

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara berkembang yang sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan pada berbagai bidang, yang tentunya berkaitan dengan upaya mencapai tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual, ternyata tidak dapat menghindar dari dampak yang timbul dari pelaksanaan pembangunan tersebut.

Salah satu dampak yang timbul dari pembangunan tersebut adalah terjadinya pencemaran atau perusakan lingkungan hidup yang dapat menyebabkan kurang bahkan tidak berfungsinya lingkungan hidup. Sehingga mempengaruhi daya dukung lingkungan hidup, yang pada gilirannya nanti akan menghilangkan peran lingkungan hidup sebagai modal dasar dan faktor dominan pembangunan nasional. Bila keadaan ini terjadi, maka penyebab keadaan tersebut adalah pembangunan yang dilaksanakan tanpa berlandaskan asas-asas pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup yang tercantum di dalam Pasal 3 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu asas tanggungjawab negara, asas berkelanjutan dan asa manfaat.

Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup merupakan cita-cita bangsa Indonesia dan untuk itu telah dilakukan berbagai cara untuk mewujudkannya. Salah satu upayanya adalah dengan membuat peraturan

perundang-undangan beserta peraturan pelaksana yang melengkapinya sebagai norma hukum yang dijadikan pedoman bagi setiap warga negara dalam melakukan kegiatannya.¹⁾

Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup tersebut merupakan salah satu bagian dari tujuan pembangunan lingkungan hidup. Pasal 3 UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPH) menyebutkan bahwa :

Pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggungjawab negara, asas berkelanjutan dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa pada Tuhan Yang Maha Esa.

Ada beberapa bidang produksi atau jenis-jenis usaha atau kegiatan yang dalam proses produksinya menghasilkan dampak penting bagi lingkungan hidup. Dampak penting adalah perubahan lingkungan yang sangat dasar yang diakibatkan oleh suatu kegiatan. Untuk mengadaptasi keadaan ini, dibutuhkan instrumen-instrumen atau sarana-sarana kebijaksanaan dibidang lingkungan untuk menciptakan pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup. Masalah lingkungan hidup tidak selesai dengan pemberlakuan Undang-Undang dan

¹⁾ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi, Airlangga University Press, Surabaya, 2000, hal. 199

menyediakan dana untuk melaksanakannya. Namun perlu ditetapkan dengan cara bagaimana penetapan tujuan dapat dicapai agar ditaati masyarakat.

Salah satu bagian dari pembangunan nasional adalah pembangunan kesehatan yang bertujuan mencapai kemampuan untuk hidup sehat bagi setiap penduduk Indonesia agar tercapai derajat kesehatan yang optimal adalah melalui tindakan promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif.

Pembangunan kesehatan merupakan bagian terpadu dari pembangunan sumberdaya manusia untuk mencapai tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan bangsa yang maju dan mandiri serta sejahtera lahir dan batin. Salah satu ciri bangsa yang maju adalah bangsa yang mempunyai derajat kesehatan yang tinggi.

Pembangunan nasional yang berencana meliputi semua bidang kehidupan. Hal ini jelas memerlukan pengurusan sebaik-baiknya. Tanpa pengelolaan yang baik dengan menerapkan prinsip-prinsip manajemen serta perencanaan, perizinan, pelaksanaan, pengawasan, koordinasi, dan pengendalian secara cepat dan lugas akan menimbulkan pemborosan, kerugian, dan kegagalan pembangunan.

Berkaitan dengan bidang-bidang produksi atau jenis-jenis usaha atau kegiatan yang dalam proses produksinya menghasilkan dampak penting bagi lingkungan, terdapat sarana kebijaksanaan lingkungan yang disebut Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Pasal 1 angka 21 UUPH memberikan definisi AMDAL sebagai 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.

Dalam upaya melestarikan kemampuan lingkungan AMDAL bertujuan untuk menjaga agar kondisi lingkungan tetap berada pada suatu derajat mutu tertentu demi menjamin keseimbangan pembangunan. Peranan instansi yang berwenang memberikan keputusan tentang proses AMDAL sudah jelas sangat penting. Keputusan yang diambil oleh aparatur dalam proses administrasi yang ditempuh pemrakarsa sifatnya sangat menentukan terhadap mutu lingkungan, karena AMDAL berfungsi instrumen pencegahan pencemaran lingkungan.

