

PENDAPAT HUKUM (LEGAL OPINION)

Tentang Kewenangan Penerbitan Izin Perairan dan Izin Pengelolaan Bagi Pelaku Usaha

A. FAKTA HUKUM

1. Bahwa berdasarkan **Pasal 350 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014** Kepala Daerah **wajib** memberikan pelayanan perizinan dengan membentuk unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu;
2. Bahwa Provinsi A **telah membentuk** Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dengan fungsi dan tugas memberikan pelayanan melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu;
3. Seluruh kewenangan Gubernur Provinsi A dalam memberikan perizinan **berusaha dilimpahkan** kepada Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu;
4. Mengingat **Pasal 10 ayat (2) Keputusan Mendagri Nomor 39 Tahun 1992** Tentang Pedoman Organisasi Dinas Daerah "Dinas Daerah Tingkat II yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada **di bawah dan bertanggung jawab** kepada Kepala Daerah";
5. Ahmad seorang pengusaha yang bergerak di bidang wisata bahari di Kabupaten B Provinsi A;
6. Mengingat Pasal 16 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan WP-3-K yang menyatakan bahwa setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian Perairan Pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau- pulau kecil secara menetap **wajib memiliki Izin Lokasi**;
7. Ahmad mengajukan permohonan izin lokasi perairan dan izin pengelolaan kepada Gubernur A **dalam hal ini** Kepada Dinas;
8. Mengingat **Pasal 4 ayat (1) PerMen KP No. 24 Tahun 2019** tentang Tata Cara Penerbitan Izin Lokasi Perairan dan Izin Pengelolaan Perairan di WP-3-K untuk

Pelaku Usaha yang melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian Perairan Pesisir secara menetap wajib memiliki Izin Lokasi Perairan;

9. Mengingat **Pasal 6 ayat (3) PerMen KP No. 24 Tahun 2019** tentang Tata Cara Penerbitan Izin Lokasi Perairan dan Izin Pengelolaan Perairan di WP-3-K bahwa Gubernur berwenang memberikan dan mencabut Izin Lokasi Perairan di perairan pesisir dan pulau-pulau kecil (<12 mil laut) selain yang menjadi kewenangan Menteri;
10. Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menerbitkan izin kepada Ahmad tanpa didahului oleh kajian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) hidup (Izin Lingkungan);
11. Mengingat **Pasal 36 ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009** tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) menyebutkan bahwa "Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan";
12. Akses nelayan menuju pantai menjadi tertutup karena dampak diterbitkannya izin tersebut;
13. Mengingat **Pasal 13 huruf (a) PerMen KP No. 24 Tahun 2019** tentang Tata Cara Penerbitan Izin Lokasi Perairan dan Izin Pengelolaan Perairan di WP-3-K bahwa Pemegang Izin Lokasi Perairan dan/atau Izin Pengelolaan Perairan wajib memberikan akses untuk nelayan kecil yang sudah secara rutin melintas;
14. Nelayan mengajukan gugatan *class action* ke Pengadilan Tata Usaha Negara C;

B. ISU HUKUM

- a) Jika dilihat dari teori kewenangan, apa jenis kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Dinas dalam menerbitkan izin lokasi perairan dan izin pengelolaan bagi Ahmad ?
- b) Apakah penerbitan izin lokasi perairan dan izin pengelolaan bagi Ahmad telah sesuai dengan hukum ?
- c) Siapa yang bertanggung jawab dan bertanggung gugat dalam penerbitan izin lokasi perairan dan izin pengelolaan bagi Ahmad ?

C. DASAR HUKUM

Adapun yang menjadi dasar hukum dalam pendapat hukum kami adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 2) Keputusan Mendagri Nomor 39 Tahun 1992 Tentang Pedoman Organisasi Dinas Daerah;
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
- 4) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH);
- 5) Permen Kelautan dan Perikanan Nomor 24 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pemberian Izin Lokasi Perairan dan Izin Pengelolaan Perairan di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;

D. ANALISIS

I. Analisis Teori

1) Teori Kewenangan

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berdasar dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh dari tiga cara yaitu **atribusi**, **delegasi** dan **mandat**.

Dalam kajian Hukum Administrasi, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintah ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; "*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*" atau "*there is no authority without responsibility*" (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Jadi setiap pemberian kewenangan

kepada pejabat pemerintah tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.

Wewenang yang diperoleh secara **atribusi** bersifat asli berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain organ pemerintah memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal **atribusi**, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab internal dan eksternal pelaksanaan wewenang (*atributaris*).

Pada **delegasi** tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*).

Sementara pada **mandat**, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama **pemberi mandat** (*mandans*), **tanggung jawab** akhir keputusan yang diambil *mandataris* tetap berada pada *mandans*. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.

