

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG HAK-HAK ATAS TANAH MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 1960 TENTANG POKOK-POKOK AGRARIA jo. PERATURAN PEMERINTAH NO. 40 TAHUN 1996 TENTANG HAK GUNA USAHA, HAK GUNA BANGUNAN DAN HAK PAKAI ATAS TANAH, DAN PENATAAN RUANG MENURUT UNDANG- UNDANG NO. 28 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG, DAN PEMERINTAH DAERAH

2.1. Hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

Hak-hak atas tanah memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya. Menurut Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), hak-hak atas tanah ialah:

- a. hak milik,
- b. hak guna-usaha,
- c. hak guna-bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut-hasil hutan,

h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas

Hak-hak atas air dan ruang angkasa ialah:

- a. hak guna air,
- b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
- c. hak guna ruang angkasa.

Berdasarkan hal pasal tersebut maka obyek tanah adalah bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

2.1.1. Hak Milik Atas Tanah

Hak Milik Atas Tanah adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh seseorang atas tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUPA adalah :

- (1) Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Hak milik menurut pasal di atas adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai seseorang atas tanah. Turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat kedudukannya dibanding dengan hak atas tanah lainnya. Terpenuh artinya hak milik atas

tanah memberikan wewenang kepada pemiliknya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.²³

Ciri-ciri Hak Milik antara lain²⁴:

- a. Merupakan hak atas tanah yang terkuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain.
- b. Merupakan hak turun temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan pada ahli waris yang berhak.
- c. Dapat dijadikan hak induk, artinya dapat dibebani dengan hak-hak lainnya.
- d. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hipotek atau *creditverband*.
- e. Dapat beralih dan dialihkan.
- f. Dapat dilepaskan oleh pemegang hak, sehingga tanahnya menjadi milik negara.
- g. Dapat diwakafkan.

Subyek Hak Milik adalah :

- a. Warga negara Indonesia.
- b. Badan-badan hukum tertentu.
- c. Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan sepanjang tanahnya dipergunakan untuk itu.

Terjadinya hak milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 (tiga) cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 UUPA, yaitu :

²³ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas tanah*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm 94.

²⁴ Sudargo Gautama, *Masalah Agraria Berikut Peraturan-peraturan dan Contoh-contoh*, Alumni, Bandung, 1973, Hlm 54.

- a. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat.
- b. Hak milik atas tanah yang terjadi karena penetapan pemerintah.
- c. Hak milik atas tanah yang terjadi karena ketentuan undang-undang.

Hak milik atas tanah juga dapat terjadi melalui 2 (dua) cara, yaitu²⁵ :

- a. Secara originair.

Terjadinya hak milik atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah, dan arena undang-undang.

- b. Secara derivatif.

Suatu subjek hukum memperoleh tanah dari subjek hukum lain yang semula sudah berstatus tanah hak milik dengan cara jual-beli, tukar-menukar, hibah, atau pewarisan.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria terdapat beberapa hal yang dapat hilangnya atau hapusnya hak-hak seseorang terhadap tanah. Hapusnya Hak Milik (Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria) :

1. Tanahnya jatuh pada negara, karena :
 - a. Pencabutan hak.
 - b. Penyerahan sukarela oleh pemiliknya.
 - c. Ditelantarkan.
2. Tanahnya musnah.

2.1.2. Hak Guna Usaha Atas Tanah

²⁵ *Ibid*, hlm 96.

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk kegiatan perusahaan, pertanian, perikanan dan peternakan dalam jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun dan setelah itu dapat diperpanjang untuk jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun.

Berdasarkan Pasal 28 UUPA, hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Pasal 28 ayat (2) UUPA menerangkan bahwa hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. Hak guna-usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pasal 29 UUPA memuat bahwa hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun, untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun dan atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun.

Sifat dan ciri Hak Guna Usaha²⁶:

²⁶ Purwopranoto S, *Penuntun Tentang Hukum Tanah*, Astana ABEDE, Semarang, 1953, Hlm 27.

