

BAB III

DAMPAK DAN POTENSI DAMPAK PENGATURAN IZIN LINGKUNGAN BERDASARKAN KOMITMEN TERHADAP PELEMAHAN PENCEGAHAN DAMPAK LINGKUNGAN HIDUP

A. Sistem Perizinan Lingkungan di Indonesia

Perizinan merupakan instrumen yang ditujukan untuk pencegahan atau penanggulangan pencemaran yang biasanya dilakukan oleh suatu instansi, bagi suatu usaha dan/atau kegiatan hingga tingkat yang dapat diterima. Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan sistem perizinan lingkungan yang ada, dalam praktiknya ternyata masih memerlukan penyesuaian⁹⁵.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 sebagai UU khusus mengenai lingkungan hidup, ternyata juga belum dapat menyelesaikan kompleksitas permasalahan perizinan lingkungan. Hal tersebut terjadi karena dalam UU ini terdapat rumusan bahwa “izin melakukan kegiatan diberikan kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.” Dengan adanya ketentuan tersebut menurut Sundari Rangkuti, menunjukkan bahwa konseptor UU tersebut masih belum mengerti apa yang dimaksud dengan perizinan lingkungan. Selain itu rumusan tersebut juga menunjukkan bahwa UU itu tidak mengalami kemajuan dari segi instrumen hukum lingkungan sebagai sarana pencegahan pencemaran⁹⁶.

Pada 1996 dilakukan inventarisasi dan telaah PUU dibidang lingkungan (sektoral) yang mengatur jenis dan prosedur perizinan untuk kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan. Dimana kemudian hasilnya menunjukkan bahwa betapa banyak dan kompleksnya perizinan lingkungan di Indonesia, yang menyebabkan tidak dapat disebut sebagai suatu “sistem” perizinan, padahal sistem perizinan merupakan salah satu sarana yuridis administratif yang dibutuhkan untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan⁹⁷.

⁹⁵ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Pusat Penerbitan dan Percetakan UNAIR, 2005), hlm. 119.

⁹⁶ *Id.*,

⁹⁷ *Id.*, hlm. 120 – 121.

Oleh karena itu sejak lahirnya UU khusus disektor lingkungan hidup yaitu UU Nomor 4 Tahun 1982 yang kemudian digantikan dengan UU Nomor 23 Tahun 1997 Indonesia belum mengenal jenis “izin lingkungan” Sebagaimana yang pada umumnya diterapkan di negara-negara maju. Sundari Rangkuti berpendapat bahwa hal tersebut terjadi karena pada saat perumusannya para konseptor UU tersebut merasa enggan untuk menambahkan jenis izin baru ke dalam sistem hukum Indonesia, mengingat sudah cukup banyaknya jenis izin yang berlaku pada saat itu⁹⁸. Salah satu contoh sederhana bahwa pengaturan izin dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 belum dapat disebut sistem perizinan ialah misalnya untuk memulai suatu usaha maka pelaku usaha memerlukan izin usaha, apabila dalam menjalankan usahanya diperkirakan akan terjadi pembuangan limbah cair ke media lingkungan maka pelaku usaha memerlukan izin untuk pembuangan limbah cair tersebut⁹⁹.

Selain itu apabila limbah yang akan dibuang tersebut masuk dalam kategori limbah B3 maka usaha tersebut juga memerlukan izin terkait pengelolaan limbah B3, lalu jika usaha tersebut memerlukan AMDAL maka persetujuan atas AMDAL akan menjadi syarat bagi dikeluarkannya izin usah¹⁰⁰. Dengan tidak saling terkaitnya izin-izin tersebut secara langsung, dalam pelaksanaannya apabila ada pencabutan atas salah satu izin, maka hal tersebut tidak akan mempengaruhi izin yang lain. Sehingga bisa saja kegiatan usaha dapat terus berjalan tanpa salah satu izin yang pada tahap awal dimohonkan penerbitannya¹⁰¹.

Pada 2009 melalui UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, kondisi rumitnya pemberian izin-izin dalam rangka pengelolaan lingkungan dicoba untuk disatukan atau saling dikaitkan satu sama lain. UU ini mencoba secara internal untuk menyatukan izin-izin pengelolaan lingkungan ke dalam satu izin yang disebut dengan izin lingkungan. Selain itu, secara eksternal UU ini memuat ketentuan dimana kemudian izin lingkungan yang diberikan kepada pelaku usaha menjadi syarat dari diterbitkannya izin usaha¹⁰². Sehingga apabila izin lingkungan dicabut maka izin usaha juga menjadi tidak berlaku. Oleh karena itu, UU ini menjadi UU pertama yang mengatur mengenai izin lingkungan, yang sebelumnya tidak pernah diatur. Selanjutnya UU 32 Tahun

⁹⁸ Id., hlm. 165.

⁹⁹ Andri Gunawan Wibisana, “Pengelolaan Lingkungan Melalui Izin Terintegrasi dan Berantai: Sebuah Perbandingan Atas Perizinan Lingkungan Di Berbagai Negara,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48 No. 2 (2018) <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/download/1662/1481>, diakses 30 Januari 2020. hlm. 224.

¹⁰⁰ Id., hlm. 244.

¹⁰¹ Id., hlm. 245.

¹⁰² Id.,

2009 juga menjadi UU yang memperkenalkan adanya pengintegrasian berbagai izin terkait pengelolaan lingkungan misalnya izin pembuangan limbah cair dan izin terkait pengelolaan limbah B3. Karenanya secara tidak langsung kita dapat mengatakan bahwa UU ini telah mengenai atau mengatur mengenai sistem perizinan yang merupakan salah satu sarana yuridis administratif yang dibutuhkan untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan¹⁰³.

B. Izin Sebagai Instrumen Pencegahan Dampak Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan

Hingga saat ini, pembangunan nasional Indonesia masih belum optimal mencerminkan konsep serta prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Hal tersebut karena, proses pelaksanaan pembangunan dan juga permasalahan jumlah penduduk yang besar, diikuti dengan tingkat kondisi sumber daya alam yang semakin terbatas. Gencarnya kegiatan pembangunan dalam hal ini mau tidak mau dapat mengakibatkan tekanan terhadap sumber daya alam. Oleh karena itu, penting melakukan upaya untuk melestarikan kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang, dengan tetap mempertimbangkan kebutuhan generasi hari ini dan generasi yang akan datang¹⁰⁴.

Untuk terus menjaga kondisi lingkungan hidup ditengah-tengah pesatnya pembangunan maka, salah satu ujung tombak yang bisa digunakan untuk memantau dan mengenalkan terjadinya pencemaran, dan kerusakan lingkungan hidup sebagaimana pemaparan sebelumnya ialah perizinan dibidang lingkungan. Hal tersebut senada dengan teori izin menurut Spelt dan Ten Berge dimana izin merupakan kebolehan atas sesuatu yang sebenarnya dilarang oleh UU. Oleh karena itu, dengan adanya izin tersebut maka sesuatu yang dilarang pun dapat diperbolehkan sehingga izin ini kemudian berfungsi untuk melakukan pencegahan. Karena pembangunan selalu memungkinkan timbulnya dampak penting terhadap lingkungan, kemudian menjadi penting juga untuk dibuat sebuah analisis mengenai dampak lingkungan dalam setiap aktivitas pengelolaan lingkungan, yang memungkinkan dapat mencemar atau merusak lingkungan, sebelum izin lingkungan diterbitkan untuk suatu aktivitas pengelolaan lingkungan.

