

BAB II

LANDASAN TEORI TENTANG KEABSAHAN PENCABUTAN IZIN LOKASI PT. INTI KEBUN LESTARI OLEH KEPALA DINAS PENANAMAN MODAL DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU (DPMPTSP) KABUPATEN SORONG

A. Pengertian Negara

Negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah, yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya. Para sarjana yang menekankan Negara sebagai inti dari politik (*politics*), memusatkan perhatiannya pada lembaga-lembaga kenegaraan serta bentuk formalnya. Definisi-definisi ini bersifat tradisional dan agak sempit ruang lingkungnya. Pendekatan ini dinamakan pendekatan Institusional (*Institutional approach*). Berikut ini ada beberapa definisi:¹

Roger F. Soltau misalnya, dalam bukunya *Introduction to Politics* mengatakan: “Ilmu politik mempelajari Negara, tujuan Negara-negara ... dan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan tujuan-tujuan itu, hubungan antara Negara dan warganya serta hubungan antar Negara”.

J. Barents, dalam ilmu politika, “ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kehidupan bermasyarakat... dengan Negara sebagai bagiannya” dan “Ilmu politik mempelajari Negara dan bagaimana Negara tersebut melakukan tugas serta fungsinya”.²

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm. 48.

² J. Barents, *Ilmu Politika: Suatu Perkenalan Lapangan*, terjemahan L.M Sitorus, P.T. Pembangunan, 1965, hlm. 23.

Kata “Negara” mempunyai dua arti. Pertama, Negara adalah masyarakat atau wilayah yang merupakan suatu kesatuan politis. Kedua, Negara adalah lembaga pusat yang menjamin kesatuan politis itu, yang menata dan dengan demikian menguasai wilayah itu. Sementara itu dalam ilmu politik, istilah “Negara” adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menerbitkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.³

B. Pengertian Negara Hukum

Pemikiran mengenai negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara itu sendiri, gagasan itu merupakan gagasan modern yang multi perspektif dan selalu aktual. Apabila melihat sejarah, perkembangan pemikiran filsafat mengenai negara hukum dimulai sejak tahun 1800 S.M.¹⁰ Perkembangannya terjadi sekitar abad ke-19 sampai dengan abad ke-20. Menurut Jimly Ashiddiqie, gagasan pemikiran mengenai negara hukum berkembang dari tradisi Yunani Kuno.⁴

Aristoteles, merumuskan negara hukum adalah Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.⁵ Keadilan tersebut memiliki arti bahwa setiap tindak tanduk negara serta penguasa baik dalam rangka melakukan fungsi-fungsi kenegaraan ataupun menciptakan produk-

³ Miriam Budiarto, *Op.Cit*, hlm. 38.

⁴ Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 11.

⁵ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 72-74.

produk hukum haruslah selalu memperhatikan kondisi masyarakat sekitar serta tidak boleh melenceng dari dimensi keadilan itu sendiri.

Senada dengan pendapat Aristoteles, Negara Hukum menurut Abdul Aziz Hakim adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya.⁶ Artinya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum sehingga dapat mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.

Pengertian lain negara hukum secara umum ialah bahwasanya kekuasaan negara dibatasi oleh hukum yang berarti segala sikap, tingkah laku dan perbuatan baik dilakukan oleh penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum.

Wirjono Prodjodikoro menggabungkan kata-kata Negara dan Hukum, yaitu istilah “Negara Hukum” berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya meliputi:⁷

1. Semua alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan

⁶ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 8.

⁷ Abdul Aziz Hakim, *Op. Cit.*, hlm. 9.

2. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Sementara itu, Sudargo Gautama mengemukakan, ada tiga ciri atau unsur-unsur Negara Hukum, yakni:⁸

1. Terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya adalah negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
2. Asas Legalitas yang berarti bahwa setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya.
3. Pemisahan Kekuasaan.

Pendapat diatas berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh F.J. Stahl⁹ yang mengemukakan bahwa elemen dari negara hukum antara lain :

1. Adanya jaminan atau hak dasar manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan Pemerintah berdasarkan peraturan hukum;
3. Adanya peradilan administrasi negara.

Konsep Negara Hukum dalam *Anglo Saxon*, dikemukakan Albert Van Dicey¹⁰ salah seorang pemikir Inggris yang juga seorang penulis buku mengemukakan, ada tiga (3) unsur utama *the rule of law*, yakni;

⁸ Abdul Aziz Hakim, *Op. Cit.*, hlm. 10.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Abdul Aziz Hakim, *Op. Cit.*, hlm. 13.

1. *Supremacy of law* adalah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ialah hukum (kedaulatan hukum).
2. *Equality before the law* merupakan kesamaan bagi kedudukan di depan hukum untuk semua warga negara, baik selaku pribadi maupun sebagai pejabat negara.
3. *Constitution based on individual right* yaitu konstitusi tidak merupakan sumber dari hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia diletakan dalam konstitusi itu hanyalah sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

C. Indonesia sebagai Negara Hukum

Menurut Utrecht¹¹, prinsip-prinsip negara hukum berkembang sering dengan perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum materiil atau negara hukum yang bersifat modern. Perbedaan kedua model negara hukum tersebut terletak pada tugas negara. Dalam negara hukum formil, tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan ketertiban atau lebih dikenal sebagai negara penjaga malam (*nachtwackerstaats*). Sementara dalam negara hukum materiil, tugas negara tidak hanya sekedar menjaga ketertiban saja, melainkan juga untuk mencapai kesejahteraan rakyat untuk mencapai keadilan (*welfarestate*). Konsep negara hukum materiil menjadikan tugas utama negara

¹¹ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1957, hlm. 187.

sebagai pelayan bagi masyarakat (*public service*), dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat tersebut.

