

TANGGUNGJAWAB PELAKU BISNIS DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM PERSPEKTIF PERIZINAN

Prof. DR. Harun, S.H.,M.H

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Abstrak

Pembebanan tanggungjawab dalam pengelolaan lingkungan hidup kepada pelaku bisnis, perlu dilakukan kajian ulang dengan secara lebih mendalam guna mendapatkan pembebanan secara proporsional. Kajian saat masih cenderung dilakukan dengan memotong bagian "hilir" dari rangkaian kausalitas, yang paling mudah teramati secara indrawi dan kurang berorientasi pada bagian hulunya.

Analisis ini menggunakan pendekatan yuridis normatif disamping juga merespon perkembangan regulasi baru dalam perindustrian dengan kelahiran UU. No.3 Tahun 2014, yang mencanangkan bahwa "pembangunan nasional di bidang ekonomi dilaksanakan untuk menciptakan struktur ekonomi yang mandiri sehat dan kukuh dengan menempatkan pembangunan industri sebagai penggerak utama".

Konsep *welfare state* sebagai pilihan dalam menentukan arah negara Indonesia kedepan, berarti konsep negara tersebut ikut mewarnai perjalanan konsep negara hukum Indonesia, baik dari awal filosofi kelahiran, pemikiran dan perjalanannya sebagai negara hukum modern.

Konsep keterlibatan pemerintah dalam segala urusan sosial, politik dan ekonomi dalam rangka kepentingan seluruh rakyat adalah menandai lahirnya negara hukum *Welfare state*. Sejak munculnya turut serta negara secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, sehingga ruang lingkup tugas pemerintah menjadi semakin luas, yang oleh Lemaire digambarkan bahwa Administrasi negara disertai tugas *bestuurszorg*, yang meliputi segala lapangan kemasyarakatan dimana turut serta pemerintah secara aktif dalam pergaulan manusia, dirasa perlu.

Perizinan adalah lembaga yuridis dan sekaligus juga sebagai lembaga sosial, yang keberadaannya merupakan bagian dari bangunan dan alat perlengkapan masyarakat dalam menjamin kebutuhan bersama, yang berpuncak pada terwujudnya kesejahteraan sosial bagi masyarakat banyak.

Analisis tanggungjawab pelaku bisnis terhadap dampak lingkungan dapat dimengerti bahwa: (1) Dokumen Amdal adalah dokumen yang mendasari lahirnya rekomendasi layak atau tidaknya suatu rencana usaha bagi pelaku bisnis dan akan dijadikan dasar penyelidikan beban tanggungjawab lingkungan hidup, apabila usaha tersebut ber dampak negatif bagi lingkungan hidup; (2) Amdal adalah dokumen janji pelaku bisnis yang akan dilakukan dan wajib ditepati dalam pelaksanaannya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa munculnya dampak besar dan penting atau terciptanya keadaan disharmonis lingkungan hidup dari usaha pelaku bisnis yang telah mendapatkan rekomendasi Amdal dan atau izin HO, sesuai dengan rencana pada dokumen Amdal atau sesuai dengan rencana kegiatan pada saat permohonan izin HO, maka tanggungjawab akibat dari pengelolaan lingkungan hidup ada pada pemberi izin atau pelaku bisnis bukan tanggung gugat.

I. Pendahuluan

Korelasi antara variabel "pelaku bisnis" dengan variabel "pengelolaan lingkungan hidup" dalam satu pokok bahasan, akan mudah diketahui posisi "pelaku bisnis" sebagai variabel pengaruh (*dependent*) dan "pengelolaan lingkungan hidup" sebagai variabel yang dipengaruhi (*independent*) dan hal ini tidak mungkin terjadi sebaliknya. Sehingga pelaku bisnis pada segala tingkatan dan jenisnya dianggap bertanggungjawab terhadap pengelolaan lingkungan hidup, walaupun saat ini dengan lahirnya Undang-undang No.3 Tahun 2014 tentang perindustrian membuka kemungkinan tanggungjawab ada pada badan atau pejabat penentu kebijakan.

Pernyataan ini hampir di amini oleh masyarakat secara luas, sebagaimana tanggapan masyarakat pada kasus Lapindo, *Newmoon*, *Freepot* serta kasus lain. Kesimpulan ini didasarkan bahwa pelaku bisnis dianggap secara langsung sebagai musabab yang paling dekat dengan resiko negatif pada pengelolaan lingkungan hidup. Dari asumsi inilah sanksi administratif (*reparatoir*), sanksi perdata (ganti rugi), sanksi pidana (*Condemnatoir*) dibebankan pada pelaku bisnis.

Fenomena membebankan tanggungjawab kepada pelaku bisnis atas resiko negatif pada pengelolaan lingkungan hidup tersebut, perlu dikaji secara mendalam guna mendapatkan pembebanan secara proporsional, mengingat pembebanan tersebut hanya melakukan analisis dengan memotong bagian "hilir" dari rangkaian kausalitas yang terjadi dan yang paling mudah diamati secara indrawi hubungan kausalitasnya.

Pada artikel ini ingin melihat tidak hanya pada hilirnya saja, tetapi juga ingin melakukan analisis pada tingkat yang lebih "hulu" dari rangkaian kausalitas yang terjadi. Boleh jadi kalau dilihat dari hulunya, yang seharusnya bertanggungjawab terhadap resiko negatif bukan pada pelaku bisnis, tetapi ada pihak lain yang seharusnya bertanggungjawab. Dari perspektif perizinan serta pendekatan yuridis normatif akan banyak mewarnai dalam melakukan analisis pertanggungjawaban ini.

