

BAB III

KEPASTIAN HUKUM PENERBITAN IZIN LINGKUNGAN DI KOTA SURABAYA

3.1 Pengaturan Izin Lingkungan di Kota Surabaya

Masalah lingkungan merupakan permasalahan yang sangat rumit. Hukum lingkungan merupakan salah satu sarana untuk memecahkan kompleksitas permasalahan pada lingkungan. Hukum Lingkungan Hidup sebagai bagian dari Undang-Undang Fungsional yang memberikan kerangka hukum bagi pengelolaan pada lingkungan baik dari segi hukum, kelembagaan, sarana dan penegakan hukum lingkungan dalam rangka untuk keberhasilan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Salah satu wujud nyata dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah izin. Izin dalam arti luas (perizinan) ialah suatu persetujuan yang diperoleh pada penguasa berdasarkan suatu undang-undang dan peraturan pemerintah, untuk berada dalam keadaan tertentu yang dapat menyimpang dari suatu ketentuan-ketentuan yang didalam larangan perundangan”.³⁷ Perizinan merupakan suatu wujud keputusan pemerintah dalam hukum administrasi negara. Sebagai suatu keputusan pemerintah, maka izin adalah suatu tindakan dan perbuatan hukum pemerintah berdasarkan suatu kewenangan publik yang dapat membolehkan atau

³⁷ Spelt. N.M. dan J.B.J.M. ten Berge, Pengantar Hukum Perizinan, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993, hal. 2.

dapat memperkenankan menurut hukum menurut seseorang atau badan hukum untuk melakukan sesuatu didalam kegiatan.³⁸

Peranan lingkungan hidup sebagai aset bangsa dan negara sangat penting sehingga diperlukan suatu pendekatan yang bijak dalam pengelolaannya. Pendekatan yang bijak terhadap pengelolaan lingkungan hidup ini, berkaitan pula karena lingkungan hidup sangat bersentuhan langsung dengan aktivitas pembangunan.

Mengacu dari pemikiran bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, itu berarti bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengeluarkan izin bagi setiap kegiatan dalam wilayah daerahnya.

Izin usaha atau kegiatan yang tidak dapat diterbitkan jika tidak dapat dilengkapi dengan izin lingkungan. Dalam hal lain, para pelaku untuk mendapatkan suatu izin lingkungan harus menempuh beberapa prosedur atau tahapan dan harus memenuhi beberapa persyaratan yang telah tertentu yang ditentukan. Pengaturan pada izin lingkungan dan pentaatannya merupakan suatu upaya yang didalamnya untuk menuju pembangunan yang berkelanjutan atau dalam ilmu ekonomi lingkungan dapat dinamakan atau disebut sebagai “*greening business management*”. Greening business management adalah suatu kegiatan strategi pada pengelolaan lingkungan yang terpadu dan terperinci yang meliputi beberapa alat pengembangan struktur dalam organisasi, sistem dan budaya didalam suatu kompetensi yang hijau dengan beberapa cara untuk menerapkan dan mentaati

³⁸ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, Tata Perizinan Pada Era Otonomi Daerah, Makalah, Surabaya, Nopember 2001, hal. 1.

berbagai seluruh peraturan yang mengenai tentang pengelolaan lingkungan, termasuk pengelolaan dalam bahan baku, pengolahan pada limbah, penggunaan pada sumberdaya alam yang efektif, penggunaan dalam teknologi produksi yang menghasilkan limbah minimal serta dapat menerapkan komitmen dalam kesadaran lingkungan bagi seluruh karyawan dalam organisasi tersebut.³⁹

Izin lingkungan yang termuat dalam Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup dapat menggabungkan suatu proses pengurusan keputusan kelayakan pada lingkungan hidup, izin pembuangan limbah cair, dan izin limbah bahan beracun berbahaya (B3). Sistem pada izin lingkungan, baik pada saat mendapat suatu izin maupun dalam pelaksanaan izin sampai saat ini masih “rancu”. Terutama dalam mengenai ruang lingkup. Kementerian Lingkungan Hidup sendiri masih belum bisa mempertegas jenis pada izin lingkungan.

Secara normative, hubungan hukum antara izin lingkungan dengan izin usaha atau kegiatan yakni, pertama, permohonan izin usaha atau kegiatan tidak akan dikabulkan jika tidak dilengkapi dengan izin lingkungan. Ini berarti, izin lingkungan merupakan instrumen penting dalam rangka pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Khususnya dalam pemanfaatan sumber daya lingkungan hidup melalui pelaksanaan izin usaha atau kegiatan.⁴⁰

Dari sudut pandang yuridis fungsi baku mutu pada lingkungan dalam pengelolaan lingkungan adalah menentukan ada atau tidak adanya suatu

³⁹ Helmi, Jurnal hukum:”Kedudukan Izin Lingkungan Dalam Sistem Perizinan di Indonesia” VOLUME 2 NO. 2, 2021, hal.5.