Dalam mencapai tujuan pembangunan dibidang produksi suatu perusahaan, lingkungan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistim produksi pada setiap perusahaan pada umumnya. Sehingga jika limbah yang dihasilkan dalam proses produksi tidak ditangani atau dialokasikan secara benar, maka sedikit banyak akan menimbulkan berbagai dampak yang merugikan misalnya terhadap tanaman, hewan bahkan manusia. Dengan demikian pembuangan limbah harus ditangani secara cermat sehingga tidak menimbulkan gangguan bagi manusia sekitar perusahaan.

B. Perumusan Masalah

1. Apakah pelaksanaan perizinan pengelolaan limbah cair pada pabrik tekstil PT. Kusuma Sandang Yogyakarta sesuai dengan system perizinan yang berlaku ?

2. Apakah system perizinan tersebut mampu mengendalikan pengelolaan limbah cair dari pencemaran dan perusakan lingkungan hidup ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan perizinan pengelolaan limbah cair pada pabrik tekstil PT. Kusuma Sandang Yogyakarta dengan system perizinan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui kemampuan sistem perizinan mengendalikan pengelolaan limbah cair dari pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis
Dapat menambah serta memperdalam pengetahuan di bidang ilmu hukum khususnya mengenai bidang Hukum Administrasi Negara.
2. Manfaat praktis
Memberikan masukan bagi instansi yang bersangkutan.

E. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Izin dan Perizinan

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, dalam

keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sesuai dengan tujuan orang baik individu maupun organisasi atau kelembagaan. Hal ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya, dan hal lain adalah paparan luas dari pengertian izin¹⁾. Didalamnya dapat diadakan perbedaan berdasarkan berbagai figur hukum.

Tanda pengenal bersama dari figur ini adalah bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenan untuk melakukan sesuatu yang semestinya dilarang. Pengertian izin dalam arti sempit adalah pengikatan aktifitas-aktifitas pada suatu peraturan izin yang pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai tujuan suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk.²⁾ Tujuannya adalah untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya, contoh tentang ini adalah izin bangunan. Melalui izin ini, larangan membangun bagi pemohon ditiadakan sejauh menyangkut bangunan yang diuraikan dengan jelas dalam permohonan.

Hal yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan yang diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan

¹⁾ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hal. 10

yang bersangkutan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi setiap kasus. Jadi persoalannya bukan hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan).

Penolakan izin hanya dilakukan jika kriteria yang ditetapkan oleh penguasa tidak memenuhi atau apabila karena suatu alasan tidak mungkin memberi izin kepada semua orang yang memenuhi kriteria. Hal terakhir ini terjadi misalnya jika hanya bagian tertentu dari obyek izin dapat dibagikan, seperti pada izin-izin tempat perhentian akhir karena atas alasan-alasan kesesuaian tujuan *doelmatigheid* dapat menganggap perlu untuk menjalankan kebijaksanaan izin restriktif dan membatasi jumlah pemegang izin. Pertimbangan-pertimbangan kesesuaian tujuan ini misalnya berisi bahwa kapasitas lebih tertentu harus dicegah atau bahwa kontinuitas dari para pemegang izin yang sudah ada harus ditingkatkan.

Pembatasan-pembatasan yang bersifat demikian terlihat antara lain dalam bidang izin-izin lingkungan. Izin atau *vergunning* yaitu apabila pembuat peraturan, secara umum tidak melarang suatu perbuatan, asal saja tidak dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku.³⁾ Menurut Prayudi Admosoedirdjo, sebagaimana yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon, izin atau *vergunning* adalah "dispensasi dari suatu larangan". Izin beranjak dari ketentuan-ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan

²⁾ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hal. 2

tetapi untuk melakukannya disyaratkan prosedur tertentu untuk dilalui.⁴⁾ Sedangkan M.F. Prins, memberikan pengertian tentang izin adalah memberikan dispensasi dari sebuah larangan. Izin ini bukan dimaksudkan untuk menjadikan suatu peraturan umum jadi tidak berlaku untuk sesuatu yang istimewa, melainkan bermacam-macam usaha yang pada hakekatnya tidak berbahaya. Tapi berhubung dengan satu lain sebab dianggap baik untuk diawasi oleh Administrasi Negara.⁵⁾

2. Tujuan Perijinan

Dengan mengikat tindakan-tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan. Adapun tujuan-tujuan dari perizinan adalah sebagai berikut :

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan "*struen*") aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan);
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah pada penduduk)
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan "*Drank-en Horecawet*", di mana pengurus memenuhi syarat-syarat tertentu).