¹⁰³ *Id.*, hlm. 246.

¹⁰⁴ Efendi, "Penerapan Prinsip Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Peraturan Perundang-Undangan Bidang Sumberdaya Alam," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* No. 58, Th. XIV (2012): 348-349, <http://www.jurnal.unsyiah.ac.idkanunarticledownload62185114>, diakses 17 Juli 2020.

Analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) merupakan suatu pendekatan yang mengkaji apakah kegiatan pemanfaatan atau pengelolaan sumber daya alam ataupun kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah akan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup atau tidak. Pendekatan mengenai analisis dampak lingkungan ke dalam proses pengambilan keputusan ini, pertama kali dilakukan oleh Amerika Serikat melalui *the National Environmental Policy Act* (NEPA) pada 1969. Melalui NEPA, setiap kebijakan pemerintah ataupun kegiatan pembangunan harus melakukan pengkajian, tidak hanya dari sisi manfaat ekonominya saja melainkan juga, dampak terhadap lingkungan hidup. Pengkajian dampak terhadap lingkungan hidup ini kemudian dikenal dengan nama *Environmental Impact Assessment* (EIA)¹⁰⁵.

Dalam perkembangannya, kemudian banyak negara-negara yang mengintegrasikan EIA atau AMDAL ini ke dalam proses pengambilan keputusan, tak terkecuali Indonesia. Di Indonesia, AMDAL pada awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Lingkungan Hidup yang selanjutnya diatur lebih rinci melalui peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1986 dan kemudian pada 1993 diubah lewat PP Nomor 51 Tahun 1993¹⁰⁶. Seiring adanya perubahan terhadap UU dibidang lingkungan hidup maka ketentuan mengenai AMDAL pun turut berubah mengikuti perubahan UU tersebut. Sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya, kini ketentuan mengenai AMDAL diatur dalam UU PPLH dan juga PP izin lingkungan.

AMDAL sebagai salah satu prasyarat untuk mendapatkan izin lingkungan, dalam UU PPLH merupakan kajian ilmiah mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan pada lingkungan hidup. Oleh karena itu, AMDAL bukanlah sebuah izin, karenanya adanya AMDAL tidak menjadi jaminan adanya izin lingkungan. Dokumen AMDAL memiliki sifat *project specific and site specific* yang artinya, tidak akan ada dokumen AMDAL yang sama persis. Hal tersebut karena, tipologi proyek yang memiliki spesifikasi yang sama apabila diletakkan pada tipologi lingkungan yang berbeda maka, akan menghasilkan dampak yang berbeda pula begitupun sebaliknya¹⁰⁷.

Sebagaimana pemaknaan AMDAL menurut *United Nations Environment Programme*, studi mengenai AMDAL dilakukan sebelum suatu proyek dimulai. Studi

¹⁰⁵ Takdri Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 91-92.

¹⁰⁶ *Id.*,

¹⁰⁷ Rika Fajrini, Isna Fatimah dan Adrianus Eryan, *Pedoman Meninjau AMDAL* (Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)), hlm. 1-2.

tersebut dilakukan untuk mempelajari dan mencari tahu kemungkinan terjadinya dampak, dan memungkinkan upaya untuk menghindari atau meminimalisir dampak tersebut, dengan cara misalnya mendesain ulang proyek ataupun dengan mengambil langkah-langkah mitigasi lainnya. Selain itu, AMDAL juga dipandang sebagai proses dan laporan yang nantinya akan digunakan untuk menyediakan informasi kepada pembuat keputusan mengenai akibat yang terjadi dari proyek terhadap kondisi lingkungan.

Menurut *International Atomic Energy Agency* (IAEA) sebagaimana dikutip oleh Dr. A'an Efendi, maksud dari penggunaan AMDAL bertujuan untuk¹⁰⁸:

- a. Menyediakan informasi untuk individu atau kelompok yang kepentingannya akan terkena dampak rencana pembangunan
- b. Menyediakan forum untuk konsultasi dan pendapat publik atas rencana suatu proyek
- c. Menyediakan kerangka dalam hal mana pihak pembuat keputusan dapat mempertimbangkan aspek lingkungan atas rencana pembangunan yang sehingga sejajar dengan faktor ekonomi, teknis dan juga faktor lainnya.

Oleh sebab itu, AMDAL sebagai salah satu instrumen pencegahan terhadap kemerosotan kualitas lingkungan hidup dan sumber daya alam dimaksudkan, agar lingkungan hidup dan sumber daya alam tetap dapat terpelihara keberadaan serta kemampuannya, guna mendukung berlanjutnya pembangunan. Oleh karenanya, setiap aktivitas pembangunan haruslah dilandasi dengan kajian lingkungan yang mendalam dan selalu mengutamakan dasar-dasar pertimbangan pelestarian dan sumber daya alam¹⁰⁹.

Di Indonesia, izin sebagai instrumen perlindungan lingkungan hidup menjadi penting peranannya, karena suatu usaha dan/atau kegiatan terutama dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup, proses pemberian izinnya sangat bergantung pada diberikan atau tidak izin lingkungan. Izin lingkungan yang diterbitkan bersamaan dengan keputusan kelayakan juga sangat ditentukan dari AMDAL yang dibuat. Karena AMDAL menjadi instrumen penting, sebagai salah satu prasyarat terbitnya kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup dan izin lingkungan. Maka, dalam hal ini AMDAL memiliki peran sentral untuk mendukung izin lingkungan sebagai instrumen hukum yang menjadi ujung tombak dalam mengarahkan,

¹⁰⁸ *Supra note 104*, hlm. 164.

¹⁰⁹ Harun M. Husein, *Berbagai Aspek Hukum Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hlm.1.

mereayasa dan merancang agar tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dapat tercapai.

C. Dampak dan Potensi Dampak Pengaturan Izin Lingkungan Berdasarkan Komitmen Terhadap Pelemahan Pencegahan Dampak Lingkungan Hidup

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa izin lingkungan secara khusus kini diatur dalam UU PPLH. Sebelum lahirnya UU PPLH belum ada pengaturan yang secara khusus mengatur soal izin lingkungan. Akan tetapi, memang telah ada jenis-jenis izin yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup misalnya Izin Usaha Industri (IUI), Izin Hinder Ordonantie (HO) dan Izin Pembuangan Air Limbah (IPAL).

Dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan, keberadaan izin lingkungan tidak dapat dipisahkan dengan izin usaha dan/atau kegiatan. Karena izin merupakan instrumen yang juga bersifat preventif yang memiliki fungsi pencegahan pencemaran, dan juga mencegah terjadinya kerusakan terhadap lingkungan. Maka, setiap usaha dan/atau kegiatan dalam UU PPLH harus memiliki izin lingkungan terlebih dahulu sebelum memiliki izin usaha, dengan tujuan agar dampak yang akan terjadi akibat usaha dan/atau kegiatan yang dilakukan dapat diminimalisir.