⁴⁰ Ibid.

pencemaran lingkungan berdasarkan didalam pengertian pencemaran lingkungan. Baku mutu pada lingkungan terdiri dari atas baku mutu ambien dan baku mutu limbah cair atau baku mutu emisi.⁴¹ Baku mutu ambien berfungsi untuk menentukan atau mengukur suatu yang telah terjadinya perubahan kualitas lingkungan. Baku mutu ambien dapat memuat kualitas komponen pada lingkungan atau dari bagian tertentu dari lingkungan, misalnya badan air sebuah daerah pada aliran sungai, danau, laut dan kawasan udara tertentu. Baku mutu limbah cair atau baku mutu emisi yang berasal dari kegiatan atau sumber pencemar individual.⁴²

Dalam konteks Undang Undang maka dapat dimaknai atau dijeskan lebih jelas sebagai penyelesaian berbagai suatu pengaturan sebuah kebijakan tertentu, tercantum dalam berbagai Undang Undang, kedalam satu Undang Undang teduh. Omnibus Law dalam arti lain sebagai “Kodifikasi” peraturan yang menggabungkan antara beberapa aturan yang dalam substansi pengaturannya sangat berbeda, menjadi satu dalam peraturan yang dapat mencakup berbagai peraturan didalamnya. Dalam upaya tersebut penataan regulasi dan tata kelola dalam peraturan perundangundangan di Indonesia, Omnibus Law, juga dapat dikenal dengan omnibus bill, muncul sebagai suatu konsep yang patut dapat dipertimbangkan sebagai suatu solusi dari makna penyederhanaan regulasi. Secara sederhana, dapat dijelaskan omnibus law merupakan metode penyusunan dalam peraturan atau norma hukum, yang dimana dalam satu peraturan itu akan terdapat substansi/materi untuk dapat menegasikan norma-norma hukum yang sebelumnya

⁴¹ Takdir Rahmadi, *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003, hal.82.

⁴² Ibid.

yang tersebar dalam beberapa di produk regulasi, dan ketika peraturan baru ini diundangkan maka akan mencabut suatu materi-materi dalam peraturan sebelumnya.

Hukum lingkungan telah berkembang dengan pesat dan cepat, bukan saja dalam hubungannya dengan fungsi pada hukum sebagai perlindungan, pengendalian, dan kepastian bagi dalam masyarakat (*social control*) dengan adanya peran agent of stability, tetapi terlebih dapat menonjol pada lagi sebagai sarana pembangunan (*a tool of social engineering dengan peran sebagai agent of development atau agent of change*).⁴³

Undang Undang Cipta Kerja tidak secara komprehensif menjelaskan mengapa berbagai peraturan ini perlu diubah. Sebagai contoh, Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup . Undang Undang Cipta Kerja mengubah lingkup pada masyarakat yang dapat berpartisipasi dalam suatu penyusunan Amdal dari:

1. masyarakat yang terkena dampak oleh lingkungan;
2. pemerhatian atau kepedulian lingkungan hidup; dan/atau
3. yang terpengaruh atas segala bentuk pada keputusan dalam proses Amdal, menjadi hanya pada masyarakat yang terdampak langsung.

Konsep omnibus law hanya menawarkan pembenahan permasalahan yang terdapat disebabkan karena peraturan yang terlalu banyak (*over regulasi*) dan

⁴³ Rangkuti, S. S. Hukum lingkungan & kebijaksanaan lingkungan nasional. Edisi Kedua. Surabaya: Airlangga University Press, 2000, hal:1-2.

tumpang tindih (*overlapping*). Bila permasalahan tersebut dapat diselesaikan dengan cara biasa atau ketidakpastian, maka akan memakan waktu yang cukup lama dan biaya yang sangat tidak sedikit. Belum lagi proses pada perancangan dan pembentukan pada peraturan perundang-undangan seringkali dapat menimbulkan deadlock atau ketidak sesuai pada kepentingan.⁴⁴

Tahapan atau prosedur yang dalam jangka panjang dan membutuhkan waktu yang sangat lama tersebut juga dapat dikarenakan oleh undang-undang yang dapat dibentuk dengan bertujuan untuk mengatur kepentingan masyarakat luas dengan segala karakteristik yang sehingga harus dapat dilakukan dengan saksama dan tepat sesuai dengan pedoman yang pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁵

Omnibus Law digagas oleh Pemerintah untuk menyederhanakan suatu peraturan perundang undangan yang ada di Indonesia yang berlebihan regulasi dan dan bermuara kepada kelancaran suatu investasi di Indonesia. Menurut Ahmad Redi, Omnibus Law sejatinya hanya sebuah pada metode, sebuah alat teknik, sebuah cara dalam aturan rancangan peraturan perundangundangan.⁴⁶ Sejatinya Omnibus Law merupakan suatu metode atau teknik perumusan dalam peraturan perundang undangan yang memilikisalah satu ciri khas sebagai berikut:⁴⁷

⁴⁴ Firman Freaddy Busroh, *Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*, ARENA HUKUM Volume 10, Nomor 2, Agustus 2017, hal. 241.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara. *Omnibus Law, Diskursus Penerapannya dalam Sistem Perundang Undangan Nasional*. 2020. Cet 1. Rajawali Pers. Depok. Hlm. 6.

