

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Batu Bacan

1. Bahan galian golongan C

Sehubungan dengan penggolongan bahan-bahan galian, pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1980, tentang penggolongan bahan-bahan galian menyebutkan bahwa bahan galian golongan C terdiri dari :

- a. Yarosit, leusit, tawas (alum), oker
- b. Nitrat-nitrat, pospat-pospat, garam batu (*halite*)
- c. Asbes, talk, grafit, magnesit
- d. Batu permata, batu setengah permata
- e. Pasir kwarsa, kaolin, feldspar, gips, bartenit
- f. Batu Apung, tras, obsidian, perlit, tanah diatome, tanah serap (*full earth*)
- g. Marmer, batu tulis
- h. Batu kapur, doomit, kalsit
- i. Granit, andesit, basal, trakit, tanah liat dan pasir sepanjang tidak mengandung unsur-unsur mineral golongan A maupun B dan jumlah yang berarti ditinjau dari segi ekonomi pertambangan.

Lampiran II Kep-43/MENLH/10/1996 tanggal 25 Oktober 1996 menyebutkan bahwa: lubang galian adalah lubang yang terbentuk akibat

penambangan bahan galian golongan C. Sedangkan istilah bahan galian sendiri menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1967 Pasal 2 huruf a “mengandung arti unsur-unsur kimia, mineral-mineral, bijih-bijihan dan segala macam batuan mulia yang merupakan endapan alam.

Pada pasal 14 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 dikenal macam kegiatan usaha pertambangan, meliputi:

- a. Penyelidikan umum
- b. Eksplorasi
- c. Eksploitasi
- d. Pengolahan dan pemurnian
- e. Pengangkutan
- f. Penjualan

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 1967 tentang pokok-pokok pertambangan pada bagian penjelasan Pasal 3 disebutkan bahwa pembagian bahan-bahan galian terdiri dari golongan strategis, golongan vital, dan golongan yang tidak termasuk dalam golongan strategis dan vital didasarkan atas sifat masing-masing bahan galian sendiri.

2. Penggolongan Bahan Galian

Pertambangan bahan-bahan galian ini diatur didalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan. Bagian Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 disebutkan bahwa pembagian bahan-bahan galian terdiri dari:

- a. Golongan bahan galian yang strategis atau golongan A berarti strategis untuk pertahanan dan keamanan serta perekonomian Negara. Seperti: minyak bumi, aspal dan lain-lain.
- b. Golongan bahan galian vital atau golongan B berarti menjamin hajat hidup orang banyak seperti; emas, besi, pasir besi, dan lain-lain.
- c. Golongan bahan yang tidak termasuk dalam golongan A dan B yakni: galian C yang sifatnya tidak langsung memerlukan pasaran yang bersifat internasional, seperti nitrat, asbes, batu apung, batu kali, pasir, tras, dampal dan lain-lain.

3. Pengaturan Pertambangan Bahan-Bahan Galian

Undang-undang Nomor 11 tahun 1997 pada pasal 4 menyebutkan bahwa “Pelaksanaan penguasaan Negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan A dan golongan B dilakukan oleh menteri dan bahan galian golongan C dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pemerintah Daerah tingkat I tempat terdapat bahan galian golongan tersebut” tetapi dengan memperhatikan pembangunan daerah khususnya dan Negara pada umumnya menteri dapat menyerahkan pengaturan tata usaha pertambangan bahan galian tertentu dari antara bahan bahan galian golongan B (Vital) kepada Pemerintah Daerah Tingkat I. Hal-hal mengenai pertambangan bahan galian golongan C menggunakan peraturan perundang-undangan tentang pertambangan antara lain:

- a. Undang-undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan.
 - b. Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang pengelolaan lingkungan hidup.
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1980 tentang penggolongan bahan galian.
 - d. Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No. 03/P/M/Pertamben/1981 tentang pedoman pemberian surat izin pertambangan daerah untuk bahan galian yang bukan strategis dan bukan vital (bahan galian golongan C).
 - e. Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No 532K/201/1992 tentang pedoman teknis penyusunan penyajian informasi lingkungan dan rencana pemantauan lingkungan untuk usaha pertambangan bahan galian golongan C.
 - f. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No 1453K/29/2000 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintah di bidang Pertambangan umum.
 - g. Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).
 - h. Peraturan Daerah Provinsi yang berlaku
4. Batu Bacan Sebagai Salah Satu Bahan Galian Golongan C

Sehubungan dengan penggolongan bahan-bahan galian, pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1980 tentang

penggolongan bahan-bahan galian, maka batu bacan merupakan bahan galian golongan C.