- a. Hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain.
- b. Dapat beralih dan dialihkan.
- c. Jangka waktunya terbatas, artinya pada suatu waktu pasti berakhir.
- d. Dapat dilepaskan oleh pemegang hak, sehingga tanahnya menjadi milik negara;

Subyek Hak Guna Usaha berdasarkan Pasal 30 ayat (1) UUPA adalah :

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;

Adapun hapusnya Hak Guna Usaha (Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria) :

- a. Jangka waktu berakhir.
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi.
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- d. Dicabut untuk kepentingan umum.
- e. Tanahnya ditelantarkan.
- f. Tanahnya musnah.
- g. Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat dalam jika waktu 1 (satu) tahun wajib

melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

2.1.3. Hak Guna Bangunan Atas Tanah

Hak Guna Bangunan berdasarkan ketentuan Pasal 35 UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun dan setelah itu dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.

Sifat dan ciri Hak Guna Bangunan²⁷:

- a. Hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain.
- b. Dapat beralih.
- c. Jangka waktunya terbatas, artinya pada suatu waktu pasti berakhir.
- d. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hipotek atau *creditverband*.
- e. Dapat dilepaskan oleh pemegang hak, sehingga tanahnya menjadi milik negara;

Subyek Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 36 ayat (1) UUPA adalah :

- b. Warga Negara Indonesia.
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

²⁷ A. P Parlindungan, *Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Alumni, Bandung, 1978, Hlm 27.

Hapusnya Hak Guna Bangunan (Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria) :

- a. Jangka waktu berakhir.
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi.
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- d. Dicabut untuk kepentingan umum.
- e. Tanahnya ditelantarkan.
- f. Tanahnya musnah.
- g. Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

2.1.4. Hak Pakai Atas Tanah

Hak Pakai Atas Tanah berdasarkan Pasal 41 ayat (1) UUPA adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah.

Menurut Pasal 41 ayat (2) dan ayat (3) UUPA, hak pakai dapat diberikan selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya

dipergunakan untuk keperluan yang tertentu, dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun, dan pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Subjek hukum Yang dapat mempunyai hak pakai berdasarkan Pasal 42 UUPA ialah :

- a. warga-negara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

2.2. Hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah

2.2.1. Hak Guna Usaha Atas Tanah

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha berdasarkan Pasal 4 PP No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah adalah tanah negara. Dalam hal tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu adalah tanah Negara yang merupakan kawasan hutan, maka pemberian Hak Guna Usaha dapat dilakukan setelah tanah yang bersangkutan dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan.

Pasal 4 ayat (3) menerangkan bahwa pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu sesuai ketentuan yang berlaku, pelaksanaan ketentuan Hak Guna Usaha tersebut baru dapat dilaksanakan setelah terselesaikannya pelepasan hak tersebut sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundangundangan yang berlaku.

Dalam hal di atas tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu terdapat tanaman dan/atau bangunan milik pihak lain yang keberadaannya berdasarkan alas hak yang sah, pemilik bangunan dan tanaman tersebut diberi ganti kerugian yang dibebankan pada pemegang Hak Guna Usaha baru.

Hak guna usaha diberikan kepada pemegang hak terhadap tanah atau lahan dengan luas tertentu sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 5 yaitu :

1. Luas minimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah lima hektar.
2. Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada perorangan adalah dua puluh lima hektar.
3. Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada badan hukum ditetapkan oleh Menteri dengan memperhatikan pertimbangan dari pejabat yang berwenang di bidang usaha yang bersangkutan, dengan mengingat luas yang diperlukan untuk pelaksanaan suatu satuan usaha yang paling berdayaguna di bidang yang bersangkutan.

Subjek hukum Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha berdasarkan Pasal 2 adalah:

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

2.2.2. Hak Guna Bangunan Atas Tanah

Subjek hukum yang dapat menjadi pemegang Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 19 PP No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah adalah:

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah:

- a. Tanah Negara;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Hak Milik.

Hak Guna Bangunan menurut Pasal 25 PP No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun. Setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.

Pasal 29 menerangkan bahwa Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun. Atas kesepakatan antara pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Milik, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Guna Bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.

