjadi. Hal tersebut karena dalam sebuah izin lingkungan terdapat unsur-unsur yang mengarah pada sebuah tindakan pencegahan sebelum terjadi pencemaran dan/atau kerusakan. Dalam sebuah konstruksi izin lingkungan, terdapat unsur-unsur berupa: adanya batasan-batasan yang ditetapkan atas jenis kegiatan dengan tujuan untuk perlindungan lingkungan, ditetapkannya persyaratan untuk melakukan pengawasan dan pelaporan mengenai kepatuhan terhadap hal yang ditetapkan dalam izin, ditetapkannya kemungkinan pengawasan terhadap dampak suatu kegiatan terhadap lingkungan dan ditetapkan persyaratan mengenai manajemen operasional.

Di Indonesia, izin lingkungan secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Akan tetapi, jauh sebelum lahirnya UU PPLH juga telah terdapat beberapa jenis izin yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup, misalnya di lingkungan sektor industri yang merupakan sumber utama pencemaran industri. Izin-izin tersebut antara lain: Izin Usaha

³⁵ Dahlia Kusuma Dewi *et.al.*, "Izin Lingkungan Dalam Kaitannya Dengan Penegakan Administrasi Lingkungan dan Pidana Lingkungan Berdasarkan Undang-Undang No 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH)," *USU Law Journal*, Vol.II No.1 (2014): 127, <https://jurnal.usu.ac.id/index.php/law/article/view/6403>, diakses 26 Februari 2020.

³⁶ A'an Efendi, *Hukum Pengelolaan Lingkungan*, (Jakarta: Indeks Jakarta, 2018), hlm.48.

Industri (IUI), Izin Hinder Ordonantie (HO), Izin Pembuangan Air Limbah (IPAL), Izin Lokasi, Izin Dumping dan Izin Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)³⁷.

Sebelumnya, istilah izin lingkungan memang belum dikenal di Indonesia, karena izin-izin terkait dengan pengelolaan lingkungan masih terpisah-pisah, bahkan sejak lahirnya undang-undang pertama di Indonesia, yang mengatur secara khusus mengenai hukum lingkungan yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU LH) yang dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PLH).

1. Perizinan Lingkungan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Sejak berlakunya UU PPLH, istilah mengenai izin lingkungan mulai dikenal dan dalam pelaksanaannya izin lingkungan ini kemudian menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan izin usaha dan/atau kegiatan. Dalam UU ini, izin usaha dan/atau kegiatan didefinisikan sebagai izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan. Sementara itu, izin lingkungan merupakan 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 kegiatan³⁸.

Pengaturan mengenai diberikannya izin lingkungan bagi pelaku usaha dalam UU PPLH berkaitan erat dengan izin usaha. Pada pasal 40 UU ini, diatur bahwa izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan dan dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan. Sehingga dapat dikatakan bahwa izin lingkungan dan izin usaha dalam UU PPLH merupakan satu kesatuan dan saling terkait satu sama lain.

Keterkaitan antara izin lingkungan dan izin usaha dalam UU PPLH ini tidak dapat dilepaskan dari usaha atau upaya dalam hal perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam UU PPLH meliputi beberapa

³⁷ Takdri Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 127-128.

³⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Ps.1 Angka (35) – (36).

hal yakni: perencanaan; pemanfaatan; **pengendalian**; pemeliharaan; pengawasan dan penegakan hukum³⁹. Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup ini dilaksanakan dalam rangka untuk pelestarian fungsi lingkungan hidup, yang dilakukan melalui: pencegahan; penanggulangan dan pemulihan⁴⁰.

Izin lingkungan yang merupakan kunci utama untuk mendapatkan izin usaha, bisa didapatkan apabila pelaku usaha memenuhi prasyarat tertentu (berupa instrumen) yang merupakan instrumen pencegahan pencemaran lingkungan hidup seperti AMDAL atau UKL-UPL. Pada pasal 14, UU PPLH menguraikan apa saja instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang terdiri atas:

- a. KLHS
- b. Tata ruang
- c. Baku mutu lingkungan hidup
- d. Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup
- e. AMDAL
- f. UKL-UPL
- g. Perizinan
- h. Instrumen ekonomi lingkungan hidup
- i. Peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup
- j. Anggaran berbasis lingkungan hidup
- k. Analisis risiko lingkungan hidup
- l. Audit lingkungan hidup
- m. Instrumen lain yang sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan

Dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup maka, UU PPLH melalui instrumen-instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan, memberikan ketentuan tertentu bagi setiap aktivitas-aktivitas baik usaha dan/atau kegiatan. Tujuan dari ketentuan tersebut tak lain untuk meminimalisir akibat atau dampak yang akan terjadi dari usaha atau kegiatan yang dilakukan.

³⁹ *Id.*, Ps.4.

⁴⁰ *Id.*, Ps.13 Angka (1) – (2).

UU PPLH lewat pasal 22 angka (1) menyatakan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL. Adapun dampak penting itu sendiri ditentukan berdasarkan kriteria⁴¹:

- a. Besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan
- b. Luas wilayah penyebaran dampak
- c. Intensitas dan lamanya dampak berlangsung
- d. Banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak
- e. Sifat kumulatif dampak
- f. Berbalik atau tidak berbaliknya dampak
- g. Kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi

Sementara itu, untuk kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting dan wajib dilengkapi AMDAL terdiri atas⁴²:

- a. Perubahan bentuk lahan dan bentang alam
- b. Eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan
- c. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya
- d. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya
- e. Proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya
- f. Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan dan jasad renik
- g. Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati
- h. Kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara dan/atau
- i. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup

⁴¹ *Id.*, Ps.22 Angka (2).

⁴² *Id.*, Ps.23 Angka (1).

Selain menjadi dokumen wajib yang harus dimiliki oleh setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting, dokumen AMDAL ini juga nantinya akan menjadi dasar atas ditetapkan atau tidaknya keputusan kelayakan lingkungan hidup atau yang biasa dikenal dengan sebutan SKKLH (Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup)⁴³. Sehingga dalam hal ini izin lingkungan akan diterbitkan berdasarkan SKKLH.

Selain dokumen AMDAL, setiap usaha dan/atau kegiatan yang dalam menjalankan usaha dan/atau kegiatannya tidak termasuk dalam kriteria wajib AMDAL maka, ia diwajibkan memiliki UKL-UPL⁴⁴. Sama halnya dengan AMDAL, rekomendasi dari UKL-UPL ini nantinya akan menjadi dasar atas diterbitkannya SKKLH yang akan dimiliki bersamaan dengan izin lingkungan.

Dalam hal permohonan izin tidak dilengkapi dengan AMDAL atau UKL-UPL maka, Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya wajib menolak permohonan izin lingkungan yang dimohonkan. Selain itu, izin lingkungan ini juga dapat dibatalkan apabila⁴⁵:

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

2. Izin Lingkungan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan yang selanjutnya disebut dengan PP Izin Lingkungan, disusun untuk melaksanakan ketentuan khususnya mengenai pasal 33, pasal 41 dan pasal 56 dari UU PPLH. PP ini mengatur dua instrumen perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yaitu kajian lingkungan hidup

⁴³ *Id.*, Ps.24.

⁴⁴ *Id.*, Ps.34 Angka (1).

⁴⁵ *Id.*, Ps.37 Angka (1) – (2).

dalam bentuk AMDAL dan UKL-UPL serta izin lingkungan. Secara umum dapat dilihat bahwa sasaran dari diterbitkannya PP ini ialah agar terlindungi dan terkelolanya lingkungan hidup⁴⁶. Selain itu, PP ini juga memberi dasar hukum yang jelas atas penerapan instrumen izin lingkungan dan memberikan beberapa perbaikan atas penerapan instrumen AMDAL dan UKL-UPL di Indonesia.

