

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kekayaan alam yang ada di Indonesia begitu melimpah sehingga meningkatkan potensi wisata alam. Hal tersebut dimanfaatkan oleh pengusaha pariwisata untuk membangun sebuah tempat konservasi hewan dan/atau tumbuhan yang dapat juga digunakan sebagai tempat wisata. Selain itu masyarakat yang bertempat tinggal di sekitar tempat wisata juga dapat memperbaiki tingkat perekonomian keluarga. Pemanfaatan tempat wisata oleh masyarakat sekitar dengan cara berjualan, membuka toilet umum, membuka penginapan, sampai dengan menggunakan teras rumah tinggal untuk parkir bagi pendatang, serta pengusaha pariwisata juga memberikan lowongan pekerjaan untuk masyarakat sekitar.

Provinsi Jawa Timur menjadi salah satu daerah yang memiliki banyak potensi wisata alam seperti Taman Nasional Bromo Tengger Semeru, Ranu Kumbolo, Taman Safari Indonesia II, sampai dengan wisata alam dengan tambahan arena permainan seperti Jawa Timur Park, *Eco Green Park*, dan Wisata Bahari Lamongan. Sejak tahun 2016 sampai dengan tahun 2018, terdapat peningkatan jumlah pengunjung yang berwisata di Jawa Timur. Tahun 2016 pengunjung wisata mencapai 43.207.169 orang dan terus

meningkat hingga 53.244.287 orang pada tahun 2018.¹ Sehingga berdasarkan data tersebut dapat dikatakan bahwa Jawa Timur menjadi daerah yang sering dikunjungi oleh wisatawan.

Dalam hal pembangunan tempat wisata ini diperlukan izin dari pemerintah daerah setempat agar tidak mengganggu hak yang dimiliki oleh masyarakat sekitar. Izin yang diperlukan seperti Izin Lokasi, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dan Izin Lingkungan. Segala bentuk perizinan dalam hal pembangunan tempat wisata dibutuhkan dengan memperhatikan keamanan serta kenyamanan bagi pemilik tempat wisata tersebut maupun bagi masyarakat sekitar dan pendatang. Kewenangan pemerintah juga diperhatikan dalam hal pemberian izin agar sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) agar tidak terjadi cacat wewenang. Wisata alam dengan hewan ternak didalamnya menjadi salah satu kegiatan usaha yang memerlukan kelengkapan dokumen lingkungan karena berhubungan dengan alam dan mempengaruhi lingkungan hidup yang berkaitan dengan pembuangan limbah ternak agar tidak terjadi pencemaran maupun kerusakan lingkungan.

Seperti pada pembangunan tempat wisata yang berdekatan dengan pemukiman warga dan nantinya akan terdapat hewan ternak sebagai salah

¹ Badan Pusat Statistik, "Jumlah Kunjungan Wisatawan Nusantara, 2015-2018", www.bps.go.id/dynamictable/2019/09/24/1645/jumlah-kunjungan-wisatawan-nusantara-2015---2018.html, dikunjungi pada 6 Juni 2020.

satu *icon* tempat wisata tersebut, maka diperlukan kajian mengenai dokumen izin lingkungan agar tidak mengganggu kenyamanan dan keamanan masyarakat sekitar. Penyusunan kajian dokumen lingkungan didasarkan aspek sosial-budaya, aspek ekonomi sampai pada aspek biologis maupun kimia-fisika agar dapat diketahui secara lebih jelas dampak-dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, baik dampak negatif maupun dampak positif yang akan timbul dari usaha dan/atau kegiatan sehingga dapat mempersiapkan pengendalian mengenai dampak tersebut.²

Peran masyarakat sangat diperlukan dalam penyusunan dokumen lingkungan terutama bagi masyarakat yang terkena dampak lingkungan dan masyarakat yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan. Pentingnya memiliki dokumen lingkungan oleh setiap pengusaha pariwisata agar kegiatan usaha yang dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak melanggar hak orang lain. Namun apabila usaha dan/atau kegiatan tidak menyusun dokumen lingkungan dengan baik, maka dapat menimbulkan perselisihan antara pengusaha pariwisata, pemerintah daerah setempat, dan masyarakat sekitar serta dapat mengakibatkan pencabutan izin bagi pengoperasian kegiatan usaha tersebut.