Konsep negara hukum kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum klasik, yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggara kekuasaan negara.¹²

Anthony Giddens mengatakan¹³, konsep fungsi negara yang demikian tersebut menjadikan negara mempunyai sifat intervensionis, artinya bahwa negara selalu akan ambil bagian dalam setiap gerak dan langkah masyarakat dengan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Oleh karenanya dalam Negara kesejahteraan tidak jarang tugas negara menjadi sangat luas dan menjangkau setiap aspek kehidupan masyarakat (warga negara) dalam segala bidang. bahkan di beberapa negara tertentu negara juga masuk dalam kehidupan privat warga negaranya (misalnya perkawinan, agama, dan lain sebagainya).

Indonesia sebagai negara yang lahir pada era modern, tentu tidak lepas dari pengaruh model-model negara hukum yang telah ada sebelumnya. Namun, Maria Farida berpendapat¹⁴ bahwa prinsip negara hukum Indonesia adalah negara pengurus (*Verzorgingstaat*). Apabila dicermati secara sungguh-sungguh

¹² W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta, 2014, hlm. 1.

¹³ Anthony Giddens, *The Third Way : Jalan ketiga Pembangunan Demokrasi Sosial*, Gramedia, Jakarta, 1998, hlm. 100.

¹⁴ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*, Kanisius, Jakarta, 1998, hlm. 1.

konsep negara hukum ini hampir sama dengan konsep negara hukum kesejahteraan. Hal tersebut juga ditegaskan melalui pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pada alinea IV. Hal yang menjadikan prinsip negara hukum Indonesia mirip dengan kesejahteraan adalah frasa “kesejahteraan” yang dipertegas dalam alinea IV, pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tersebut. Penegasan tersebut menimbulkan konsekuensi bahwa negara Indonesia tidak hanya harus menjadikan hukum sebagai panglima dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945). Namun, juga menjadikan kesejahteraan rakyatnya sebagai prioritas dalam tujuan dibentuknya negara.

D. Pembagian Kewenangan

Negara merupakan lembaga hukum publik yang terdiri dari jabatan dimana hukum administrasi menjalankan urusan pemerintah. Hal itu bermakna bahwa adanya jabatan yang didasarkan kewenangan yang dilimpahkan atas dasar itu maka jabatan diberikan kewenangan oleh peraturan dan dalam jabatan terkandung wewenang untuk menjalankan/melaksanakan perbuatan atau tindakan pemerintah. Perihal penyerahan wewenang, dipertegas dalam UUD NKRI Tahun 1945 yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang dalam hal ini adalah kemampuan dalam bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

Menurut Philipus M. Hadjon dalam Hukum Tata Negara wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sebagai konsep hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum, yang mengandung makna bahwa adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu) setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan harus memiliki legitimasi yaitu wewenang yang diberikan Undang-Undang.

Pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah tersebut akan sangat mempengaruhi sejauh mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah sorong memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah, karena wilayah kekuasaan pemerintah pusat meliputi pemerintah daerah, maka dalam hal ini menjadi objek yang di urusi adalah sama, namun kewenangannya berbeda.

Menurut Bagir Manan, bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban. Wewenang dalam kaitannya dengan otonomi daerah adalah hak yang memiliki pengertian

kekuasaan mengatur sendiri dan mengelola sendiri.¹⁵ Berbeda dengan kekuasaan yang mempunyai 2 (dua) aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya memiliki 1 (satu) aspek saja yaitu aspek hukum. Artinya kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi juga dapat bersumber dari luar konstitusi, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi. Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang, menurut Philipus M. Hadjon, terdapat perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “bevoegheid”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya, istilah “bevoegheid” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum Indonesia istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹⁶

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁷ Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa:¹⁸

“Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.”

Wewenang terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh bahwa penggunaan wewenang

¹⁵ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 99.

¹⁶ Nuryanto A., *Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2010, hlm. 38-39.

¹⁷ Ridwan HR, *Loc. Cit.*

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hlm. 25.

dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum berarti wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standar wewenang.¹⁹

Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu bidang tertentu saja. Jadi, kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang. Misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat menteri, sedangkan kewenangnya tetap berada ditangan menteri.