Sebagaimana alasan penerbitannya, dalam PP ini diatur ketentuan lebih lanjut mengenai AMDAL dan UKL-UPL. PP ini mendefinisikan AMDAL sebagai kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Sementara itu UKL-UPL merupakan pengelolaan dan pemantauan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan⁴⁷.

Selain itu PP ini juga mendefinisikan mengenai apa itu usaha dan/atau kegiatan, dampak penting dan keputusan kelayakan lingkungan hidup. Usaha dan/atau kegiatan adalah segala bentuk aktivitas yang dapat menimbulkan perubahan terhadap rona lingkungan hidup serta menyebabkan dampak terhadap lingkungan hidup. Dampak penting adalah perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan. Serta Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup yang didefinisikan sebagai keputusan yang menyatakan kelayakan lingkungan hidup dari suatu rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan AMDAL⁴⁸.

Dalam PP izin lingkungan, dinyatakan bahwa izin lingkungan diperoleh melalui beberapa tahapan yakni⁴⁹:

- a. Penyusunan AMDAL atau UKL-UPL;
- b. Penilaian AMDAL dan pemeriksaan UKL-UPL; dan
- c. Permohonan dan penerbitan izin lingkungan

⁴⁶ Fachreza Akbar Hidayat dan Ahmad Basuki, "Perizinan Lingkungan Hidup dan Sanksi Pidana Bagi Pejabat Pemberi Izin," *Perspektif* Volume XIX No.2 (2014): 98, <http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/12>, diakses 12 Juni 2020.

⁴⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan, Ps.1 Ayat (1) – (2).

⁴⁸ *Id.*, Ps.1 Angka (4), (5), (10).

⁴⁹ *Id.*, Ps.2 Angka (2).

AMDAL disusun oleh pemrakarsa atau pelaku usaha dan/atau kegiatan pada tahap perencanaan suatu usaha dan/atau kegiatan. Penyusunan AMDAL ini dituangkan dalam dokumen AMDAL yang terdiri atas⁵⁰:

a. Kerangka acuan (KA)

Kerangka acuan ini disusun oleh pemrakarsa sebelum penyusunan Analisis Dampak Lingkungan Hidup atau selanjutnya disebut andal dan Rencana Pengelolaan Lingkungan – Rencana Pemantauan Lingkungan atau RKL-RPL, KA yang telah disusun kemudian diajukan kepada Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota melalui sekretariat Komisi Penilai AMDAL atau KPA. Dalam hal ini KPA diberikan jangka waktu untuk melakukan penilaian terhadap KA paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak KA diterima dan dinyatakan lengkap secara administrasi. KA ini dapat dikembalikan kepada pemrakarsa untuk diperbaiki, dengan jangka waktu 3 (tiga) tahun. Hal tersebut karena terdapat ketentuan dalam pasal 25 PP ini bahwa, KA tidak berlaku apabila perbaikan KA nya tidak disampaikan kembali oleh pemrakarsa paling lama 3 (tiga) tahun, terhitung sejak dikembalikannya KA kepada pemrakarsa oleh KPA dan jika pemrakarsa tidak menyusun andal, RKL-RPL dalam jangka waktu (3) tahun terhitung sejak diterbitkannya persetujuan KA.

b. Andal dan RKL-RPL

Pemrakarsa melakukan penyusunan andal dan RKL-RPL berdasarkan⁵¹:

- a. Kerangka acuan yang telah diterbitkan persetujuannya; atau
- b. Konsep kerangka acuan, dalam hal jangka waktu telah terlampaui dan KPA belum menerbitkan persetujuan kerangka acuan.

Sementara itu, untuk jangka waktu yang diberikan kepada KPA untuk melakukan penilaian andal dan RKL-RPL ialah paling lama 75 (tujuh puluh lima) hari kerja, terhitung sejak dokumen andal dan RKL-RPL dinyatakan lengkap⁵².

Apabila ketentuan mengenai penyusunan dan penilaian AMDAL telah selesai maka berdasarkan pasal 32 PP ini, Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota berdasarkan rekomendasi atau penilaian akhir dari KPA, menetapkan keputusan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup. Jangka waktu penetapan kelayakan atau ketidaklayakan

⁵⁰ *Id.*, Ps.4 dan 5.

⁵¹ *Id.*, Ps.27.

⁵² *Id.*, Ps.31.

lingkungan hidup tersebut dilakukan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja, terhitung sejak diterimanya rekomendasi hasil penilaian akhir atau penilaian akhir dari KPA.

Selain AMDAL, maka untuk usaha dan/atau kegiatan yang tidak termasuk dalam kriteria wajib AMDAL, dokumen yang diwajibkan ialah UKL-UPL. UKL-UPL ini berbentuk formulir yang harus diisi oleh pemrakarsa. Apabila formulir UKL-UPL telah diisi maka pemrakarsa menyampaikan formulir tersebut kepada⁵³:

- a. Menteri, untuk usaha dan/atau kegiatan yang berlokasi: 1. Di lebih dari satu wilayah provinsi; 2. Di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sedang dalam sengketa dengan negara lain; 3. Di wilayah laut lebih dari dua belas mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas; 4. Di lintas batas negara Kesatuan Republik Indonesia dengan negara lain
- b. Gubernur, untuk usaha dan/atau kegiatan yang berlokasi: 1. Di lebih dari satu wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi; 2. Di lintas kabupaten/kota; dan/atau 3. Di wilayah laut paling jauh dua belas mil dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan
- c. Bupati/Walikota, untuk usaha dan/atau kegiatan yang berlokasi disatu wilayah kabupaten/kota dan di wilayah laut paling jauh satu pertiga dari wilayah laut kewenangan provinsi

Setelah formulir diserahkan maka, Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya kemudian melakukan pemeriksaan kelengkapan administrasi formulir UKL-UPL. Pemeriksaan yang dilakukan tersebut dilakukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari sejak formulir UKL-UPL dinyatakan lengkap secara administrasi⁵⁴. Setelah semua proses baik untuk AMDAL ataupun UKL-UPL telah selesai dilakukan oleh pemrakarsa maka, permohonan izin lingkungan bisa diajukan, dilakukan secara tertulis oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan selaku pemrakarsa kepada Menteri, Gubernur atau Bupati Walikota sesuai dengan kewenangannya⁵⁵.

Permohonan izin lingkungan ini disampaikan bersamaan dengan pengajuan andal dan RKL-RPL (untuk usaha yang wajib AMDAL) dan pemeriksaan UKL-UPL (untuk usaha yang

⁵³ *Id.*, Ps.36 Angka (1).

⁵⁴ *Id.*, Ps.36 Angka (2),(5).

⁵⁵ *Id.*, Ps.42 Angka (1).

tidak wajib AMDAL)⁵⁶. Selain itu, permohonan izin ini harus dilengkapi dengan dokumen AMDAL atau formulir UKL-UPL, dokumen pendirian usaha dan/atau kegiatan dan profil usaha dan/atau kegiatan. Apabila telah menerima izin lingkungan, Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota wajib mengumumkan permohonan izin lingkungan tersebut⁵⁷.

Pengumuman permohonan izin lingkungan sebagaimana pasal 45 angka (2) dan (3) dilakukan melalui multimedia dan papan pengumuman di lokasi usaha dan/atau kegiatan paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak dokumen andal dan RKL-RPL yang diajukan dinyatakan lengkap secara administrasi. Dalam hal ini masyarakat dapat memberikan saran, pendapat dan tanggapan terhadap pengumuman dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja sejak diumumkan.

