

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensi bagi negara hukum adalah mewujudkan kepastian hukum yang tercermin dari asas legalitas. Konsep asas legalitas dalam hukum administrasi mengandung arti bahwa badan atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan wajib mengedepankan adanya dasar hukum.¹ Salah satu kewenangan pejabat pemerintahan yang diberikan oleh undang-undang yaitu mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Izin merupakan salah satu bentuk Keputusan Tata Usaha Negara. Dalam pasal 28H UUD NRI 1945 mengatur tentang hak warga negara atas lingkungan yang baik dan sehat, sehingga menjadi kewajiban negara dalam melakukan pemenuhan atas hak tersebut. Upaya pemenuhan kewajiban negara tersebut diwujudkan melalui perlindungan dan pengelolaan lingkungan, dengan menggunakan instrumen kebijakannya yaitu perizinan dalam hal ini adalah izin lingkungan.

Konsep asas legalitas di dalam negara hukum berkaitan erat dengan upaya mewujudkan kepastian hukum. Menurut Kelsen, untuk melindungi subyek hukum

¹Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 (Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601), Ps. 5 huruf a.

dari kesewenang-wenangan diperlukan adanya kepastian hukum.² Untuk mewujudkan kepastian hukum dalam penerbitan keputusan tata usaha negara dalam administrasi pemerintahan diatur mengenai penerapan fiktif positif yang dituangkan di dalam pasal 53 ayat (3) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan atau selanjutnya disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan asas fiktif positif yang diatur dalam undang-undang administrasi pemerintahan, jika pejabat pemerintahan tidak menanggapi permohonan penerbitan keputusan tata usaha negara yang dimohonkan oleh pemohon maka hal tersebut dianggap telah memberikan persetujuan untuk terbitnya keputusan. Dalam pasal 53 ayat (4) diatur bahwa untuk mendapatkan keputusan persetujuan tersebut terlebih dahulu harus memohonkan kepada pengadilan untuk menguatkan keputusan fiktif positif. Jika dalam putusannya pengadilan mengabulkan permohonan fiktif positif pemohon maka, pejabat pemerintahan yang bersangkutan diperintahkan menetapkan keputusan tata usaha negara.³

Izin adalah suatu persetujuan dari pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyimpang dari ketentuan larangan peraturan perundang-undangan tersebut.⁴ Izin merupakan instrumen pengendalian yang

²Kartika Widya Utama, 'Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang Bersifat Fiktif Positif', *Notarius*, Vol 08, No 2, September 2015, h. 142.

³Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1751) Ps. 3.

⁴J.B.J.M Ten Berge dan N.M. Spelt, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cet 1, Yuridika, Surabaya, 1993, h. 2.

dimiliki pemerintah untuk mengendalikan aktivitas masyarakat sebagai upaya untuk menyeimbangkan kepentingan masyarakat dengan para pemegang izin.⁵ Salah satu kewajiban negara sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945 adalah pemenuhan hak atas lingkungan yang baik dan sehat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang selanjutnya disebut UU PPLH, izin lingkungan merupakan salah satu jenis izin yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan sebagai syarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan lainnya yang wajib memiliki AMDAL atau UKL-UPL. Penerbitan izin lingkungan merupakan bentuk pelayanan publik yang diberikan badan atau pejabat pemerintahan yang dalam pelaksanaannya rawan terjadi tindakan maladministrasi yaitu pelayanan yang buruk dan berlarut-larut yang menyebabkan tidak segera diterbitkannya izin yang diperlukan sehingga dapat merugikan kepentingan pemohon izin.

Izin lingkungan merupakan instrumen pengendalian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup untuk mencegah pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Sebagai instrumen pengendalian izin berperan untuk mengarahkan (mengendalikan) segala aktivitas yang berpotensi menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan terhadap lingkungan hidup, sehingga dalam upaya mengarahkan tersebut terdapat persyaratan dalam pemberiannya. Dalam proses perizinan lingkungan diperlukan tindakan penilaian oleh pejabat pemerintahan apakah izin layak diterbitkan berdasarkan persyaratan yang wajib

⁵Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995, h. 28.

dipenuhi oleh pemohon izin, namun pada suatu kondisi tertentu dapat terjadi kelalaian yang dilakukan pejabat pemerintahan.