⁴⁷ Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara. *Loc Cit*. Hlm. 6

1. Multisektor atau terdiri dari banyak muatan dalam sektor dengan tema yang sama;
2. Terdiri dari banyak atau beberapa pasal, akibat banyak sektor yang dicakup;
3. Terdiri atas banyak peraturan dalam perundang-undangan yang dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan baru;
4. Mandiri atau berdiri sendiri, tanpa harus terikat atau minimum terikat dalam dengan peraturan lain;
5. Menegasikan/ mencabut sebagian dari dan/atau keseluruhan peraturan lain yang berlaku.

Undang Undang Lingkungan hidup sebagai rumpun bidang didasarkan pada beberapa pendapat para ahli hukum lingkungan. Menurut Daud Silalahi “Pertama, dasar bagi peraturan pelaksanaannya baik tingkat pusat maupun di daerah dari semua aspek lingkungan; kedua, landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundangundangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi lingkungan hidup yang saat ini telah berlaku seperti antara lain peraturan dalam perundang-undangan di bidang pada pengairan, perkebunan dan energi, kehutanan, suatu perlindungan dan pengawetan/pelestarian alam, industri, pada pemukiman, tata ruang dan tata guna tanah”.⁴⁸

Sebenarnya pada dasar awal pemberian suatu izin untuk perorangan atau badan hukum swasta adalah akan timbul suatu strategi dan teknik yang dapat dipergunakan oleh pemerintah untuk melakukan suatu upaya dalam menguasai atau

⁴⁸ Silalahi, M. D. Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia. Bandung: Alumni, 2001, hal:10.

mengendalikan berbagai keadaan, yakni dengan melarang tanpa adanya suatu izin yang tertulis untuk dapat melakukan kegiatan-kegiatan apapun yang hendak diatur atau dikendalikan oleh pemerintah.⁴⁹ Dapat dikatakan lain melalui sistem perizinan tersebut pada pihak penguasa dapat melakukan campur tangan kedalam atau atas proses jalannya suatu kegiatan kegiatan di masyarakat tertentu.

Pemberian suatu perizinan dalam suatu pengelolaan sumber daya alam harus dapat dilaksanakan dalam suatu sistem dan prinsip dalam perizinan yang tersendiri. Dalam hal ini, sistem perizinan harus didasarkan pada konsep pelayanan terpadu satu pintu dengan didasarkan pada prinsip *Good Licensing Governance on Based Natural Resources* (Penyelenggaraan Perizinan Yang Baik Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam). Prinsip *Good Licensing Governance on Based Natural Resources* ini dapat terlaksana dengan adanya didasarkan pada beberapa suatu prinsip hukum, antara lain sebagai berikut:⁵⁰

1. Prinsip keberlanjutan Prinsip ini menjadi landasan dalam penyelenggaraan perizinan pengelolaan sumber daya alam. Aparatur pemerintahan harus memperhatikan prinsip keberlanjutan
2. agar tidak sebebaskan-bebasnya memberikan izin tanpa adanya batasan. Prinsip eksploitasi terbatas Prinsip ini memiliki keterkaitan dengan prinsip keberlanjutan, dimana pengelolaan sumber daya alam melalui tahap

⁴⁹ Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal 16.

⁵⁰ S.E.M. Nirahua, Problematika Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Perizinan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Wilayah Laut (Disertasi), 2010, hal:264.

eksploitasi harus bersifat terbatas untuk memberikan keberlanjutan sumber daya alam itu sendiri.