Tindakan Pemerintahan harus didasarkan pada norma wewenang, karena norma wewenang menjadi dasar keabsahan atas tindakan pemerintahan. Wewenang yang diperoleh dan peraturan perundang-undangan merupakan legalitas formal, artinya yang memberi legitimasi terhadap tindak pemerintahan, maka dikatakan bahwa substansi dan asas legalitas tersebut adalah wewenang, yakni wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan prinsip negara hukum yang meletakkan undang-undang sebagai sumber kewenangan. Oleh karena itu berbicara tentang dasar-dasar wewenang memiliki hubungan dan tidak dapat dipisahkan dengan asas legalitas. Asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) merupakan salah satu

¹⁹ Muh. Hasrul, *Kekuasaan Gubernur Di Daerah (Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Efektif*, Rangka Education dan Republik Institute, Yogyakarta dan Jakarta, 2015, hlm. 47.

prinsip utama yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan dan bernegara, khususnya dalam negara hukum. Asas legalitas ini di dalam hukum administrasi negara mengandung makna, pemerintah tunduk kepada undang-undang, dan semua ketentuan yang mengikat warga Negara harus didasarkan pada undang undang. Oleh karena itu asas legalitas merupakan asas yang menjadi landasan kewenangan pemerintah.²⁰

Sumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indiriharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/ Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:²¹

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).

²⁰ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jalan Permata Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 91-92.

²¹ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 101-102.

- b. Delegatie: overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan lainnya).*
- c. Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).*

Berbeda dengan van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi, “Erbestaanslechts twee wijzenwaaroepen organ aaneenbevoegdheid kan komen, namelijk attributie en delegatie”. Mengenai atribusi dan delegasi, disebutkan bahwa, Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain. Dalam hal mandat dikemukakan sebagai berikut. Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun sedikit-tidaknya dalam arti yuridis formal. Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh menteri dengan pegawai, menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian.²²

²² *Ibid.*, hlm. 102-103.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:²³

- a. delegasi harus *definitif* dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Berdasarkan penjelasan diatas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan 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 intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerimaan wewenang (atributaris). Pada delegasi

²³ *Ibid.*, hlm 104.

tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya.²⁴

E. Pengertian Otonomi Daerah

Istilah Otonomi berasal dari bahasa Yunani “*autonomos/ outonomia*”, yang berarti keputusan sendiri (*self ruling*), secara terperinci otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
2. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri (*self government*) yaitu hak untuk memerintah dan menentukan nasib sendiri (*the right of self government; self determination*).
3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasibnya sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencapai tujuan hidup secara adil (*self determination, self sufficiency, self reliance*).
5. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/ dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 105.

Istilah otonomi memiliki arti kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggung jawaban itu sendiri ada dua unsur. Pertama, pemberian tugas dalam arti melaksanakannya. Kedua, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas tersebut. Dengan demikian pemberian otonomi mempunyai sifat mendorong untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri. Otonomi merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan Pemerintah Daerah sebagai aparat Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya.²⁵

Menurut Ateng Syarifudin bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah perwujudan pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Syarief Saleh mengartikan Otonomi sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, atas inisiatif sendiri, kemauan sendiri dan hak itu diperoleh dari Pemerintah Pusat. Kesimpulan dari beberapa pendapat yang dikemukakan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi merupakan hak, wewenang dan

²⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, 2005, hlm.37.

kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri atas inisiatif sendiri, urusan rumah tangga di daerahnya.²⁶

Otonomi daerah menurut Sugeng Istanto adalah sebagian dari organisasi jabatan-jabatan negara yang merupakan satu kesatuan (yang batas tugas dan wewenangnya hanya meliputi sebagian tertentu di wilayah negara yang bersangkutan) yang mempunyai “zelfstandigheid”. Adapun zelfstandigheidnya ini meliputi sebagian hal, yakni dalam kedudukannya secara organisatoris terhadap pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi, dalam tugas serta wewenangnya dan dalam pembiayaannya.

Landasan hukum melaksanakan otonomi daerah adalah Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

²⁶ *Ibid.*, hlm.39.

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 18 menjelaskan Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan dilaksanakannya otonomi daerah menurut pendapat beberapa ahli adalah sebagai berikut:

1. Dilihat dari segi politik, penyelenggaraan otonomi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan di pusat dan membangun masyarakat yang demokratis, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan, dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
2. Dilihat dari segi pemerintahan, penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mencapai pemerintahan yang efisien.
3. Dilihat dari segi sosial budaya, penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan agar perhatian lebih fokus kepada daerah.
4. Dilihat dari segi ekonomi, otonomi perlu diadakan agar masyarakat dapat turut berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi di daerah masing-masing.

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah saat ini didasarkan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun sebelum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah ini diundangkan, terdapat perundang-undangan yang sebelumnya menjadi dasar mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adapun peraturan perundang-undangan yang dimaksud sebagai berikut:

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang mengatur tentang

pokok-pokok Pemerintahan Daerah dibentuk. Undang-Undang ini telah meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat dengan daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip, yaitu:

- a. Desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah.
- b. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.
- c. Tugas perbantuan (*medebewind*), yaitu pengkoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah, yang memiliki fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah.

Akibat dari prinsip-prinsip tersebut, maka dikenal dengan adanya daerah otonom dan wilayah administratif.