Philipus M. Hadjon membuat perbedaan delegasi dan mandat berikut.¹

	Delegasi	Mandat
Prosedur Pelimpahan	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan;	Dalam hubungan rutin atasan-bawahan: hal biasa kecuali dilarang secara tegas;

¹ Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, Makalah Disampaikan pada Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, hlm 8.

Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada <i>delegataris</i> ;	Tetap pada pemberi mandat (<i>mandans</i>);
Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contrarius actus</i> ";	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu;
Peraturan perundang-undangan	Wettelijke basis vereist; (harus berdasarkan UU)	Geen wettelijke basis vereist; (tidak harus berdasarkan UU)

II. Analisis Kasus

- 1) Jika dilihat dari teori kewenangan, apa jenis kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Dinas dalam menerbitkan izin lokasi perairan dan izin pengelolaan bagi Ahmad ?
 - Jenis kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Dinas dalam menerbitkan izin lokasi perairan dan izin pengelolaan bagi Ahmad selaku pelaku usaha merupakan pelimpahan kewenangan **mandat** dari Kepala Daerah (Gubernur A) karena Kepala Daerah **wajib** memberikan pelayanan perizinan sesuai **Pasal 350 (1) UU Nomor 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga Kepala Daerah membentuk Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu;
- 2) Apakah penerbitan izin lokasi perairan dan izin pengelolaan bagi Ahmad telah sesuai dengan hukum ?
 - Jika dilihat dari teori kewenangan terkait pelimpahan kewenangan dari Kepala Daerah kepada Kepala Dinas, **telah sah menurut hukum** karena Kepala Daerah (Gubernur A) telah memberikan mandat kepada Kepala Dinas

untuk memberikan pelayanan perizinan sesuai **Pasal 350 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014** bahwa Daerah membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu;

- Namun jika dilihat dari **prosedur hukum untuk dapat diberikannya izin lokasi perairan dan izin pengelolaan bagi pelaku usaha, tidak sah** karena dalam memberikan izin **harus didahului** dengan adanya kajian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagaimana diatur dalam **Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009** tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) (Pasal 36 ayat (1)) yang menyebutkan bahwa "Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan" adalah tidak sesuai dengan undang-undang yang mengaturnya;
- Terkait dengan tertutupnya akses menuju pantai yang dilalui masyarakat sekitar yang sebagian besar berprofesi sebagai nelayan **telah melanggar** Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 24/PERMEN-KP/2019 tentang Tata Cara Pemberian Izin Lokasi Perairan dan Izin Pengelolaan Perairan di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, pasal 13 huruf (a) yang menyatakan bahwa Pemegang Izin Lokasi Perairan dan/atau Izin Pengelolaan Perairan **wajib memberikan akses** untuk nelayan kecil yang sudah secara rutin melintas;
- 3) Siapa yang bertanggung jawab dan bertanggung gugat dalam penerbitan izin lokasi perairan dan izin pengelolaan bagi Ahmad ?
- Dalam pelimpahan kewenangan **mandat** pihak yang bertanggung jawab dan bertanggung gugat tetap pada pemberi mandat (*mandans*) dalam hal ini Kepala Daerah (Gubernur A) karena berdasarkan Pasal 350 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 "**Kepala daerah** yang tidak memberikan pelayanan perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif" sehingga tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada Kepala Daerah (Gubernur A) dan juga mengingat **Pasal 10 ayat (2) Keputusan Mendagri Nomor 39 Tahun 1992** Tentang Pedoman Organisasi Dinas Daerah

“Dinas Daerah Tingkat II yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada **di bawah dan bertanggung jawab** kepada Kepala Daerah”;

E. KESIMPULAN

Kewenangan menerbitkan perizinan yang dimiliki Kepala Dinas merupakan pelimpahan kewenangan **mandat** dari Kepala Daerah (Gubernur A), karena Kepala Daerah diwajibkan memberikan pelayanan perizinan (**Pasal 350 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah). Kemudian Gubernur A membentuk Dinas Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Pasal 350 ayat (2)), sehingga kewenangan nya **berusaha dilimpahkan** kepada Kepala Dinas.

Namun terkait prosedur penerbitan izin yang diberikan Kepala Dinas **melanggar** peraturan perundang-undangan dalam hal ini **Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009** tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) (**Pasal 36 ayat (1)**). Terkait dengan tertutupnya akses menuju pantai yang dilalui masyarakat sekitar yang sebagian besar berprofesi sebagai nelayan **telah melanggar** Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 24/PERMEN-KP/2019 tentang Tata Cara Pemberian Izin Lokasi Perairan dan Izin Pengelolaan Perairan di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Tanggung jawab dan tanggung gugat terkait **dampak yang timbul** dari penerbitan izin yang **tanpa didahului** oleh kajian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), **tetap** berada pada Kepala Daerah (Gubernur A).