3. Prinsip akuntabilitas Akuntabilitas merupakan ukuran atau standar yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan perizinan sebagai kebijakan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dapat dipertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambil kepada publik. Prinsip ini dikembangkan sebagai bentuk pertanggungjawaban publik atas kepercayaan yang diberikan kepada aparatur pemerintahan dalam pengelolaan sumber daya alam.
4. Prinsip partisipasi Prinsip ini digunakan dengan pertimbangan bahwa penyelenggaraan pemerintahan oleh aparatur pemerintah dalam pemberian perizinan harus memberikan ruang partisipasi bagi pihak ketiga maupun masyarakat dalam proses perizinan. Dalam kaitan dengan prinsip partisipasi, proses perizinan dilakukan dengan melibatkan pihak ketiga yang terlibat dalam pengelolaan sumber daya alam melalui permohonan perizinan agar diperoleh kesesuaian antara permohonan yang diajukan dengan kenyataan dalam proses pengelolaan sumber daya alam. Di samping itu, masyarakat pun harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan melalui penyelenggaraan perizinan, karena pengelolaan sumber daya alam di wilayah memiliki keterkaitan dengan masyarakat sebagai stakeholder dalam memberikan pelayanan publik.
5. Prinsip transparansi Prinsip ini merujuk pada keterbukaan informasi dan kejelasan bagi masyarakat berkaitan dengan penyelenggaraan perizinan

pengelolaan sumber daya alam. Bagi masyarakat prinsip ini merupakan alat kontrol yang dilakukan oleh aparat pemerintah dalam penyelenggaraan perizinan pengelolaan sumber daya alam.

6. Prinsip pelayanan terpadu Prinsip ini merupakan bentuk pelayanan publik yang memberikan kemudahan baik pelayanan administrasi maupun pembiayaan dalam perizinan serta adanya pelayanan yang efektif.

Untuk menjelaskan lebih jelasnya pada kedua temuan sederhana ini, ambil contoh Paragraf 3 mengenai Persetujuan Lingkungan. Mengenai materi yang seharusnya sudah dihapus, tetapi tidak dihapus dengan adanya tuntas terlihat pada aturan izin lingkungan. Jelas sekali dalam Paragraf 3 tentang Persetujuan Lingkungan telah menghapus semua yang terkait dalam dengan izin lingkungan. Namun ketidackermatan terjadi karena penyusun yang tidak menghapus pada Pasal 123 Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mengatur dalam pengintegrasian atas izin-izin di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (izin pada pembuangan air limbah dan izin pada pengelolaan limbah B3) ke dalam izin lingkungan tersebut. Perlu diingat dalam Undang Undang Cipta Kerja, pasal-pasal yang tidak dihapus berarti sampe saat ini atau masih operasional.

Selain regulasi yang terlalu banyak digunakan, terdapat beberapa suatu permasalahan yang mendasar lainnya, pertama, tidak ada sinkronnya suatu perencanaan pada peraturan perundangundangan, baik didalam tingkat pusat maupun daerah dengan adanya perencanaan dan kebijakan pembangunan. Kedua, adanya suatu kecenderungan pada peraturan perundangundangan yang

menyimpang dari dalam materi muatan yang seharusnya dapat diatur. Ketiga, ketidaktaatan terhadap pada\ suatu materi muatan tersebut yang memunculkan suatu persoalan “hiper-regulasi”. Keempat, efektivitas suatu peraturan perundang-undangan yang juga sering menjadi suatu persoalan yang dapat muncul pada saat implementasi. Keadaan semakin diperburuk dengan tidak adanya suatu prosedur dalam pemantauan dan evaluasi pada peraturan perundangundangan serta ketiadaan pada lembaga khusus yang menangani pada seluruh aspek dalam suatu sistem peraturan perundang-undangan.⁵¹

Dalam Undang Undang Cipta kerja, terdapat sekitarnya ada 4 (empat) isu terkait mengenai ketentuan Amdal yang sudah diubah:

Pertama, mengenai kegunaan pada Amdal. Dalam Undang Undang Ciptaker, Amdal yang merupakan dibuat oleh seorang pemrakarsa yang bersertifikat (penyusun Amdal) dijadikan sebagai suatu dasar uji kelayakan lingkungan dalam suatu penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Uji kelayakan lingkungan dapat dilakukan oleh sebuah tim yang dapat dibentuk oleh suatu lembaga uji kelayakan pada lingkungan hidup pemerintah pusat. Tim tersebut ialah terdiri atas beberapa usur pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan ahli bersertifikat. Ouput dari suatu uji kelayakan tersebut berupa dari rekomendasi mengenai suatu kelayakan atau ketidaklayakan terhadap lingkungan. Berdasarkan dari rekomendasi tersebut, Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dapat menetapkan suatu keputusan tentang kelayakan lingkungan, dan penetapan pada

⁵¹ Ibid.

kelayakan lingkungan tersebut dapat digunakan sebagai salah satu persyaratan penerbitan pada perizinan berusaha. Hal ini berbeda dengan beberapa ketentuan yang sebelumnya telah diatur dalam Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup, yakni: mengenai Amdal merupakan suatu dasar penetapan keputusan pada kelayakan lingkungan penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Namun, pada sebelum Amdal dapat dijadikan sebagai dasar penetapan, dokumen Amdal sebagaimana telah diatur dalam Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup terlebih dahulu dapat dinilai oleh Komisi Penilai Amdal yang dapat dibentuk menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai kewenangan. Jika tidak ada mengenai rekomendasi Amdal, maka pada izin lingkungan tak akan terbit.