Melakukan analisis hubungan kausalitas terhadap sesuatu hal, akan menjadi kurang bijak apabila hanya memperhatikan irisan rangkaian panjang hubungan kausalitas tersebut pada bagian hilir dengan mengesampingkan bagian hulunya. Membebankan pertanggungjawaban pada pelaku bisnis terhadap resiko pengelolaan lingkungan hidup, adalah hanya memotong rangkaian hubungan kausalitas variabel hilirnya saja. Mengaitkan legalitas usaha dengan kegiatan usaha pelaku bisnis adalah

merupakan sesuatu yang tidak terpisah, bahkan terdapat hubungan kausalitas yang sangat erat dan langsung. Karena keberadaan legalisasi kegiatan bisnis itu, merupakan hasil analisis badan atau pejabat yang berwenang terhadap rencana kegiatan usaha yang akan dilakukan oleh pelaku bisnis, sehingga pejabat pemerintah melakukan legalisasi, sebagaimana "izin usaha industri" atau "ditolaknya permohonan izin melakukan usaha".

Topik kajian ini telah meletakkan pelaku bisnislah yang harus bertanggungjawab terhadap pengelolaan lingkungan hidup? Betulkah pelaku bisnis sebagai pihak yang bertanggungjawab? Pelaku bisnis yang mana, apakah pihak produsen, marketing atau demi konsumen? Ataukah pihak yang menerbitkan legalisasi yang harus bertanggungjawab dalam pengelolaan lingkungan hidup? Bukankah kegiatan bisnis melakukan usaha karena ada legalisasi pejabat yang berwenang? Bukankah pejabat tersebut mengeluarkan atau tidak mengeluarkan legalisasi, didasarkan dari hasil analisis berdasar aturan hukum yang ada, sehingga dikabulkan atau tidaknya permohonan legalisasi tersebut? Bukankah *regeling* sebagai dasar diterbitkannya legalisasi telah dirumuskan dengan tujuan menciptakan kesejahteraan dan mendukung mewujudkan pelestarian lingkungan hidup?

Analisis bahasan ini disamping melakukan pendekatan yuridis normatif juga merespon perkembangan regulasi baru dalam perindustrian dengan kelahiran UU. No.3 Tahun 2014 sebagai pengganti UU. No.5 Tahun 1984, yang telah menetapkan bahwa "pembangunan nasional di bidang ekonomi dilaksanakan untuk menciptakan struktur ekonomi yang mandiri sehat dan kukuh dengan menempatkan pembangunan industri sebagai penggerak utama". Untuk itu penting diamati bagaimana konsep pertanggungjawaban industriawan terhadap pengelolaan lingkungan hidup pada undang-undang baru ini?

II. Perizinan Dan Legalisasi Usaha Bisnis

Konsep negara hukum Indonesia, bukanlah konsep yang terpisah dengan perkembangan konsep negara hukum lainnya, tetapi merupakan produk yang diilhami oleh konsep negara hukum konsep *welfare state*, *rechtstaats*, ataupun *the rule of law*¹.

¹ Phillipus M. Hadjon, 1987, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Bina Ilmu, hal 25: "Seringkali orang mempertanyakan apakah Indonesia adalah negara-hukum. Dengan menggunakan kriteria atau

Dengan demikian konsep kesejahteraan yang dikonsepsikan oleh UUD 1945 juga tidak terlepas dari pengertian dan perkembangan kesejahteraan pada negara kesejahteraan *welfare state*, *rechtstaats*, ataupun *the rule of law*.

Meletakkan *welfare state* sebagai pilihan dalam menentukan arah negara Indonesia kedepan, berarti perkembangan konsep negara tersebut akan ikut mewarnai konsep negara hukum Indonesia, baik dari awal filosofi kelahiran, pemikiran awal dan perjalanan *welfare state* sebagai negara hukum modern. Hal ini juga konsep kesejahteraan ternyata banyak mempengaruhi konsep kehidupan negara pada konsep UUD 1945, walaupun dalam perkembangan kedepan antara konsep negara hukum, baik *the rule of law* ataupun *rechtsstaat* akan banyak berpengaruh pada dinamika kehidupan bernegara Indonesia.

Konsep keterlibatan pemerintah dalam segala urusan sosial, dalam rangka kepentingan seluruh rakyat adalah menandai lahirnya negara hukum *Welfare state*. Sejak munculnya turut serta negara secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, sehingga ruang lingkup tugas pemerintah menjadi semakin luas, yang oleh Lemaire digambarkan bahwa Administrasi negara disertai tugas *bestuurszorg*, yang meliputi segala lapangan kemasyarakatan dimana turut serta pemerintah secara aktif dalam pergaulan manusia, dirasa perlu².

Untuk mewujudkan tugas tersebut, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk bertindak atas dasar inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan soal-soal penting dan genting yang timbul diluar prediksi administratif dan peraturan hukum penyelesaiannya belum ada. Kemerdekaan yang diperlukan oleh administrasi negara itu, menjadi konsekwensi turut sertanya pemerintah dalam kehidupan sosial, terkenal dengan nama "*freies Ermessen*" (bahasa German) dan "*pouvoir discretionaire*" (bahasa Perancis).³

Kemerdekaan yang dimiliki oleh eksekutif atau administrasi negara dalam turut serta dalam kegiatan masyarakat, dengan tujuan akhir terciptanya kesejahteraan masyarakat, bukan berarti tanpa batas, tetapi harus tetap dihindari terjadinya tindakan *detournement de pouvoir*, *willekeur* ataupun *on wet atigedaad*.

elemen-elemen "*rechtstaats*" atau "*the rule of law*" sampailah orang berkesimpulan bahwa Indonesia adalah negara hukum"

² Utrecht dan saleh Djidang,, hal. 8

³*ibid*, hal. 9

Negara hukum modern, dengan *freies ermessen* yang secara atributif dimiliki pemerintah, sebagai sarana menunaikan tugas dalam menciptakan kesejahteraan umum bagi masyarakatnya. Sikap aktif Negara tersebut didasarkan perannya menciptakan kesejahteraan umum bagi masyarakatnya. Sedang peran yang melengkapinya, maka negara wajib juga memberi perlindungan hukum bagi rakyatnya, sebagaimana disampaikan oleh Phillipus M. Hadjon⁴, dengan dikenalnya peristilahan *rechtsbescherming van de burgers tegen de overheid* yang dalam kepustakaan bahasa Inggris disebutkan sebagai, *legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*, atau perlindungan yang diberikan negara kepada rakyatnya, atas tindakan pemerintahan.