Dalam pasal 46 disebutkan bahwa pengumuman untuk usaha dan/atau kegiatan yang wajib UKL-UPL dilakukan paling lama 2 (dua) hari kerja terhitung sejak UKL-UPL yang diajukan dinyatakan lengkap secara administrasi masyarakat dapat memberikan saran, pendapat dan tanggapan terhadap pengumuman tersebut dalam jangka waktu 3 (tiga) hari kerja sejak diumumkan. Masyarakat juga dapat memberikan saran, pendapat dan tanggapan terhadap pengumuman tersebut dalam jangka waktu 3 (tiga) hari kerja sejak diumumkan.

Setelah dilakukannya pengumuman permohonan izin lingkungan, maka izin lingkungan diterbitkan dan dilakukan bersamaan dengan diterbitkannya keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL. Izin lingkungan yang telah diterbitkan ini wajib diumumkan melalui media massa dan/atau multimedia dan dilakukan dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja sejak diterbitkan⁵⁸.

B. Izin Lingkungan Berdasarkan Komitmen dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP OSS)

Secara teknis OSS merupakan aplikasi berbasis web yang berfungsi untuk membantu proses pengajuan pengaduan dan perizinan untuk selanjutnya dilakukan proses penindakan yang dilakukan oleh peran pengambil keputusan. Aplikasi web OSS ini menyediakan

⁵⁶ *Id.*, Ps.42 Angka (2).

⁵⁷ *Id.*, Ps.43 Angka (1) – (3).

⁵⁸ *Id.*, Ps. 47 dan 49.

informasi diantaranya simulasi berupa petunjuk teknis pengisian, daftar kegiatan usaha, daftar perizinan, daftar kawasan, serta insentif berusaha dan daftar Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP)⁵⁹. Pasal 1 angka (5) PP OSS mendefinisikan OSS sebagai perizinan berusaha yang diterbitkan oleh lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota kepada pelaku usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi.

Terdapat perbedaan mendasar antara sistem OSS dengan perizinan sebelumnya. Salah satunya UU PPLH, ialah bahwa pada mulanya dalam sistem perizinan, pemohon izin harus terlebih dahulu memenuhi syarat-syarat barulah mendapatkan izin usaha, kini melalui OSS pemohon izin mendapatkan izin usaha terlebih dahulu barulah melengkapi syarat-syarat yang ditentukan. OSS ini juga membawa terobosan berupa persetujuan langsung yang menyeragamkan persyaratan, dan tidak perlu adanya *review* dokumen sepanjang memenuhi persyaratan administrasi dalam portal, maka izin usaha (izin usaha berdasarkan komitmen) akan langsung didapatkan⁶⁰.

Izin lingkungan dalam PP ini muncul pertamakali dalam pasal 32 ayat (2) huruf c dengan pencantuman “berdasarkan komitmen.” Dalam ketentuan ini, izin lingkungan menjadi salah satu prasyarat untuk diterbitkannya izin usaha berdasarkan komitmen oleh lembaga OSS kepada pelaku usaha, yang memerlukan prasarana untuk menjalankan usaha dan/atau kegiatan tetapi belum memiliki atau menguasai prasarana. Kemudian lebih lanjut, pada pasal 35 dinyatakan bahwa meskipun izin lingkungan ini menjadi salah satu prasyarat untuk diterbitkannya izin usaha berdasarkan komitmen sebagaimana pasal 32 ayat (2) huruf c akan tetapi, pada bagian ini izin lingkungan tidak dipersyaratkan bagi penerbitan izin usaha apabila:

- a. Lokasi dan/atau kegiatan berada dalam kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, atau kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas; atau
- b. Usaha dan/atau kegiatan merupakan usaha mikro dan kecil, usaha dan/atau kegiatan yang tidak wajib memiliki AMDAL, atau usaha dan/atau kegiatan tidak wajib memiliki UKL-UPL

⁵⁹ <https://oss.go.id/portal/>, diakses 12 Juni 2020.

⁶⁰ Desi Arianing Arrum, “Kepastian Hukum dalam Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (Online Single Submission) di Indonesia,” *Jurist Diction* Vol. 2 No. 5 (2019): 1636, <https://e-journal.unair.ac.id/JD/article/view/15222>, diakses 12 Juni 2020.

Selain itu, sebagai bentuk pemenuhan komitmen pelaku usaha, pada pasal 50 PP ini izin lingkungan yang sebelumnya diterbitkan berdasarkan komitmen oleh lembaga OSS, maka harus dipenuhi komitmen izin lingkungannya dengan cara melengkapi UKL-UPL atau dokumen AMDAL.

Masuknya ketentuan mengenai izin lingkungan ke dalam PP ini, yang sebelumnya telah diatur dalam UU PPLH dan ketentuan pelaksanaannya, dikarenakan PP ini mengatur mengenai kegiatan usaha, komersial atau operasional. Karena ada skala atau jenis usaha dan/atau kegiatan tertentu yang wajib memiliki upaya pengelolaan lingkungan hidup dan pemantauan lingkungan hidup dengan tujuan sebagai pengendali dari aktivitas-aktivitas pengelolaan lingkungan hidup. Selain itu, karena adanya pengalihan pengaturan perizinan ke sebuah sistem online yang disebut OSS untuk izin usaha dan izin komersial atau operasional maka, izin lingkungan menjadi salah satu jenis izin yang kemudian masuk ke dalam pengaturan PP ini.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, bahwa pengaturan mengenai izin lingkungan sebenarnya telah diatur baik dalam UU PPLH maupun PP izin lingkungan, maka terbitnya PP OSS ini tentunya akan memberikan dampak terhadap hal-hal yang diatur sebelumnya. Misalnya saja, beberapa ketentuan dalam PP izin lingkungan mengenai AMDAL dan UKL-UPL seperti alur proses dan ketentuan mengenai jangka waktu. Dalam hal ini maka, tidak menutup kemungkinan akan berakibat pada terjadinya dampak atau potensi terjadinya dampak pencemaran dan kerusakan terhadap lingkungan, karena AMDAL merupakan dokumen ilmiah yang menentukan layak atau tidaknya suatu usaha dan/atau kegiatan dilakukan disuatu lokasi.

Pada dasarnya AMDAL merupakan dokumen yang didalamnya mengkaji semua aspek lingkungan yang mencakup komponen misalnya fisik-kimia, ekologi, biologi, sosial ekonomi, budaya serta kesehatan masyarakat⁶¹. Karena itu pula AMDAL menjadi suatu alat atau cara yang digunakan dalam mengendalikan perubahan lingkungan, sebelum suatu kegiatan pembangunan dilaksanakan. Hal tersebut dilakukan karena setiap kegiatan

⁶¹ Bagian Kata Pengantar ANDAL Milik PT. Indonesia Power. Dokumen didapatkan dari Indonesian Center for Environmental Law (ICEL).

pembangunan selalu menggunakan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup. sehingga secara langsung akan terjadi perubahan pada lingkungan⁶².

Dalam PP OSS setidaknya ada beberapa tahapan pelaksanaan perizinan yang harus dilalui oleh pelaku usaha dan/atau kegiatan, sebelum pada akhirnya mendapatkan izin usaha dengan komitmen yang di dalamnya termasuk juga izin lingkungan berdasarkan komitmen, yang akan diterbitkan terlebih dahulu oleh lembaga OSS.