Meskipun harus diakui bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam praktek yang terjadi adalah sentralisasi yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena yang paling menonjol dari hubungan antara sistem Pemda dengan pembangunan adalah ketergantungan Pemda yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Ada beberapa karakteristik yang sangat menonjol dari prinsip penyelenggaraan Pemda menurut Undang-Undang ini:

- a. Wilayah negara dibagi ke dalam Daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administratif saja. Sekalipun tidak ada perbedaan yang tegas di antara keduanya, tetapi kenyataannya sebuah wilayah pemerintahan mempunyai dua kedudukan sekaligus, yaitu sebagai Daerah Otonom yang berpemerintahan sendiri dan sebagai Wilayah Administratif yang merupakan representasi dari kepentingan Pemerintah Pusat yang ada di Daerah.
- b. Pemda diselenggarakan secara bertingkat, yaitu Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II sebagai Daerah Otonom, dan kemudian Wilayah Administratif berupa Provinsi, Kabupaten/Kotamadya, dan Kecamatan.
- c. DPRD baik Tingkat I maupun II dan Kotamadya merupakan bagian dari Pemerintah daerah. Prinsip ini baru pertama kali dalam sejarah perjalanan Pemerintah Daerah di Indonesia karena pada umumnya DPRD terpisah dari Pemerintah Daerah.
- d. Peranan Mendagri dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah dapat dikatakan bersifat sangat berlebihan yang diwujudkan dengan melakukan pembinaan langsung terhadap Daerah.
- e. Undang-Undang ini memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada Kepala Wilayah dari pada Kepala Daerah. Keuangan Daerah, sebagaimana umumnya dengan Undang-Undang terdahulu, diatur secara umum saja. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 meninggalkan prinsip “otonomi yang riil dan seluas-

luasnya” dan diganti dengan prinsip ”otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan pada tanggal 7 Mei 1999 dan berlaku efektif sejak tahun 2000. Undang-undang ini dibuat untuk memenuhi tuntutan reformasi, yaitu mewujudkan suatu Indonesia yang baru, Indonesia yang lebih demokratis, lebih adil, dan lebih sejahtera. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini membawa perubahan yang sangat fundamental mengenai mekanisme hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat. Perubahan yang sangat jelas adalah mengenai pengawasan terhadap Pemerintah Daerah, pada masa lampau semua Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah harus disahkan oleh pemerintah 1 (satu) tingkat lebih tinggi tingkatannya, seperti Menteri Dalam Negeri untuk pembuatan Peraturan Daerah Provinsi/ Daerah Tingkat I, Gubernur Kepala Daerah mengesahkan Peraturan Daerah Kabupaten/ Daerah Tingkat II.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, daerah hanya diwajibkan melaporkan kepada pemerintah di Jakarta saja. Namun, pemerintah dapat membatalkan semua Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau peraturan perundangan yang lain berdasarkan Pasal 114 ayat (1).

Ada beberapa ciri khas yang menonjol dari Undang-Undang ini:

- a. Demokrasi dan Demokratisasi, diperlihatkan dalam dua hal, yaitu mengenai rekrutmen pejabat Pemerintah Daerah dan yang menyangkut proses legislasi di daerah.
- b. Mendekatkan pemerintah dengan rakyat, titik berat otonomi daerah diletakkan kepada Daerah Kabupaten dan Kota, bukan kepada Daerah Provinsi.
- c. Sistem otonomi luas dan nyata, Pemerintah Daerah berwenang melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintah, kecuali 5 hal yaitu yang berhubungan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan negara, moneter, sistem peradilan, dan agama.
- d. Tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat, daerah-daerah pada tingkat yang lebih rendah menyelenggarakan urusan yang bersifat residual, yaitu yang tidak diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- e. *No mandate without founding*, penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah harus dibiayai dari dana Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara.

- f. Penguatan rakyat melalui DPRD, penguatan tersebut baik dalam proses rekrutmen politik lokal, ataupun dalam pembuatan kebijakan publik di Daerah.

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pada tanggal 15 Oktober 2004, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi. Sebenarnya antara kedua undang-undang tersebut tidak ada perbedaan prinsip karena keduanya sama-sama menganut asas desentralisasi. Pemerintah Daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, berasaskan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur hal-hal tentang:

- a. pembentukan daerah dan kawasan khusus
- b. pembagian urusan pemerintahan
- c. penyelenggaraan pemerintahan
- d. kepegawaian daerah
- e. perda dan peraturan kepala daerah
- f. perencanaan pembangunan daerah
- g. keuangan daerah
- h. kerja sama dan penyelesaian perselisihan

- i. kawasan perkotaan
- j. kawasan desa
- k. pembinaan dan pengawasan
- l. pertimbangan dalam kebijakan otonomi daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Sehubungan dengan daerah yang bersifat khusus dan istimewa ini, kita mengenal adanya beberapa bentuk pemerintahan yang lain, seperti DKI Jakarta, DI Aceh, DI Yogyakarta, dan provinsi-provinsi di Papua. Bagi daerah-daerah tersebut secara prinsip tetap diberlakukan sama dengan daerah-daerah lainnya, namun dengan pertimbangan tertentu, kepada daerah-daerah tersebut, dapat diberikan wewenang khusus yang diatur dengan undang-undang. Terdapat perubahan yang cukup signifikan untuk mewujudkan kedudukan sebagai mitra sejajar antara kepala daerah dan DPRD yaitu kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat dan DPRD hanya berwenang meminta laporan keterangan pertanggungjawaban dari kepala daerah.