Kelalaian dari pejabat pemerintahan terkait tindakan mengabaikan atau keterlambatan mengeluarkan keputusan tata usaha negara berupa penolakan apabila izin tidak layak diterbitkan, dengan adanya kelalaian tersebut pemohon izin dapat mengajukan permohonan fiktif positif ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut pengadilan untuk kemudian dapat diterbitkan izin berdasarkan putusan pengadilan. Hal tersebut dapat menimbulkan dampak yang buruk jika izin tersebut diterbitkan tanpa melalui proses penilaian yang komprehensif oleh pejabat atau terjadi kelalaian dari pejabat pemerintahan sehingga tidak segera melakukan penilaian, sehingga memungkinkan diterbitkannya izin yang sebenarnya tidak layak diterbitkan maka hal tersebut telah bertentangan dengan fungsi izin sebagai instrumen pengendalian.

Sejauh mana kewenangan pengadilan dalam melakukan pertimbangan hukum terhadap permohonan fiktif positif masih tidak diatur secara komprehensif dalam undang-undang administrasi pemerintahan. Undang-Undang Administrasi memberikan wewenang kepada pengadilan untuk memberikan putusan atas permohonan penerimaan fiktif positif, namun putusan pengadilan di sini adalah berupa perintah kepada otoritas administrasi yang berwenang untuk membuat keputusan sebagaimana yang dimohonkan pemohon. Dalam konteks pemberian izin lingkungan pejabat yang berwenang harus melakukan penilaian atas permohonan pemohon apakah sudah melengkapi persyaratannya kelayakan

lingkungan sebagaimana hasil penilaian AMDAL atau UKL-UPL, jika kelayakan lingkungan tidak terpenuhi maka izin lingkungan tidak dapat ditetapkan.

Dalam praktiknya tidak dapat dipungkiri bahwa dapat terjadi kekeliruan atas dokumen yang diajukan oleh pemohon dalam pengajuan permohonan izinnya, sehingga izin yang diberikan dapat dibatalkan oleh otoritas administrasi yang berwenang. Di dalam pasal 37 ayat (2) UU PPLH disebutkan bahwa jika dalam izin sudah diterbitkan namun persyaratan yang mengandung kekeliruan maka izin yang tersebut dapat dibatalkan. Berdasarkan isi pasal tersebut dapat diketahui bahwa terdapat kemungkinan suatu persyaratan yang diserahkan oleh pemohon mengandung kekeliruan, sehingga dalam proses perizinannya diperlukan peran aktif pejabat yang berwenang untuk melakukan penilaian yang komprehensif sebelum pemberian izin agar tidak menimbulkan permasalahan dikemudian hari. Selain itu keterlambatan dalam menerbitkan izin lingkungan juga merupakan suatu kelalaian dari pejabat pemerintah, sehingga jika atas kelalaian atau kesalahan tersebut tidak seharusnya memberikan keuntungan bagi pihak lain yang dapat mempengaruhi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Penerapan prinsip fiktif positif oleh pengadilan yang diatur dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan masih terdapat permasalahan karena secara hukum pasal 3 Undang-Undang PTUN yang mengatur tentang fiktif negatif masih berlaku, sehingga dalam praktek terjadi dualisme. Pengaturan fiktif positif dalam UU AP berkaitan dengan upaya untuk memperbaiki kualitas pelayanan public yang berkaitan dengan pemberian kepastian hukum kepada masyarakat, namun adanya ketentuan mengenai fiktif positif dalam hukum perizinan berpotensi

menimbulkan kerancuan karena tujuan dari prinsip fiktif positif adalah memberikan kepastian hukum namun di sisi lain perizinan berperan sebagai instrumen pengendalian sehingga diperlukan kehati-hatian dan kecermatan dalam penetapannya oleh pejabat pemerintahan yang berwenang.

Penerbitan izin lingkungan melalui putusan pengadilan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena pada kenyataannya masih harus melalui proses pemeriksaan yang cukup panjang selain itu juga dalam penilaiannya pada akhirnya terdapat peran pengadilan dalam penentuan kelayakan lingkungannya. Dengan penerapan prinsip fiktif positif dalam penerbitan izin lingkungan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemohon izin lingkungan dan dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas ditentukan rumusan masalah penelitian sebagai berikut :

- 1) Eksistensi Izin Lingkungan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan berlakunya fikif positif.
- 2) Akibat hukum berlakunya fiktif positif dalam penerbitan izin lingkungan.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan maka tujuan dari penelitian ini yaitu :

- 1) Mengetahui eksistensi izin lingkungan dalam perlindungan dan pengelolaan dengan berlakunya fiktif positif.

- 2) Mengetahui akibat hukum penerbitan izin lingkungan melalui permohonan fiktif positif.