² Universitas Indonesia Open Courseware, "Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)", www.ocw.ui.ac.id/pluginfile.php/388/mod_resource/content/0/naskah%20sesi%20910-AMDAL.pdf, dikunjungi pada tanggal 1 Juni 2020.

Selain itu, limbah yang dihasilkan dari kegiatan usaha tersebut dapat menyebabkan pencemaran di aliran air yang mengalir ke pemukiman warga setempat, serta pencemaran udara karena tidak adanya penampungan atau pengelolaan limbah yang baik. Apabila limbah ternak tidak dilakukan pengelolaan dengan baik, maka limbah yang dihasilkan akan menimbulkan masalah pada lingkungan, dan menjadi sumber penyakit bagi hewan ternak dan manusia.³ Pencemaran di lingkungan pemukiman penduduk juga dapat berakibat pada perubahan suhu udara yang sebelumnya sejuk menjadi panas dan dipenuhi polusi yang diakibatkan dari kendaraan pengunjung tempat wisata.⁴ Sehingga diperlukan pengelolaan dengan cara yang tepat dan disesuaikan dengan karakteristik wilayah, dan ketersediaan lahan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta diperlukan peran pemerintah dalam melakukan perlindungan hak masyarakat sekitar agar lingkungannya tidak tercemar.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk upaya perlindungan hukum secara preventif yang dapat dilakukan oleh masyarakat?

³ Dede Sulaeman, "Pengelolaan Limbah Ternak Untuk Peningkatkan Kualitas Produk Susu dan Lingkungan Hidup", www.himalogin.lk.ipb.ac.id/2013/02/11/pengelolaan-limbah-ternak/, dikunjungi pada 4 Juni 2020.

⁴ Rianah Sary, *Analisis Dampak Pengembangan Taman Wisata Alam Gunung Pancar Terhadap Masyarakat Sekitar Kawasan*, Skripsi pada Program Sarjana Departemen Ekonomi Sumberdaya Dan Lingkungan Institut Pertanian Bogor, Bogor, 2011, h. 81.

2. Bagaimana peran pemerintah dalam melakukan penegakan hukum terhadap kegiatan usaha pariwisata tanpa memiliki dokumen lingkungan?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menghasilkan suatu karya ilmiah yang bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi peran serta masyarakat dalam penyusunan dokumen lingkungan serta akibat hukum yang ditimbulkan dari kegiatan usaha pariwisata.
2. Menganalisis peran pemerintah dalam melakukan penegakkan hukum lingkungan, dan bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat sekitar yang terdampak pencemaran lingkungan.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan dalam perkembangan hukum Administrasi Pemerintahan, khususnya dalam bidang Hukum Perizinan dan Hukum Lingkungan yang berkaitan dengan pengelolaan limbah maupun pencemaran lingkungan.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Diharapkan dapat menjadi referensi dalam hal melakukan

perlindungan hukum bagi warga negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta dalam hal menyusun naskah akademik perancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk nantinya.

b. Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat menjadi tambahan pengetahuan bagi masyarakat terutama mengenai perlindungan hak-hak yang berkaitan dengan lingkungan hidup serta dapat meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan dokumen lingkungan dan dalam hal perizinan lainnya.

c. Bagi Penulis

Menjadi sarana bagi penulis untuk mengaplikasikan ilmu dalam bentuk karya ilmiah yang telah didapat selama menjalani pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, serta menambah pengetahuan mengenai perkembangan isu-isu hukum yang berkaitan dengan hukum perizinan dan hukum lingkungan.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian

Penelitian yang dilakukan menggunakan *doctrinal legal research*, dalam menganalisis isu-isu hukum berdasar pada norma-norma hukum yang berlaku serta menganalisis bahan-bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer,

dan bahan hukum sekunder.⁵ Apabila telah dilakukan penelitian serta menemukan keterkaitan dengan aturan-aturan hukum yang berlaku, maka dapat ditemukan jalan keluar untuk menyelesaikan isu-isu hukum sebagaimana dalam judul dan rumusan masalah yang diuraikan diatas.