Di daerah perkotaan, bentuk pemerintahan terendah disebut “kelurahan”. Desa yang ada di Kabupaten/Kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa, bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Desa menjadi kelurahan tidak seketika berubah dengan adanya pembentukan kota, begitu pula desa yang

berada di perkotaan dalam pemerintahan kabupaten. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengakui otonomi yang dimiliki desa ataupun dengan sebutan lain. Otonomi desa dijalankan bersama-sama oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa sebagai perwujudan demokrasi.

Pemerintahan daerah merupakan pelaksana dan penanggung jawab semua kegiatan pemerintahan di daerah otonom. Peran utama dari pemerintah daerah adalah melaksanakan pelayanan sebaik mungkin terhadap kepentingan masyarakat dan usaha untuk memajukan daerah otonom. Pemerintah daerah ini sebagai pelaksana administratif di suatu daerah yang ruang lingkungannya lebih kecil dari sebuah negara, dimana Negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi ini dibagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan yang diatur oleh undang-undang.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah daerah memiliki arti sebagai kepala daerah yang bertugas untuk memimpin penyelenggaraan dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara

Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis yaitu gubernur untuk daerah provinsi, bupati untuk daerah kabupaten, dan walikota untuk daerah kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah yang disebut wakil gubernur untuk daerah provinsi, wakil bupati untuk daerah kabupaten dan wakil wali kota untuk daerah kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan.

Dalam rangka melaksanakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut. Urusan pemerintahan konkuren dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip efektif, efisien, partisipatif, terbuka/ transparansi dan akuntabilitas.

F. Pengertian Lingkungan

Kehidupan manusia di bumi tidak bisa dipisahkan dari lingkungannya, begitu juga dengan kehidupan manusia dengan makhluk hidup lainnya seperti hewan dan tumbuhan. Manusia memerlukan makhluk hidup lainnya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sehingga antara manusia dan makhluk hidup lainnya memiliki keterkaitan satu sama lain.

Manusia bersama hewan, tumbuhan dan jasad renik menempati suatu ruang tertentu. Kecuali makhluk hidup, dalam ruang itu terdapat juga benda tak hidup, seperti misalnya udara yang terdiri atas bermacam gas, air dalam bentuk uap, cair dan padat, tanah dan batu. Ruang yang ditempati suatu makhluk hidup bersama dengan benda tak hidup di dalamnya disebut lingkungan hidup makhluk hidup tersebut.²⁷

Lingkungan adalah seluruh faktor luar yang mempengaruhi suatu organisme, faktor-faktor ini dapat berupa organisme hidup (*biotic factor*) atau variabel-variabel yang tidak hidup (*abiotic factor*).²⁸ Dari hal inilah kemudian terdapat dua komponen utama lingkungan, yaitu:

1. Biotik: Makhluk (organisme) hidup; dan
2. Abiotik: Energi, bahan kimia, dan lain-lain.²⁹

Interaksi-interaksi antara organisme-organisme dengan kedua faktor biotik dan abiotik membentuk suatu ekosistem. Ekosistem adalah tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup.

Namun, pada hakikatnya keseimbangan alam (*balance of nature*) menyatakan bahwa bukan berarti ekosistem tidak berubah. Ekosistem itu sangat dinamis dan tidak statis. Komunitas tumbuhan dan hewan yang terdapat

²⁷ Otto Soemarwoto, *Ekologi Lingkungan Hidup*, Djambatan, Jakarta, 2001, hlm. 51-52.

²⁸ Mulyanto, *Ilmu Lingkungan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2007, hlm. 1.

²⁹ Agoes Soegianto, *Ilmu Lingkungan, Sarana Menuju Masyarakat Berkelanjutan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2010, hlm. 1.

dalam beberapa ekosistem secara gradual selalu berubah karena adanya perubahan komponen lingkungan fisiknya. Tumbuhan dan hewan dalam ekosistem juga berubah karena adanya kebakaran, banjir, erosi, gempa bumi, pencemaran, dan perubahan iklim. Walaupun ekosistem selalu berubah, ia mempunyai kemampuan untuk kembali pada keadaan semula selama perubahan itu tidak drastis.³⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 1 ayat 1, lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Menurut Otto Soemarwoto sifat lingkungan hidup ditentukan oleh bermacam-macam faktor. Pertama, oleh jenis dan jumlah masing-masing jenis unsur lingkungan hidup tersebut. Dengan mudah dapat kita lihat, suatu lingkungan hidup dengan 10 orang manusia, seekor anjing, tiga ekor burung perkutut, sebatang pohon kelapa dan sebuah bukit batu akan berbeda sifatnya dari lingkungan hidup yang sama besarnya tetapi hanya ada seorang manusia, 10 ekor anjing, tertutup rimbun oleh pohon bambu dan rata tidak berbukit batu. Dalam golongan jenis unsur lingkungan hidup termasuk pula zat kimia.

Kedua, hubungan atau interaksi antara unsur dalam lingkungan hidup itu. Misalnya, dalam suatu ruangan terdapat delapan buah kursi, empat buah meja

³⁰ Agoes Soegianto, *Op. Cit.*, hlm. 39.

dan empat buah pot dengan tanaman kuping gajah. Dalam ruangan itu delapan kursi diletakkan sepanjang satu dinding, dengan sebuah meja di muka setiap dua kursi dan sebuah pot di atas masing-masing meja. Sifat ruangan berbeda jika dua kursi dengan sebuah meja diletakkan di tengah-tengah masing-masing dinding dan sebuah pot di masing-masing sudut.