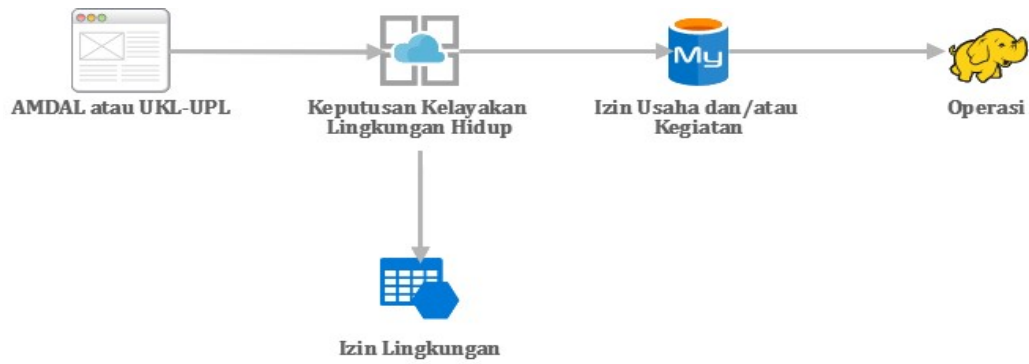
Pada tahun 2018, pemerintah menerbitkan PP OSS yang di dalamnya mengatur tentang perizinan lingkungan hidup. PP ini juga mengenalkan istilah baru dalam pemberian perizinan usaha, komersial atau operasional yakni izin dengan komitmen. Izin dengan komitmen ini, kemudian juga berlaku terhadap pemberian izin lingkungan sebelum suatu usaha dan/atau kegiatan dilakukan. Sebagaimana disinggung sebelumnya, bahwa pengaturan mengenai izin lingkungan sebenarnya telah diatur dalam UU PPLH dan ketentuan teknisnya dalam PP Izin Lingkungan.

Terdapat perbedaan mendasar mengenai pengaturan izin lingkungan yang diatur dalam PP OSS dengan yang sebelumnya diatur dalam UU PPLH ataupun PP Izin Lingkungan. Yakni, jika dalam UU PPLH ataupun PP Izin Lingkungan, izin usaha akan diberikan apabila pemohon izin telah mendapatkan izin lingkungan, dengan terlebih dahulu memenuhi syarat-syarat seperti telah membuat AMDAL atau UKL-UPL maka, dalam PP OSS kini pemohon

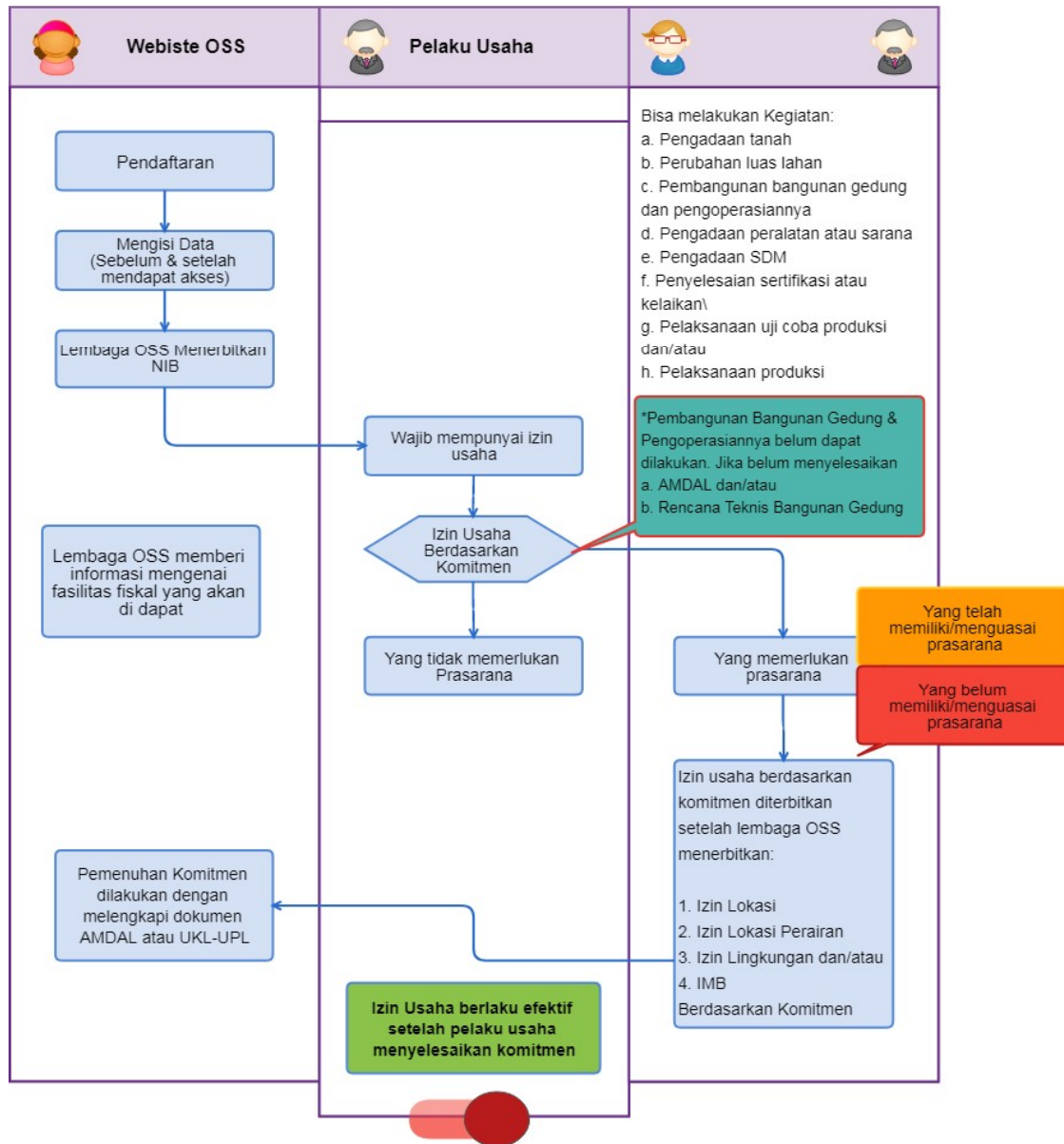
izin akan mendapatkan izin usaha dan izin lingkungan terlebih dahulu kemudian barulah melengkapi syarat-syarat yang ditentukan, yang disebut dengan istilah pemenuhan komitmen.

Alur perizinan menurut UU PPLH dan PP OSS ialah sebagaimana dibawah ini:

Alur Perizinan Menurut UU PPLH



Alur Perizinan Menurut PP OSS



Adanya perubahan alur pemberian izin dalam PP OSS, dan munculnya konsep pemenuhan komitmen selama proses perizinan tersebut dapat menimbulkan konsekuensi tersendiri, terutama bagi kelestarian fungsi lingkungan hidup sebagai entitas yang dikenai oleh izin tersebut. Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, bahwa adanya perubahan alur dan jangka waktu dalam proses pemberian izin lingkungan dan instrumen lain sebagai prasyarat dari izin lingkungan seperti AMDAL atau UKL-UPL, akan membuka kemungkinan besar terjadinya dampak ataupun potensi dampak pencemaran dan kerusakan lingkungan,

karena AMDAL misalnya, yang merupakan dokumen ilmiah yang menentukan layak atau tidaknya suatu usaha dan/atau kegiatan dilakukan disuatu lokasi. Dalam dokumen AMDAL setidaknya ada dua informasi penting yang termuat yaitu rona lingkungan hidup awal (yang menunjukkan keadaan lingkungan sebelum adanya usaha dan/atau kegiatan) dan dampak (yang mungkin terjadi apabila usaha dan/atau kegiatan dilakukan di lokasi tersebut). Dampak tersebut itulah yang kemudian dalam prosesnya dinilai dan dievaluasi (melalui KA-ANDAL dan ANDAL) serta dikelola dan dipantau melalui RKL-RPL¹¹⁰.