Dengan demikian negara, sepihak berperan menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya, sementara di pihak lain Negara juga harus memberikan perlindungan terhadap rakyat atas tindakan penguasa. Dengan demikian tujuan dan peran negara dalam mewujudkan: keadilan, perdamaian, ketenteraman, keamanan, dan jaminan bagi warganya diaktualisasikan dalam bentuk instrumen lembaga perizinan. Mengingat bahwa lembaga perizinan adalah merupakan instrumen terakhir hasil aktualisasi dari maksud dan tujuan *regeling* di undangkan.

A.Perizinan

1).Perizinan dan Lembaga Perizinan

Perizinan adalah lembaga yuridis dan sekaligus juga sebagai lembaga sosial, yang keberadaannya merupakan bagian dari bangunan dan alat perlengkapan masyarakat dalam menjamin kebutuhan bersama, yang berpuncak pada terwujudnya kesejahteraan sosial bagi masyarakat banyak.

Regeling perizinan dan perizinannya adalah merupakan derivasi tujuan negara kesejahteraan, yang berujung pada terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakatnya. Untuk itu pada tahap aktualisasi hukum abstrak menjadi hukum konkret sampai pada tahap lahirnya perizinan adalah dalam kerangka mewujudkan tujuan *regeling*nya. Maka setiap muncul in- konsistensi dalam aktualisasinya harus terdeteksi oleh publik secara melembaga dan tersedianya mekanisme kontrol, serta pertanggung jawaban pada setiap penyimpangan dari tujuan hukumnya.

Aktualisasi tujuan hukum perizinan, akan menampakkan secara riil dalam bentuk instrumen prasyarat dan syarat yang menyertai perizinan. Munculnya instrumen

⁴ Phillipus M. Hadjon, op.cit, hal 1

tersebut harus bersifat rasional, bila ditarik kebelakang kepada hukum abstraknya, mengingat hukum harus bersifat masuk akal atau logis normatif. Teraktualisasinya aturan hukum abstrak dalam bentuk instrumen untuk mencapai maksud dan tujuannya perizinan adalah bagian hilir tempat berlabuhnya seluruh maksud dan tujuan hukum. Kompleksitas instrument aktualisasi maksud dan tujuan perizinan, sering terkesan sebagai penghambat usaha kegiatan pelaku bisnis. Jenis perizinan di negara Indonesia sedemikian banyaknya, sehingga Waller dan Waller menamakan Indonesia sebagai *een vergunningenland* (negara perizinan)⁵

Perizinan bila dilihat sebagai lembaga yuridis formal, maka perizinan adalah sebagai produk hukum penguasa yang bersifat unilateral, guna mengatur aktivitas warganya dalam bidang tertentu. Pencegahan akan munculnya keadaan yang merugikan, akan dipakai dasar pertimbangan dalam menentukan dikabulkan atau tidaknya permohonan izin aktivitas tertentu. Ditolaknya permohonan atau dikabulkannya permohonan atau dicabutnya izin di dasarkan pada pertimbangan yang bersifat normatif dan hukum positif telah mengatur secara rinci kriteria yuridis dari materi perbuatan yang boleh atau dilarang oleh hukum.

Berbeda bila dilihat dari sudut pandang sosiologis, yang melihat perizinan sebagai lembaga sosial yang keberadaannya dalam rangka memenuhi kebutuhan mendasar bagi masyarakatnya. Karena institusi sosial diberikan pengertian: sebagai suatu sistem hubungan sosial yang menciptakan keteraturan dengan mendefinisikan dan membagikan peran-peran yang saling berhubungan di dalam institusi⁶.

Perizinan sebagai lembaga, oleh Syahrani Basyah menjelaskan bahwa: Izin merupakan suatu sistem, yang sus-sub sistemnya berhubungan satu dengan lainnya yang merupakan satu kesatuan atau paket, yang meliputi fungsi pemberi izin, ruang lingkup izin, serta prosedur izin⁷. Izin sebagai lembaga, juga akan terjadi pembagian peran dalam masyarakat atas masing-masing subsistem, dengan puncaknya pada terciptanya kehidupan bersama yang penuh keteraturan. Institusi sosial, dalam mencapai perannya, terdapat instrumen yang terdiri dari: aturan hukum, prosedur dan praktis, dan ⁸ kebudayaan berperan sebagai bingkai dengan mengalirkan nilai-nilai ke dalam institusi, yang dapat berupa : (1) nilai;(2) kaidah; (3) peran dan; (4) organisasi.

⁵ Siti Sundari Rangkuti, hal 193

⁶ Satjipto Raharjo, halaman 74

⁷ Ahmad Gunaryo, 2001, Hukum Birokrasi dan Kekuasaan di Indonesia ,jakarta, hal. 80

⁸ Satjipto Raharjo, op cit, hal 74

Atau bila memakai hasil analisis Sumaryana⁹, tentang ajaran Thomas Aquinas, maka: Hukum dan moral harus berkaitan satu sama lain, sebab ke duanya memerintahkan muatan aktual hukum buatan manusia¹⁰.

Perizinan sebagai lembaga sosial berperan sebagai subsistem sosial dengan berbagai nilai, kaedah, peran dan organisasi tersendiri, maka setiap muncul ketidak teraturan dalam kehidupan atau menyimpang dari kepentingan lembaga, akan memunculkan upaya kelembagaan untuk kembali pada kondisi ketertiban dan keteraturan.

Komunikasi dengan berbagai tata-nilai, kaidah, peran serta organ lain seharusnya dihindari munculnya konfrontasi. Sebagaimana disampaikan Mayhew, yang dikutip Roger Cotterrel, hukum harus ditafsirkan sedemikian rupa sehingga konfrontasi dapat dihindari, mengingat konfrontasi pada herarki normatif akan berakibat kestabilan dan keharmonisan masyarakat dapat terganggu, untuk itu diperlukan kemampuan untuk konpromi dan dalam menghindari konfrontasi¹¹.