Kedua, Undang Undang Cipta kerja mengubah ketentuan Pasal 25 huruf c tentang berkas yang harus ada dalam dokumen Amdal. Salah satu syarat dokumen yang dapat diubah yaitu mengenai suatu saran masukan serta mengenai tanggapan dari masyarakat. Dalam Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup diatur bahwa dalam dokumen Amdal salah satunya yang harus memuat saran suatu masukan serta tanggapan mengenai masyarakat terkena dampak langsung yang sangat relevan terhadap suatu rencana usaha/kegiatan, sedangkan dalam aturan Undang Undang Cipta kerja, saran dan masukan serta tanggapan yang dari masyarakat (tidak harus dari masyarakat yang terkena dampak secara langsung).

Ketiga, dalam proses penyusunan Amdal, baik Undang Undang Cipta kerja maupun Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup sama-sama mengatur mengenai keterlibatan masyarakat. Namun, ketentuan yang terdapat dalam Undang Undang Cipta kerja menjelaskan mempersempit suatu definisi masyarakat. Masyarakat yang dimaksud atau disebutkan dalam Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup adalah masyarakat yang terkena suatu dampak; pengamat lingkungan hidup; dan/atau yang terpengaruh atas pada segala bentuk keputusan dalam upaya proses Amdal, sedangkan dalam Undang Undang Cipta kerja, masyarakat yang dapat dimaksud adalah hanya dari masyarakat yang terkena dampak langsung.

Keempat, perubahan tentang mengenai mekanisme suatu keberatan atas Amdal. Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup menyediakan ruang bagi masyarakat yang keberatan dengan dokumen Amdal untuk dapat mengajukan keberatan atau upaya hukum, sedangkan dalam Undang Undang Cipta kerja tidak diatur mengenai mekanisme keberatan atas Amdal. Undang Undang Cipta kerja yang menghapus ketentuan tentang mengenai suatu mekanisme keberatan tersebut, yaitu dengan cara menghapus ketentuan yang mengenai komisi penilai pada Amdal yang didalamnya diatur dalam Pasal 29, Pasal 30 dan Pasal 31 Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup. Oleh karena itu, Ketiadaan mekanisme keberatan ini dapat memantik perdebatan dimasyarakat karena adanya mekanisme ini yang dianggap sangat penting untuk memastikan suatu kelestarian lingkungan, terutama untuk menjaga agar pada dokumen Amdal tidak dibuat oleh sembarangan atau sekedar hanya formalitas.

Dalam sub bab ini disimpulkan bahwa peraturan Walikota Surabaya Nomor 74 Tahun 2016 tentang Izin Lingkungan yang terdiri dari 18 pasal yang didalam berisi tentang tata cara permohonan, penerbitan izin lingkungan, perubahan izin lingkungan, kewajiban izin lingkungan, pengendalian dan pengawasan, sanksi administrative, ketentuan peralihan dan lain lainnya merupakan syarat dan prosedur bagi pelaku usaha sebelum mendirikan kegiatan usaha di Kota Surabaya.

Perwali Kota Surabaya dbentuk berdasarkan Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup, sedangkan Ada beberapa pasal yang bertentangan antara Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup dengan Undang Undang cipta Kerja diantaranya pasal 40 mengenai izin lingkungan, pasal 26 mengenai pelibatan penyusunan amdal, pasal 88 mengenai tanggung jawab limbah B3, pasal 79 mengenai pembekuan dan pencabutan izin.

3.2 Validitas Yuridis Izin Lingkungan di Kota Surabaya

Efektivitas hukum dapat dijelaskan sebagai suatu keadaan di mana terjadi kesesuaian antara cita-cita yang terkandung di dalam substansi hukum dengan realitas berlakunya hukum tersebut di dalam masyarakat. Hukum dianggap kurang atau tidak efektif apabila terdapat disparitas antara realita hukum dan ideal hukum, sehingga hukum tersebut harus dirombak dan disusun kembali. Kalau ideal hukum itu mengacu kepada tujuan atau cita-cita yang terkandung di dalam isi/substansi hukum, realita hukum mengacu kepada pengertian penerapan hukum yang indikatornya adalah kesadaran dan atau kepatuhan hukum yang tercermin dalam perilaku warga masyarakat tersebut. Maka dapat dikatakan bahwa efektivitas

hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat tidak terlepas dari konsep kesadaran hukum dan atau kepatuhan hukum dari masyarakat itu sendiri.