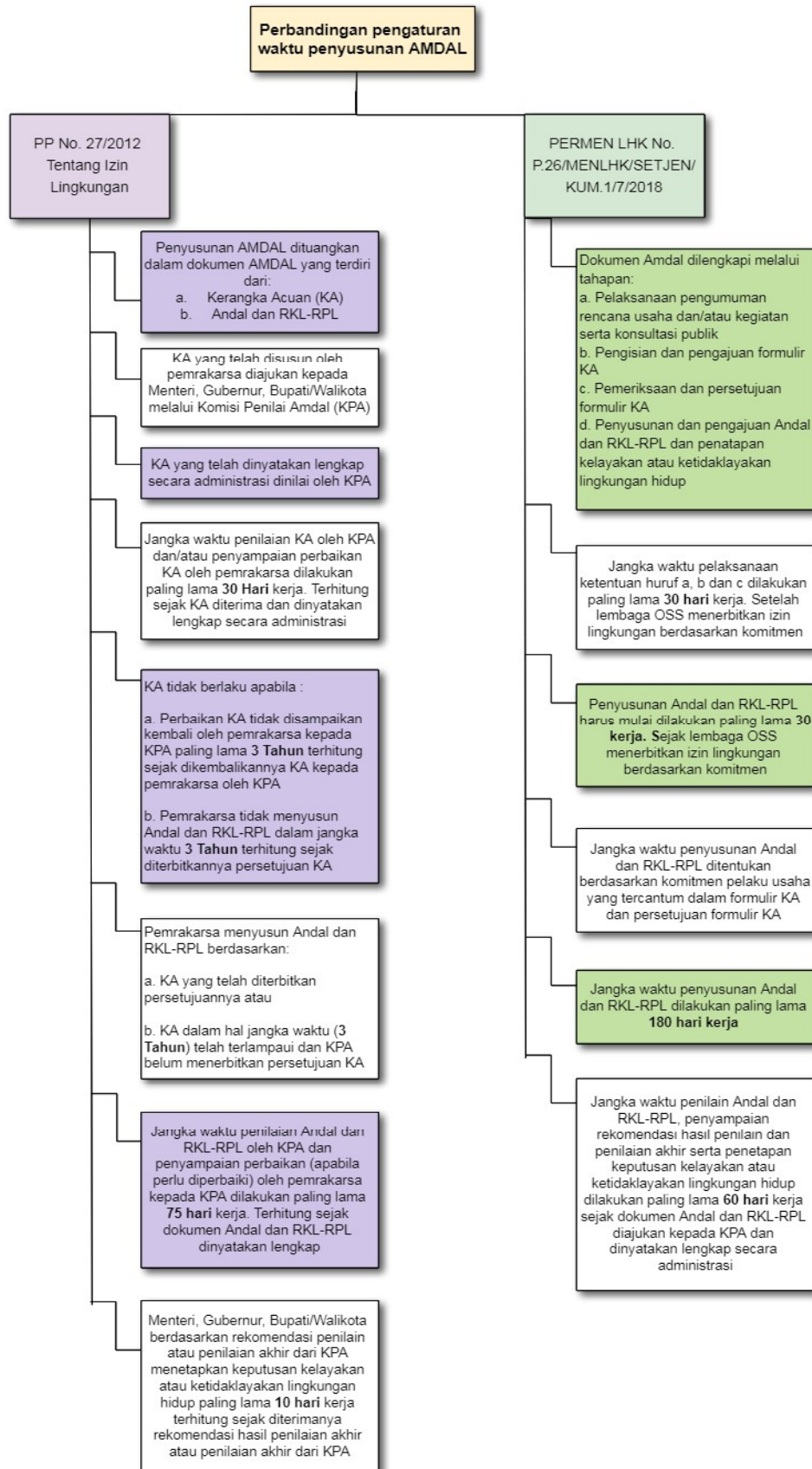
Hasil dari penilaian dan evaluasi KA-ANDAL dan ANDAL yang berupa rekomendasi pengelolaan dan pemantauan tersebut inilah yang kemudian ditungkan dalam sebuah izin lingkungan. Dalam hal ini tindakan-tindakan tersebut mengikat sebagai sebuah kewajiban bagi pelaku usaha, dan harus dilakukan dalam rangka memitigasi dampak yang akan terjadi dari usaha dan/atau kegiatan terhadap kondisi lingkungan. Oleh karena itu, dalam menerapkan kewajiban-kewajiban tersebut perlu didasarkan pada bukti ilmiah yang nyata serta dapat dipertanggungjawabkan. Dimana dalam ini AMDAL lah yang dapat memenuhinya sebagai sebuah dokumen studi¹¹¹.

Izin lingkungan berdasarkan komitmen, sebagai salah satu jenis atau konsep perizinan yang baru dalam PP ini, pada kenyataannya menimbulkan banyak akibat tersendiri. Selain izin lingkungan berdasarkan komitmen ini bukan merupakan KTUN sebagaimana hasil analisa pada bagian sebelumnya, adanya konsep pemenuhan komitmen dalam izin ini juga menimbulkan banyak kekhawatiran.

Berdasarkan ketentuan PP OSS, setelah pelaku usaha mendaftarkan usahanya dan kemudian memiliki NIB maka pelaku usaha sudah bisa mendapatkan izin lingkungan berdasarkan komitmen, dan setelahnya izin usaha pun akan diterbitkan. Sementara itu, pemenuhan komitmen untuk izin lingkungan yang berupa AMDAL atau UKL-UPL dapat dilakukan setelahnya, dengan jangka waktu yang lebih singkat jika dibandingkan dengan ketentuan jangka waktu yang sebelumnya diatur dalam UU PPLH maupun PP Izin Lingkungan dan ketentuan lebih lanjutnya dalam Peraturan Menteri. Berikut perbedaan pengaturan mengenai jangka waktu penyusunan AMDAL dalam PP Izin Lingkungan sebagai pelaksana dari UU PPLH dan PERMEN LHK P.26/2018 sebagai pelaksana dari PP OSS.

¹¹⁰ Wawancara dengan Adrianus Eryan, 24 Agustus 2020.

¹¹¹ *Id.*,



Pengaturan waktu penyusunan AMDAL dalam PP OSS, yang diatur dalam Permen LHK P.26/2018 lebih lanjut juga diatur dalam Permen LHK No. P.38/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2019 Tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib memiliki AMDAL. Dalam lampiran pertama, Permen ini membagi jenis rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL dalam tiga kategori yaitu:

1. AMDAL kategori A dengan lama penyusunan paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari
2. AMDAL kategori B dengan lama penyusunan paling lama 120 (seratus dua puluh) hari
3. AMDAL kategori C dengan lama penyusunan paling lama 60 (enam puluh) hari

Penentuan kategori AMDAL tersebut kemudian diberikan sebuah kriteria dan skala nilai tertentu, sehingga penetapan kategori AMDAL dilakukan berdasarkan kriteria dan skala nilai tersebut. Berdasarkan kriteria dan nilai tersebut maka, kategori jenis rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL dilakukan dengan menjumlahkan nilai skala yang telah ditetapkan. berdasar pada penjumlahan nilai skala maka kategori AMDAL dibagi menjadi 3 (tiga) kategori yaitu:

1. AMDAL Kategori A

Merupakan AMDAL dengan lingkup rencana usaha dan/atau kegiatan yang sangat kompleks, lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan yang sangat sensitif serta membutuhkan data kondisi rona lingkungan hidup yang sangat kompleks. Suatu rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL ditetapkan menjadi kategori A bila memiliki skala nilai kumulatif > 9 (lebih besar dari 9);

2. AMDAL Kategori B

Merupakan AMDAL yang secara lingkup usaha dan/atau kegiatan cukup kompleks, sensitifitas lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan cukup sensitif serta membutuhkan data rona lingkungan hidup hidup yang cukup kompleks. Suatu rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL ditetapkan menjadi kategori B bila memiliki skala nilai kumulatif 6 – 9 (enam sampai dengan sembilan);

3. AMDAL Kategori C

Merupakan AMDAL yang secara lingkup rencana usaha dan/atau kegiatan tidak kompleks, sensitifitas lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan kurang serta tidak membutuhkan data rona lingkungan hidup yang kompleks. Suatu rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL ditetapkan menjadi kategori C bila memiliki skala nilai kumulatif < 6 (kurang dari enam).