Hal ini dengan mudah disaksikan adanya ketidak harmonisan hubungan antara hukum positif dengan kenyataan hukum yang ada, menngingat hukum positif tampil dalam bentuknya yang khas, yaitu otonom, publik, dan positivis¹². Tampilan otonomi hukum modern meliputi substansi, institusi, metodologi dan okupasi. Sikap otonom dan positivis tidak mampu mengakomodasi kemauan subyek pendukungnya dan mereduksi berbagai faktor dalam lingkungan habitatnya. Bila ternyata hukum positif bersifat tidak aspiratif dan tidak memfasilitasi kehidupan masyarakatnya, maka masyarakat berusaha untuk "menemukan jalannya sendiri dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapinya"¹³

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa keberadaan lembaga perizinan tidak hanya sebagai lembaga yuridis formal, tetapi juga merupakan institusi sosial, yang keberadaannya merupakan bagian dari bangunan dan alat perlengkapan masyarakat dalam rangka menjamin kebutuhan bersama, yang berpuncak pada keteraturan serta kesejahteraan warganya. Lembaga perizinan juga merupakan

⁹ William M Evan, 1990: 48. Termuat dalam bukunya Raharjo Satjipto. Sosiologi Hukum Perkembangan Metoda dan Pilihan Masalah, 2002, Solo, hal 74

¹⁰ E. Sumaryono., hal. 184

¹¹ Roger Cotterrel, hal. 97:" It sought compromise and consensus and avoided confrontation wherever possible".

¹² *ibid.*

¹³ Karl Renner, dalam Vilhelm Auber (ed), Sociology of law, 1969: 44. Dalam bukunya Satjipto Raharjo, *ibid.*, hal 50.

subsistem sosial dengan berbagai nilai, kaedah, peran dan organisasi tersendiri, maka setiap muncul ketidak teraturan dan penyimpangan akan menimbulkan munculnya gerakan atau upaya kelembagaan untuk kembali pada kondisi ketertiban dan keteraturan.

2). Perizinan dan Hukum Positif.

Dianutnya positivisasi lembaga perizinan di Indonesia yang potret pengaturannya digambarkan sebagai piramid yang puncaknya UUD 1945 yang berisi konsep kesejahteraan sebagai paradigmanya dan teraktualisasi exelondibawahnya pada tingkat *regeling*, *beschikking* ataupun *social meaning*.

Positivisme hukum menyediakan titik awal alami bagi pembahasan sistem hukum. Hal ini merupakan ciri sentral bagi image hukum positivis, sehingga tidak mengherankan bila pandangan tentang sistem hukum adalah pandangan yang paling di pahami dalam teori hukum ini. Teori ini lebih menekankan pada institusi manusia dalam menentukan hukum¹⁴. Positivis melihat bahwa hukum itu sebagai fenomena manusia dan sosial, bukan merupakan sesuatu yang suci. Yang oleh Betham, yang dikutip oleh Charles Sampford yang menekankan bahwa hukum merupakan perintah dari kedaulatan politik (bukan kedaulatan Tuhan atau alam)¹⁵. Dengan demikian kelahiran hukum tidak pernah bersifat netral, tetapi penuh dengan berbagai kepentingan politis dari pemegang kedaulatan politik pada masanya.

Fakta sosial perkembangan kaum positivis, merupakan aktivis institusi legislatif tertentu yang menjadi sumber tunggal bagi hukum dan menghasilkan hukum. Bila dilihat dari substansi hukum, maka didalamnya terdapat elemen aturan dan norma, yang pada perkembangan awalnya bermula dari perintah seseorang secara riil, kemudian dilembagakan, dipersonalkan, dipsikologikan yang pada bagian akhir tidak dideskripsi dalam bentuk perintah, tetapi dalam bentuk aturan norma. Tata norma hukum digambarkan dalam bentuk struktur piramid dengan satu norma atau aturan kunci di bagian atasnya dan digabungkan dengan aturan yang lain, dalam satu bangunan piramid secara utuh¹⁶.

Gambaran hukum dalam konsepsi hukum positif adalah merupakan rangkaian sistem yang berinduk pada hukum dasar tertentu, yang secara konsisten akan

¹⁴Charles Sampford, 1889, *The Disorder of Law*, New Yorg, hal. 24

¹⁵*ibid*, hal. 24.: "Who insisted that law was the command of a political sovereign (rather than God, nature or reason)".

¹⁶*ibid*, hal. 25." The Structures have tended to the pyramidal with one key norm or rule at the top linked to other rules.

dipedomani oleh aturan hukum lain, yang ada dibawah strukturnya. Positivisme hukum yang lebih mendahulukan aspek kepastian hukum telah didakwa sebagai penyebab timbulnya karakter hukum yang bersifat koersif dan represif, dan kurang responsif sesuai tuntutan zamannya.¹⁷ Aliran positivisme dalam pertumbuhannya telah banyak melakukan koreksi dengan lahirnya doktrin baru, yang ajaran hukumnya lebih berorientasi pada kebenaran konteks sosial dari pada kebenaran teks-teks yang normatif-positivistis¹⁸.

Dengan kritikan dan berbagai tawaran pandangan baru, mengajak para praktisi dan pemikir hukum untuk melakukan kajian-kajian non yuridis yang nomologis sifatnya. Kajian semacam akan berguna dalam memperbaharui dan memutaakhirkan norma hukum dalam lembaga perizinan, yang dapat dilakukan dengan pembentukan aturan perundangan barudan atau lewat interpretasi baru yang teleologis atas produk perundang-undangan yang masih berlaku¹⁹.

Ajaran positivisme pada konsepsi lembaga perizinan di Indonesia tergambar sebagai bangunan sistem yang saling terkait, saling memperkuat sebagaimana bangunan piramide yang keseluruhan sub sistemnya bernaung dalam satu payung norma atau aturan hukum yang lebih besar, sebagaimana disampaikan Charles Samford²⁰ dengan mensitir pernyataan Ackoff dan Laszlo, yang mensyaratkan: *Pertama*, relasi harus membentuk jaringan di mana setiap elemen dihubungkan secara langsung maupun tak langsung satu sama lain. *kedua*, bahwa jaringan harus menyesuaikan beberapa pola atau perintah²¹.