Pada tahapan awal para pelaku usaha dan/atau kegiatan yang ingin mendapatkan izin usaha dan izin komersial atau operasional harus melakukan pendaftaran. Pendaftaran dilakukan dengan cara mengakses laman OSS. Pada proses tersebut pelaku usaha akan melakukan pengisian data sebanyak dua kali yakni sebelum mendapatkan akses (data yang diisi berupa data awal pelaku usaha berupa NIK, nomor pengesahan akta pendirian dan dasar hukum pembentukan perusahaan) dan setelah semua data diisi maka pelaku usaha sudah dapat mengakses laman OSS dan melakukan pengisian data kedua setelah mendapatkan akses (data yang diisi setidaknya berupa nama dan NIK, alamat, bidang usaha, lokasi penanaman modal, besaran rencana penanaman modal, rencana penggunaan tenaga kerja dan rencana permintaan fasilitas fiskal, kepastian dan/atau fasilitas lainnya)⁶³.

Setelah tahapan pengisian data tersebut telah selesai maka, lembaga OSS akan menerbitkan Nomor Induk Berusaha yang selanjutnya disebut NIB yang berbentuk 13 (tiga belas) digit angka acak yang diberi pengaman dan disertai dengan tanda tangan elektronik. NIB yang diterbitkan oleh lembaga OSS, ini akan menjadi identitas berusaha dan digunakan oleh pelaku usaha untuk mendapatkan izin usaha dan izin komersial atau operasional. Termasuk juga untuk pemenuhan persyaratan izin usaha dan izin komersial atau operasional⁶⁴.

Pasca dikeluarkannya NIB oleh lembaga OSS selanjutnya lembaga OSS akan memberi informasi mengenai fasilitas fiskal apa saja yang akan didapat oleh pelaku usaha sesuai bidang usaha dan besaran rencana penanaman modal. Pada pasal 31 ayat (1), PP ini menyatakan bahwa setiap pelaku usaha yang telah memiliki NIB wajib memiliki izin usaha.

⁶² Versha Yunita, "Pentingnya AMDAL Terhadap Pembangunan," *Environmentindonesia.com*, (13 Februari/2015), <https://environment-indonesia.com/pentingnya-amdal-terhadap-pembangunan/>, diakses 18 Juli 2020.

⁶³ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, Ps. 20-22.

⁶⁴ *Id.*, Ps.24-25.

pelaku usaha dalam hal ini ialah pelaku usaha yang tidak memerlukan prasarana untuk menjalankan usaha dan/atau kegiatannya, atau pelaku usaha yang memerlukan prasarana untuk menjalankan usaha dan/atau kegiatannya. Pelaku usaha yang memerlukan prasarana kemudian dibagi ke dalam dua tipe yakni pelaku usaha yang telah memiliki atau menguasai prasarana dan pelaku usaha yang belum memiliki atau menguasai prasarana.

Dalam hal ini lembaga OSS akan menerbitkan izin usaha berdasarkan komitmen kepada pelaku usaha yang tidak memerlukan prasarana dan yang memerlukan prasarana, dengan pengecualian bagi pelaku usaha yang memerlukan prasarana tetapi belum memiliki atau menguasai prasarana, izin usaha berdasarkan komitmen ini akan diterbitkan setelah lembaga OSS menerbitkan⁶⁵:

- a. izin lokasi;
- b. izin lokasi perairan;
- c. izin lingkungan; dan/atau
- d. IMB,

Berdasarkan komitmen.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pada bagian selanjutnya PP ini menjelaskan bagaimana cara pelaku usaha dan/atau kegiatan melakukan pemenuhan komitmen baik itu izin lokasi, izin lokasi perairan, izin lingkungan maupun izin mendirikan bangunan berdasarkan komitmen. Sebagaimana pemaparan sebelumnya, untuk izin lingkungan berdasarkan komitmen yang diberikan kepada pelaku usaha dan/atau kegiatan maka pemenuhan izin lingkungannya dilakukan dengan cara melengkapi UKL-UPL atau dokumen AMDAL.

C. Izin Lingkungan Berdasarkan Komitmen sebagai Keputusan Tata Usaha Negara

Seiring dengan berkembangnya pengaturan hukum lingkungan di Indonesia, termasuk pengaturan mengenai izin lingkungan yang diatur di dalamnya. Maka, izin dalam konteks lingkungan hidup memiliki peranan yang sangat penting, dan menjadi sarana administratif pemerintah, dalam rangka mengendalikan aktivitas pengelolaan lingkungan hidup. Menurut

⁶⁵ *Id.*, Ps.32 Angka (2).

Mr. N.M. Spelt dan Prof. Mr. J.B.J.M. Ten Berge izin merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang ataupun peraturan lainnya agar untuk kondisi tertentu dapat dilakukan penyimpangan dari larangan suatu undang-undang.

Izin sebagai sebuah persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang, dan memiliki konstruksi serta unsur-unsur seperti konkret, individual, final, dapat ditentukan, dapat dibedakan, dapat ditujukan kepada seseorang atau pihak tertentu dan sebagainya, menunjukkan bahwa izin masuk dalam kualifikasi sebagai sebuah keputusan. Hal tersebut juga diperkuat dengan ketentuan dalam UU AP pasal 1 angka (19) yang berbunyi “izin adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.” Keputusan dalam UU ini sendiri artinya ialah KTUN.

Di Indonesia ketentuan mengenai keputusan atau kini lebih dikenal dengan sebutan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) diatur dalam UU PTUN. UU PTUN yang pertamakali diterbitkan pada Tahun 1986 ini mengatur mengenai hukum materil sekaligus hukum formil. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan untuk memperjelas dan menegakkan hukum formil, karena hukum formil tidak dapat ditegakkan tanpa hukum materil maupun sebaliknya⁶⁶.

Konsep KTUN dalam UU PTUN ialah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata⁶⁷. Dilihat dari ketentuan tersebut, maka unsur- unsur dari keputusan adalah sebagai berikut:

1. Bentuk penetapan itu tertulis;
2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN;
3. Berisi tindakan hukum TUN;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

⁶⁶ Dola Riza, “Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Bina Mulia Hukum* Volume 3 Nomor 1, (2018): 95, <http://garuda.ristekbrin.go.id/documents/detail/847261>, diakses 14 Juli 2020.

⁶⁷ Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ps.1 Angka (9)

5. Bersifat konkret, individual dan final;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sebuah keputusan, dapat dikatakan sebagai KTUN apabila memenuhi enam unsur tersebut. Dalam pelaksanaannya, menurut Riawan Tjandra semua unsur-unsur tersebut bersifat kumulatif yang artinya tidak boleh atau bukan merupakan pilihan. Sehingga wajib bagi sebuah KTUN untuk memiliki keenam unsur tersebut agar bisa dikatakan sebagai sebuah KTUN⁶⁸.

Pengertian mengenai sifat konkret, individual dan final dalam UU PTUN dijelaskan sebagai⁶⁹:

- Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.
- Bersifat individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan kepada umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Apabila yang dituju lebih dari seorang, tiap tiap nama orang yang terkena keputusan tersebut harus disebutkan, sehingga keputusan demikian itu lalu dapat disebut suatu kumpulan penetapan tertulis.
- Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain maka belum bersifat final, karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

Dalam perkembangannya, pada 2014 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan atau yang selanjutnya disebut dengan UU AP. UU ini di dalamnya juga turut kembali mengatur mengenai KTUN yang sebelumnya diatur dalam UU PTUN. Terbitnya UU ini berfungsi sebagai hukum materil dari tata usaha negara. Apabila mengacu kepada asas penafsiran hukum yakni asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* yang artinya hukum yang terbaru mengesampingkan hukum yang lama, dalam konteks peraturan yang sederajat maka, sebenarnya secara otomatis ketentuan yang sama yang diatur

⁶⁸ Wawancara dengan Riawan Tjandra, 20 Juli 2020.