Menurut Prof. Dr. Erri Noviar Megantara dalam keterangannya sebagai Ahli untuk permohonan uji materiil PP OSS ke Mahkamah Agung:

“Membiarkan suatu usaha dan/atau kegiatan tanpa AMDAL, dapat diartikan sebagai pembiaran usaha dan/atau kegiatan tersebut tidak melakukan pengelolaan lingkungan... Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak diperbolehkan adanya usaha dan/atau kegiatan yang beroperasi tanpa memiliki surat kelayakan lingkungan hidup atau izin lingkungan. Tanpa adanya AMDAL maka dampak-dampak negatif berupa kerusakan ataupun gangguan terhadap lingkungan yang terjadi akibat kegiatan usaha dan/atau kegiatan dapat terjadi tanpa adanya upaya pencegahan atau pengelolaan, dan dampaknya bisa saja merusak atau mengganggu masyarakat dan/atau ekosistem yang tidak terpulihkan. Hal ini dapat berimplikasi pada kerusakan atau gangguan lingkungan yang lebih luas.”

Selain bertentangan dengan ketentuan perizinan dalam pengaturan sebelumnya, penyusunan AMDAL yang dilakukan setelah diterbitkannya izin lingkungan dan dilakukannya beberapa kegiatan sebelum keluarnya AMDAL, terpengasnya waktu penyusunan dokumen AMDAL dalam rangka pemenuhan komitmen izin lingkungan, terlebih diberikannya kategori-kategori dan skala nilai yang sifatnya sangat kuantitatif sebagaimana pengaturan dalam Permen di atas maka, bisa saja dalam pelaksanaannya terjadi bias subjektif dan dikhawatirkan akan memberikan dampak yang berbahaya bagi lingkungan dikemudian hari.

Mengenai penyusunan dokumen AMDAL setelah izin lingkungan diterbitkan, menurut *United Nations Environmental Programme* bahwa studi AMDAL ini dilakukan untuk mengetahui kemungkinan dampak negatif maupun positif dari suatu proyek terhadap lingkungan. Dimana studi dilakukan sebelum proyek tersebut dimulai. Dengan dilakukannya studi AMDAL yang mendalam dan terperinci maka pelaku usaha dapat mempelajari kemungkinan terjadinya dampak buruk serta memungkinkan untuk menghindarinya dengan melakukan berbagai langkah pencegahan seperti mendesain ulang proyek ataupun mengambil langkah-langkah mitigasi lainnya. Oleh karena itu, terpengasnya waktu penyusunan dokumen AMDAL dengan dasar apapun (seperti untuk efisiensi dan efektivitas waktu) dalam hal ini dapat mempengaruhi kualitas dokumen AMDAL itu sendiri sehingga baik

secara langsung atau tidak langsung akan memberikan dampak terhadap lingkungan kedepannya terutama ketika proyek telah beroperasi¹¹².

Dampak atau potensi dampak dari diterbitkannya izin lingkungan berdasarkan komitmen dalam pelaksanaannya bagi perlindungan lingkungan hidup juga dapat kita lihat dari adanya pengaturan dalam pasal 38 PP OSS. Dalam ketentuan pasal ini, pelaku usaha yang telah mendapatkan izin usaha yang sebelumnya harus sudah memiliki izin lokasi, lokasi perairan, lingkungan, dan IMB berdasarkan komitmen, dapat melakukan kegiatan:

- a. Pengadaan tanah
- b. Perubahan luas lahan
- c. Pembangunan bangunan gedung dan pengoperasiannya
- d. Pengadaan peralatan atau sarana
- e. Pengadaan sumber daya manusia
- f. Penyelesaian sertifikasi atau kelaikan
- g. Pelaksanaan uji coba produksi dan/atau
- h. Pelaksanaan produksi

Dalam ketentuan selanjutnya, pelaku usaha yang telah mendapatkan izin usaha namun belum menyelesaikan AMDAL dan/atau Rencana teknis bangunan gedung, belum dapat melakukan kegiatan pembangunan bangunan gedung dan pengoperasiannya sebagaimana dalam ketentuan pasal 38 huruf c.

Memang secara sederhana dapat dikatakan bahwa, bagaimana suatu usaha dan/atau kegiatan dapat berlangsung apabila pelaku usaha belum memiliki bangunan gedung. Karena ketika pelaku usaha belum memiliki bangunan gedung maka, pelaku usaha belum dapat melakukan pengoperasian, uji coba produksi, bahkan pelaksanaan produksi. Dimana ketiga hal tersebut, menjadi penyumbang terbesar dari adanya pencemaran lingkungan yang bahkan bisa berujung pada terjadinya kerusakan lingkungan hidup.

Dalam hal ini dapat tergambarkan bagaimana jika pelaku usaha sudah diberikan izin untuk melakukan kegiatan-kegiatan sebagaimana pasal 38 dengan hanya bermodalkan izin lingkungan berdasarkan komitmen dan izin usaha, sementara dokumen kajian lingkungan hidupnya belum dibuat atau masih dalam proses pembuatan ketika kegiatan-kegiatan tersebut

¹¹² A'an Efendi, *Hukum Pengelolaan Lingkungan*, (Jakarta: Indeks Jakarta, 2018), hlm. 162-163.

sudah dilakukan. Meskipun dalam ketentuan selanjutnya, dikatakan bahwa pembangunan bangunan gedung dan pengoperasiannya belum bisa dilakukan jika AMDAL dan/atau rencana teknis bangunan gedung belum diselesaikan.

Akan tetapi, permasalahan muncul karena ketentuan tersebut sifatnya adalah opsional “dan/atau”. Sehingga misalnya jika pelaku usaha belum memiliki AMDAL tetapi sudah memiliki rencana teknis bangunan gedung semua kegiatan yang telah diizinkan dalam pasal 38 diperbolehkan atau bisa untuk dilakukan. Oleh karena itu, peluang terjadi pencemaran dan/atau kerusakan terhadap lingkungan atas terbitnya izin lingkungan berdasarkan komitmen ini sangatlah besar. Contohnya dalam hal kegiatan pertambangan, karena dalam pertambangan dampaknya akan sangat terasa pada lingkungan akibat adanya aktivitas-aktivitas seperti penggalian tanah dan pengeboran untuk membuat instalasi-instalasi.