Peralihan Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 34 dapat terjadi akibat :

1. Beralih dan dialihkan kepada pihak lain.
2. Peralihan Hak Guna Bangunan yang terjadi karena:
 - a. jual beli;
 - b. tukar menukar;
 - c. penyertaan dalam modal;
 - d. hibah;
 - f. pewarisan.

2.2.3. Hak Pakai Atas Tanah

Subyek Hak Pakai menurut Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah adalah :

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Tanah Yang Dapat Diberikan Dengan Hak Pakai berdasarkan Pasal 41 adalah:

- a. Tanah Negara;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Hak Milik.

Hak Pakai berdasarkan Pasal 42 dapat terjadi karena :

- a. Hak Pakai atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
- b. Hak Pakai atas Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan.

Jangka Waktu Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Sesudah jangka waktu Hak Pakai atau perpanjangannya habis, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Pakai atas tanah yang sama.

Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu diberikan kepada:

- a. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah.
- b. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.
- c. Badan Keagamaan dan badan sosial.

2.3. Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Berbicara mengenai Penataan ruang, tidak bisa dilepaskan dari pengertian tata ruang, tata ruang dan penataan ruang.²⁸ Dalam UU No. 28 tahun 2007 tentang Penataan ruang, disebutkan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Penataan ruang adalah suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Adapun asas-asas dalam penataan ruang adalah sebagai berikut :

1. Keterpaduan. Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain, adalah Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

²⁸ Penataan ruang menurut Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:

- a. untuk keperluan Negara.
- b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan.
- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu.
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

2. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.
3. Keberlanjutan. Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
4. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
5. Keterbukaan. Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
6. Kebersamaan dan kemitraan. Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
7. Perlindungan kepentingan umum. Perlindungan kepentingan umum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

8. Kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.
9. Akuntabilitas. Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Adapun yang menjadi tujuan dari Penataan Ruang adalah untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan.
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

2.3.1 Penegakan hukum

Penegakan hukum merupakan proses yang harus dilakukan dengan tata cara tertentu, untuk menghindari tindakan yang sewenang-wenang dari aparat

penegak hukum dalam melaksanakan atau mempertahankan hukum.

Penegakan hukum dilakukan dalam rangka :²⁹

- a. Melaksanakan hukum sebagai suatu fungsi pelayanan dan pengawasan terhadap kegiatan masyarakat.
- b. Mempertahankan hukum akibat terjadinya pelanggaran atas suatu aturan hukum.

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum tersebut tidak lain adalah pikiran-pikiran badan-badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum. Secara lebih komprehensif, muladi mengartikan penegakan hukum dalam kerangka tiga buah konsep yang saling berhubungan, yaitu :³⁰

- 1) Konsep penegakan hukum yang bersifat total, yang menuntut agar semua nilai yang ada dibelakang norma hukum di tegakkan tanpa terkecuali.
- 2) Konsep penegakan hukum yang bersifat penuh, yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi oleh hukum acara demi perlindungan kepentingan individu.
- 3) Konsep penegakan hukum yang bersifat aktual, yang muncul karena diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum akibat keterbatasan-keterbatasan.

²⁹ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004, hlm 50.

³⁰ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm 18.

Konsep-konsep tersebut sejalan dengan pemikiran Joseph Goldstein yang membedakan penegakan hukum menjadi tiga, yaitu :³¹

1. *Total Enforcement*, yaitu ruang lingkup penegak hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan dalam hukum pidana substantif. Total Enforcement tidak dapat dilakukan sepenuhnya, karena penegak hukum dibatasi oleh aturan-aturan yang ketat yang ada di dalam hukum acara pidana seperti aturan-aturan penangkapan, penahanan, penyitaan, dan sebagainya.
2. *Full Enforcement*, yaitu pada penegakan hukum inilah para penegak hukum menegakkan keadilan secara maksimal. Namun Goldstein menganggap sistem ini sebagai harapan yang tidak realistis karena adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personal, financial dan sarana-sarana penyidikan dan sebagainya.
3. *Actual Enforcement*, dalam penegakan hukum ini harus dilihat secara realistis sehingga penegakan hukum secara aktual harus dilihat sebagai bagian dari diskresi yang tidak dapat dihindari karena keterbatasan-keterbatasan, sekalipun pemantauan secara terpadu akan memberikan umpan yang positif.

Penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya seperti sanksi administrasi, sanksi perdata dan sanksi

³¹ *Ibid*, hlm 60.

pidana. Sudikno Mertokusumo berpendapat sama bahwa ada tiga unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum, yaitu :³²

- a. Unsur keadilan (*Gerechtigkeit*).
- b. Unsur kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*).
- c. Unsur kepastian hukum (*Rechtssicherheit*).

Keith Hawkins mengemukakan bahwa penegakan hukum dapat dilihat dari 2 sistem yang disebut *Compliance* dengan *Conciliatory Style* sebagai karakteristiknya dan *Sancioning* dengan *Penal Style* sebagai karakteristiknya. Penyelidikan serta pelaksanaan sanksi administrasi atau sanksi pidana merupakan bagian akhir dari penegakan hukum atau yang biasa disebut *Prinsip Ultimum Remidium*.³³ Yang perlu ada terlebih dahulu adalah penegakan preventif yaitu pengawasan atas pelaksanaan peraturan. Pengawasan preventif ini ditujukan kepada pemberian penerangan dan saran serta upaya meyakinkan seseorang dengan bijaksana agar beralih dari suasana pelanggaran ke tahap pemenuhan ketentuan peraturan.

2.3.2 Macam-macam penataan ruang

Dalam rangka klasifikasi penataan ruang, ditegaskan dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang bahwa

³² Bagir Manan, *Op. cit*, hlm 145.

³³ *Ibid.*

penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.³⁴

Selanjutnya dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang ditegaskan sebagai berikut³⁵ :

1. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas :
 - a. sistem wilayah.
 - b. sistem internal perkotaan.
2. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas:
 - a. kawasan lindung.
 - b. kawasan budi daya.
3. Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas:
 - a. penataan ruang wilayah nasional.
 - b. penataan ruang wilayah provinsi.
 - c. penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
4. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas :
 - a. penataan ruang kawasan perkotaan.
 - b. penataan ruang kawasan pedesaan.
5. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas :
 - a. penataan ruang kawasan strategis nasional.
 - b. penataan ruang kawasan strategis provinsi.
 - c. penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

2.4 Pemerintah Daerah

³⁴ Hasni, *Op cit*, hlm 136.

³⁵ *Ibid.*

2.4.1 Tugas dari Pemerintah Daerah

Daerah-daerah dalam konsep otonomi daerah berdiri sendiri dan tidak mempunyai hirarki satu sama lain. Adapun yang menjadi dasar pembentukan suatu daerah adalah berdasarkan pertimbangan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah (Pasal 2,3 dan 5 UU Pemerintahan Daerah). Jenis pemerintah daerah:

- 1) *Local Self Government* atau pemerintah daerah atau pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini merupakan konsekuensi dari diterapkannya asas desentralisasi. Di sini daerah diberi wewenang untuk mengurus kepentingan daerahnya sendiri. Lebih lanjut sering disebut otonomi.
- 2) *Lokal State Government* atau pemerintah lokal administratif. Merupakan konsekuensi dari diberlakukannya asas dekonsentrasi. Dalam hal ini disebut bahwa daerah adalah sebagai wakil dari pemerintah pusat yang hanya menyelenggarakan urusan-urusan, perintah atau petunjuk dari pemerintah pusat.

Urusan pemerintahan sangatlah luas dan kompleks, sehingga tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah pusat saja. Mengingat wilayah Indonesia merupakan negara kepulauan maka sebagian tugas pemerintah di pusat

didelegasikan juga unsur pemerintah (pusat) yang ada di daerah.³⁶ Dengan berlakunya UU Pemerintahan Daerah, pemerintahan di daerah diberikan kewenangan yang besar dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang berada di daerah. Hal ini ditujukan untuk pemerataan kesejahteraan dan pembangunan bagi masyarakat daerah. Namun pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah harus tetap dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah, pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi daerah dan asas tugas pembantuan (*medebewind*) pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.³⁷ Konsepsi tentang pemerintahan daerah mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang secara tegas menggariskan bahwa asas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah otonomi dan tugas pembantuan.