⁶⁹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ps.1 Angka (3).

dalam UU yang lama dalam hal UU PTUN, digantikan dengan yang diatur dalam UU yang terbaru yakni UU AP⁷⁰.

Terkait pengaturan KTUN, konstruksi KTUN dalam UU AP mengalami sedikit perubahan. Misalnya saja, terdapat perluasan makna KTUN. KTUN dalam UU AP didefinisikan sebagai ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan⁷¹.

Akan tetapi, walaupun UU AP memiliki konstruksi yang sedikit berbeda dalam hal pengaturan mengenai KTUN, penerapan asas *Posterior Derogat Legi Priori* tidak sepenuhnya dan secara serta merta menggantikan semua ketentuan mengenai KTUN yang sebelumnya diatur dalam UU PTUN. Hal tersebut karena pada pasal 87 UU AP terdapat ketentuan peralihan mengenai KTUN. Sehingga secara eksplisit dapat dilihat bahwa ketentuan mengenai KTUN yang diatur dalam UU PTUN masih diakui eksistensinya, sepanjang diberikan pemaknaan yang luas terhadap makna KTUN sebagaimana pasal 87 UU AP⁷². Selain itu, karena ketentuan baru mengenai KTUN tidak secara keseluruhan diberi penjelasan maka, dalam hal ini beberapa unsur KTUN misalnya, dalam UU AP dapat dirujuk maksudnya lewat penjelasan dalam UU PTUN.

Pasal 87 UU AP KTUN sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara harus dimaknai sebagai:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya;
- c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat

Merujuk pada pengertian tersebut maka, dapat dikatakan makna KTUN dalam UU PTUN menjadi:

1. Penetapan tertulis, termasuk tindakan faktual;

⁷⁰ Riza, *supra note 66*.

⁷¹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Ps. 1 Angka (7).

⁷² *Supra note 70*, hlm. 97.

2. Dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan eksekutif, Legislatif, yudikatif dan penyelenggara lainnya; (menggunakan pengertian pemerintahan dalam arti luas);
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang yang berlaku dan AUPB;
5. Bersifat konkret, individual dan final; (frasa final disini memiliki arti yang lebih luas);
6. Berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
7. Keputusan ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata

Dalam bagian penjelasan UU AP pasal 87 dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “final dalam arti luas” mencakup keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang.

Sebagaimana pemaparan sebelumnya, bahwa diterbitkannya PP OSS yang di dalamnya juga mengatur perihal izin lingkungan kini menerapkan pengaturan yang dapat dikatakan baru dan belum pernah diatur sebelumnya, yakni mengenai pemenuhan komitmen izin dimana salah satunya adalah izin lingkungan. Munculnya istilah izin lingkungan berdasarkan komitmen yang terbilang baru ini, kemudian memunculkan pertanyaan perihal apa atau bagaimana kedudukannya dalam hukum administrasi negara. Izin sebagai instrumen administratif pemerintah yang dalam konteks hukum administrasi negara masuk ke dalam kategori KTUN, karena memiliki unsur atau konstruksi dari KTUN. Oleh karena itu, apakah izin lingkungan berdasarkan komitmen dalam PP OSS ini juga kemudian dapat digolongkan atau dikategorikan pula sebagai sebuah KTUN.

Pada bagian ini, akan dijelaskan apakah izin lingkungan berdasarkan komitmen dalam PP OSS dapat dikategorikan sebagai sebuah KTUN atau tidak. Selanjutnya, untuk melihat lebih jelas wujud dari izin lingkungan berdasarkan komitmen maka, penulis menggunakan izin lingkungan yang dikeluarkan oleh lembaga OSS untuk PT. Tenaga Listrik Bengkulu sebagai bahan analisis.

Izin Lingkungan Berdasarkan Komitmen Milik PT. Tenaga Listrik Bengkulu



PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA

IZIN LINGKUNGAN

Pemerintah Republik Indonesia c.q. Lembaga Pengelola dan Penyelenggara OSS berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, menerbitkan Izin Lingkungan kepada:

Nama Perusahaan : PT Tenaga Listrik Bengkulu
Nomor Induk Berusaha : 8120009862693
Lokasi Yang Dimohon
- Alamat : Jl. Teluk Sepang Kec. Kampung Melayu , Kota Bengkulu
- Desa/Kelurahan : Teluk Sepang
- Kecamatan : Kampung Melayu
- Kabupaten/Kota : Kota Bengkulu
- Provinsi : Bengkulu
- Luas Lahan : 300000 m²
- Rencana Kegiatan : - USAHA PENYEDIAAN TENAGA LISTRIK (UNTUK KEPENTINGAN UMUM)
- Koordinat : -7.3767673, 107.3812234

Izin Lingkungan ini berlaku efektif setelah perusahaan yang bersangkutan telah melakukan pemenuhan komitmen prasarana dan komitmen sesuai prasyarat izin lingkungan ini dan melakukan pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak atau Pajak Daerah/Retribusi Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dikeluarkan tanggal : 25 September 2018



Dokumen ini dikeluarkan dari Sistem OSS atas dasar data dari pelaku usaha. Kebenaran dan keabsahan atas data yang ditampilkan dalam dokumen ini dan data yang tersimpan dalam Sistem OSS menjadi tanggung jawab pelaku usaha sepenuhnya.

Sumber: Yayasan Kanopi Bengkulu

Pada 25 September 2018 lembaga pengelola dan penyelenggara OSS berdasarkan ketentuan pasal 32 ayat (2) PP OSS menerbitkan izin lingkungan kepada PT. Tenaga Listrik Bengkulu, yang sebelumnya telah melakukan pendaftaran melalui laman OSS dan memiliki NIB 8120009862693⁷³. Izin lingkungan yang diterbitkan tersebut merupakan izin lingkungan yang dikenal dengan sebutan izin lingkungan berdasarkan komitmen. Selain berdasar pada pasal 32 ayat (2) yang memang mengatur mengenai penerbitan izin usaha dan penerbitan izin komersial atau operasional, yang didalamnya juga terkait dengan izin lokasi, lokasi perairan, lingkungan dan IMB berdasarkan komitmen.

⁷³ Izin Lingkungan PT. Tenaga Listrik Bengkulu, NIB 8120009862693.

Di bagian bawah lembaran izin yang dikeluarkan oleh lembaga OSS kepada PT. Tenaga Listrik Bengkulu, terdapat kalimat “izin lingkungan ini berlaku efektif setelah perusahaan yang bersangkutan telah melakukan **pemenuhan komitmen** prasarana dan komitmen sesuai prasyarat izin lingkungan ini dan melakukan pembayaran Penerimaan Bukan Pajak atau Pajak Daerah/Retribusi Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.” Apabila melihat kalimat tersebut maka, dapat langsung diketahui bahwa izin yang dikeluarkan tersebut merupakan jenis izin berdasarkan komitmen, karena terdapat ketentuan mengenai pemenuhan komitmen yang harus dilakukan.

Berdasar pada ketentuan tersebut maka, dalam hal ini izin lingkungan berdasarkan komitmen milik PT. Tenaga Listrik Bengkulu juga dapat dikatakan masuk dalam kategori KTUN. Akan tetapi, sebagaimana pemaparan sebelumnya perlu diingat bahwa sebuah keputusan, dapat dikatakan sebagai KTUN apabila memenuhi unsur-unsur dalam sebuah konstruksi KTUN. Dalam hal ini semua unsur-unsur tersebut memiliki sifat kumulatif yang artinya bukan suatu pilihan, melainkan harus terpenuhi semuanya.