Dalam undang-undang tentang bangunan, dinyatakan bahwa Penyelenggaraan bangunan gedung adalah kegiatan pembangunan yang meliputi proses perencanaan teknis dan pelaksanaan konstruksi serta kegiatan pemanfaatan, pelestarian dan pembongkaran¹¹³. Sementara itu pembangunan bangunan gedung diselenggarakan melalui tahapan perencanaan dan pelaksanaan beserta pengawasannya. Dimana pembangunan gedung dapat dilaksanakan setelah rencana teknis bangunan gedung disetujui oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk izin mendirikan bangunan¹¹⁴. Rencana teknis bangunan gedung dapat terdiri atas rencana-rencana teknis arsitektur, struktur dan konstruksi, mekanikal dan elektrik, pertamanan serta tata ruang dalam¹¹⁵.

Selain itu, dalam PP Pelaksana UU tersebut, dinyatakan bahwa setiap orang yang akan mendirikan bangunan gedung wajib memiliki izin mendirikan bangunan¹¹⁶. Setiap orang dalam mengajukan permohonan izin mendirikan bangunan gedung wajib melengkapi dengan¹¹⁷:

- a. Tanda bukti status kepemilikan hak atas tanah atau tanda bukti perjanjian pemanfaatan tanah
- b. Data pemilik bangunan gedung

¹¹³ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung, Ps. 1 Angka (2).

¹¹⁴ *Id.*, Ps. 35 Ayat (1) dan (4).

¹¹⁵ Penjelasan Pasal 35 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.

¹¹⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung, Ps. 14 Ayat (1).

¹¹⁷ *Id.*, Ps. 15 Ayat (1).

- c. Rencana teknis bangunan gedung dan
- d. Hasil analisis mengenai dampak lingkungan bagi bangunan gedung yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan

Sama halnya dengan izin lingkungan, dalam PP OSS ketentuan mengenai Izin Mendirikan Bangunan (IMB) kini juga turut serta diatur dalam PP ini. Dalam pengaturan mengenai pengajuan IMB konsep pemenuhan komitmen juga diterapkan untuk izin ini. Ada sedikit perbedaan mengenai IMB yang sebelumnya diatur dalam UU Tentang Bangunan Gedung maupun PP pelaksanaannya dengan pengaturan dalam PP OSS. Jika sebelumnya UU mensyaratkan permohonan IMB wajib melengkapi empat hal sebagaimana di atas. Dalam PP ini guna melakukan pemenuhan komitmen IMB maka pelaku usaha hanya perlu melengkapi¹¹⁸:

- a. Tanda bukti status kepemilikan hak atas tanah atau tanda bukti perjanjian pemanfaatan tanah
- b. Data pemilik bangunan gedung dan
- c. Rencana teknis bangunan gedung

Sementara untuk analisis mengenai dampak lingkungan bagi bangunan gedung tidak lagi menjadi sesuatu yang wajib untuk dilengkapi, melainkan hanya “dalam hal memerlukan” persyaratan AMDAL¹¹⁹. Oleh karena itu, cukup dengan anggapan bahwa bangunan gedung tidak menimbulkan dampak bagi lingkungan sehingga pelaku usaha tidak perlu menyusun AMDAL, karena dokumen yang diwajibkan hanyalah sebagaimana di atas, itu artinya ketentuan-ketentuan dalam pasal 38 PP OSS sudah dapat dilakukan. Hal tersebut karena, ketika pelaku usaha mendapatkan izin usaha melalui sistem OSS dan memiliki rencana teknis bangunan gedung semua kegiatan sudah bisa dilakukan.

Mudahnya pemberian IMB juga dapat dipastikan bahwa sebelum pelaku usaha mendaftarkan izin usahanya dan melengkapi dokumen AMDAL, sebagai bentuk pemenuhan komitmen izin lingkungan, pelaku usaha tersebut sudah memiliki bangunan gedung. Hal tersebut berarti sama dengan pelaku usaha juga telah memiliki rencana teknis bangunan gedung. Sehingga ketentuan pemberian izin lingkungan berdasarkan komitmen yang diikuti

¹¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, Ps. 72 Angka (3).

¹¹⁹ *Id.*, Angka (4).

dengan diberikannya izin usaha, memberikan pelonggaran terhadap usaha perlindungan lingkungan hidup.

Kehadiran izin lingkungan berdasarkan komitmen, yang memuat ketentuan mengenai pemenuhan komitmen izin lingkungan, dan berakibat pada berubah pula alur perizinan lingkungan dimana dokumen AMDAL sebagai dokumen kajian lingkungan dibuat menjadi dokumen pemenuhan komitmen, yang dapat dibuat setelah izin dikeluarkan, terpengkasnya waktu penyusunan AMDAL, dan pelonggaran kegiatan-kegiatan yang dapat berakibat pada terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan sebelum dokumen kajian lingkungan hidup disusun. Hal-hal tersebut memberikan gambaran bahwa kehadiran PP ini terutama mengenai izin lingkungan, tidaklah mencerminkan prinsip-prinsip yang sudah dimuat sebelumnya baik dalam deklarasi-deklarasi Internasional maupun UU PPLH sendiri, seperti prinsip kehati-hatian, pencegahan, kelestarian dan keberlanjutan, manfaat, bahkan prinsip tanggung jawab negara. Dimana seharusnya negaralah yang hadir dengan memberikan batasan-batasan dalam berbagai aktivitas atau kegiatan warga negaranya, yang dapat merusak fungsi lingkungan, agar lingkungan bisa tetap terjaga kelestariannya.

D. Mekanisme Komplain Sebagai Salah Satu Solusi

Mekanisme pengelolaan keluhan atau mekanisme komplain ialah suatu bagian dari sistem pelayanan publik untuk memfasilitasi, mengakomodasi maupun mengelola keluhan. Mekanisme ini merupakan suatu sistem yang lebih dari saluran atau prosedur pengajuan keluhan karena mekanisme ini juga sebagai sarana partisipasi publik dimana masyarakat dapat terlibat dalam proses-proses pembuatan keputusan, pengawasan dan juga evaluasi. Dalam penyelenggaraannya mekanisme komplain ini dapat dilakukan oleh institusi penyelenggara pelayanan, instansi pemerintah yang lebih tinggi, legislatif atau sebuah lembaga independen¹²⁰.

Di Indonesia ada banyak institusi yang memfasilitasi, mengakomodasi maupun mengelola keluhan masyarakat, misalnya ombudsman, komisi informasi, komnas HAM, komisi yudisial dan komisi pemberantasan korupsi. Selain ditujukan kepada lembaga-lembaga tersebut,

¹²⁰ Sad Dian Utomo dan Ilham Cendikia, *Mekanisme Komplain, Pendekatan Untuk Pelayanan Publik Yang Adil dan Berkualitas*, (Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), 2005), hlm. 18-20.

terdapat juga mekanisme komplain yang biasanya disebut dengan mekanisme administratif atau yang biasa disebut dengan upaya administratif. Upaya administratif merupakan sebuah prosedur dimana warga masyarakat yang dirugikan terhadap suatu keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan keberatannya kepada pejabat pemerintah atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan tersebut.

Prosedur upaya administratif dilakukan dilingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk yaitu:

1. Keberatan, yaitu upaya yang diajukan secara tertulis kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan. Yang mana apabila diterima maka badan dan/atau pejabat wajib menetapkan keputusan sesuai permohonan keberatan.
2. Banding, yaitu upaya yang diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang menetapkan keputusan. Yang mana jika banding dikabulkan maka badan dan/atau pejabat wajib menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan banding.