Disebutkan pula dalam ketentuan Pasal 2 Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No 03/P/M Pertamben/1981 tentang Pedoman Pemberian Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) untuk bahan galian yang bukan strategis dan bukan vital (bahan galian golongan C diantaranya batu bacan) bahwa usaha pertambangan bahan galian golongan C hanya dapat dilakukan dengan Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD).

Surat Ijin Pertambangan Daerah menurut pasal 1 huruf C Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No 03/P/M/Pertamben/1981 adalah “Kuasa Pertambangan yang berisikan wewenang untuk melakukan semua atau sebagian tahap usaha pertambangan bahan galian golongan C termasuk usaha pertambangan eksplorasi, eksploitasi pengolahan/pemurnian, pengangkutan dan penjualan.

Mengenai pemberian Surat Ijin Penambangan Daerah (SIPD), Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No.3/P/M/Pertamben/1981 pada Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa SIPD diberikan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian golongan C.

B. Tinjauan Tentang Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Definisi izin dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah: pernyataan mengabulkan (tidak melarang dan sebagainya); persetujuan dan membolehkan. Penggunaan kata izin dalam ranah hukum merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan ataupun mengatur tingkah laku para warganya untuk mendapatkan sesuatu hal. Dengan memberikan atau mengabulkan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan kegiatan-kegiatan tertentu yang sebenarnya dilarang, ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus.³

Izin dapat diartikan dalam pengertian luas dan sempit. Dalam pengertian luas, izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan Pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan, sedangkan dalam pengertian sempit, izin adalah pengikatan aktivitas-aktivitas pada suatu peraturan. Izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat Undang-undang mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi

³ N.M. Spelt dan J.BJ. M.ten Berge, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, hlm.2-3.

keadaan-keadaan yang buruk, tercela dan tidak diinginkan Pemerintah dengan diharapkan Pemerintah dapat melakukan pengawasan.⁴

Di dalam Kamus Istilah Hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenan/izin dari Pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan 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.⁵

Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret). Jadi izin beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan tetapi untuk melakukannya di isyaratkan prosedur tertentu untuk dilalui.

Sjachran Basah berpendapat bahwa izin adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶

N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit yaitu sebagai berikut:⁷

Izin adalah salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana

⁴ *Ibid.*

⁵ N.E. Algra et.al, 1983, Kamus *Istilah Hukum Fockema Andreae*, Binacipta, Jakarta, hlm. 616-617.

⁶ Sjachran Basah, 1995, *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*, Makalah Pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm.1-2.

⁷ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Op.Cit.*, hlm. 2-3.

yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas dari pengertian izin.

Sedangkan izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Inti pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi setiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenaan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu. Dengan memiliki izin dari instrumen negara, warga negara atau individu berhak melakukan kegiatan yang sudah dikabulkan sesuai aturan yang berlaku.

2. Teori-teori Perizinan

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan-keadaan tertentu

menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.

- a. Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh. Dengan kata lain, “*als opheffingvan een algemene verbodsregelin het concretegeval*”, (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret).⁸
- b. Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹
- c. E. Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).¹⁰
- d. Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-

⁸ Ateng Syafrudin, *Perizinan untuk Berbagai Kegiatan*, Makalah Tidak Dipublikasikan, 2012, hlm.1.

⁹ Sjachran Basah, *loc.cit.*

¹⁰ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1957, hlm. 187.

undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.¹¹

- e. N.M. Spelt dan J.B..J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit yaitu sebagai berikut:¹²

“Izin adalah salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga.