Berdasar pada penjelasan sebelumnya, ketentuan mengenai KTUN yang semula diatur dalam UU PTUN dan kemudian diperbaharui melalui UU AP maka, unsur-unsur suatu keputusan dapat dikatakan sebagai KTUN ialah:

1. Penetapan tertulis, termasuk tindakan faktual;
2. Dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan eksekutif, Legislatif, yudikatif dan penyelenggara lainnya; (menggunakan pengertian pemerintahan dalam arti luas);
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang yang berlaku dan AUPB;
5. Bersifat konkret, individual dan final; (frasa final disini memiliki arti yang lebih luas);
6. Berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
7. Keputusan ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata.

Selanjutnya, akan dilihat apakah Izin Lingkungan Berdasarkan Komitmen milik PT. Tenaga Listrik Bengkulu dapat memenuhi semua unsur-unsur tersebut di atas, agar dapat dikatakan sebagai KTUN. Sehingga dalam konteks hukum administrasi negara izin tersebut dapat didudukkan sebagai sebuah KTUN. Penjelasan dari keseluruhan unsur-unsur dikaitkan

dengan izin lingkungan berdasarkan komitmen milik PT. Tenaga Listrik Bengkulu akan diuraikan di bawah ini.

1. Penetapan tertulis, termasuk tindakan faktual

Dalam UU No. 5 Tahun 1986 Tentang PTUN istilah penetapan tertulis ini merujuk kepada isi bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Sebuah keputusan memang diharuskan dalam bentuk tertulis, akan tetapi yang disyaratkan tertulis dalam hal ini bukanlah bentuk formalnya saja. Persyaratan tertulis ini sebenarnya diharuskan guna kemudahan dalam hal pembuktian⁷⁴.

Oleh karena itu, sebuah memo atau nota sekalipun dapat memenuhi syarat tertulis dan merupakan sebuah surat keputusan Badan atau Pejabat TUN menurut UU ini apabila sudah jelas mengenai: a. Badan atau Pejabat TUN mana yang mengeluarkannya; b. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu; c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya⁷⁵.

Dalam hal izin lingkungan berdasarkan komitmen maka, jika dilihat syarat tertulis sebagaimana ketentuan dalam UU PTUN sudah dapat dikatakan terpenuhi. Karena izin lingkungan berdasarkan komitmen ini sudah secara jelas menunjukkan:

- a. Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkannya, yakni Pemerintah RI yang didelegasikan kepada lembaga OSS. Dalam UU AP Badan dan/atau Pejabat merupakan unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik dilingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya⁷⁶. Sementara itu penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan PUU yang berlaku⁷⁷. Dalam hal ini, lembaga OSS ialah lembaga pemerintah non kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koordinasi penanaman modal⁷⁸. Lembaga

⁷⁴ *Supra note 67*, Penjelasan Ps. 1 Angka (3).

⁷⁵ *Id.*,

⁷⁶ *Supra note 71*, Ps. 1 Angka (3).

⁷⁷ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Ps. 1 Angka (1).

⁷⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, Ps. 1 Angka (11).

pemerintah non kementerian masuk dalam kategori penyelenggara negara karena ia membantu presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan tertentu⁷⁹.

b. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan serta kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya. Izin lingkungan ini bermaksud memberitahukan bahwa pelaku usaha telah mendaftarkan usaha dan/atau kegiatannya melalui lembaga OSS, dimana izin ini ditujukan kepada PT. Tenaga Listrik Bengkulu selaku pemohon izin dan di dalamnya ditetapkan bahwa setelah menerima izin tersebut pelaku usaha harus melakukan pemenuhan komitmen. Sehingga dapat dikatakan bahwa izin lingkungan tersebut telah memenuhi unsur ini.

2. Dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan Eksekutif, Legislatif, Yudikatif dan penyelenggara lainnya; (menggunakan pengertian pemerintahan dalam arti luas)

Apabila merujuk pada ketentuan pemerintahan dalam arti luas maka, izin lingkungan berdasarkan komitmen yang dikeluarkan oleh Pemerintah RI melalui Lembaga OSS dapat dikatakan masuk kategori ini. Berdasar pada pemaparan sebelumnya dimana lembaga OSS juga masuk dalam kategori penyelenggara negara. Maka unsur ini terpenuhi.

1. Berisi tindakan hukum tata usaha negara

Menurut UU AP tindakan administrasi pemerintahan yang selanjutnya disebut dengan tindakan merupakan perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan⁸⁰. Izin lingkungan berdasarkan komitmen merupakan hasil perbuatan atau tindakan hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara yakni Pemerintah RI melalui lembaga OSS dimana perbuatan tersebut merupakan perbuatan konkret yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga dapat dikatakan unsur ini terpenuhi.

2. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang yang berlaku dan AUPB

⁷⁹ Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 145 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedelapan Atas Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian.

⁸⁰ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Ps. 1 Angka (8).

Dilihat pada kalimat awal dari izin lingkungan berdasarkan komitmen milik PT. Tenaga Listrik Bengkulu, terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa izin lingkungan tersebut dikeluarkan oleh Pemerintah RI melalui lembaga OSS berdasar pada ketentuan pasal 32 ayat (2) PP OSS.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam UU AP meliputi asas⁸¹:

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan wewenang;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik.

Karena dalam unsur ini terdapat kata “dan” yang artinya adalah kumulatif atau bukan pilihan maka, dalam hal ini izin yang dikeluarkan bukan hanya harus berdasarkan ketentuan PUU saja melainkan juga izin tersebut harus dikeluarkan dengan berdasar pada AUPB. Izin lingkungan berdasarkan komitmen dalam pelaksanaannya sebenarnya memunculkan ketidakpastian hukum, selain tidak memperhatikan dan menabrak beberapa undang-undang seperti UU PTUN, UU AP dan UU PEMDA terkait dengan bentuk komitmen perizinan dan model pelimpahan wewenangnya, juga karena adanya konsep pemenuhan komitmen itu sendiri, dimana mengenai hal tersebut terdapat ketentuan apabila tidak dapat memenuhi komitmen sebagaimana dimaksud maka, izin yang telah diberikan dapat dibatalkan.

Sehingga sebenarnya hal tersebut justru memunculkan ketidakpastian hukum terutama bagi pelaku usaha. Disisi lain, menurut Riawan Tjandra ketidakpastian hukum juga sebenarnya akan dirasakan bagi pemerintah sendiri. Dengan adanya izin semacam ini sebenarnya juga menimbulkan ketidakpastian bagi penyelenggara OSS di lembaga-lembaga pemerintah daerah. Karena ada pertanggungjawaban yang tidak jelas apakah dia bertanggungjawab kepada Kepala Daerah atau bertanggungjawab langsung kepada

⁸¹ *Id.*, Ps. 10 Angka (1).

Kementerian yang berada bidangnya misalnya perekonomian. Ini juga akan mengganggu kepastian mengenai pertanggungjawaban organisasi dalam pemerintah itu sendiri⁸².

Karena izin lingkungan berdasarkan komitmen ini menimbulkan ketidakpastian hukum maka, dapat dikatakan bahwa pengaturan izin ini tidaklah dilakukan dengan cermat dan dipertanyakan kemanfaatannya. Meskipun izin ini dikeluarkan dengan tidak menyalahgunakan wewenang karena terdapat dasar hukum penerbitannya serta bertujuan untuk kepentingan umum. Sehingga izin lingkungan berdasarkan komitmen tidak memenuhi semua asas-asas umum pemerintahan yang baik.