Undang-undang merupakan salah satu jenis aturan peraturan perundang-undangan yang didalam proses pembentukannya dapat membutuhkan beberapa waktu yang lama. Ukuran lama atau tidaknya dapat dilihat dari beberapa proses pembentukan meliputi antara lain berbagai tahapan atau prosedur yang seharusnya dilalui. Mulai dari beberapa tahapan dalam perencanaan dengan menyiapkan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) yang seharusnya disertai dengan adanya naskah hasil penelitian/hasil kajian (naskah akademik), kemudian melalui tahap pembahasan di lembaga legislatif (DPR-RI) hingga tahapan pengundangan.

Uji materi *omnibus law* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja membuahkan atau menghasilkan hasil positif. Omnibus law Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusional. Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan bahwa dalam Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusional secara bersyarat atau batal bersyarat. Dinyatakan dalam suatu pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan aturan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak dapat memiliki suatu kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat, sepanjang tidak dapat dimaknai dalam artian dapat dijelaskan tidak dapat dilakukan perbaikan didalam waktu yang ditentukan yaitu dua tahun sejak putusan ini diucapkan dan ditetapkan.

Adapun dalam pertimbangannya, Mahkamah menilai dan memandang, metode dalam penggabungan atau omnibus law dalam Undang-Undang Cipta Kerja

tidak begitu jelas apakah dalam metode tersebut merupakan dapat dijelaskan suatu pembuatan Undang Undang baru atau melakukan revisi pada Undang Undang terdahulu. Mahkamah juga menilai dan memandang, dalam pembentukannya suatu Undang Undang Cipta Kerja yang tidak memegang atau memiliki suatu azas keterbukaan pada publik meski sudah melakukan beberapa pertemuan dengan beberapa pihak. Namun didalam, pertemuan itu sampai saat ini dinilai dan dipandang belum sampai pada tahap substansi Undang Undang. Begitu pula dengan draf didalam Undang Undang Cipta Kerja juga dapat dinilai Mahkamah tidak mudah dapat diakses oleh publik.

Alasan obyektif mengapa pemerintah mengadopsi konsep ini bukan hanya karena kontradiksi dalam standar hukum yang mendasari pengembangan omnibus law, tetapi juga aspek teoritis, filosofis dan hukum yang harus dipertahankan oleh pemerintah. Salah satu upaya utama yang dapat dilakukan pemerintah saat ini adalah mensistematisasikan konten atau sifat konten hukum yang saling bertentangan.

Izin lingkungan dan persyaratannya harus dibuat berdasarkan ukuran-ukuran yuridis yang memperhitungkan keadaan individual kegiatan industri yang memiliki dampak pada langkah-langkah pengelolaan lingkungan hidup. Kemampuan instansi yang berwenang menerbitkan izin lingkungan untuk menetapkan persyaratan perizinan akan mempengaruhi dan menentukan tingkat

keberhasilan pengelolaan lingkungan hidup serta menjadi faktor penting bagi pengembangan “*legal instruments of environmental policy*”.⁵²

Konstruksi yang terdapat pada hukum terhadap suatu pengaturan dalam perizinan badan usaha di Indonesia dalam lingkungan hidup pada saat ini berpusat dan bergacu pada Undang Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan terdapat aturan pada pelaksana dari Undang Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup ini yaitu Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan..

Omnibus Law digagas oleh Pemerintah untuk menyederhanakan suatu aturan peraturan pada perundang undangan yang ada di Indonesia yang sangat berlebihan regulasi dan dan bermuara kepada suatu kelancaran investasi di Indonesia. Menurut Ahmad Redi, memaparkan Omnibus Law sejatinya hanya untuk sebuah bermetode, sebuah alat teknik, sebuah cara dalam suatu upaya rancangan pada peraturan perundangundangan.⁵³ Sejatinya Omnibus Law merupakan suatu metode atau suatu teknik dalam perumusan aturan pada peraturan perundang undangan yang memiliki suatu ciri khas sebagai berikut.⁵⁴

1. Multisektor atau terdiri dari beberapa banyak muatan yang terdapat pada sektor dengan tema yang sama;

⁵² G.H. Addink, Penataran Environmental ... op.cit., hal. 29-68. Th.G. Drupsteen dan L. Woltgens, op.cit., hal. 30.

⁵³ Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara. Omnibus Law, Diskursus Penerapannya dalam Sistem Perundang Undangan Nasional. 2020. Cet 1. Rajawali Pers. Depok. Hlm. 6.

⁵⁴ Ahmad Redi & Ibnu Sina Chandranegara. Loc Cit. Hlm. 6

2. Terdiri dari beberapa banyak pasal, sehingga akibat banyak sektor yang dicakup;
3. Terdiri atas beberapa banyak peraturan pada perundang-undangan yang dapat dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan baru;
4. Mandiri atau berdiri sendiri, tanpa terikat atau minimum terikat dengan suatu peraturan lain;
5. Menegasikan/ mencabut sebagian dari dan/atau keseluruhan peraturan lain.