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas dari pengertian izin.

Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah

¹¹ Bagir Manan, *Ketentuan –Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945*, Makalah Tidak Dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8.

¹² N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *op.cit.*, hlm. 2-3.

mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Hal pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi setiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu.

- f. Menurut M.M van Praag, izin adalah suatu tindakan hukum sepihak (*eenzijdige handeling, een overheidshandeling*).¹³

3. Jenis dan Bentuk Izin

Amrah Muslimin menyebutkan bahwa izin dibagi ke dalam tiga bagian bentuk perizinan (*vergunning*) yaitu:

- a. Lisensi, ini merupakan izin yang sebenarnya (*Deiegenlyke*). Dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini ialah bahwa hal-hal yang diliputi oleh lisensi diletakkan di bawah pengawasan pemerintah, untuk mengadakan penertiban. Umpamanya: Izin perusahaan bioskop.
- b. Dispensasi, ini adalah suatu pengecualian dari ketentuan umum, dalam hal mana pembuat undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualiaan.
- c. Konsesi, dalam kamus Bahasa mengandung pengertian kelonggaran atau kemudahan setelah melewati proses diplomasi atau diskusi. Dapat dikatakan merupakan delegasi kekuasaan dari pemerintah kepada seseorang partikular/swasta untuk melakukan suatu pekerjaan atau tugas dari pemerintah dengan

¹³ M.M. van Praag dalam Ridwan, HR, *loc.cit*.

tujuan kesejahteraan umum. Mengenai konsesi ini, E.Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subjek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dan pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi (*concesie*).¹⁴

Ditinjau dari uraian di atas dapat dilihat bahwa izin merupakan ketetapan pemerintah untuk menetapkan atau melakukan sesuatu perbuatan yang dibenarkan oleh undang-undang, atau peraturan yang berlaku untuk itu. Sedangkan bentuk izin adalah :

a. Ijin yang berbentuk tertulis

Bentuk izin secara tertulis merupakan suatu bentuk perizinan yang diberikan oleh pemerintah oleh suatu instansi yang berwenang sesuai izin yang dimintakan, serta penerangan pemberian izin diberikan dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh pihak yang berwenang di instansi tersebut.

b. Ijin Lisan.

Bentuk izin secara lisan dapat ditemukan dalam hal pengeluaran pendapat di muka umum. Bentuk izin dengan lisan pada dasarnya hanya dilakukan oleh suatu organisasi untuk melakukan aktivitasnya serta melaporkan aktivitasnya tersebut kepada instansi yang berwenang. Bentuk izin dengan lisan ini hanya berfungsi sebagai suatu bentuk pelaporan semata.

¹⁴Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 25.

4. Unsur-unsur Perizinan

Izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkrit menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Pengertian ini mengandung beberapa unsur dalam perizinan yaitu:

a. Instrumen Yuridis

Berkaitan dengan tugas negara, terdapat perbedaan antara tugas dari negara hukum klasik dan tugas negara hukum modern terutama dalam melaksanakan tugasnya, perbedaan tersebut adalah sebagai berikut:

1) Negara Hukum Klasik

Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas negara hukum klasik.

2) Negara Hukum Modern

Tugas dan kewenangan pemerintah dalam negara hukum modern tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum.

Pemerintah dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, diberi wewenang dalam bidang pengaturan dengan instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa konkrit. Instrumen tersebut adalah dalam bentuk ketetapan (*beschikking*). *Beschikking* adalah instrumen hukum utama dalam penyelenggaraan pemerintah. Salah satu bentuk ketetapan adalah izin. Sesuai

dengan jenis-jenis *beschikking* izin termasuk ketetapan konstitutif, yang merupakan ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak diperbolehkan.

b. Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dari negara hukum adalah pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, artinya setiap tindakan hukum pemerintah dalam menjalankan fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan dan penegakan hukum positif memerlukan wewenang, karena wewenang dapat melahirkan suatu instrumen yuridis, namun yang perlu diperhatikan oleh pemerintah adalah izin yang diterbitkan harus berdasarkan wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku (legalitas). Penerimaan kewenangan tersebut adalah pemerintah atau organ pemerintah, dari presiden sampai dengan lurah. Kewenangan pemerintah dalam menerbitkan izin bersifat kewenangan bebas, artinya pemerintah diberi kewenangan memberi pertimbangan atas dasar inisiatif sendiri.