Positivisme hukum akan semakin lengkap bila disampaikan pula ajaran hukum murni dari Hans Kelsen. Yakni teori: (1) ajarannya tentang hukum yang bersifat murni, yakni hukum harus dibersihkan dari anasir yang tidak yuridis seperti etis, sosiologis, politis dan sebagainya dan; (2) yang berasal dari muridnya Adolf Merki adalah *Stufenbau des recht*.

Hukum secara anatomis, mensyaratkan konsistensi antar elemen aturan beserta aktualisasinya, merupakan jaringan saling mengait satu dengan yang lain, dan

¹⁷Soetandyo Wignjosebroto, hal . 191. "Holmes mengatakan bahwa hukum itu walaupun memang berproses sebagai logika , namun dalam kehidupannya yang nyata, hukum itu bukanlah lagi sebuah silogisme logika. Dalam kehidupan yang nyata, hukum adalah suatu kenyataan yang hanya bisa dijumpai dalam pengalaman manusia sehari-hari."

¹⁸*ibid*, hal. 191

¹⁹*ibid*, hal. 192

²⁰ CharlesSamford, op cit, hal.15

²¹*ibid*, hal. 15

penyimpangan adalah bertentangan dari hakekat lembaga perizinan, yang hal ini dapat terjadi pada tingkat: *Regeling*, maupun *Beschikking*. Bila dalam jaringan piramida aturan perizinan terdapat atau ditemukan jalinan yang disharmonis atau tidak sinkron, maka akan berakibat tujuan hukum perizinan akan menuju satu titik diluar tujuan hukum itu sendiri.

B. Social Meaning dan Pertanggungjawaban birokrasi.

Kemampuan positivisasi perizinan dalam kehidupan sosial akan mendapatkan pemaknaan dan hal tersebut akan berhubungan dengan pertanggungjawaban birokrasi pemegang otoritas perizinan.

1). Perizinan dan Social Meaning

Perizinan, sebagai institusi sosial dalam proses peran dan aktivitasnya selalu bergesekan dengan berbagai institusi dan subsistem lain, yang oleh skema aktivitas Parson, sebagaimana telah dikutip oleh George Ritzer, yang dapat berupa: *Environment ultimate reality, Cultural system, Social system, Personality system, Behaviory organism, Environment of action physical-organic environment*²². Untuk itulah dalam perjalanannya lembaga perizinan bila tidak berhasil melakukan *adaptation, goul attainment, integration, latency* maka akan mengakibatkan *dysfunction, anomie*, atau *deviance*.

*The Social Meaning of law*²³ diberikan oleh hukum melalui kontak dengan lingkungan sosial di mana hukum diterapkan, sesuai juga dengan konsep *Holmesian Dictum*²⁴ dari Oliver Wendell Holmes, yang mengatakan bahwa: "*the life of the law has not been logic but experience*". Bila nilai perubahan, penyimpangan atau pemaknaan yang ada, telah jauh dari tujuan hukum diciptakan, maka dapat dimaknai bahwa: hukum tersebut telah tidak mampu memfasilitasi interaksi antar anggota masyarakatnya.

Oliver Goldsmith, yang dikutip Roger Cotterrel²⁵ mengatakan bahwa: hukum menindas yang miskin dan yang kaya menguasai hukum. Dengan demikian aturan perundangan adalah alat legalisasi kelas, yakni kelas yang kuat untuk menekan kelas lemah. Sedang Thomas Aquinas berpendapat bahwa teori atau konsep hukum berperan sebagai kontrol terhadap penerapan hukum. Penyimpangan dapat saja

²² George Ritzer, 1996, *Sociological Theory*, Fourth edition, The McGraw-Hill Companies, inc, Toronto, hal. 241

²³ Satjipto Raharjo, op. cit, halaman. 111

²⁴ *ibid.*, halaman. 110

²⁵ Roger Catterrel, op cit, hal. 116. : "Law grind the poor and richmen rule the law"

dibaca sebagai ketidak mampuan hukum untuk memfasilitasi kebutuhan masyarakat tetapi dalam tinjauan normatif akan dipandang sebagai penyimpangan yang perlu dilakukan tindakan *law enforcement* seperlunya.

2). Perizinan dan Pertanggungjawaban Birokrasi.

Peran Negara dalam perizinan adalah untuk menciptakan kesejahteraan bagi warganya, sementara di pihak lain Negara juga harus memberikan perlindungan hukum terhadap warganya atas tindakan penguasa.

Bagaimana perizinan memberikan perlindungan pada kepentingan masyarakat banyak? Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa *regeling* perizinan di Indonesia adalah manifestasi tujuan negara dalam menciptakan kesejahteraan warganya, maka apabila *regeling* ditegakkan masyarakat secara umum akan mendapatkan perlindungan dan kesejahteraan sesuai tujuan hukum. Apabila *regeling* ditegakkan tidak berujung pada pencapaian tujuan negara, maka kemungkinan terjadi inkonsistensi pada tahapan aktualisasi *regeling* peraturan perundangdibawahnya sampai pada tingkat *beschikking*, yang dilakukan oleh pejabat pemegang otoritasnya. Permasalahannya kemudian muncul, bagaimana pertanggungjawaban birokrasi dalam pembentukan produk penetapan tersebut.

Negara hukum modern (*welfare states*), secara konstitusional berperan memberikan perlindungan hukum kepada seluruh warganya, yakni menjamin ketersediaan perangkat hukum, lembaga pelindung, juga terbukanya prosedur penggunaan hak perlindungan tersebut.