Berbagai upaya dalam penyederhanaan proses perizinan dalam Undang Undang Cipta Kerja diiringi dengan adanya kekhawatiran akan suatu melanggengkan dominasi investasi dan bakal akan mempercepat laju suatu kerusakan lingkungan. sehingga, Amdal hanya dapat untuk pada kegiatan usaha yang memiliki berisiko tinggi. Namun, hingga saat ini didalam aturan dasar untuk menentukan suatu proyek berisiko rendah, menengah atau tinggi belum dapat jelas kriterianya.

Adanya peraturan pelaksana Undang Undang Cipta Kerja merupakan suatu hal penting agar dapat Undang Undang ini dapat diimpentasikan dengan baik. Berbagai ketentuan yang terdapat didalam peraturan pelaksanaan misalnya seperti terkait kriteria tingkat risiko usaha/kegiatan, suatu mekanisme uji kelayakan pada Amdal, termasuk dalam bentuk dan mekanisme dalam partisipasi pada masyarakat dalam proses suatu perizinan lingkungan, akan menjadi suatu evidence sejauh mana

Undang Undang ini dapat mempunyai keberpihakan terhadap beberapa kelestarian lingkungan, dan tidak hanya menggenjot iklim investasi dan usaha semata.

Pemerintah perlu terus melakukan suatu untuk memberikan sosialisasi tentang perizinan lingkungan yang berdasarkan pada aturan pada Undang Undang Cipta Kerja agar tidak terdapat terjadi suatu kesalahan yang pada informasi dan penafsiran atau pengertian yang makin memicu suatu kekhawatian yang mengakibatkan pada masyarakat akan kelestarian pada lingkungan. Komisi IV DPR RI perlu melakukan fungsi pada pengawasan terhadap suatu implementasi Undang Undang Cipta Kerja dalam upaya untuk penegakan hukum lingkungan. Komisi IV DPR RI juga perlu mendesak Pemerintah untuk segera cepat menyusun aturan mengenai peraturan pelaksanaannya antara lain PP mengenai tata pelaksana Perizinan Berusaha mengenai berbasis risiko, pada uji kelayakan lingkungan hidup, serta proses pelibatan di masyarakat dalam penyusunan suatu perizinan lingkungan.

Satu hal penting yang perlu digaris bawahi adalah mengenai UU Cipta Kerja tidak menjawab suatu permasalahan pembangunan berkelanjutan yang secara faktual terjadi di masyarakat. Undang Undang Cipta Kerja mengabaikan suatu permasalahan penegakan hukum dan korupsi sebagai salah satu faktor krusial penghambat dalam iklim investasi. Sementara penyebaran pencemaran pada kerusakan lingkungan hidup yang terus terjadi hingga saat ini dalam berbagai tataran proyek pembangunan industri dan infrastruktur, Undang Undang Cipta Kerja mendegradasi atau menjadi penurunan dari izin lingkungan menjadi suatu Persetujuan Lingkungan sebagai syarat didirikannya suatu perizinan dalam

berusaha, dan tidak harus mewajibkan bagi semua kegiatan yang ingin berusaha mendapatkan “izin”, tergantung pada risiko yang prasyaratnya atau ketentuan belum jelas. Sehingga pada hasil akhir, berbagai kelonggaran mengenai persyaratan lingkungan hidup bagi para pelaku usaha dalam Undang Undang Cipta Kerja yang berpotensi dapat menimbulkan suatu eksternalitas negatif yang dapat mengancam keadilan bagi generasi yang akan mendatang.

Sebagai konsekuensi atau perbuatan, dalam pengaturan terkait mengenai perlindungan lingkungan hidup yang tampaknya yang akan menjadi satu target utama yang ingin diubah dan dapat disederhanakan. Perubahan tersebut meliputi beberapa hal-hal sebagai berikut:

1. Menjeniskan antara persyaratan atau prosedur izin dalam usaha/kegiatan berdasarkan besarnya beberapa risiko terhadap kesehatan, keselamatan kerja, dan lingkungan (K3L) menjadi usaha yang berisiko rendah, menengah dan tinggi.
 - a. Usaha/Kegiatan dengan risiko rendah hanya perlu pada pendaftaran.
 - b. Usaha/Kegiatan dengan risiko menengah hanya perlu pada izin untuk memulai usaha dan studi dampak lingkungan berupa pengisian pada suatu dokumen Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL) yang dibuat standarnya oleh pemerintah.
 - c. Usaha/Kegiatan dengan mengacu risiko tinggi perlu izin untuk usaha dan studi mengenai dampak lingkungan serupa yang mengenai Analisis

Mengenai Dampak Lingkungan hidup (Amdal) dengan beberapa Kerangka Acuan atau prosedur yang dibuat standarnya oleh pemerintah.