1.4 Manfaat Penelitian :

- 1) Mengembangkan pemikiran tentang fungsi perzinan lingkungan sebagai instrumen pengendalian dalam hukum administrasi berkaitan dengan berlakunya asas fiktif positif.
- 2) Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan keilmuan dalam bidang hukum administrasi.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Berdasarkan judul dan rumusan masalah yang telah diuraikan maka tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*). Penelitian hukum normative atau disebut juga penelitian hukum doctrinal merupakan penelitian kepustakaan atau studi bahan-bahan pustaka karena penelitian ini dilakukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum lain.⁶ Penelitian dilakukan dengan menganalisis dan meneliti peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai bahan hukum primer dan pendapat para sarjana hukum dalam buku, jurnal dan karya ilmiah lainnya sebagai bahan hukum sekunder.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute*

⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Cetakan ke-8, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h. 14.

approach), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan konseptual dilakukan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum berdasarkan pandangan para sarjana, doktrin, serta pendapat hukum dari para ahli hukum, pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan merujuk pada peraturan perundang-undangan baik berupa legislasi maupun regulasi yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, dan pendekatan kasus dilakukan dengan meneliti pertimbangan hukum dalam putusan pengadilan yang memiliki kemiripan atau serupa dengan permasalahan yang diteliti sebagai bahan pertimbangan.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Dalam upaya untuk memecahkan permasalahan hukum sebagaimana disebutkan dalam rumusan masalah maka diperlukan sumber-sumber hukum sebagai dasar untuk menyelesaikan permasalahan yang ingin dipecahkan. Penelitian ini menggunakan 2 sumber bahan hukum, yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah penyusunan peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan antara lain :

- 1) Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 3

- tahun 2009 tentang perubahan kedua tentang atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN), sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi ;
 - 4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kemudian diubah dengan PERPU RI Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi, kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi;
 - 5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;
 - 6) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
 - 7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
 - 8) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;

- 9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 10) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan;
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik;
- 13) Peraturan Mahkamah Agung No. 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan;
- 14) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 26 Tahun 2018 tentang Pedoman dan Penyusunan dan Penilaian Serta Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup dalam Pelaksanaan Perizinan Terintegrasi Secara Elektronik;

b. Bahan Hukum Sekunder

Dalam penelitian ini sumber hukum sekunder yang paling penting adalah buku karena di dalamnya memuat pembahasan mengenai prinsip-prinsip yang komprehensif. Sumber bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini antara lain ;

- 1) Buku;
- 2) Jurnal Ilmiah;
- 3) Artikel Ilmiah;
- 4) Disertasi;

- 5) Naskah Akademik;
- 6) Internet;
- 7) Surat Kabar.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan penelitian.

b. Bahan Hukum Sekunder

Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan cara inventarisasi literatur-literatur ilmiah yang dapat mendukung dalam penyelesaian permasalahan penelitian.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan atas sumber-sumber hukum yaitu peraturan perundang-undangan dan pendapat para sarjana hukum yang relevan. Berdasarkan permasalahan hukum yang akan diteliti akan dicari penyelesaian dengan menafsirkan dan meneliti sumber-sumber bahan hukum menggunakan metode penemuan hukum.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Skripsi ini berjudul “Perizinan dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Berlakunya Fiktif Positif” ini dibagi menjadi 4 (empat) bab agar kemudian skripsi ini akan lebih jelas, sistematis, dan mudah dipahami.

Bab I Pendahuluan akan diuraikan dalam beberapa sub bab yang terdiri atas latar belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan Pertanggung Jawaban Sistematis.

Bab II berisi pembahasan mengenai rumusan masalah pertama yaitu mengenai Eksistensi Izin Lingkungan dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Berlakunya Fiktif Positif. Pembahasan dalam bab ini akan dibagi dalam beberapa subbab yaitu Pengaturan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, Perizinan dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Upaya Hukum dalam Keterlambatan Pelayanan Perizinan Lingkungan, dan Pergeseran Rezim Fiktif Positif Menjadi Fiktif Negatif dalam Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara.

Bab III berisi pembahasan mengenai akibat hukum berlakunya fiktif positif dalam penerbitan izin lingkungan. Pembahasan dalam bab ini akan dibagi dalam beberapa subbab yaitu Wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Memeriksa Permohonan Fiktif Positif, Akibat Hukum atas Berlakunya Prinsip Fiktif Positif dalam Penerbitan Izin Lingkungan, dan Upaya Hukum atas Putusan Fiktif Positif dalam Penerbitan Izin Lingkungan.

Bab IV berisi penutup yang terdiri atas kesimpulan dari seluruh pembahasan dalam bab-bab sebelumnya yang berkaitan dengan jawaban atas rumusan masalah dan saran-saran dari penulis berkaitan dengan izin lingkungan

dan fiktif positif dalam administrasi pemerintahan yang diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.