Konsep perlindungan hukum yang disediakan oleh negara hukum *Rechtsstaat* maupun *The rule of law* saat ini sudah tidak relevan lagi untuk dipertentangkan, mengingat semakin cairnya hubungan saling mempengaruhi antara keduanya. Sebagaimana yang disampaikan oleh Phillipus. M. Hadjon²⁶, bahwa negara hukum *rechtsstaat* telah berkembang dari konsep negara hukum "*Liberaal democratische rechtsstaat*" bergeser menjadi "*Sociale rechtsstaat*"

Sedang pada konsep *The rule of law* dan perbedaannya *sociale rechtsstaat*, dapat dilihat pada pendapat A.V.Dicey, yang telah dikutip oleh Phillipus M. Hadjon²⁷, kutipan yang sama juga dilakukan oleh Donald A. Rumokoy²⁸, yang dikutip dari buku A.V. Dicey

²⁶ Phillipus M. Hadjon, op.cit., hal. 78-82

²⁷ *ibid*, hal. 178-82

²⁸ Donald A. Rumokoy, 2001, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, hal 8, Baca: Kalau di Eropa kontinental berkembang konsep negara hukum (*rechtstaat*),

yang berjudul "*Law and the Constitution*" yang memiliki tiga arti: *pertama*, supremasi absolut atau predominasi dari "*regular law*" untuk menentang pengaruh dari "*arbitrary power*" dan meniadakan ke sewenang-wenangan, prerogatif atau "*discretionary authority*" yang luas dari pemerintah. *Kedua*. Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada "*ordinary law of the land*" yang dilaksanakan oleh "*ordinary court*", ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada diatas hukum, baik pejabat atau warga negara biasa berkewajiban mentaati hukum yang sama; tidak ada peradilan administrasi. *Ketiga*. Konstitusi adalah hasil dari "*the ordinary law of the land*" bahwa hukum konstitusi adalah bukanlah sumber tetapi konsekwensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Dari kutipan tersebut, baik *rechtsstaat* atau negara hukum *the rule of law*, sama-sama berperan memberikan perlindungan yang terbaik pada warga negara dan penduduknya, walaupun dengan konsep perlindungan yang awalnya berbeda, saat ini sedang bergerak untuk terjadi hubungan saling mempengaruhi antara satu dengan yang lain.

Konsep Kranenburg tentang tanggungugat negara, sebagaimana telah dikutip oleh Phillipus M. Hadjon²⁹ sebagai berikut: *pertama*, konsep negara sebagai lembaga kekuasaan, maka tidak ada tanggungugat negara; *Ke dua*, Konsep sebagai *fiscus*, maka ada tanggungugat negara; *Ketiga*, konsep yang mengetengahkan kriteria sifat hak, apakah suatu hak dilindungi oleh hukum publik atau hukum privat; *Ke empat*, konsep yang mengetengahkan hukum yang dilanggar; *Ke lima*, konsep yang mendasarkan pada perbuatan melawan hukum sebagai dasar untuk menggugat negara; *Ke enam*, konsep yang memisahkan antara fungsi dengan pelaksanaan fungsi; *Ke tujuh*, konsep yang mengetengahkan suatu asumsi dasar bahwa negara dan alatnya berkewajiban memperhatikan tingkah laku yang normal.

Dari konsep tentang dapat atau tidaknya negara sebagai tanggungugat atas perbuatannya, dalam rangka memberikan jawaban atas persoalan tersebut, maka

maka di Inggris berkembang konsep yang dinamakan *Rule of Law*. *Rule of Law* menjadi amat populer oleh uraian A.V. Dicey dalam bukunya yang berjudul "*Law and the Constitution*" (1952) Dalam buku itu beliau mengatakan bahwa unsur-unsur *Rule of Law* mencakup: (a) Supremasi aturan hukum (*supremase of law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum; (b) Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*), dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun pejabat); (3) Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

²⁹ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan*, op.cit., hal 108

sebuah negara harus dilihat lebih dahulu tentang bagaimana konsep dasar yang diikuti oleh negara itu sendiri. Dapat dan tidaknya negara digugat sangat bergantung pada konsepsi kekuasaan dalam negara itu sendiri. Berbagai pertanyaan yang harus mendapatkan jawaban dalam rangka mengetahuinya, diantaranya tentang: hubungan antara kekuasaan dengan negara; hubungan antara kekuasaan, hukum dan kehendak negara; batas kekuasaan negara dan tingkat toleransi publik terhadap peran dan fungsi negara.

III. Perizinan, Andal Dan Pertanggungjawab

a. Perizinan dan Andal

Bagi pembisnis, pengusaha atau wirausahawan, baik dalam bentuk perorangan maupun badan hukum, dalam melakukan kegiatannya senantiasa berupaya bagaimana usahanya dapat berjalan secara lancar tanpa ada gangguan dan juga mendapatkan perlindungan hukum. Perlindungan hukum akan diperoleh apabila jenis, cara, dan subyek usaha yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan atau tidak melanggar aturan hukum yang berlaku.

Negara secara konstitusional berkewajiban untuk memberikan perlindungan setiap usaha yang dilakukan oleh masyarakatnya. Untuk mewujudkan peran dan tujuan tersebut dilakukan dengan membuat berbagai regulasi usaha. Berbagai *regeling* itulah negara menentukan usaha yang bagaimana, yang seharusnya dilakukan. Bagi usaha yang memenuhi ketentuan hukum yang berlaku maka akan mendapatkan legalisasi dan sebaliknya yang tidak memenuhi ketentuan hukum maka tidak mendapatkan legalisasi.

Usaha yang mendapat legalisasi, akan menjadikan negara memiliki kewajiban memberikan perlindungan keberlangsungan usaha tersebut. Sebaliknya usaha yang tidak mendapatkan legalisasi negara harus dicegah keberlanjutan usaha tersebut. Legalisasi usaha dengan spesifikasi tertentu inilah yang disebut izin dari negara. Rencana usaha karena memenuhi kriteria tertentu yang ditentukan oleh ketentuan hukum maka disebut usaha yang legal, sedang yang tidak memenuhi maka disebut usaha illegal.