3. Bersifat konkret, individual dan final; (frasa final disini memiliki arti yang lebih luas)

Penjelasan mengenai sifat konkret, individual dan final ini dijelaskan dalam bagian penjelasan dari pasal 1 angka (3) UU PTUN.

- Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Dalam hal izin lingkungan berdasarkan komitmen milik PT. Tenaga Listrik Bengkulu ini sudah memenuhi sifat ini, karena izin yang dikeluarkan oleh lembaga OSS ini berwujud tidak abstrak serta dapat ditentukan. Sehingga sifat ini terpenuhi.
- Bersifat individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan kepada umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Apabila yang dituju lebih dari seorang, tiap tiap nama orang yang terkena keputusan tersebut harus disebutkan, sehingga keputusan demikian itu lalu dapat disebut suatu kumpulan penetapan tertulis. Izin lingkungan berdasarkan komitmen ini juga tidak ditujukan kepada umum melainkan spesifik menyebutkan nama dengan mencantumkan alamat serta pihak yang akan terkena keputusan tersebut yakni PT. Tenaga Listrik Bengkulu. Sehingga sifat ini terpenuhi.
- Bersifat final, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain maka belum bersifat final, karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Mengenai sifat final ini, dalam UU AP pasal 87 dikatakan bahwa frasa dari final ini memiliki arti yang lebih luas. Pada

⁸² Wawancara dengan Riawan Tjandra, 20 Juli 2020.

bagian penjelasan pasal 87 ini “final dalam arti luas” mencakup keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, definitif diartikan sebagai sesuatu yang sudah pasti atau bukan untuk sementara. Apabila kita mencermati izin lingkungan berdasarkan komitmen yang dikeluarkan untuk PT. Tenaga Listrik Bengkulu ini, pada kalimat di bagian bawah dalam izin dinyatakan bahwa “izin ini mulai berlaku efektif **setelah** perusahaan yang bersangkutan melakukan pemenuhan komitmen.” Apabila melihat keterangan itu dapat tergambar bahwa sebenarnya izin lingkungan tersebut belumlah definitif, karena ia hanya sebuah izin yang dikeluarkan sementara hingga pelaku usaha selesai membuat semua prasyarat untuk pemenuhan komitmen.

Dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 Tentang PTUN sebagaimana diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2004 Pasal 2 huruf (c) dinyatakan bahwa tidak termasuk dalam pengertian KTUN menurut UU ini: KTUN yang masih memerlukan persetujuan. Ketentuan tersebut memperkuat definisi final di atas yang menyatakan bahwa keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain maka belum bersifat final.

Dalam kerangka pengaturan mengenai izin lingkungan berdasarkan komitmen, dalam PP OSS terdapat ketentuan mengenai pemenuhan komitmen baik itu izin lokasi, izin lokasi perairan, izin lingkungan dan/atau izin mendirikan bangunan. Dalam hal izin lingkungan berdasarkan komitmen sebagaimana izin yang diberikan lembaga OSS kepada PT. Tenaga Listrik Bengkulu berdasarkan pasal 50 PP OSS maka, pemenuhan komitmennya dilakukan dengan melengkapi dokumen AMDAL.

Ketentuan perihal pemenuhan izin lingkungan dengan membuat dokumen AMDAL berkaitan dengan konsep “persetujuan” dari definisi final dalam sebuah keputusan. Dalam rangka penyusunan AMDAL pelaku usaha diberikan waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak lembaga OSS menerbitkan izin lingkungan⁸³. Penyusunan dokumen AMDAL ini dilakukan melalui kegiatan: Penyusunan Andal dan RKL-RPL; Penilaian Andal dan RKL-RPL dan keputusan kelayakan⁸⁴. Dalam prosesnya, Andal dan RKL-RPL yang telah disusun oleh pelaku usaha kemudian diajukan kepada Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota melalui KPA⁸⁵. Setelahnya, KPA melakukan penilaian Andal dan RKL-RPL, setelah proses

⁸³ *Supra note 67*, Ps. 54 Angka (2).

⁸⁴ *Id.*, Angka (3).

⁸⁵ *Id.*, Ps. 57 Angka (1).

peneilaian selesai maka, KPA menyampaikan hasil penilaian berupa rekomendasi kelayakan lingkungan atau ketidaklayakan lingkungan⁸⁶.

Sehingga pada ujungnya Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota menetapkan keputusan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan dimana apabila hasil penetapan keputusan tersebut berupa kelayakan lingkungan hidup maka hal tersebut merupakan bentuk pemenuhan komitmen oleh pelaku usaha. Namun, sebaliknya apabila penetapan keputusan menyatakan ketidaklayakan lingkungan hidup maka, hal tersebut merupakan kegagalan pelaku usaha dalam pemenuhan dokumen AMDAL sebagai bentuk pemenuhan komitmen. Sehingga izin yang diterbitkan sebelumnya oleh lembaga OSS (izin lingkungan berdasarkan komitmen) dinyatakan batal⁸⁷.

Berdasar pada ketentuan yang diatur dalam beberapa pasal perihal pemenuhan komitmen izin lingkungan, dapat dinyatakan bahwa izin lingkungan berdasarkan komitmen milik PT. Tenaga Listrik Bengkulu belumlah dapat dikatakan final. Merujuk pada ketentuan-ketentuan di atas izin yang telah dikeluarkan tersebut nyatanya masih memerlukan persetujuan dari instansi lain yang dalam hal ini ialah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup atau pemerintah daerah.

Hal senada juga disampaikan oleh Riawan Tjandra, menurutnya izin lingkungan yang memiliki sifat “komitmen” ini, belumlah memenuhi kriteria final sebagai KTUN. Karena dengan adanya ketentuan pemenuhan komitmen berarti perizinan ini sifatnya adalah perizinan yang digantungkan terhadap akibat hukum yang akhirnya ada pada aksi yang lain⁸⁸.

Dalam UU AP maksud final dalam sebuah KTUN juga harus diartikan lebih luas. Pada bagian penjelasan pasal 87 UU AP mengenai final dalam arti luas, yang dimaksud dengan “final dalam arti luas” mencakup keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang. Meskipun izin lingkungan berdasarkan komitmen diterbitkan oleh Pemerintah RI melalui lembaga OSS yang dalam hal ini dapat diinterpretasikan sebagai Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Hal tersebut tidak berarti kemudian Kepala BKPM sebagai atasan pejabat di BKPM secara otomatis mengambil alih pembuatan keputusan.

⁸⁶ *Id.*, Ps. 58 Angka (1) dan (2).

⁸⁷ *Id.*, Ps. 60 Angka (1) dan (2).