Pertimbangan tersebut didasarkan oleh:

- 1) Kondisi-kondisi dari pemohon yang dimungkinkan untuk dikeluarkan suatu izin
- 2) Cara pertimbangan kondisi-kondisi yang ada

- 3) Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul dari akibat penolakan atau pemberian izin dikaitkan dengan pembatasan perundang-undangan
- 4) Prosedur yang harus dilakukan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

c. Organ Pemerintahan

Organ pemerintah adalah pihak yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan *beschikking*, termasuk izin. Organ pemerintah yang dimaksud adalah organ yang menjalankan tugas, yaitu ditingkat pusat sampai yang paling dasar.

d. Peristiwa Konkrit

Izin sebagai salah satu jenis dari *beschikking* memiliki bentuk dan sifat yaitu:

- 1) Konkrit, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.
- 2) Individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju.
- 3) Final, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.¹⁵

Peristiwa konkrit adalah peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu dan fakta hukum tertentu. Peristiwa konkrit yang dimohonkan izinnnya sangat beragam dan dalam peristiwa konkrit dapat diterbitkan atau diperlukan beberapa izin, berdasarkan

¹⁵ C.S.T. Kansil, Kitab Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm. 15

proses dan prosedurnya tergantung dari pemberi wewenang izin, macam izin serta struktur organisasi, organ pemerintah yang berwenang menerbitkan izin. Berkaitan dengan wewenang organ pemerintah dengan peristiwa konkrit, kewenangan tersebut diberikan untuk tujuan yang konkrit yang didasarkan pada aspek yuridis perizinan yang meliputi:¹⁶

- 1) Larangan untuk melakukan aktivitas tanpa izin. Larangan dirumuskan dalam norma larangan bukan norma perintah, maka pelanggaran atas larangan itu dikaitkan dengan sanksi administrasi, pidana dan perdata.
- 2) Wewenang untuk memberi izin.

e. Prosedur dan Persyaratan

Pengajuan izin oleh pihak pemohon izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh organ pemerintah yang berkaitan secara sepihak, persyaratan untuk memperoleh izin, memiliki 2 sifat, yaitu:

- 1) Konstitutif, terdapat perbuatan atau tingkah laku tertentu (perbuatan konkrit) yang harus dipenuhi, yang jika tidak dipenuhi dapat dikenakan sanksi.
- 2) Kondisional, penilaian dari suatu peristiwa yang akan diterbitkan izin dapat terlihat dan dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan terjadi.

¹⁶ *Ibid.*

5. Pihak-Pihak yang Berwenang Mengeluarkan Izin

Pada bagian ini dapat dikatakan secara langsung bahwa pihak yang berwenang mengeluarkan izin tersebut adalah Pemerintah. Hanya saja dalam hal yang demikian harus dapat dilihat izin yang bagaimanakah yang dimohonkan oleh masyarakat, sehingga dengan demikian akan dapat diketahui instansi pemerintah yang berwenang mengeluarkan izin tersebut. Misalnya izin keramaian atau izin mengeluarkan pendapat di muka umum, maka izin tersebut di dapatkan melalui kepolisian setempat dimana keramaian akan dilakukan. Dalam kajian pihak-pihak yang berwenang mengeluarkan izin maka dasarnya yang perlu dikaji adalah kedudukan aparatur pemerintah yang melakukan tugasnya di bidang administrasi negara pemberian izin kepada masyarakat.