Konsep dasar perizinan didasarkan pada asumsi bahwa alam dengan lingkungan hidupnya, pada dasarnya merupakan ekosistem yang harmonis. Sementara setiap usaha yang dilakukan oleh manusia cenderung berpotensi merubah dari keadaan ekosistem harmonis menjadi disharmonis. Untuk itulah setiap usaha manusia

dianggap legal apabila dilakukan selama usaha tersebut memenuhi prasyarat tertentu sesuai dengan aturan perundangan dan yang mampu mempertahankan ekosistem lingkungan hidup yang harmonis.

Semua rencana usaha yang akan dilakukan oleh pelaku bisnis, ketentuan *Hinder Ordonantie* menyatakan dilarang untuk dilakukan, kecuali mendapat izin (pasal 1 HO). Yakni prasyarat tertentu yang menggambarkan adanya jaminan bahwa usaha yang dimohonkan izin mampu melestarikan lingkungan hidup. Apabila secara prediktif usaha tersebut tidak menjamin menciptakan pelestarian lingkungan hidup, maka paling maksimum permohonan izin HO ditolak atau diberikan izin HO sementara atau dengan masa tertentu sebagai masa percobaan dengan disertai syarat yang menyertai izin.

Sedangkan rencana usaha yang berpotensi menimbulkan dampak besar dan penting, maka permohonan dan rencana usahanya harus disertai dokumen Andal. Andal (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 diberi pengertian: kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan di Indonesia. Dengan dokumen Andal tersebut perencanaan suatu proyek diperkirakan akan memberikan pengaruh terhadap lingkungan hidup di sekitarnya, baik pada aspek abiotik, biotik dan kultural.

Diantara fungsi Andal adalah:

- a) Bahan bagi perencanaan pembangunan wilayah
- b) Membantu proses pengambilan keputusan tentang kelayakan lingkungan hidup dari rencana usaha dan atau kegiatan
- c) Memberi masukan untuk penyusunan disain rinci teknis dari rencana usaha dan atau kegiatan
- d) Memberi masukan untuk penyusunan rencana pengelola dan pemantauan lingkungan hidup
- e) Memberi informasi bagi masyarakat atas dampak ditimbulkan dari suatu rencana usaha dan atau kegiatan
- f) Awal dari rekomendasi tentang izin usaha
- g) Sebagai *Scientific Document* dan *Legal Document*
- h) Izin Kelayakan Lingkungan

- i) Menunjukkan tempat pembangunan yang layak pada suatu wilayah beserta pengaruhnya
- j) Sebagai masukan dengan pertimbangan yang lebih luas bagi perencanaan dan pengambilan keputusan sejak awal dan arahan atau pedoman bagi pelaksanaan rencana kegiatan pembangunan termasuk rencana pengelolaan lingkungan dan rencana pemantauan

Sedang materi dokumen tersebut merupakan hasil kajian kelayakan lingkungan hidup dan merupakan bagian integral dari kajian kelayakan teknis dan finansial-ekonomis. Selanjutnya dokumen Andal inilah merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan ijin usaha tertentu dari pejabat berwenang memberikan izin. Dokumen ANDAL terdiri dari beberapa dokumen yakni:

- a) Kerangka Acuan ANDAL (KA-ANDAL), adalah ruang lingkup kajian analisis mengenai dampak lingkungan hidup yang merupakan hasil pelingkupan.
- b) Dokumen Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL), adalah telaah secara cermat dan mendalam tentang dampak besar dan penting suatu rencana usaha dan/atau kegiatan.
- c) Dokumen Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL)
- d) Dokumen Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL)

Apabila hasil analisis *Scientific Document* dan *Legal Document* Andal menghasilkan simpulan kelayakan lingkungan hidup dari rencana usaha dan atau kegiatan, maka secara konsep perencanaannya Andalnya akan mendapatkan izin kelayakan lingkungan hidup. Dengan demikian izin diperoleh atau tidak diperoleh adalah berdasar hasil analisis dokumen Andal tersebut. Sepadan dengan izin ini adalah Izin HO, yang diperuntukkan bagi suatu rencana usaha yang tidak berdampak besar dan penting. Kelahiran Izin HO dan izin kelayakan lingkungan hidup adalah merupakan hasil analisis rencana kegiatan usaha, yang memenuhi kriteria normatif sesuai dengan aturan perundangan yang mendasari izin tersebut dikeluarkan. Dengan demikian kegiatan usahanya apabila dilakukan sesuai dengan dokumen rencana kegiatan Andal, maka secara prediktif kegiatan usaha tersebut mampu melestarikan lingkungan hidup atau tidak berdampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup.

B. Andal dan Pertanggungjawaban

Keberadaan Izin HO atau izin kelayakan lingkungan hidup berkedudukan sebagai prasyarat yang significant dalam mengajukan izin usaha atau kegiatan pelaku

bisnis tertentu. Sebagaimana pasal 101 UU. No.3 Tahun 2014 "(1)Setiap kegiatan usaha Industri wajib memiliki izin usaha industri". Dengan demikian legalisasi kegiatan usaha industri apabila telah diperolehnya Izin HO atau izin kelayakan lingkungan hidup dari rencana kegiatan yang dilakukan. Badan atau pejabat negara yang telah melakukan analisis rencana kegiatan pelaku bisnis dan berkesimpulan kegiatan tersebut layak atau berkeyakinan bahwa kegiatan yang dimohonkan legalisasi tidak berpotensi berdampak besar atau penting atau tidak melahirkan keadaan disharmonis pada pelestarian lingkungan hidup.

Untuk itulah kelanjutan pasal 1 tersebut menyebutkan

"(6)Perusahaan Industri yang telah memperoleh izin sebagaimana dimaksud pada ayat (5)wajib:

- a. melaksanakan kegiatan usaha Industri sesuai dengan izinyang dimiliki;dan
- b. menjamin keamanan dan keselamatan alat, proses, hasil produksi, penyimpanan, serta pengangkutan".