Selanjutnya badan dan/atau pejabat yang berwenang menyelesaikan keberatan atas keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan, yang diajukan oleh masyarakat. Apabila masyarakat tidak menerima penyelesaian keberatan oleh badan dan/atau pejabat pemerintah yang harusnya diselesaikan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja, barulah kemudian masyarakat dapat mengajukan banding. Proses banding ini harus diselesaikan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja dan jika dalam jangka waktu tersebut badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menetapkan apapun maka keberatan dianggap dikabulkan. Upaya administratif ini nantinya hanya akan berkaitan dengan batal atau tidak sah nya keputusan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan tuntutan administratif. Sementara itu, dalam hal masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat maka masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan.

Lahirnya PP OSS pada 2018 yang didalamnya mengatur mengenai izin lingkungan berdasarkan komitmen, dalam pelaksanaannya dapat menimbulkan kebingungan di masyarakat. Berdasarkan uraian pada bagian dua, diketahui bahwa dalam hukum administrasi izin lingkungan berdasarkan komitmen ini bukanlah sebuah KTUN melainkan hanya kebijaksanaan pemerintah. Kedudukannya yang bukan KTUN ini akan memberikan dampak, terlebih mengenai bagaimana mekanisme komplain yang bisa ditempuh oleh masyarakat terutama bagi mereka yang terkena dampak atas penerbitan izin tersebut.

Meskipun PP OSS menawarkan mekanisme komplain dalam pasal 99, berupa pengaduan yang bisa disampaikan masyarakat kepada menteri, pimpinan lembaga, gubernur, bupati/walikota (selaku pelaksana sistem OSS) atau Kejaksaan maupun kepolisian. Dimana pelaporan yang bisa disampaikan kepada lembaga tersebut dapat dilakukan dengan mendahulukan proses administrasi, sesuai dengan ketentuan UU tentang Administrasi Pemerintahan. Akan tetapi, PP ini membatasi mengenai hal yang dapat diadukan oleh masyarakat, yakni hanya mengenai penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dalam hal pelaksanaan sistem OSS¹²¹. Sehingga walaupun PP ini menawarkan mekanisme komplain atau pengaduan tetapi ternyata objek dari pengaduan atau komplain tidak sampai ke ranah dampak penerbitan izin lingkungan berdasarkan komitmen.

Berdasar pada ketentuan bahwa 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 sebaliknya¹²². Maka baik kebijaksanaan pemerintah (yang salah satu bentuknya ialah izin lingkungan berdasarkan komitmen) maupun peraturan kebijakan (*beleidsregel* yang serupa dengan kebijaksanaan pemerintah), yang apabila dalam pelaksanaannya terdapat permasalahan ataupun merugikan masyarakat, dan dirasa tidak adil, pemerintah wajib bertanggungjawab atas tindakan atau perbuatan yang dilakukan. Oleh karena itu negara harus hadir untuk mewadahi, menampung dan menyelesaikan keluhan, pengaduan atau komplain masyarakat termasuk atas terbitnya izin lingkungan berdasarkan komitmen.

Akibat terbatasnya objek yang dapat diadukan dalam mekanisme komplain yang ditawarkan PP OSS, maka apabila merujuk pada penjelasan bagian dua, dimana izin lingkungan berdasarkan komitmen ini sama dengan peraturan kebijakan dalam istilah peraturan. Maka, sebenarnya bisa saja dalam pelaksanaannya apabila terjadi keberatan atau komplain atas terbitnya izin lingkungan berdasarkan komitmen, kita dapat menggunakan mekanisme komplain yang serupa dengan mekanisme komplain dalam hal terbitnya peraturan kebijakan. Akan tetapi ternyata di Indonesia komplain terhadap sebuah peraturan kebijakan atau penyelesaian sengketa apabila terjadi permasalahan atas terbitnya peraturan kebijakan, masih menjadi sebuah permasalahan tersendiri. Hal tersebut terjadi karena tidak ada lembaga yang dengan nyata-nyata diberikan hak untuk menguji sebuah peraturan kebijakan.

¹²¹ *Supra* note 116, Ps.99.

¹²² *Supra* note 90, hlm. 189.

Namun, meskipun tidak ada lembaga yang secara hukum diberikan hak secara nyata untuk menguji suatu peraturan kebijakan, menurut Ridwan HR pendekatan yang dapat digunakan untuk melakukan pengujian terhadap sebuah peraturan kebijakan (diskresi) ialah pendekatan *rechtmatigheid* atau asas kemanfaatan dan *doelmatigheid* atau asas kepastian hukum. Dimana kemudian peraturan kebijakan dianggap sah apabila tidak bertentangan dengan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik¹²³.

Karena peraturan kebijakan bukanlah sebuah peraturan perundang-undangan dan meskipun peraturan kebijakan ini mengikat umum dan pembentukannya didasarkan pada kewenangan diskresi, yang melekat pada suatu jabatan tertentu. Maka, peraturan kebijakan tidak dapat di uji menggunakan peraturan tertulis melainkan hanya dengan AUPB. Oleh sebab itu tolak ukur atau dasar pengujian peraturan kebijakan tidak dapat disandarkan pada hukum tertulis, yang karena pada dasarnya peraturan kebijakan merupakan pelaksanaan dari wewenang diskresi¹²⁴.

Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Philipus M Hadjon bahwa peraturan kebijakan tidak masuk dalam kompetensi pengadilan kecuali jika ada unsur *willekeur* atau kesewenang-wenangan dan *detournement de pouvoir* atau penyalahgunaan kewenangan. Oleh karenanya tolak ukur pengujian peraturan kebijakan wajib disandarkan pada AUPB sebagai sebuah prinsip-prinsip yang hidup. Selain itu Utrecht juga berpendapat bahwa¹²⁵:

“Pengawasan atas kebijakan dalam suatu tindakan pemerintahan tidak dapat diserahkan kepada hakim melainkan berada pada jajaran pemerintah itu sendiri...hakim boleh melakukan penilaian jika dalam tindakan tersebut terjadi tindakan melampaui wewenang atau kesewenang-wenangan.”

Berangkat dari berbagai pernyataan dan pendapat beberapa ahli di atas, baik peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bukan merupakan peraturan maupun kebijaksanaan pemerintah (izin lingkungan berdasarkan komitmen) yang bukan KTUN. Maka, salah satu solusi yang bisa diambil dalam hal terjadi keberatan atas penerbitan kedua produk tersebut ialah dengan mekanisme administratif atau upaya administratif berupa keberatan dan banding sebagaimana

¹²³ *Supra* note 90, hlm. 205.

¹²⁴ *Id.*, hlm. 206.

¹²⁵ *Supra* note 92, hlm. 45.

dijelaskan di atas, dengan tolak ukur yang digunakan ialah asas-asas umum pemerintahan yang baik atau AUPB.

Selain penyelesaian melalui mekanisme administratif (yang sifatnya internal), di Indonesia juga banyak institusi yang memfasilitasi, mengakomodasi maupun mengelola keluhan masyarakat, salah satunya ombudsman. Sama halnya dengan di negara lain seperti Belanda yang mana pengujian peraturan kebijakan juga dapat dilakukan melalui lembaga ombudsman (yang sifatnya eksternal) yang menekankan pada perilaku pejabat atau aparatnya¹²⁶. Maka, selain mekanisme administratif dalam hal komplain terkait penerbitan peraturan kebijakan atau kebijaksanaan pemerintah, masyarakat juga dapat melakukan pelaporan kepada lembaga ombudsman, terlebih lagi tersebut sudah dijamin dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman yang menyatakan bahwa “setiap warga negara Indonesia atau penduduk berhak menyampaikan laporan kepada ombudsman.”