Agar aparatur pemerintah sebagai bagian dari unsur administrasi negara dapat melaksanakan fungsinya, maka kepadanya harus diberikan keleluasaan. Keleluasaan ini langsung diberikan oleh undang-undang itu sendiri kepada penguasa setempat. Hal seperti ini biasanya disebut dengan keleluasaan delegasi kepada pemerintah seperti Gubernur, Bupati/Walikota untuk bertindak atas dasar hukum dan atau dasar kebijaksanaan. Di samping keleluasaan tadi, kepada aparatur pemerintah selaku pelaksana fungsi dalam administrasi negara juga diberikan suatu pembatasan agar pelaksanaan perbuatan-perbuatannya itu tidak menjadi apa yang disebut sebagai "*onrechtmatig overheeddaat*". Setidaknya perbuatan itu tidak boleh melawan hukum baik formil maupun materiil.

Tidak boleh melampaui penyelewengan kewenangan menurut undang-undang (kompetensi).

Adapun bentuk-bentuk dari perbuatan administrasi negara/ Pemerintah itu dalam bentuk memberikan izin secara garis besar dapat dibagi atas:

- a. Perbuatan membuat peraturan
- b. Perbuatan melaksanakan peraturan.

Sementara itu, menurut Van Poelje perbuatan administrasi negara/ Pemerintah itu adalah sebagai berikut:¹⁷

- a. Berdasarkan faktor (*Feitlijke handeling*).
- b. Berdasarkan hukum (*recht handeling*).
 - 1) Perbuatan hukum privat.
 - 2) Perbuatan hukum publik, yang kemudian perbuatan ini dapat dibagi atas:
 - a) Perbuatan hukum publik yang sepihak
 - b) Perbuatan hukum publik yang berbagai pihak.

Kemudian, Amrah Muslimin mengatakan bahwa dalam bidang eksekutif ada 2 (dua) macam tindakan/perbuatan administrasi negara/ pemerintah, yakni:

- a. Tindakan-tindakan/perbuatan-perbuatan yang secara tidak langsung menimbulkan akibat-akibat hukum.

¹⁷Victor Situmorang, Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm. 4.

- b. Tindakan-tindakan/perbuatan-perbuatan yang secara langsung menimbulkan akibat-akibat hukum.

Pendapat lain tentang perbuatan hukum dari administrasi negara ini adalah seperti yang dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirjo. Menurutnya perbuatan itu dibagi ke dalam 4 (empat) macam perbuatan hukum administrasi negara, yakni:¹⁸

- a. Penetapan (*beschiking, administrative dicretion*).

Penetapan merupakan perbuatan sepihak yang bersifat administrasi negara yang dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu. Perbuatan hukum tersebut hams sepihak (*eenzijdig*) dan harus bersifat administrasi negara. Artinya realisasi dari suatu kehendak atau ketentuan undang-undang secara nyata kasual, individual.

- b. Rencana (*Planning*).

Salah satu bentuk dari perbuatan hukum Administrasi Negara yang menciptakan hubungan-hubungan hukum (yang mengikat) antara penguasa dan para warga masyarakat.

- c. Norma jabatan (*Concrete Normgeving*).

Merupakan suatu perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dari penguasa administrasi negara untuk membuat agar supaya suatu ketentuan undang-undang mempunyai isi yang konkret dan praktis serta dapat diterapkan menurut keadaan waktu dan tempat.

¹⁸ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 233.

d. Legislasi Semu (*Pseudo Weigeving*).

Adalah penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi negara yang berwenang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan *policy* (kebijaksanaan suatu ketentuan undang-undang) akan seperti yang dikemukakan oleh Prajudi Admosudirjo.

C. Otonomi

1. Pengertian Otonomi Daerah dan Daerah Otonom

Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menerangkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Rumusan pasal tersebut tidak begitu berbeda dibandingkan dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 1 huruf (h) UU No. 22 Tahun 1999 yang berbunyi sebagai berikut; "Otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Di dalam kedua rumusan ini ada suatu redaksi yang perlu digarisbawahi yakni *mengurus kepentingan masyarakat setempat*. Kalimat "kepentingan masyarakat" ini ambigu atau multitafsir (*ambigouos; open to more than*