Ayat tersebut dapat bermakna bahwa apabila kegiatan usaha dilaksanakan sesuai dengan izinyang dimiliki, secara prediktif usaha yang dilakukan "dipastikan" tidak akan menimbulkan dampak besar dan penting atau tidak akan mengganggu terciptanya pelestarian lingkungan hidup. Kegiatan usaha yang mendapat izin harus dilakukan usaha sebagaimana izin diberikan atau sebagaimana dokumen rencana kegiatan usaha dalam dokumen Andal atau permohonan izin HO. Untuk itulah Andal selayaknya disusun oleh orang yang berkompeten dan memenuhi standart yang tersertifikasi secara berjenjang. Hal ini mengingatkan bahwa rekomendasi kelayakan akan diberikan oleh subyek yang juga terstandarisasi. Sehingga rekomendasi adalah betul-betul jaminan dan didalamnya memuat pertanggungjawaban yang ber acurasi dan *credible*.

A contrario interpretasi dari ayat tersebut dapat dimaknani bahwa apabila kegiatan usaha yang dilakukan oleh pelaku bisnis, tidak sesuai dengan izin yang diberikan atau tidak sesuai dengan perencanaan pada dokumen Amdal, maka keadaan yang terjadi ada diluar tanggungjawab badan atau pejabat yang berwenang mengeluarkan izin. Dalam pelaksanaannya apabila muncul dampak besar dan penting, sehingga terancamnya pelestarian lingkungan hidup maka siapakah yang bertanggungjawab dalam pengelolaan lingkungan hidup? Dan bagaimana apabila

keadaan usaha dilakukan tidak sebagaimana izin diberikan? Bagaimana pertanggungjawabannya?

Dari analisis Pertanggungjawaban pelaku bisnis terhadap pengelolaan lingkungan hidup dari perspektif perizinan, dapat disimpulkan:

Munculnya dampak besar dan penting atau terciptanya keadaan disharmonis lingkungan hidup dari suatu usaha pelaku bisnis yang telah mendapatkan izin Andal dan atau izin HO, dan telah melakukan usaha atau kegiatan sesuai dengan rencana sebagaimana yang ada pada dokumen Andal atau sesuai dengan rencana kegiatan yang dilakukan pada saat permohonan izin HO diajukan, maka tanggungjawab akibat dari pengelolaan lingkungan hidup ada pada pemberi izin. Dengan kata lain pelaku bisnis bukan tanggungjawab atau tidak dapat dibebani tanggungjawab akibat yang terjadi. Hal ini didasarkan pertimbangan sebagai berikut:

- (1) Asumsi yang mendasari analisis ilmiah dokumen Andal adalah sejalan dengan logika keilmuan yang berujung pada simpulan logis dan akurat;
- (2) Apabila hasil uji kelayakan Andal suatu kegiatan usaha direkomendasikan layak dalam pengelolaan lingkungan hidup, maka apabila kegiatan usaha dilakukan sebagaimana dokumen Amdal, maka tidak mungkin akan menghasilkan keadaan yang berdampak besar dan penting bagi lingkungan hidup. Tetapi apabila kenyataannya menghasilkan dampak dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, sementara telah dilakukan sesuai sesuai dengan Andal. Maka terjadinya hubungan tidak logis itu kemungkinan ada pada saat proses analisis yang dilakukan pemberi rekomendasi kelayakan lingkungan hidup. Untuk itu selayaknya pelaku usaha tidak harus bertanggungjawab dalam pengelolaan lingkungan hidup. Penentu rekomendasi kelayakan lingkungan hidup yang seharusnya pihak yang bertanggungjawab.
- (3) Apabila pelaku bisnis melakukan usaha menyimpang dari dokumen Andal dan atau menyimpang dari rencana kegiatan yang disampaikan pada saat permohonan izin HO dan berakibat munculnya dampak besar dan penting atau terganggunya pelestarian lingkungan hidup, maka akibat yang muncul dari kegiatan usaha yang dilakukan pelaku bisnis menjadi tanggungjawab pelaku bisnis.

Dari analisis tanggungjawab pelaku bisnis terhadap dampak lingkungan tersebut dapat dimengerti bahwa dokumen Andal adalah dokumen yang mendasari lahirnya rekomendasi layak atau tidak layak suatu rencana usaha yang diajukan pelaku bisnis

dan akan dijadikan dasar reevaluasi beban tanggungjawab lingkungan hidup, apabila usaha tersebut ber dampak besar dan penting bagi lingkungan hidup. Disamping itu Andal juga merupakan dokumen pelaku bisnis yang terdiri dari Ka-Andal, Andal, RKL, dan RPL adalah janji atau kesanggupan tentang usaha yang akan dilakukan dalam melakukan usaha sebagai pelaku bisnis yang berujung pertanggungjawaban.

DAFTAR PUSTAKA

- Cotterell, Roger. 1984. *The Sociologi of law: An Introduction*. Queen Mary Colege, University of London. Butterworths.
- Donald A. Rumokoy, 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta
- Gunaryo, Ahmad. 2001. *Hukum Birokrasi dan Kekuasaan di Indonesia*. Walisongo Research Institute, Semarang.
- Hadjon, M, Philipus. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi rakyat Di Indonesia*. Bina Ilmu.
- Karl Renner, dalam Vilhelm Auber (ed), *Sociology of law*, 1969
- Raharjo, Satjipto. 2003.. *Sosiologi Hukum Perkembangan Metoda dan Pilihan Masalah*. Muhammadiyah Univercity Pres.
- Rangkuti, Sundari. 1987. Siti. *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*. Disertasi.
- Ritzer, George. 2003. *The Postmodern Social Theory*. Terjemah Muhammad Taufik. Kreasi Wacana. Jogyakarta.
- Ritzer, George. 1996. *Sociological Theory*. The McGraw-Hill Companies, Inc. New York.
- Sampford, charles. *The Disordre of law, A Ctitical of legal theory*. New York. Basil Blackwell.
- Utrecht. 1990. *Pengatar Hukum Administrasi Negara*. Ichtiyar Baru. Jakarta
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum Paradigma, Metoda dan Dinamika Masalahnya*. Huma. Jakarta.