Dalam hal ini ombudsman dapat menerima laporan tersebut jika peristiwa, tindakan atau keputusan yang dikeluhkan atau dilaporkan belum melewati dua tahun sejak peristiwa, tindakan atau keputusan yang bersangkutan terjadi. Setelah laporan disampaikan kepada ombudsman maka selanjutnya, ombudsman akan memberikan rekomendasi dalam hal ditemukan maladministrasi. Sementara maladministrasi itu sendiri merupakan perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Sehingga selain melalui mekanisme administratif yang sifatnya internal, keberatan atas terbitnya baik itu peraturan kebijakan atau kebijaksanaan pemerintah (dalam hal ini izin lingkungan berdasarkan komitmen) bisa dilakukan atau disampaikan kepada lembaga ombudsman yang sifatnya eksternal (di luar lembaga pemerintah yang menerbitkan peraturan atau kebijaksanaan).

Selanjutnya mengenai pengujian peraturan kebijakan atau kebijaksanaan ke pengadilan, menurut Indroharto “penentuan apakah suatu kebijakan itu tepat, adil dan sebagainya, diserahkan kepada instansi yang bersangkutan, setelah itu apabila yang diputuskan itu

¹²⁶ *Supra note 122*, hlm. 227.

dianggap tidak baik menurut hukum, barulah hakim bisa turun tangan¹²⁷.” Hal tersebut juga selaras dengan pendapat beberapa ahli di atas, dimana apabila prosedur keberatan dan banding yang sudah dilakukan dirasa tidak adil dan tetap bertentangan dengan hukum serta ditemukan adanya tindakan kesewenang-wenangan, penyalahgunaan wewenang serta melampaui wewenang.

Maka, pencari keadilan dapat membawanya ke pengadilan dan dalam hal ini hakim dapat mencampuri dalam arti “*judicial control*.” Dengan kata lain, hakim atau pengadilan dalam tidak dapat langsung mengambil alih untuk memeriksa dan memutus, melainkan harus terlebih dahulu memberi kesempatan pengujian peraturan kebijakan ataupun kebijaksanaan pemerintah itu dilakukan melalui prosedur atau mekanisme administratif yang sifatnya internal pemerintah, setelahnya apabila proses tersebut telah selesai tetapi masih dirasa tidak adil dan bertentangan dengan hukum baru hakim dapat memeriksa dan memutus.

Sebagaimana dipaparkan sebelumnya bahwa tidak ada lembaga yang dengan nyata-nyata diberikan hak untuk menguji sebuah peraturan kebijakan ataupun kebijaksanaan pemerintah, maka akan menjadi pertanyaan kembali mengenai pengadilan mana yang kemudian bisa dituju oleh masyarakat apabila upaya administratif telah selesai dilakukan dan hasilnya masih dirasa tidak adil dan bertentangan dengan hukum. Dalam pelaksanaannya ternyata ditemukan, sudah ada kasus peraturan kebijakan yang telah diuji dan diputus oleh pengadilan yang dalam hal ini ialah Mahkamah Agung.

Peraturan kebijakan yang telah diputus di Mahkamah agung ini ialah¹²⁸:

1. Surat Edaran Dirjen Minerba No. 03.E/31/DJB.2009 tentang perizinan pertambangan minerba sebelum terbitnya PP sebagai pelaksana UU No. 4/2009. Yang putusannya ialah:
 - MA menyatakan bahwa surat edaran tersebut bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan lebih tinggi yaitu UU PMB
 - meskipun surat edaran tersebut tidak masuk dalam urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana UU Nomor 10 Tahun 2004 akan tetapi berdasar pada penjelasan pasal 7 UU tersebut surat edaran dapat digolongkan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang sah, sehingga tunduk pada ketentuan tata

¹²⁷ *Id.*, hlm. 210.

¹²⁸ *Id.*, hlm. 176 – 197.

urutan dimana UU yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi

- MA juga mengabulkan permohonan dan memerintahkan menteri ESDM membatalkan dan mencabut surat edaran tersebut.
2. Surat Edaran Mahkamah Agung No. 7/2014 tentang permohonan pengajuan PK terhadap perkara pidana. Yang putusannya ialah:
- MA menyatakan bahwa surat edaran Mahkamah Agung tersebut tidak termasuk dalam kategori peraturan sehingga tidak termasuk objek uji materil di Mahkamah Agung
 - Sehingga permohonan uji materil surat edaran tersebut tidak diterima

Melihat kedua kasus tersebut memberikan kita gambaran bahwa ternyata meskipun sudah pernah ada peraturan kebijakan yang dibawa ke pengadilan, akan tetapi ternyata rasio pengadilan yang dalam hal ini Mahkamah Agung menguji perkara uji materil norma peraturan kebijakan tampak berbeda-beda dan kontradiktif. Dimana untuk objek yang serupa diputus dengan putusan yang berbeda sehingga hal itu sama dengan memunculkan ketidak konsistenan dalam menangani kasus yang objek gugatannya ialah peraturan kebijakan. Oleh sebab itu, akan muncul keraguan dimasa mendatang untuk membawa perkara peraturan kebijakan ke Mahkamah Agung dengan kekhawatiran bahwa putusan hakim akan kasuistik.

Selain kasus peraturan kebijakan yang pernah dibawa dan diputus di Mahkamah Agung, ternyata juga terdapat praktik pengujian peraturan kebijakan yang telah dilakukan oleh hakim PTUN yang menunjukkan bahwa PTUN telah melakukan pengujian terhadap sebuah keputusan yang dikeluarkan berdasarkan kewenangan diskresioner¹²⁹, yaitu:

1. Perkara pemberhentian tidak hormat empat orang pegawai perusahaan daerah bank perkreditan rakyat di Kabupaten Kebumen. Putusan PT. TUN Surabaya No. 77/B/2009/PTUN.SBY; No. 78/B/2009/PTUN.SBY; 79/B/2009/PT.TUN.SBY.
2. Perkara pembebas tugas pegawai BKK dari jabatan bagian dana BKK Kabupaten Pekalongan. Putusan No. 7/B/2009/PT.TUN.SBY
3. Perkara pemberhentian dengan tidak hormat PNS karena melakukan tindak pidana, Kabupaten Klaten. Putusan No. 26/G/2009/PT.TUN/SMG

¹²⁹ *Id.*, hlm. 225.

Dengan adanya kasus-kasus pengujian peraturan kebijakan di dua pengadilan yang berbeda, memberikan kita gambaran yang nyata bahwa memang betul jika di Indonesia belum ada lembaga yang secara tegas diberikan kewenangan untuk menguji perkara peraturan kebijakan ataupun kebijaksanaan. Oleh karena itu, demi mengedepankan asas keadilan kepada masyarakat, apabila dikemudian hari terjadi permasalahan baik akibat penerbitan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) ataupun kebijaksanaan pemerintah (misalnya dalam bentuk izin lingkungan berdasarkan komitmen salah satunya).

Maka selain melakukan komplain melalui upaya administratif yang sifatnya internal pemerintah dan juga melalui lembaga lain seperti ombudsman, apabila dalam pelaksanaannya tetap tidak ditemukan titik terang, dirasa tetap tidak adil dan bertentangan dengan hukum, masyarakat bisa membawa kasus tersebut kepada hakim baik di pengadilan Tata Usaha Negara maupun Mahkamah Agung dengan salah satu alasannya bahwa telah ada kasus dimana objek yang diujinya ialah peraturan kebijakan yang pernah diperiksa dan diputus oleh kedua pengadilan tersebut.