1.5.2. Pendekatan Masalah

1. Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*)

Melakukan penelitian yang berkaitan dengan isu hukum dan judul terkait dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang dijadikan topik pembahasan.⁶ Hal ini bertujuan agar mengerti bahwa *statute approach* tidak dapat menggunakan produk hukum yang diterbitkan oleh pejabat administrasi seperti keputusan presiden, dan keputusan menteri karena *statute* yang dimaksud berupa legislasi dan regulasi saja.⁷

2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan ini berkaitan dengan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005. h. 32.

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1984, h. 93.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit*, h. 136-137.

argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.⁸

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer, antara lain:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
 - b. Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
 - c. Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
 - d. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);

⁸ *Ibid*, h. 178

- e. Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- f. Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3838);
- g. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 990);
- h. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia No. 25 Tahun 2018 tentang Pedoman Penetapan Jenis Rencana Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Wajib Memiliki Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup dan Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Dan Pemantauan Lingkungan Hidup (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 929);
- i. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia No. 38 Tahun 2019 tentang Jenis Rencana Usaha Dan/Atau

Kegiatan Yang Wajib Memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1011);

- j. Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis adalah buku-buku hukum seperti skripsi dan tesis hukum, hasil penelitian, jurnal-jurnal hukum serta artikel *on-line* yang berkaitan dengan topik pembahasan. Menganalisis persoalan yang timbul dalam tulisan-tulisan hukum tersebut dan dihubungkan dengan penelitian yang sedang dilakukan oleh penulis.⁹

1.5.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum primer dilakukan melalui studi kepustakaan dengan cara membaca dan memahami bahan hukum primer dan menganalisis peraturan perundang-undangan. Sedangkan prosedur pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan cara melakukan penelitian secara langsung pada Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten

⁹ *Ibid*, h. 195-197.

Pasuruan dan menganalisis penelitian hukum yang telah dilakukan sebelumnya serta mengumpulkan dan memahami jurnal-jurnal hukum maupun artikel yang terkait dengan topik pembahasan.

1.5.5. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini dilakukan dengan analisis bahan hukum deduktif, dimana bahan hukum dianalisis dari bahan hukum yang bersifat umum ke bahan hukum yang bersifat khusus.¹⁰ Hasil dari analisis tersebut nantinya akan dihubungkan dengan topik bahasan, dapat juga digunakan sebagai penyelesaian permasalahan yang sedang terjadi serta penulis akan memperoleh kesimpulan dari analisis yang telah dilakukan.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

BAB I merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah yang akan dilakukan pembahasan pada bab selanjutnya, tujuan penelitian, manfaat penelitian bagi perkembangan hukum terutama dalam bidang administrasi pemerintahan, bagi pemerintah, masyarakat luas, pengusaha pariwisata, dan penulis, serta metode penelitian yang meliputi tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, serta analisis bahan hukum.

¹⁰ Meuwissen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (terjemahan B. Arief Sidharta), PT Rafika Aditama, Bandung, 2009, h. 56-57.

BAB II mengenai Partisipasi Publik dalam Penyusunan Dokumen Lingkungan, bab ini merupakan pembahasan dari rumusan masalah yang pertama. Bab II menjelaskan mengenai pentingnya partisipasi publik dalam penyusunan dokumen lingkungan serta menjelaskan mengenai berbagai macam dokumen lingkungan yang diperlukan agar dapat memperoleh Izin Lingkungan.

BAB III mengenai Upaya Pemerintah Dalam Melakukan Penegakan Hukum Lingkungan Terhadap Kegiatan Usaha Pariwisata Tanpa Dokumen Lingkungan, bab ini merupakan pembahasan dari rumusan masalah yang kedua. Bab III berisi bentuk perlindungan hukum, menganalisis penerapan perlindungan hukum yang diberikan oleh Pemerintah Daerah serta upaya hukum yang dapat dilakukan oleh masyarakat apabila terjadi hal-hal yang menyimpang.

BAB IV mengenai kesimpulan dan saran dari penelitian. Kesimpulan merupakan hasil/jawaban dari rumusan masalah, sedangkan saran adalah rekomendasi/solusi dari penulis terhadap kasus dalam penelitian ini sehingga dapat dipertimbangkan untuk menyelesaikan masalah yang terjadi.