Baik berdasarkan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 maupun berdasarkan bagian "menimbang" jo. Pasal 2 angka 2 UU Pemerintahan Daerah dengan jelas menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah daerah

³⁶ Lihat pasal 1 angka 9 UU No. 32 tahun 2004 : *Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.*

³⁷ Dalam bagian "menimbang" dari UU Pemerintahan Daerah dikatakan " bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan...". Mengenai kedua asas kemudian ditekankan kembali pada Pasal 2 angka 2 UU Pemerintahan Daerah.

didasarkan pada asas otonomi dan asas tugas pembantuan. Dengan demikian otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalkan segala potensi lokal, baik alam lingkungan maupun kebudayaan, dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri, dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.³⁸

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dapat dikatakan bahwa hakikat dari otonomi tidak lain adalah suatu kemandirian atau kebebasan daerah untuk mengatur sendiri dan menyelenggarakan urusan serta kepentingannya berdasarkan inisiatif dan prakarsa serta aspirasi masyarakat daerah. Dengan demikian maka daerah yang diberikan otonomi dengan inisiatif sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan-peraturan daerah dengan pembatasan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau kepentingan nasional.

Berkaitan asas otonomi ini UU Pemerintahan Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang

³⁸ Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm 154-155.

bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Isitlah tugas pembantuan atau *medebewind* pertama kali diperkenalkan oleh van Vollenhoven.³⁹ Secara etimologis tugas pembantuan merupakan terjemahan dari bahasa belanda *medebewind* yang berasal dari kata *mede* yang artinya serta, turut, dan *bewind* yang artinya berkuasa atau memerintah. Medebewind merupakan pelaksanaan peraturan yang disusun oleh alat perlengkapan tinggi, oleh yang rendah.

Tugas pembantuan di Belanda disebut dengan *medebewind* atau *zelfbestuur* yang dapat diartikan menjadi pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat-alat perlengkapan daerah-daerah yang lebih bawah.

Tugas pembantuan juga diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut.⁴⁰

Sjachran Basah merumuskan bahwa yang dimaksud dengan tugas pembantuan pada hakikatnya adalah menjalankan peraturan perundang-

³⁹ Lihat Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, UNSIKA, Karawang, 1993, hlm 28

⁴⁰ R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979 hlm 21

undangan yang lebih tinggi derajatnya dari pihak lain secara bebas. Yang dimaksud dengan bebas dalam arti, terdapat kemungkinan untuk mengadakan peraturan yang mengkhususkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, supaya sesuai dengan kenyataan nyata di daerah-daerah sendiri.⁴¹

Rumusan Pasal 1 angka 9 UU Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa:

"Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Kepada Daerah dan/atau Desa dari Pemerintah Propinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa serta dari Pemerintah Kabupaten/Kota Kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu."

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa para ahli hukum dan UU Pemerintahan Daerah memberikan batasan mengenai tugas pembantuan secara substansi sebagai tugas untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintah tingkat atasnya dengan unsur pertanggung-jawaban yang diemban oleh satuan pemerintahan yang membantu. Dalam menjalankan tugas pembantuan itu, urusan-urusan tertentu diselenggarakan oleh pemerintah daerah itu, masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat c.q. daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga yang dimintakan bantuan, akan tetapi bagaimana caranya daerah otonom yang dimintakan bantuan itu melakukan tugas pembantuannya, diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri.

⁴¹ Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986, hlm 31.

Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Hubungan antara Pusat dan Daerah merupakan hubungan yang padanya terdapat upaya tarik menarik kepentingan antara kedua satuan pemerintahan. Di dalam Negara Kesatuan, upaya Pemerintah Pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangatlah jelas. Dalam konteks hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah terdapat 4 (empat) dimensi yang meliputi (1) hubungan kewenangan; (2) hubungan pengawasan; (3) hubungan keuangan; dan (4) hubungan Pusat dan Daerah dalam susunan organisasi Pemerintahan. Pada anak sub-bab ini kami hanya akan mengkaji dan mengulas aspek hubungan kewenangan dan hubungan pengawasan.