⁸⁸ *Supra note 82.*

Karena, selain tidak disebutkan secara detail atasan pejabat yang berwenang “kepala BKPM” izin lingkungan yang diterbitkan juga dilakukan untuk dan atas nama Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota yang memiliki wewenang mengeluarkan keputusan. Sehingga ini bukan berarti lembaga OSS mengambil alih wewenang untuk memutuskan dikeluarkan atau tidak dikeluarkannya izin lingkungan (pemenuhan komitmen) dan berlaku atau tidaknya izin usaha. Selain itu, Pasal 94 PP OSS menyatakan bahwa lembaga OSS berwenang untuk:

- a. Menerbitkan perizinan berusaha melalui sistem OSS
- b. Menetapkan kebijakan pelaksanaan perizinan berusaha melalui sistem OSS
- c. Menetapkan petunjuk pelaksanaan penerbitan perizinan berusaha pada sistem OSS dan
- d. Bekerjasama dengan pihak lain dalam pelaksanaan, pengelolaan dan pengembangan sistem OSS

Dalam hal ini tidak ada wewenang Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota yang mengeluarkan keputusan, menentukan keputusan terpenuhi atau tidaknya pemenuhan komitmen izin lingkungan yang nantinya menjadi sebuah KTUN, yang kemudian berpindah atau diambil alih oleh lembaga OSS. Oleh karena itu, meskipun ada perluasan dari makna final dalam arti luas berupa pengambil alihan keputusan oleh atasan pejabat yang berwenang, Namun, jika penerbitan izin lingkungan berdasarkan komitmen tidak belum diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang maka izin lingkungan berdasarkan komitmen belum memenuhi unsur final dalam arti luas sebagai KTUN.

6. Berpotensi menimbulkan akibat hukum dan/atau Keputusan ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata

Sebagai suatu perbuatan hukum publik oleh pemerintah tentu menimbulkan suatu akibat hukum. Akan tetapi, UU AP sebagai payung hukum baru pengaturan mengenai KTUN tidak menjelaskan keputusan-keputusan yang bagaimana yang bisa dikelompokkan sebagai sebuah keputusan yang menimbulkan akibat hukum serta bagaimana cara menentukan potensi tersebut. Namun, dalam hal izin lingkungan berdasarkan komitmen ini sudah jelas ditujukan kepada badan hukum perdata yakni PT. Tenaga Listrik Bengkulu. Karena terdapat opsi alternatif untuk kedua unsur ini “dan/atau” maka, izin lingkungan memenuhi salah satu unsur yang disebutkan.

Berdasarkan penjabaran unsur-unsur KTUN sebagaimana yang diatur dalam UU PTUN serta dimaknai lebih luas dalam UU AP, dan dikaitkan dengan izin lingkungan berdasarkan komitmen milik PT. Tenaga Listrik Bengkulu. Maka, meskipun izin lingkungan berdasarkan komitmen tersebut memenuhi kriteria dari beberapa unsur seperti penetapan tertulis, dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat TUN dilingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara lainnya, berisi tindakan hukum TUN, berdasarkan peraturan perundang-undangan, bersifat konkret, individual serta ditujukan kepada badan hukum perdata. Akan tetapi, izin lingkungan berdasarkan komitmen ini masih belum memenuhi kriteria dari unsur-unsur yang lainnya seperti bersifat final dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sehingga izin lingkungan berdasarkan komitmen yang dikeluarkan oleh lembaga OSS, dalam konteks hukum administrasi negara belum dapat didudukkan sebagai sebuah KTUN.

Oleh karena izin lingkungan berdasarkan komitmen dalam hukum administrasi negara, tidak dapat dikategorikan sebagai sebuah KTUN. Karena tidak dapat memenuhi semua kriteria sebagai sebuah KTUN, izin lingkungan berdasarkan komitmen ini lebih tepat dikatakan sebagai bentuk kebijaksanaan pemerintah, yang dalam bentuk peraturan sama dengan *beleidsregel* atau peraturan kebijakan⁸⁹.

Peraturan kebijakan atau *beleidsregel* merupakan pelaksanaan atau penjabaran dari sebuah kebijaksanaan yang lebih lanjut, akibat wewenang diskresioner yang dimiliki dan harus dilaksanakan oleh para badan pejabat TUN sebagai aparatur pemerintah⁹⁰. Selain itu, Peraturan kebijakan ini juga dibentuk sebagai pengaturan operasional, dan instrumen guna mendinamisir pelaksanaan UU dalam menghadapi persoalan-persoalan kompleks yang dihadapi pemerintah. Dimana materi atau isi yang diatur dalam peraturan kebijakan bersifat umum tapi tidak dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan⁹¹.

Menurut Jimly Asshiddiqie secara formal peraturan kebijakan bukanlah peraturan resmi oleh karenanya terminologi yang digunakan ialah kata kebijakan. Sementara itu, menurut Hadjon terdapat aspek penting yang terkait dengan peraturan kebijakan yakni, peraturan kebijakan tidak mengikat hukum secara langsung namun mempunyai relevansi hukum, tidak

⁸⁹ *Id.*,

⁹⁰ Muhammad Thabrani Mutalib, "Kewenangan Pengadilan Menguji Norma Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Di Indonesia," Tesis Pascasarjana, Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 87.

⁹¹ *Id.*, hlm. 97.

mengikatnya peraturan kebijakan ini merupakan implikasi dari kedudukannya yang bukan suatu peraturan perundang-undangan⁹².

Sementara itu jika kita melihat izin lingkungan berdasarkan komitmen, meskipun izin ini wujudnya adalah keputusan akan tetapi, sebenarnya isinya hanyalah bentuk kebijakan atau kebijaksanaan pemerintah, yang memang tidak terikat hukum dan hanya memiliki status sebagai sebuah komitmen dari pemerintah yang digantungkan kepada sebuah tindakan hukum lain pada tahap berikutnya⁹³. Oleh karenanya, jika dalam bentuk peraturan terdapat sebuah *beleidsregel* atau peraturan kebijakan yang wujudnya adalah peraturan tetapi isinya ialah pelaksanaan dari wewenang diskresioner. Maka dalam bentuk keputusan terdapat, salah satunya izin lingkungan berdasarkan komitmen yang wujudnya adalah keputusan akan tetapi isinya ialah kebijakan atau kebijaksanaan pemerintah.

Adanya pengaturan tentang izin lingkungan berupa izin lingkungan berdasarkan komitmen, dalam pelaksanaannya dapat menimbulkan kebingungan di masyarakat terutama bagi mereka yang terkena dampak atas penerbitan izin tersebut. Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa dalam hukum administrasi izin lingkungan berdasarkan komitmen ini bukanlah sebuah KTUN melainkan hanya kebijaksanaan pemerintah saja. Kedudukan izin lingkungan berdasarkan komitmen yang bukan sebuah KTUN ini akan memberikan dampak, terlebih mengenai bagaimana jika dengan diterbitkannya izin tersebut ternyata dapat memberikan dampak terhadap masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Apabila kemudian hal tersebut terjadi, lalu melalui mekanisme seperti apa masyarakat dapat mengajukan keberatan ataupun komplain atas terbitnya izin tersebut.

Bagi suatu negara hukum, setiap tindakan pemerintah wajib untuk dipertanggungjawabkan atau dapat dimintai pertanggungjawaban, yang dalam istilah lain dapat dikatakan bahwa tidak ada kewenangan tanpa suatu pertanggungjawaban maupun sebaliknya⁹⁴. Oleh karena itu, baik kebijaksanaan pemerintah (izin lingkungan berdasarkan komitmen) maupun peraturan kebijakan, yang apabila dalam pelaksanaannya terdapat permasalahan ataupun merugikan masyarakat, dan dirasa tidak adil maka pemerintah wajib bertanggungjawab atas tindakan atau perbuatan yang dilakukan. Oleh karena itu negara harus

⁹² Victor Imanuel W. Nalle, "Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan, Kajian Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009," *Jurnal Komisi Yudisial* (2013): 37-38, <https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/viewFile/117/101>, diakses 13 Agustus 2020.

⁹³ *Supra note* 82.

⁹⁴ *Supra note* 90, hlm.189.

hadir untuk mewadahi, menampung dan menyelesaikan keluhan, pengaduan atau komplain masyarakat termasuk atas terbitnya izin lingkungan berdasarkan komitmen.