one interpretation; doubtful or uncertain) dan mencakup banyak hal yang dapat menyebabkan otonomi daerah itu menjadi sangat luas dan bahkan dapat menjadi tidak proporsional. Perlu diketahui bahwa kepentingan masyarakat itu di samping yang bersifat publik, ada juga yang bersifat privat. Kepentingan masyarakat dapat pula menyangkut urusan pidana, agama, adat istiadat, dan lain-lain, bahkan mungkin hubungan internasional. Padahal pemerintah daerah itu hanya diberi kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan publik di daerah atau urusan pemerintahan dalam arti sempit, yang dikenal dengan istilah rumah tangga daerah (*huishouding*). Di luar urusan rumah tangga daerah bukan kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurusnya, kecuali diberikan urusan atas dasar tugas pembantuan. Rumusan otonomi daerah yang tepat adalah sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 1 huruf c UU No. 5 Tahun 1974, yakni hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹ Adapun Daerah yang disertai kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangga daerah ini dikenal dengan sebutan daerah otonom.²⁰

2. Otonomi Daerah di Indonesia

Adanya pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik

¹⁹ Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 26.

²⁰ *Ibid*, hlm. 29.

Indonesia selama lebih dari 30 (tiga puluh) tahun tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter antara lain terjadinya praktek penyelenggara negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antar penyelenggara negara, melainkan juga penyelenggara negara, dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para pengusaha, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.²¹

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.²²

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai

²¹ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 303.

²² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.²³

Dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing

²³ Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 274-275.

diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan daerah adalah pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grass-roots democracy*).²⁴

Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atau dari bawah. Tegasnya, pelaksanaan paham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena:²⁵

- a. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan “pemerintahan untuk rakyat”).
- b. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada

²⁴ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

²⁵ *Ibid*, hlm. 12.

“orang luar”. Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan.²⁶

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang dimiliki, baik yang menyangkut rekrutmen ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian, akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat dan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya menjadi milik pusat, tetapi masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas

²⁶ *Ibid*, hlm. 11.

bahwa tidak semua yang ditentukan dari Pusat itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.²⁷

Selain sentralisasi dan dekonsentrasi dalam organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.²⁸

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditanggalkannya asas sentralisasi, karena kedua aspek tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun

²⁷ Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 275.

²⁸ Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 13.

demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antar organisasi dan bersifat resiprokal.²⁹

Posisi kebijakan otonomi daerah sebagai seluruh proyek pengambilan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Di masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah. Sekarang, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah Pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.³⁰

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi Rakyat Daerah dan bukan otonomi daerah dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalau pun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah,

²⁹ Bhenyamin Hoessein dalam Soetandyo Wignosubroto, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institut sor Local Development, Yayasan Tifa, 2005, hlm. 199.

³⁰ Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 172-173.

kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan Otonomi Daerah.³¹

Bupati, Walikota semata-mata sebagai unsur (pejabat) Otonomi, karena tidak ada lagi dekonsentrasi dalam lingkungan pemerintahan Kabupaten dan Kota. Gubernur masih mempunyai fungsi rangkap yaitu sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) di samping sebagai Kepala Daerah (Otonom). Sebenarnya, tidak ada keperluan memberikan fungsi rangkap pada Gubernur. Pengalaman selama ini menunjukkan, Gubernur, Bupati, Walikota yang menjalankan fungsi rangkap lebih menonjolkan diri sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) dari pada sebagai pimpinan Daerah Otonom.

Berdasar Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada di tangan

³¹ J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 17.

Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.

Berdasar Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, 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, sedangkan daerah yang disertai kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangga daerah ini dikenal dengan sebutan daerah otonom.³²