Hal serupa berlaku juga untuk hubungan atau interaksi sosial dalam hal unsur-unsur itu terdiri atas benda hidup yang mobil, yaitu manusia dan hewan. Dengan demikian lingkungan hidup tidak saja menyangkut komponen biofisik, melainkan juga hubungan sosial budaya manusia.

Ketiga, kelakuan atau kondisi unsur lingkungan hidup. Misalnya, suatu kota yang penduduknya aktif dan bekerja keras merupakan lingkungan hidup yang berbeda dari sebuah kota yang serupa, tetapi penduduknya santai dan malas. Demikian pula suatu daerah dengan lahan yang landai dan subur merupakan lingkungan yang berbeda dari daerah dengan lahan yang berlereng dan tererosi.

Keempat, faktor non-materil suhu, cahaya dan kebisingan. Kita dapat dengan mudah merasakan ini. Suatu lingkungan yang panas, silau dan bising sangatlah berbeda dengan lingkungan yang sejuk, cahaya yang cukup, tapi tidak silau dan tenang.³¹

Untuk memberikan gambaran yang tepat dan jelas, maka perlu adanya pemahaman yang sempurna atas pengertian lingkungan hidup, sehingga tidak terjadi perbedaan dalam penafsiran hal tersebut. Oleh karena itu, beberapa

³¹ Otto Soemarwoto, *Op. Cit.*, hlm 53-54.

pakar lingkungan memberikan definisi tentang lingkungan dan lingkungan hidup, antara lain:

1. Otto Soemarwoto menyebutkan “Lingkungan adalah jumlah benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati yang memengaruhi kehidupan kita”.
2. S.J. MC Naughton dan Larry L. Wolf menyampaikan bahwa “Lingkungan hidup adalah semua faktor eksternal yang bersifat biologis dan fisika yang langsung memengaruhi kehidupan, pertumbuhan, perkembangan, dan reproduksi organisme”.
3. Michael Allaby mengutarakan “Lingkungan hidup diartikan sebagai: *The physical, chemical, and biotic condition surrounding and organism* (fisik, kimia, dan kondisi biotik organisme di sekitar)”.
4. Munadjat Danusaputro menyebutkan “Lingkungan hidup sebagai semua benda dan kondisi, termasuk Di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya, yang terdapat dalam ruang tempat manusia berada dan memengaruhi hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya”.
5. Sri Hayati menyebutkan "Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda dan keadaan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya yang melangsungkan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya”.

6. Jonny Purba menyampaikan bahwa “Lingkungan hidup adalah wilayah yang merupakan tempat berlangsungnya bermacam - macam interaksi sosial antara berbagai kelompok beserta pranatanya dengan simbol dan nilai”.

Jika disimak berbagai pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa lingkungan memiliki cakupan yang sangat luas. Lebih jelas L.L.Bernard memberikan pembagian lingkungan ke dalam 4 (empat) bagian besar, yakni:³²

1. Lingkungan fisik atau anorganik, yaitu lingkungan yang terdiri dari gaya kosmik dan fisiogeografis seperti tanah, udara, laut, radiasi, gaya tarik, ombak, dan sebagainya.
2. Lingkungan biologi atau organik, segala sesuatu yang bersifat biotis berupa mikroorganisme, parasit, hewan, tumbuhan, termasuk juga disini lingkungan prenatal, dan proses-proses biologi seperti reproduksi, pertumbuhan, dan sebagainya.
3. Lingkungan sosial, dibagi dalam tiga bagian, yaitu:
 - a. Lingkungan fisiososial yaitu meliputi kebudayaan materiil (alat), seperti peralatan senjata, mesin, gedung, dan lain-lain;
 - b. Lingkungan biososial, yaitu manusia dan interaksinya terhadap sesamanya dan tumbuhan beserta hewan domestik dan semua bahan yang digunakan manusia yang berasal dari sumber organik; dan

³² NHT Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, 2009, hlm. 3.

- c. Lingkungan psikososial, yaitu yang berhubungan dengan tabiat batin manusia seperti sikap, pandangan, keinginan, dan keyakinan. Hal ini terlihat melalui kebiasaan, agama, ideologi, bahasa, dan lain-lain.
4. Lingkungan komposit, yaitu lingkungan yang diatur secara institusional, berupa lembaga-lembaga masyarakat, baik yang terdapat di daerah kota atau desa.

G. Pencemaran dan Perusakan Lingkungan

Pencemaran dan Pengrusakan lingkungan hidup merupakan 2 (dua) hal yang berbeda, yaitu sebagai berikut:³³

1. Pencemaran lingkungan adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang diterapkan.
2. Perusakan lingkungan hidup merupakan tindakan yang dilakukan oleh seseorang yang dapat menimbulkan perubahan baik langsung maupun tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau kerusakan pada lingkungan hidup.