³⁾ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud, *Op. Cit.*, 10

⁴⁾ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hal. 10

⁵⁾ M.F. Prins-R. Kosim Adisapoetro, *Pengantar Ilmu Hukum Administasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978. hal. 73

Jadi izin digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi (hubungan dengan) para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkrit. Namun kadangkala ia dapat disimpulkan dari konsiderans undang-undang atau penentuan yang mengatur izin tersebut, atau dapat pula dari sisi atau sejarah lahirnya undang-undang itu. Instrumen izin digunakan oleh penguasa pada sejumlah besar kebijaksanaan. Ini terutama berlaku bagi hukum lingkungan, hukum pengaturan ruang dan hukum perairan. Namun juga dalam hukum administrasi sosial, ekonomi, budaya dan kesehatan, pemberian izin merupakan gejala yang penting. Di dalam berbagai sektor kebijaksanaan penguasa dapat berdiri secara berdampingan berbagai sistem izin dengan motif sejenis. Ini berhubungan dengan perkembangan, terutama pada tahun-tahun terakhir, bahwa di dalam undang-undang kebijaksanaan penguasa semakin banyak terjadi pengkhususan dari tujuan-tujuan kebijaksanaan itu. Dengan demikian timbul berbagai bagian dari kebijaksanaan penguasa dengan sistem-sistem izin yang juga berdiri berdampingan didalamnya. Suatu contoh tentang hal ini adalah hukum lingkungan. Di bidang kebijaksanaan ini terdapat berbagai undang-undang yang menyoroti aspek lain dari penggunaan lingkungan.

Dalam hukum lingkungan kita melihat misalnya sistem-sistem izin dalam "*Wet Chesiche Afvalstoffen*" dan "*Afvalstoffenwet*" dengan maksud menyingkirkan secara tepat kategori-kategori limbah tertentu, dalam undang-undang mengenai pencemaran udara dan dalam undang-undang gangguan

bunyi. Pencantuman motif untuk sistem izin dalam undang-undang mempunyai konsekuensi penting bagi organ penguasa yang berwenang. Dalam memutuskan pemberian izin, organ ini tidak boleh menggunakan alasan yang tidak sesuai dengan tujuan peraturan. Dari ketentuan-ketentuan : "Hinderwet" ternyata tujuan dari sistem izin yang dimasukkan di dalamnya ialah menentang bahaya kerugian atau gangguan di luar lembaga. Hanyadalam rangka ini suatu izin undang-undang gangguan boleh ditolak. Pada penolakan dengan dasar lain, dapat dikatakan ada *detournement de pouvoir*.

3. Aspek-aspek Yuridis dalam Perizinan

Pada umumnya sistem izin terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin. Ketiga aspek yuridis dalam perizinan ini dapat diuraikan yaitu :

a. Larangan

Larangan dan wewenang sautu organ pemerintahan untuk meyim pang dari larangan itu dengan memberi izin, harus ditetapkan dalam suatu peraturan undang-undang. Hal ini sesuai dengan asas legalitas. Dalam negara hukum demokratis, pemerintahan (kekuasaan eksekutif) hanya memiliki wewenang yang dengan tegas diberikan kepadanya dalam undang-undang dasar atau undang-undang lain. Latar belakang asas ini, yang juga disebut sebagai asas pemerintahan berdasarkan undang-undang (*het beginsel van wetmatigheid van het*

bestuur), yaitu keharusan untuk memperoleh jaminan-jaminan tertentu terhadap penguasa. Karena itu tindakan-tindakan penguasa secara abstrak menunjukkan tingkah laku mana yang pada umumnya tidak diperbolehkan. Pelanggaran norma ini biasanya dikaitkan dengan sanksi-sanksi hukum administrasi atau sanksi-sanksi pidana.