Dalam perspektif hukum, daerah otonom merupakan badan umum (*openbaar lichaam*) yang mandiri, selaku pendukung wewenang, tugas, dan tanggung jawab mandiri dalam menjalankan otonomi daerah, yakni kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Selaku badan mandiri, daerah otonom secara keilmuan menampakkan diri dalam dua kedudukan hukum (*rechtspositie*) yaitu sebagai badan hukum (*rechtspersoon, legal entity*) dan sebagai lingkungan jabatan (*ambt*) tingkat daerah. Sebagai badan hukum, daerah otonom adalah suatu organisasi teratur, selaku pendukung hak dan kewajiban (*de drager van de rechten en plichten*) yang dapat bertindak dalam lapangan hukum keperdataan seperti jual beli, sewa menyewa, membuat perjanjian, dan sebagainya, memiliki harta kekayaan yang terpisah, serta dapat digugat atau menggugat di pengadilan. Sebagai lingkungan jabatan, daerah otonom adalah lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheid*) yang dilekati dengan wewenang-wewenang publik (*publiekbevoegdheden*), dapat melakukan tindakan hukum terutama berupa penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah atau urusan rumah

³² *Ibid*, hlm. 29.

tangga daerah, tidak memiliki harta kekayaan yang terpisah, dan dapat menjadi pihak dalam pengadilan.³³

Dalam waktu lebih dari 30 (tiga puluh) tahun, penyelenggara Negara tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, hal ini terjadi karena adanya pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Disamping itu masyarakat belum sepenuhnya berperan serta dalam menjalankan fungsi kontrol sosial yang efektif terhadap penyelenggara negara.

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.³⁴

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal,

³³ *Ibid*, hlm. 39.

³⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik³⁵.

Pemerintahan akan menjadi lebih demokratis apabila melaksanakan desentralisasi. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat

³⁵ Syaukani, HR., Afan Gaffar., M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 274-275.

mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan daerah adalah pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grass-roots democracy*).³⁶

Dari uraian di atas dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atau dari bawah. Tegasnya, pelaksanaan paham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena:³⁷

- a. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan “pemerintahan untuk rakyat”).
- b. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidaknya-tidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat

³⁶ Mariun dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

³⁷ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 12.

diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada “orang luar”. Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan³⁸.

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.³⁹

Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, hlm. 15-16.

sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Propinsi dan Kabupaten/Kota karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur. Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*); membuat pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*); dan pemberdayaan (*empowerment*). Kemungkinan lain adalah bahwa Kepala Daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.⁴⁰

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat Daerah dan bukan otonomi "daerah" dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 16-17.

Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan otonomi daerah.⁴¹

D. Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan

Sumber daya alam adalah semua kekayaan berupa benda mati maupun benda hidup yang berada di bumi dan dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia. Sumber daya alam yang ada tidak hanya berupa komponen biotik (benda hidup), seperti hewan, tumbuhan, dan mikroorganisme, namun juga komponen abiotik (benda mati), contohnya minyak bumi, gas alam, berbagai macam jenis logam, air, dan juga tanah.

Sumber daya alam menurut Pasal 1 angka 9 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan nonhayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan

⁴¹ *Ibid*, hlm. 17.

hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Dalam kalimat di atas ditegaskan bahwa pengelolaan lingkungan hidup tidak hanya meliputi aspek pemeliharaan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup yang sering dianggap sebagai makna dari pelestarian lingkungan, tetapi juga penataan, pemanfaatan, pengembangan, dan pemulihan lingkungan. Pelestarian lingkungan akan tercapai apabila seluruh aspek pengelolaan lingkungan dilaksanakan dengan benar.

Pengelolaan lingkungan akan berhasil apabila dapat mengembangkan dan melahirkan gagasan serta konsep pembangunan berwawasan lingkungan untuk dituangkan dalam peraturan perundangan dan rumusan kebijaksanaan; menyebarkan informasi lingkungan hidup di tengah masyarakat sehingga hidup dengan lingkungan berkualitas menjadi kebutuhan; menjadikan pembangunan berwawasan lingkungan ini suatu gerakan masyarakat; dan menumbuhkan keterbukaan dalam kegiatan pembangunan berwawasan lingkungan; serta menggalang dengan dunia internasional dalam mengembangkan jaringan solidaritas lingkungan antar negara.

Menurut UU No. 32 Tahun 2009, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas keadilan harus dapat memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, demokrasi lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan dan penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan lingkungan. Perlindungan

dan pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem yang terpadu berupa suatu kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah.