2. Menghilangkan terminology menenai Izin Lingkungan dan Izin Lingkungan yang tidak lagi menjadi salah satu syarat penerbitan Izin Usaha.
3. Memperkuat suatu pengawasan dengan mengutamakan suatu pendekatan pembinaan dalam merespon pelanggaran.
4. Menghapus sanksi pidana bagi para pelaku yang melakukan pelanggaran izin. Pelanggaran ini hanya dapat dikenakan berupa sanksi administrasi.
5. Membatasi berbagai keterlibatan pada masyarakat.

Regulasi berbasis risiko dilakukan untuk meningkatkan efisiensi regulasi dengan memberi prioritas kepada hal-hal yang risikonya dinilai tinggi, sesuai dengan tujuan regulasi.⁵⁵ Sesuai dengan teorinya, dalam melakukan regulasi berbasis risiko, regulator akan diharuskan melakukan hal-hal berikut:

- a. mendefinisikan dengan jelas tujuan dari regulasi dan mendefinisikan risiko-risiko apa saja yang dihadapi dalam mencapai tujuan regulasi tersebut;
- b. menentukan risiko yang dapat diterima dan yang tidak (risk appetite);

⁵⁵ Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (2nd ed, Oxford University Press 2012).

c. membuat pemeringkatan risiko berdasarkan kemungkinan (likelihood) dan dampak (severity) dari suatu risiko;

d. mengalokasikan sumberdaya sesuai dengan peringkat risikonya.

Pengaturan lingkungan hidup mengandalkan standar yang terukur. Secara garis besar, ada standar lingkungan yang dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

- 1) standar lingkungan yang dapat ditetapkan pada suatu media lingkungan (misalnya kualitas udara atau air di wilayah tertentu) dan
- 2) standar yang ditetapkan pada sumber polusi (misalnya standar emisi, standar proses produksi dan standar produk). Standar yang ditentukan oleh pemerintah sebagai salah satu pedoman pengelolaan lingkungan hidup atau alat untuk menentukan apa yang boleh dilakukan oleh individu dan pelaku usaha.⁵⁶

Izin biasanya diperlukan terhadap kegiatan yang memerlukan pengawasan khusus. Izin dapat membantu menentukan kewajiban spesifik/detail bagi tiap usaha/kegiatan yang tidak mungkin diatur hanya dalam peraturan. Di bidang lingkungan hidup, sangat mungkin satu usaha/kegiatan sejenis diberikan kewajiban yang berbeda misalnya karena perbedaan karakteristik wilayah dan teknologi yang digunakan. Jelasnya kewajiban spesifik untuk masing-masing usaha/kegiatan akan

⁵⁶ Bell, S & and McGillivray, D, Environmental Law, Oxford University Press, 2005, Hal: 239.

di satu sisi lebih memudahkan pengawasan dan di sisi lain lebih memberikan kepastian bagi pemegang izin.

Salah satu wacana omnibus law mengubah norma pengumuman kepada masyarakat dari ‘dilakukan dengan cara yang mudah diketahui masyarakat’ menjadi ‘dilakukan melalui sistem elektronik dan atau cara lain yang ditetapkan oleh pemerintah’. Jika benar demikian, kualitas aturan dan implementasi partisipasi publik akan memburuk.

Pelibatan masyarakat juga menjadi prasyarat penguatan kapasitas masyarakat dalam melakukan pengawasan sosial serta penguatan check & balances antara unsur negara (*state*), dunia usaha (*private sector*) dan masyarakat sipil (*civil society*).⁵⁷ Contoh pelaksanaan check & balances yang sehat adalah gencarnya pengawasan masyarakat sipil terhadap ribuan lubang tambang yang ditinggalkan begitu saja oleh oknum pelaku usaha yang mendorong evaluasi perizinan tambang serta penelusuran indikasi praktik suap dan korupsi terkait kegiatan usaha pertambangan

Pada sub bab ini diketahui bahwa Peraturan Walikota Surabaya Tentang izin Lingkungan mengandung materi muatan yang bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi. Hal ini dikarenakan peraturan peundang undangan yang dijadikan dasar hukum dalam pembentukan Peraturan Walikota Surabaya Tentang Izin Lingkungan sudah tidak berlaku dan bertentangan dengan

⁵⁷ Mas Achmad Santosa, Good Governance dan Hukum Lingkungan, ICEL: Jakarta, 2011, Hal 134.

peraturan perundang undangan yang terbaru, sehingga perlu disesuaikan Peraturan Walikota Surabaya dengan peraturan perundang undang baru. Misalnya dengan Undang Undang Cipta Kerja dan turunanya yaitu mengenai Persetujuan Lingkungan.