Dalam negara kesatuan, semua kekuasaan pemerintahan ada di tangan Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada unit-unit konsitituen tetapi apa yang didelegasikan itu mungkin juga dapat ditarik kembali. Dalam negara kesatuan pada dasarnya kekuasaan seluruhnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Artinya, peraturan-peraturan

pemerintah pusatlah yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah otonom, termasuk macam dan luasnya otonomi menurut inisiatif sendiri. Daerah otonom juga turut mengatur dan mengurus hal-hal sentral, Pemerintah Pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom tersebut.

Berkaitan dengan hubungan kewenangan ini UU Pemerintahan Daerah menentukan bahwa Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah.⁴²

UU Pemerintahan Daerah dalam melakukan pendistribuisian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan daerah, membedakan urusan yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilakukan bersama antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dengan demikian, Setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada propinsi dan juga ada urusan pemerintahan yang diserahkan kepada kabupaten/kota.

Dalam rangka menciptakan kewenangan urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dipergunakan beberapa kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasaian

⁴² Pasal 10 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah.

hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkatan satuan pemerintahan. Dalam perspektif hukum tujuan pengawasan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktik adanya kontrol itu sering dilihat sebagai sarana dari mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Memang di sinilah letak inti atau hakikat dari suatu pengawasan.⁴³

Dalam konteks hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, tujuan pengawasan agar Pemerintah Daerah secara benar dapat melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya, sehingga urusan pemerintahan yang telah menjadi wewenang Pemerintah Daerah dapat diatur dan diurus dengan sebaik-baiknya berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah yang bersangkutan. Di samping hal tersebut, dengan pengawasan diharapkan juga keputusan-keputusan ataupun tindakan-tindakan yang dilakukan oleh alat kelengkapan Pemerintah Daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundang-undangan tingkat atasnya.

Dimensi pengawasan dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk mengontrol penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, hal ini perlu karena dalam perspektif negara kesatuan

⁴³ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bhuana Pancakarsa, Jakarta, 1986, hlm xv

antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan satu kesatuan. Oleh karenanya, kemandirian daerah otonom tidak berarti daerah tersebut sama sekali lepas dari pengawasan Pemerintah Pusat.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi : *politik luar negeri* dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; *pertahanan* misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya; *keamanan* misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; *moneter* misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan

peredaran uang dan sebagainya; *yustisi* misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; dan *agama*, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

2.4.2 Dasar hukum

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti kondisi sosial dan ekonomi dari masyarakat serta juga dipengaruhi oleh rezim yang berkuasa. Dalam pelaksanaan tugasnya daerah tidak lepas dari pemerintah pusat, karena mereka bersama-sama berusaha untuk mewujudkan tujuan nasional, yaitu mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Penyelenggaraan pemerintah di daerah dapat dikatakan merupakan kewenangan daerah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di daerah.

Jika tidak ada pemerintah dan pemerintahan, maka masyarakat akan hidup dalam ketidakmenentuan dan ketidakteraturan yang dapat menimbulkan kerusuhan dan aksi kekerasan lainnya. Kehadiran pemerintah terutama *local*

self government atau pemerintah daerah, pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib.

Dalam pelaksanaan pemerintah di daerah diperlukan adanya pelaksanaan otonomi daerah, yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Seperti dijelaskan dalam UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam UU No.32 tahun 2004 pada pasal 1 ayat 3 terdapat pengertian Pemerintah Daerah, yaitu:” pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Perangkat daerah terdiri atas Sekretariat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah lainnya, sesuai dengan kebutuhan daerah.

Kepala Daerah dalam fungsinya sebagai aparat pemerintah daerah yang memimpin dan menjalankan tugas mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dibantu oleh aparat pelaksana dengan unsur staf pembantu pimpinan, yaitu:

1. Dinas daerah, adalah badan-badan unsur pelaksana Pemerintah daerah. Dinas daerah yang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah atau otonomi daerah yang

diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi. Dinas daerah dibentuk oleh Pemerintah Daerah dengan Peraturan Daerah berdasarkan UU No.32 tahun 2004.