Pencemaran lingkungan hidup menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Pasal 1 ayat (14) adalah “masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat,

³³ Sahat Maruli T. Situmeang, 'Efektivitas Sanksi Pidana dalam Penegakan Hukum Lingkungan' (2019) [Vol.1 No.2], *Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Komputer Indonesia*, hlm. 141.

energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu.

Pencemaran atau polusi adalah suatu kondisi yang telah berubah dari bentuk asal pada keadaan yang lebih buruk. Pergeseran bentuk tatanan dari kondisi asal pada kondisi yang buruk ini dapat terjadi sebagai akibat masukan dari bahan-bahan pencemar atau polutan. Polutan adalah suatu zat atau bahan yang kadarnya melebihi ambang batas serta berada pada waktu dan tempat yang tidak tepat, sehingga merupakan bahan pencemar lingkungan, misalnya bahan kimia, debu, panas dan suara. Polutan tersebut dapat menyebabkan lingkungan menjadi tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya dan akhirnya malah merugikan manusia dan makhluk hidup lainnya. Berdasarkan lingkungan yang terkena polutan (tempat terjadinya), pencemaran lingkungan dapat dibedakan menjadi 3 macam yaitu :

1. Pencemaran Udara

Adalah peristiwa masuknya, tercampurnya, polutan (unsur-unsur berbahaya) ke dalam lapisan udara (atmosfer) yang dapat mengakibatkan menurunnya kualitas udara atau lingkungan.

2. Pencemaran Air

Adalah penambahan zat-zat yang tidak diinginkan dan dapat menurunkan kualitas air, sehingga keberadaannya membahayakan manusia, pencemaran air disebabkan oleh terdapatnya zat-zat kimia yang tidak memenuhi syarat-syarat air bersih.

3. Pencemaran Tanah

Adalah pencemaran yang disebabkan oleh limbah rumah tangga, industri, pertanian/buangan buah-buahan yang tidak dapat diuraikan oleh mikroorganisme.

Pengertian perusakan lingkungan menurut Pasal 1 ayat (17) UUPPLH adalah “Perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup”.

Penyusunan Rancangan Undang-undang (RUU) Lingkungan Hidup telah dimulai pada Tahun 1976 dan ditingkatkan dengan dibentuknya Kelompok Kerja Pembinaan Hukum dan Aparatur Dalam Pengelolaan Sumber Alam dan Lingkungan Hidup dalam Bulan Maret 1979 oleh Menteri Negara. Selain itu untuk mempertahankan keseimbangan antara kelestarian lingkungan hidup dengan kegiatan pembangunan yang sedang berjalan. Maksudnya adalah agar pembangunan industri di setiap wilayah harus memperhatikan kelestarian lingkungan hidup.

Dalam usaha untuk melindungi lingkungan Indonesia memiliki Undang-Undang Lingkungan Hidup yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan sekarang menjadi Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pencemaran dan rusaknya lingkungan hidup merupakan suatu ancaman yang senantiasa mengancam kelestarian lingkungan hidup, untuk itu perlu dibuatnya aturan larangan untuk mencegah pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, menyatakan bahwa:

1. Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.
2. Setiap orang yang melakukan pemindahtanganan, perubahan sifat dan bentuk usaha, dan/atau kegiatan dari suatu badan usaha yang melanggar hukum tidak melepaskan tanggung jawab hukum dan/atau kewajiban badan usaha tersebut.
3. Pengadilan dapat menetapkan pembayaran uang paksa terhadap setiap hari keterlambatan atas pelaksanaan putusan pengadilan.
4. Besarnya uang paksa diputuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Perbedaan mengenai pencemaran dan perusakan lingkungan hidup pada dasarnya memang tidak terlalu mendasar karena setiap orang yang melakukan

perusakan lingkungan, berarti ia juga telah melakukan pencemaran lingkungan ataupun sebaliknya. Perbedaan dari keduanya hanya terletak pada tingkat keseriusan perbuatan yang dilakukan terhadap lingkungan dan intensitas perbuatan yang dilakukan terhadap lingkungan dan kadar akibat yang diderita oleh lingkungan hidup akibat perbuatan tersebut. Istilah pencemaran digunakan untuk melukiskan bagaimana keadaan alam yang lebih berat dari sekedar pengotoran belaka, dalam perkembangannya istilah pencemaran lingkungan mengalami kekhususan sebagaimana berikut:³⁴

“Pencemaran air, pencemaran daratan, pencemaran udara, pencemaran angkasa dan lain-lain. Pencemaran lingkungan menimbulkan kerugian yang dapat terjadi dalam bentuk kerugian ekonomi dan sosial, serta gangguan sanitair”.

Definisi Perusakan Lingkungan hidup menurut Pasal 1 ayat 16 Undang-Undang PPLH menyebutkan bahwa :

“Perusakan lingkungan hidup diartikan sebagai tindakan orang yang menimbulkan perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup”.