b. Izin

Izin adalah wewenang yang diberikan suatu organ pemerintahan untuk menggantikan larangan itu dengan persetujuan dalam suatu bentuk tertentu. Keputusan yang memberikan izin adalah suatu keputusan tata usaha negara (TUN). Keputusan tata usaha negara adalah keputusan sepihak dari suatu organ pemerintahan, diberikan atas dasar wewenang ketatanegaraan atau ketatausahaan yang menciptakan bagi suatu atau lebih keadaan konkrit, individual, suatu hubungan hukum, menetapkannya secara mengikat atau membebaskannya atau dalam mana itu ditolak. Menurut akibat hukumnya, izin adalah keputusan tata usaha negara yang menciptakan hukum (atau konstitutif). Ini berarti bahwa dengan izin dibentuk suatu hubungan hukum tertentu. Dalam hubungan ini oleh organ pemerintahan diciptakan hak-hak (izin) dan kewajiban-kewajiban (melalui ketentuan-ketentuan) tertentu bagi yang berhak.

c. Ketentuan-ketentuan

Ketentuan-ketentuan adalah syarat-syarat yang menjadi dasar bagi organ pemerintahan dalam memberi izin. Fakta bahwa dalam banyak hal izin dikaitkan pada syarat-syarat, berhubungan dengan fungsi sistem

perizinan sebagai salah satu instrumen pengarah (pengendalian) dari penguasa.⁶⁾

d. Sifat Keputusan Perizinan

Izin menurut akibat hukumnya dipaparkan sebagai keputusan yang menciptakan hukum, dengan pemberian izin timbul hubungan hukum tertentu. Perbedaan keputusan yang menciptakan hukum atau yang menetapkan hukum merupakan alat bantu untuk ikut menentukan kebebasan menguji dari hakim. Kalau pembuat undang-undang menggantungkan akibat hukum pada kenyataan obyektif yang dipaparkan dengan samar-samar ataupun tidak (keputusan yang menetapkan hukum), maka hakim memiliki kesempatan untuk menguji secara lengkap. Dalam hal ini hukum meneliti cara penetapan hukum oleh organ pemerintahan. Namun bila pembuat undang-undang memberikan kebijaksanaan, maka ia dengan itu menghendaki penciptaan ruang bagi perundangan kreatif oleh organ pemerintahan untuk keadaan konkrit individual. Di sini hakim hanya dapat menguji keabsahannya, tidak persesuaian tujuan atau perlunya suatu kebijaksanaan tertentu.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi penelitian di perusahaan tekstil PT. Kusuma Sandang Jl. Wates Km 8 Yogyakarta
2. Sumber data

⁶⁾ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hal. 7

a. Sumber data primer

Yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama baik melalui observasi atau wawancara.

b. Sumber data sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari studi pustaka.

3. Teknik pengumpulan data

a. Studi lapangan

Yaitu pengumpulan data dengan langsung ke lapangan untuk memperoleh data yang diperlukan dengan melakukan wawancara secara langsung dengan responden:

- 1) Direktur perusahaan PT. Kusuma Sandang Yogyakarta
- 2) Kepala Dinas kesehatan Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 3) Kepala Balai Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL) Kabupaten Daerah Kota Yogyakarta.
- 4) Balai Teknik Kesehatan Lingkungan Kabupaten Sleman.
- 5) Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) DIY.
- 6) Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (BAPELDADA) Kabupaten Sleman.

b. Studi Pustaka

Yaitu pengumpulan data dengan mempelajari buku-buku, majalah, peraturan, serta literatur yang berhubungan dengan penelitian.

4. Teknik analisis data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan dianalisis dengan menggunakan sistem deskriptif kualitatif, artinya dari data yang diperoleh tersebut akan dianalisis secara sistematis berdasarkan teori-teori maupun fakta-fakta yang didapatkan dan akan disimpulkan permasalahan yang diangkat.

G. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi katar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG PERIZINAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP.

Berisi : Perizinan, Pengelolaan Lingkungan Hidup dan AMDAL.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berisi Berisi gambaran perusahaan sistim perijinan,

BAB IV : PENUTUP

Berisi Kesimpulan dan Saran