2. Sekretariat Daerah, adalah suatu badan staf atau pembantu pimpinan penyelenggara tugas-tugas umum staf yang langsung berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota.

Pengertian pemerintah daerah di Indonesia pada umumnya mengacu pada pengertian "*local self government*" yang dikemukakan oleh G.M. Harris seperti yang dikutip oleh Josep Riwu Kaho dalam bukunya Prospek Otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kata Pemerintah Daerah setidaknya mempunyai dua arti yaitu:

- a. Pemerintahan yang terdapat diseluruh bagian negara ayang telah ditunjuk dan bertanggung jawab hanya kepada pemerintah pusat. Ini merupakan bagian dari sistem sentralisasi dan biasa disebut sebagai Pemerintahan lokal negara.
- b. Pemerintah dengan bahan-bahan lokal, pemilihan secara bebas dengan tetap terfokus pada supremasi pemerintahan nasional, didukung oleh kekuasaan, kebijaksanaan, dan pertanggungjawaban, dan kesemuanya dapat mereka lakukan tanpa adanya kontrol yang berlebihan terhadap keputusan yang mereka ambil dari kekuasaan yang lebih tinggi. Kebebasan dari kekuasaan, kebijaksanaan, dan pertanggungjawaban yang dapat dimiliki oleh badan-badan lokal tersebut merupakan persoalan

tingkat yang variasinya semakin tinggi di beberapa negara. Inilah yang disebut di banyak negara sebagai otonomi komunal atau pemerintahan lokal sendiri.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan oleh badan atau lembaga daerah/lokal di daerah dengan tetap berpedoman pada pemerintahan pusat tanpa adanya kontrol yang berlebihan dari kekuasaan yang lebih tinggi terhadap keputusan yang diambil. Selain itu, terdapat dua aspek dari konsep Pemerintahan Daerah, yaitu konsep Pemerintah Daerah sebagai bagian integral dari sistem sentralisasi kewenangan dan konsep Pemerintahan Daerah sebagai aspek sistem desentralisasi kewenangan.

2.4.3 Perizinan

Suatu izin yang dikeluarkan oleh pemerintah memiliki maksud untuk menciptakan kondisi yang aman dan tertib agar setiap kegiatan sesuai dengan peruntukannya. Izin dimaksudkan dalam memberikan kontribusi positif bagi kegiatan perekonomian, terutama dalam hal pendapatan daerah dan investasi. Asep Warlan Yusuf mengatakan bahwa izin adalah suatu instrument pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, Ateng Syafrudin membedakan perizinan menjadi 4 (empat) macam, yaitu⁴⁴ :

- a. Izin. Bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, dan penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan yang limitatif.
- b. Dispensasi. Bertujuan untuk menembus rintangan yang sebenarnya secara formal tidak diizinkan, jadi dispensasi merupakan hal yang khusus.
- c. Lisensi. Adalah izin yang memberikan hal untuk menyelenggarakan sesuatu.
- d. Konsensi. Merupakan suatu izin sehubungan dengan pekerjaan besar berkenaan dengan kepentingan umum yang seharusnya menjadi tugas pemerintah, namun oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin yang bukan pejabat pemerintah.

Disamping tujuannya, melalui sistem perizinan diharapkan dapat tercapainya tujuan-tujuan tertentu yang diantaranya adalah :

- a. Adanya suatu kepastian hukum.
- b. Perlindungan kepentingan umum.
- c. Pencegah kerusakan atau pencemaran lingkungan.
- d. Pemerataan distribusi barang tertentu.

Sejalan dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, daerah diberikan kebebasan untuk

⁴⁴ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Op cit*, hlm 106.

menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, maka izin pemerintah daerah dijadikan dasar untuk pendapatan daerah guna pembiayaan jalannya pemerintahan di daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan maka administrasi Negara atau dalam hal perizinan adalah administrasi pemerintah daerah mempunyai tugas untuk mewujudkan kesejahteraan umum, untuk menjalankan tugas pokoknya telah diberikan alat perlengkapan pemerintah dengan wewenang istimewa yakni suatu kewenangan dalam hal perizinan.⁴⁵



⁴⁵ *Ibid*, hlm 112.