Perusakan lingkungan hidup berarti bahwa lingkungan tidak dapat dimanfaatkan lagi sebagaimana fungsi yang sebenarnya, dengan rusaknya suatu lingkungan maka akan semakin berkurang kegunaannya atau dengan kata lain mendekati kepunahan, atau mungkin bahkan telah punah. Rusaknya lingkungan dapat terjadi karena adanya perbuatan manusia. Kerusakan lingkungan hidup merupakan masalah yang lingkungan yang cukup serius,

³⁴ Sahat Maruli T. Situmeang, *Ibid.* Merujuk pada Muhammad Erwin, "*Hukum Lingkungan: Dalam Sistem Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Indonesia.*", Refika Aditama, Bandung, 2015.

apabila kita pahami secara seksama bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah hak dasar setiap warga negara Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 28 H UUD 1945.³⁵

H. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Di dalam kamus istilah hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenaan/izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.³⁶ Beberapa ahli, mengartikan perizinan dengan sudut pandang yang berbeda-beda antara satu dengan lain. Adapun pengertian izin menurut para ahli adalah sebagai berikut :

a) E. Utrecht mengartikan *vergunning* sebagai berikut :

Bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenalkannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).³⁷

b) N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan dan penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah

³⁵ Sahat Maruli T. Situmeang, *Ibid.* Merujuk pada Agus Widodo, *Implementation Of Act No. 32 Of 2009 On Environmental Management*, International Journal of Business, Economic and Law, Vol. 10, Issue 4. 2016.

³⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 198.

³⁷ E. Utrecht, *Pengantar dalam hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1957, hlm. 187.

untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit).³⁸

- c) Bagir Manan mengartikan izin dalam arti luas , yang berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.³⁹
- d) Ateng Syarifudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau *Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval*, (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret).

Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.

Dalam hal izin kiranya perlu dipahami bahwa sekalipun dapat dikatakan dalam ranah keputusan pemerintah, yang dapat mengeluarkan izin ternyata tidak selalu organ pemerintah. Contohnya, izin untuk melakukan

³⁸ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 77 mengutip Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm 2-3.

³⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 170.

pemeriksaan terhadap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dalam hal ini dikeluarkan oleh Presiden selaku kepala Negara dan dengan contoh lain, Badan Pengawas Keuangan akan melakukan pemeriksaan untuk mendapatkan akses data dari suatu pihak wajib pajak, maka terlebih dahulu harus ada izin dari Menteri Keuangan. Karena itu, konteks hubungan dalam perizinan menampakkan kompleksitasnya. Tidak terbatas pada hubungan antara pemerintah dan rakyat, tetapi juga menyangkut hubungan kelembagaan suatu negara.

Adapun dasar hukumnya berdasarkan Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara menyebutkan “Izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”.

Begitupun dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2019 menyebutkan “Izin Usaha adalah izin yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota setelah Pelaku Usaha melakukan Pendaftaran dan untuk memulai usaha dan/atau kegiatan sampai sebelum pelaksanaan komersial atau operasional dengan memenuhi persyaratan dan/atau Komitmen.”.

Adapun Peraturan Bupati Sorong Nomor 7 Tahun 2018 yang mendelegasikan tentang perizinan terhadap Dinas Penanaman Modal dan

Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPPTSP), dalam Pasal 4 ayat

(1) dan (2) berbunyi sebagai berikut:

“(1) Bupati mendelegasikan kewenangan di bidang perizinan dan non perizinan kepada Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPPTSP).

(2) Berdasarkan pendelegasian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala DPMPPTSP berwenang memproses pelayanan administrasi, menandatangani dokumen, menerbitkan dan/atau menetapkan dokumen perizinan dan non perizinan serta menangani pengaduan masyarakat dan ditunjuk sebagai lembaga pelaksana Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi Secara Elektronik (SPIPISE).”

2. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi mengatur dan menertibkan. Sebagai fungsi mengatur yaitu dimaksudkan agar izin atau setiap izin tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga terciptanya ketertiban dalam segi kehidupan bermasyarakat. Halmana sebagai fungsi mengatur dimaksudkan bahwa perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.⁴⁰

⁴⁰ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 193.

Adapun tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut:⁴¹

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas aktivitas tertentu;
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan;
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu;
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit;
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas, dimana pengurus harus memenuhi syarat tertentu.

3. Unsur-Unsur Perizinan

Dari pengertian perizinan, terdapat beberapa unsur perizinan diantaranya:⁴²

a) Instrumen yuridis

Dalam Negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini

⁴¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, 2009, hlm. 218.

⁴² Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 201-202.

muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu. Dengan demikian, Izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret.

b) Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dalam Negara hukum adalah *welmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

c) Organ pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggara pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi Negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi Negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam

administrasi Negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

d) Peristiwa konkret

Disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk keputusan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual.

e) Prosedur dan persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

4. Sifat Izin

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang memiliki sifat diantaranya:⁴³

- a) Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dalam hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.

⁴³ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 173-175.

- b) Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya.
- c) Izin yang bersifat menguntungkan, adalah izin yang mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan, yang berarti yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut.
- d) Izin yang bersifat memberatkan, adalah izin yang memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat di sekitarnya dan mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan padanya.
- e) Izin yang segera berakhir, adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.
- f) Izin yang berlangsung lama, adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya/ masa berlakunya relief lebih lama.
- g) Izin yang bersifat pribadi adalah, izin yang isinya tergantung pada sifat/ kualitas pribadi dan pemohon izin.
- h) Izin yang bersifat kebendaan, adalah izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin.