

BAB II

TEORI TENTANG PENEBAANGAN HUTAN LIAR, PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN PERMASALAHAN HUTAN DAN HUBUNGAN TERHADAP LINGKUNGAN HIDUP

A. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Pelaksanaan tugas oleh setiap pejabat pemerintahan dilandasi wewenang yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan oleh hukum (*wet matigheid van bestuur, asas legalitas, le principe de la l'egalite de'l administration*). Sebelum menjalankan tugasnya, setiap pejabat administrasi negara harus terlebih dahulu dilekatkan dengan suatu kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, sumber wewenang pemerintah terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Untuk menghindari *abuse of power*, semua kekuasaan harus dibatasi oleh hukum atau peraturan perundang-undangan.

Wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik. Jadi kewenangan merupakan kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan yang berlandaskan peraturan perundang-undangan. Agar tidak terjadi kesewenang-wenangan, kewenangan yang dimiliki harus berlandaskan hukum yang sah. Wewenang adalah kekuasaan untuk

melakukan suatu tindakan hukum publik. Keseluruhan pelaksanaan wewenang pemerintah dijalankan oleh organisasi pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintah, tidak akan melahirkan keputusan yang sah, sehingga wewenang tersebut mengandung cacat hukum.¹⁴

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.¹⁵ Selanjutnya menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.¹⁶

Adapun menurut Goorden wewenang adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat Undang-undang kepada subjek hukum publik.¹⁷ Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dala kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink

¹⁴ Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hlm 29-33.

¹⁵ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 98

¹⁶ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung Bandar, lampung, 2009, hlm. 26.

¹⁷ Ibid

dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.¹⁸

2. Macam-Macam Kewenangan

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu:

- a. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat, yaitu organ pemerintahan memberikan izin kepada organ lain untuk menjalankan kewenangannya atas nama pemberi mandat.

Pada konsep delegasi menegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintahan yang lain. Dalam delegasi, tidak ada penciptaan wewenang dari pejabat yang satu kepada yang lainnya, atau dari badan administrasi yang satu pada yang lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang disebut delegans, sedangkan pihak yang menerima wewenang tersebut disebut delegataris. Setelah delegans menyerahkan

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 99.

wewenang kepada delegataris, maka tanggung jawab intern dan tanggung jawab intern dan tanggung jawab ekstern pelaksanaan wewenang sepenuhnya berada pada delegataris tersebut.

Dalam pemberian/pelimpahan wewenang ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarkhi kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (beleidsregelen), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

3. Kewenangan Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/kota
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁹

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm.2.

adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.²⁰

B. Tinjauan Umum Tentang Hutan

1. Pengertian Hutan

Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi hidup dan kehidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus dikelola, dimanfaatkan, dilindungi dan dilestarikan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat, baik generasi sekarang maupun yang akan datang. Dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, hutan telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia, oleh karena itu harus dijaga kelestariannya. Hutan mempunyai peranan sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan global, sehingga keterkaitannya dengan dunia internasional menjadi sangat penting, dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional. Hutan mempunyai peranan sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan

²⁰ La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*, Disertasi Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin, Makassar, 2015, hlm. 136

global, sehingga keterkaitannya dengan dunia internasional menjadi sangat penting, dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional.

Mengenai pengertian hutan, berdasarkan peraturan perundang-undangan diantaranya:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan

"Hutan" ialah suatu lapangan bertumbuhan pohon-pohonan yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya dan yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagai hutan.

- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan

- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam komunitas alam lingkungannya yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dan yang lainnya

Dari pengertian diatas disebutkan bahwa sumber daya alam hayati merupakan bagian dari hutan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya, menyatakan bahwa “Sumber daya alam hayati adalah unsur-unsur hayati di alam yang terdiri dari sumber daya alam nabati (tumbuhan) dan sumber daya alam hewani (satwa) yang bersama dengan unsur non hayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem.”

2. Masalah-Masalah Hutan

Permasalahan lingkungan di Indonesia khususnya mengenai permasalahan kerusakan hutan tidak lain adalah adanya keterlibatan para pemegang izin kelola hutan pada sektor perekonomian dan industrialisasi guna meningkatkan perekonomian di Indonesia. Pemanfaatan sumber daya di hutan mulai diperhitungkan dalam perekonomian nasional pada awal tahun 1970-an yang memberikan kesempatan kepada pihak swasta untuk memaksimalkan potensi sumber daya hutan.²¹

Namun dengan memaksimalkan kesempatan kepada pihak swasta membuat permasalahan terjadi pada hutan, diantaranya adalah:²²

- a. Kebakaran hutan.
- b. *Illegal logging* (Penebangan liar).

²¹ Sambas Wirakusumah, *Mendambakan Kelestarian Sumber Daya Hutan bagi Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 2.

²² ARIF ZULKIFLI NASUTION, <https://bangazul.com/permasalahan-hutan-di-indonesia/>, diunduh pada 8 Agustus 2013, pukul 15.00 WIB

- c. Perladangan berpindah.
- d. Perkebunan monokultur.
- e. Perkebunan kelapa sawit.
- f. Konversi lahan gambut menjadi sawah.
- g. Pertambangan.
- h. Transmigrasi.
- i. Penggembalaan Ternak dalam hutan
- j. Pemukiman penduduk.
- k. Pembangunan perkantoran.
- l. Di era otonomi daerah, areal perkantoran tidak hanya terdapat pada daerah perkotaan yang ramai. Komplek perkantoran juga dibangun pada lahan-lahan hutan, terutama kabupaten yang baru. Pemerintah daerah di kabupaten baru membuka lahan hutan untuk membuat kawasan pemukiman, kawasan industri, kawasan perdagangan dan juga untuk areal perkantoran. Untuk menunjang kebutuhan tersebut pemerintah daerah mengajukan izin alih fungsi lahan ke kementerian kehutanan.
- m. Pembangunan infrastruktur perhubungan seperti jalan, lapangan udara, pelabuhan kapal, dan lain-lain.

C. Tinjauan Umum Tentang Pengendalian

1. Pengertian pengendalian

Pengendalian didefinisikan sebagai proses untuk membuat sebuah organisasi mencapai tujuannya, Harold Koontz menyebutkan bahwa

Pengendalian adalah pengukuran dan koreksi kinerja bawahan, agar rencana-rencana yang telah dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan perusahaan dapat terselenggara. Kemudian menurut Earl P. Strong pengendalian adalah proses pengaturan berbagai faktor dalam suatu perusahaan, agar pelaksanaan sesuai dengan ketetapan-ketetapan dalam rencana.

Pengendalian ini berkaitan erat sekali dengan fungsi perencanaan dan kedua fungsi ini merupakan hal yang saling mengisi, karena:

- a. Pengendalian harus terlebih dahulu direncanakan.
- b. Pengendalian baru dapat dilakukan jika ada rencana.
- c. Pelaksanaan rencana akan baik, jika pengendalian dilakukan dengan baik.
- d. Tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah pengendalian atau penilaian dilakukan.

Berdasarkan batasan di atas, terdapat empat langkah dalam pengendalian yaitu sebagai berikut:

- a. Menetapkan standar dan metode untuk mengukur kinerja

Penetapan standar dan metode untuk mengukur kinerja bisa mencakup standar dan ukuran untuk segala hal, mulai dari target penjualan dan produksi sampai pada catatan kehadiran dan keamanan pekerja. Untuk menjamin efektivitas langkah ini, standar

tersebut harus dispesifikasi dalam bentuk yang berarti dan diterima oleh para individu yang bersangkutan.

b. Mengukur kinerja

Langkah mengukur kinerja merupakan proses yang berlanjut dan repetitif, dengan frekuensi aktual bergantung pada jenis aktivitas yang sedang diukur.

c. Membandingkan kinerja sesuai dengan

Membandingkan kinerja adalah membandingkan hasil yang telah diukur dengan target atau standar yang telah ditetapkan. Apabila kinerja ini sesuai dengan standar, manajer berasumsi bahwa segala sesuatunya telah berjalan secara terkendali. Oleh karena itu, manajer tidak perlu campur tangan secara aktif dalam organisasi.

d. Mengambil tindakan perbaikan

Tindakan ini dilakukan manakala kinerja rendah di bawah standar dan analisis menunjukkan perlunya diambil tindakan. Tindakan perbaikan dapat berupa mengadakan perubahan terhadap satu atau beberapa aktivitas dalam operasi organisasi atau terhadap standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Manajer hanya memantau kinerja dan bukan melaksanakan pengendalian, kecuali apabila manajer mengikuti terus proses tersebut sampai berakhir. Yang perlu mendapat prioritas adalah menentukan cara yang konstruktif agar

kinerja dapat memenuhi standar dan tidak mengidentifikasi kegagalan yang telah terjadi.

2. Asas – Asas Pengendalian

Sebagai mana yang telah dibahas diatas dalam pengendalian terdapat beberapa asas yaitu sebagai berikut:

- a. Asas tercapainya tujuan (Principle of assurance of objective), artinya pengendalian harus ditujukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan dari rencana.
- b. Asas efisiensi pengendalian (Principle of efficiency of control), artinya pengendalian itu efisien, jika dapat menghindari penyimpangan dari rencana, sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain yang di luar dugaan.
- c. Asas tanggung jawab pengendalian (Principle of control responsibility), artinya pengendalian hanya dapat dilaksanakan jika manajer bertanggung jawab terhadap pelaksanaan rencana.
- d. Asas pengendalian terhadap masa depan (principle of future control), artinya pengendalian yang efektif harus ditujukan ke arah pencegahan penyimpangan-penyimpangan yang akan terjadi, baik pada waktu sekarang maupun masa yang akan datang.
- e. Asas pengendalian langsung (Principle of direct control), artinya teknik kontrol yang paling efektif ialah mengusahakan adanya manajer bawahan yang berkualitas baik. Pengendalian itu dilakukan oleh

manajer, atas dasar bahwa manusia itu sering berbuat salah. Cara yang paling tepat untuk menjamin adanya pelaksanaan yang sesuai dengan rencana adalah mengusahakan sedapat mungkin para petugas memiliki kualitas yang baik.

- f. Asas refleksi rencana (Principle of reflection plans), artinya pengendalian harus disusun dengan baik, sehingga dapat mencerminkan karakter dan susunan rencana.
- g. Asas penyesuaian dengan organisasi (Principle of organization suitability), artinya pengendalian harus dilakukan sesuai dengan struktur organisasi. Manajer dengan bawahannya merupakan sarana untuk melaksanakan rencana. Dengan demikian pengendalian yang efektif harus disesuaikan dengan besarnya wewenang manajer, sehingga mencerminkan struktur organisasi.
- h. Asas pengendalian individual (Principle of individual of control), artinya pengendalian dan teknik pengendalian harus sesuai dengan kebutuhan manajer. Teknik pengendalian harus ditujukan terhadap kebutuhan-kebutuhan akan informasi setiap manajer. Ruang lingkup informasi yang dibutuhkan itu berbeda satu sama lain, tergantung pada tingkat dan tugas manajer.
- i. Asas standar (Principle of standard), artinya pengendalian yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat yang akan dipergunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan yang akan dicapai.

- j. Asas pengendalian terhadap strategi (Principle of strategic point control), artinya pengendalian yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor strategis dalam perusahaan.
- k. Asas kekecualian (The exception principle), artinya efisiensi dalam pengendalian membutuhkan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor kekecualian. Kecualian ini dapat terjadi dalam keadaan tertentu ketika situasi berubah atau tidak sama.
- l. Asas pengendalian fleksibel (Principle of flexibility of control), artinya pengendalian harus luwes untuk menghindari kegagalan pelaksanaan rencana.
- m. Asas peninjauan kembali (Principle of review), artinya sistem pengendalian harus ditujukan berkali-kali, agar sistem yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.
- n. Asas tindakan (Principle of action), artinya pengendalian dapat dilakukan, apabila ada ukuran-ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi, staffing, dan directing.

3. Macam – Macam Pengendalian

Terdapat beberapa klasifikasi pengendalian yaitu klasifikasi tersebut bisa dilihat dari sistem maupun waktu pelaksanaannya. Ditinjau dari sistem pelaksanaannya, pengendalian dapat diklasifikasikan menjadi:

- a. Sistem pengendalian umpan balik Sistem pengendalian umpan balik beroperasi dengan pengukuran beberapa aspek proses yang sedang dikendalikan dan perbaikan proses apabila ukuran menunjukkan bahwa proses menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan. Pengendalian ini memantau operasi proses maupun masukan dalam suatu usaha untuk menerka penyimpangan yang potensial agar tindakan perbaikan atas penyimpangan yang terjadi dapat dilakukan guna mencegah permasalahan kompleks menimpa organisasi.
- b. Sistem pengendalian umpan maju Salah satu kelemahan utama sistem pengendalian umpan balik adalah bahwa sistem tersebut tidak memberikan peringatan suatu penyimpangan sebelum hal tersebut menjadi cukup berarti. Dampaknya, penyimpangan yang memakan biaya besar dapat berlangsung terus atau semakin buruk sebelum tindakan perbaikan yang efektif dilaksanakan. Hadirnya sistem pengendalian umpan maju dengan maksud untuk bertindak secara langsung pada permasalahan tersebut mencoba mencegah sebelum penyimpangan ini terjadi lagi.
- c. Sistem pengendalian pencegahan Jenis pengendalian yang paling didambakan yaitu pengendalian pencegahan yaitu mencegah masalah

yang telah diantisipasi. Tindakan ini disebut pengendalian pencegahan karena terjadi sebelum kegiatan yang sesungguhnya.¹² Dua sistem pengendalian yang telah dideskripsikan di atas, baik sistem pengendalian umpan balik maupun sistem pengendalian umpan maju, berfungsi secara ekstern terhadap proses yang sedang dikendalikan, memantau operasi, dan terlibat dalam mengambil tindakan perbaikan apabila terjadi penyimpangan dari rencana yang telah ditetapkan. Sebaliknya, sistem pengendalian pencegahan adalah kebijakan dan prosedur yang sebenarnya merupakan bagian dari proses tersebut. Pengendalian pencegahan merupakan pengendalian intern organisasi.

Ditinjau dari waktu pelaksanaannya, pengendalian dapat dibedakan menjadi empat jenis pokok, yaitu:

- a. Pengendalian sebelum tindakan (Preaction controls) Pengendalian sebelum tindakan sering disebut sebagai pengendalian pendahuluan (precontrol). Pengendalian memastikan bahwa sebelum tindakan dimulai maka sumber daya manusia, bahan, dan finansial yang diperlukan telah dianggarkan.
- b. Pengendalian kemudi (Steering controls) Pengendalian kemudi dirancang untuk mendeteksi penyimpangan dari standar atau tujuan tertentu dan memungkinkan pengambilan tindakan perbaikan sebelum suatu urutan kegiatan tertentu dilaksanakan.

- c. Penyaringan atau pengendalian ya/tidak (Screening or yes/no controls)
Pengendalian ya atau tidak merupakan suatu proses penyaringan yang aspek-aspek spesifikasi dari suatu prosedurnya harus disetujui atau syarat tertentu dipenuhi sebelum aktivitas dapat diteruskan.
- d. Pengendalian setelah tindakan (Post action controls) Pengendalian ini berusaha untuk mengukur hasil atas suatu kegiatan yang telah diselesaikan. Penyebab penyimpangan dari rencana atau standar yang telah ditentukan dan temuan tersebut diaplikasikan pada aktivitas yang sama di masa yang akan datang. Sebelum itu pengendalian sesudah tindakan juga digunakan sebagai dasar untuk balas jasa atau untuk memotivasi karyawan.

4. Proses Pengendalian

Sebelum mengetahui bagaimana proses pengendalian, maka harus dipahami terlebih dahulu tujuan dan manfaat dari pengawasan dan pengendalian, tujuan tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan, dan ketidakadilan
2. Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan, dan ketidakadilan
3. Mendapatkan cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik
4. Menciptakan suasana keterbukaan, kejujuran, partisipasi, dan akuntabilitas organisasi

5. Meningkatkan kelancaran operasi organisasi
6. Meningkatkan kinerja organisasi
7. Memberikan opini atas kinerja organisasi
8. Mengarahkan manajemen untuk melakukan koreksi atas masalah-masalah pencapaian kerja yang ada
9. Menciptakan terwujudnya pemerintahan yang bersih.

Dalam proses pengendalian terdapat beberapa cara yaitu meliputi sebagai berikut:

1) Pengawasan langsung

Pengawasan yang dilakukan sendiri secara langsung oleh seorang manajer. Manajer memeriksa pekerjaan yang sedang dilakukan untuk mengetahui apakah dikerjakan dengan benar dan hasilnya sesuai dengan yang dikehendakinya. Kelebihannya pengawasan langsung yaitu:

- Jika ada kesalahan dapat diketahui sedini mungkin, sehingga perbaikannya dilakukan dengan cepat
- Akan terjadi kontak langsung antara bawahan dan atasan, sehingga akan memperdekat hubungan antara atasan dan bawahannya
- Akan memberikan kepuasan tersendiri bagi bawahan, karena merasa diperhatikan atasannya
- Akan tertampung sumbangan pikiran dari bawahan yang mungkin bisa berguna bagi kebijaksanaan selanjutnya

- Akan dapat menghindari timbulnya kesan laporan “asal Bapak senang”

2) Pengawasan tidak langsung

Pengawasan jarak jauh, artinya dengan melalui laporan yang diberikan oleh bawahan. Laporan ini dapat berupa lisan atau tulisan tentang pelaksanaan pekerjaan dan hasil-hasil yang telah dicapai. Kelebihan pengawasan tidak langsung yaitu:

- Waktu manajer mengerjakan tugas-tugas lainnya semakin banyak, misalnya perencanaan, kebijaksanaan, dan lain-lain.
- Biaya pengawasan relatif kecil
- Memberikan kesempatan inisiatif bawahan berkembang dalam melaksanakan pekerjaan

3) Pengawasan berdasarkan kekecualian

Pengendalian yang dikhususkan untuk kesalahan-kesalahan yang luar biasa dari hasil atau standar yang diharapkan. Pengendalian semacam ini dilakukan dengan cara mengkombinasi langsung dan tidak langsung oleh manajer.

D. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan secara umum diartikan sebagai aktivitas pokok dalam manajemen untuk mengusahakan sedemikian rupa agar pekerjaan-

pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana serta sesuai dengan hasil yang dikehendaki.²³

Pada dasarnya pengawasan berlangsung mengikuti pola sebagai berikut:²⁴

- a. Menetapkan standar atas dasar kontrol.
- b. Mengukur hasil pekerjaan secepatnya.
- c. Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar atau dasar yang telah ditentukan semula.
- d. Mengadakan tindakan koreksi.

Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah Bahasa Inggris disebut controlling yang diterjemahkan dalam istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah controlling lebih luas artinya daripada pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian.²⁵

Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan.²⁶

²³ Ibnu Syamsi, *Administrasi Perlengkapan Materiil Pemerintahan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 56.

²⁴ Rawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 45.

²⁵ Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Op.cit.*, *Aspek Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, hlm. 18.

²⁶ Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pegawai Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 4.

Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.²⁷

Kemudian menurut Mc.Ferland pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.²⁸

Pengawasan menurut Bagir Manan merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan, tetapi pengawasan sebagai pengikat tidak juga dapat ditarik begitu kencang, karena akan menyebabkan kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus.²⁹ Bagir Manan juga mengemukakan bahwa pengawasan atau control mengandung dimensi pengendalian dan juga pembatasan. Pengawasan dimaksud mengandung pembatasan-pembatasan antara kewenangan-kewenangan pejabat dan juga lembaga /institusi yang berwenang mengawasi.

Sedangkan menurut SP.Siagian, memberikan definisi tentang pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh

²⁷ Jum Anggraini, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 78.

²⁸ Soewarno Handayaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 74.

²⁹ Bagir Manan, Op.cit., *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, hlm. 181.

kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Rumusan lain diberikan oleh Suyatno sebagai berikut “pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak”. Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.³⁰

Fungsi pengawasan dilaksanakan, agar memperoleh umpan balik (feed back) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki. Pengawasan dimaksud memiliki fungsi untuk mengendalikan atau mengontrol sekaligus mengevaluasi segala bentuk kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

Pengawasan melekat adalah kegiatan mengamati, observasi menilai, mengarahkan pekerjaan, wewenang yang diserahkan oleh atasan terhadap bawahannya sehingga dapat diberikan sanksi terhadap bawahan secara struktural, yang dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan. Sedangkan indicator pengawasan yang akan dipergunakan dalam pengukuran variable ini adalah sebagai berikut:

³⁰ Diana Halim Koencoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 74.

- a. Menentukan ukuran pelaksanaan. Artinya cara-cara untuk mengukur pelaksanaan seperti continue atau beberapa syarat minimal melakukan pengawasan dalam suatu waktu seperti satu kali seminggu atau beberapa kali sebulan bahkan mungkin beberapa jam setiap hari.
- b. Memberikan penilaian. Artinya memberi nilai kesetiap pekerjaan yang diberikan kepada bawahan, apakah pekerjaannya baik atau jelek.
- c. Mengadakan korektif. Tindakan koreksi ini dimaksudkan koreksi internal yaitu mengevaluasi berbagai metode pengawasan yang ada seperti standar yang terlalu tinggi, dan eksternal yaitu memberikan sanksi kepada bawahan.

Karena itu pengawasan harus di pandang sebagai suatu sistem informasi, karena kecepatan dan ketetapan tindakan korektif sebagai hasil proses pengawasan bergantung pada macamnya informasi yang diterima. Menurut Kansil, pengawasan itu sangat penting sekali untuk menjamin terlaksananya kebijakan pemerintah pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin:

- a. Keserasian antara penyelenggara tuga pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
- b. Kelancaraan penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.

Adapun tujuan pengawasan menurut Sujamto adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan

tugas dan pekerjaan, apakah semestinya atau tidak. Sedangkan tujuan pengawasan menurut Victor Situmorang dan Jusuf Juhir adalah sebagai berikut:³¹

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
- b. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.
- e. Membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi.

2. Macam-Macam Pengawasan

Berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan, dalam administrasi Negara Indonesia dikembangkan 4 (empat) macam, yaitu :

- a. Pengawasan melekat yang merupakan pengawasan yang dilakukan seseorang pimpinan terhadap bawahan dalam suatu kerja yang dipimpinnya.
- b. Pengawasan fungsional yang merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan.

³¹ Herma Yanti, SH.,MH., *Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, hlm. 40.

- c. Pengawasan legislatif yang merupakan pengawasan yang dilakukan lembaga perwakilan rakyat baik di daerah dan pusat.
- d. Pengawasan masyarakat yang merupakan pengawasan dilakukan oleh masyarakat.

Macam-macam pengawasan menurut Siagian ada 2 (dua) yakni pengawasan langsung dan tidak langsung :

- a. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan pimpinan terhadapnya bawahannya, pengawasan ini biasanya dalam bentuk inspeksi langsung.
- b. Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan terhadap bawahannya dari jauh berupa laporan yang telah disampaikan oleh para bawahannya, laporan ini dapat berupa tertulis dan lisan.

Senada dengan pendapat Siagian, Situmorang dan Juhir juga berpendapat ada 2 (dua) macam pengawasan yaitu pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung :

- a. Pengawasan langsung (*direct control*) ialah apabila pimpinan organisasi mengadakan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan. Pengawasan langsung ini dapat berbentuk : (a) inspeksi langsung, (b) *on the spot observation*, (c) *on the spot report*, yang sekaligus berarti pengambilan keputusan *on the spot* pula jika diperlukan. Akan tetapi karena banyaknya dan kompleksnya tugas-tugas

seorang pimpinan terutama dalam organisasi yang besar seorang pimpinan tidak mungkin dapat selalu menjalankan pengawasan langsung itu. Karena itu sering pula ia harus melakukan pengawasan yang bersifat tidak langsung.

- b. Pengawasan tidak langsung (*indirect control*) ialah pengawasan jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan itu berbentuk : (a) tertulis, (b) lisan. Kelemahan daripada pengawasan tidak langsung itu ialah bahwa sering para bawahan hanya melaporkan hal-hal yang positif saja. Dengan perkataan lain, para bawahan itu mempunyai kecenderungan hanya melaporkan hal-hal yang diduga akan menyenangkan pimpinan.

Menurut Daly Erni macam-macam pengawasan ada 2 macam yaitu pengawasan intern dan pengawasan ekstern:

- a. Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang dari badan/unit/instansi di dalam lingkungan unit tersebut. Dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat.
- b. Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan di luar badan/unit/instansi tersebut.

E. Tinjauan Umum Penegakan Hukum Dalam Administrasi Negara

1. Pengertian penegakan hukum

Hukum yaitu kumpulan peraturan atau kaidah mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif. Umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan seharusnya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaidah-kaidah.²⁵ Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak.³² Beberapa pendapat para ahli hukum mengenai pengertian hukum.

a. Hans Kelsen

Hukum itu sebagai suatu sistem kaidah, pada hakekatnya merupakan pedoman atau pegangan bagi manusia yang digunakan sebagai pembatas sikap, tindak atau perilaku dalam melangsungkan antar hubungan dan antar kegiatan dengan sesama manusia lainnya dalam pergaulan hidup bermasyarakat. Apakah pembatas atau patokan sikap, tindak atau perilaku itu dirumuskan sebagai *sollen* atau keharusan, ataukah sebagai *sein* atau ang mesti terjadi, kedua-duanya memang sangat penting mengingat kaidah tersebut merupakan proses psikhis. Karena itu kaidah hukum tidak sama dengan undang-undang dan sebaiknya (ketentuan penguasa yang berlaku umum), demikian pula tidak sama dengan ketentuan yang berlaku khusus (keputusan hakim dan

³² Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm.291.

sebagainya). Namun demikian terwujudnya hukum, Undang-undang atau Keputusan Hakim tersebut dapat dijadikan sebagai sumber.³³

b. Schuyt

Hukum dapat dilukiskan sebagai suatu jaringan nilai-nilai kebebasan sebagai kepentingan pribadi di satu pihak, dan nilai-nilai ketertiban sebagai kepentingan antar pribadi di lain pihak. Nilai kebebasan dan nilai ketertiban bagaikan hubungan kutub yang selalu berada dalam ketegangan, oleh karena itu selama manusia itu hidup harus berperan guna mendapatkan keserasian antara kedua nilai tadi sehingga tercapai kehidupan yang seyogyanya dalam bermasyarakat. Kebebasan tanpa ketertiban akan menimbulkan anarki, sedangkan ketertiban tanpa kebebasan akan menimbulkan totaliterisme. Pendapat tersebut dalam menunjang pengertian yang benar tentang hukum seperti dikemukakan diatas, sesungguhnya saling berkaitan, karena itu penegakan hukum merupakan aktivitas penyesuaian hubungan nilai yang terdapat dalam norma hukum atau dengan lain perkataan adalah pandangan dan penerapan secara mantap sejalan dengan nilai-nilai kaidah dan mengejawantahkan sikap, tindak dan perilaku sebagai rangkaian penjabaran nilai akhir, yang pada hakikatnya adalah:³⁴

1) menciptakan kedamaian pergaulan hidup bermasyarakat

³³ Rien G Kartasapoetra, Pengantar Ilmu Hukum Lengkap, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 11.

³⁴ *Ibid*, hlm. 12.

- 2) memelihara kedamaian pergaulan hidup bermasyarakat
- 3) mempertahankan kedamaian pergaulan hidup bermasyarakat

Hukum memiliki sifat yaitu umum tidak memihak. Sifat umum tidak memihak adalah segala ketentuan atau peraturan hukum dibuat berdasarkan keadilan yang umum, jadi hukum bukan untuk kepentingan golongan manusia dalam masyarakat melainkan untuk kepentingan melindungi semua anggota masyarakat, semua warga negara dan penduduk yang ada dalam suatu negara yang diganggu atau dirugikan baik oleh anggota masyarakat lainnya, badan-badan kemasyarakatan ataupun oleh pemerintah sendiri.

Segala ketentuan atau peraturan hukum tidak ada kecualinya harus dipatuhi oleh semua anggota masyarakat, bahkan penguasa, penindak, penuntut hukum sendiri kalau ternyata melakukan pelanggaran, kejahatan atau melakukan perbuatan diluar batas kewenagannya, tidak luput dari hukum, jadi keadilan dalam hukum adalah keadilan umum, yang tidak memihak kepada siapapun juga dan tanpa pandang atau pilih bulu. Di manapun, dalam kedudukan apapun, dalam hubungan apapun, seseorang jika melanggar hukum harus dituntut dan diadili oleh para pelaksana kekuasaan Hukum.³⁵

³⁵ *Ibid.*, hlm. 15.

Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang dapat digolongkan sebagai sesuatu yang abstrak. Ke dalam kelompok yang abstrak termasuk ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Apabila berbicara tentang penegakan hukum, maka pada hakekatnya berbicara tentang penegakan ide-ide serta konsep-konsep *nota bene* adalah abstrak tersebut. Penegakan Hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide tersebut merupakan hakekat dari penegakan hukum.³⁶

Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Pertama-pertama ada berbagai pengertian atau arti yang diberikan pada hukum, yang variasinya adalah:

37

- 1) Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan
- 2) Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan
- 3) Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan
- 4) Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis)
- 5) Hukum diartikan sebagai petugas ataupun pejabat

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, hlm. 12.

³⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 45.

- 6) Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa
- 7) Hukum diartikan sebagai proses pemerintah
- 8) Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik
- 9) Hukum diartikan sebagai jalinan nilai
- 10) Hukum diartikan sebagai seni.

2. Faktor-faktor penegakan hukum

Menurut Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu:³⁸

- a. Faktor hukumnya sendiri.
- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.³⁹

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta juga merupakan tolak ukur dari pada eektivitas penegakan hukum. Soerjono Soekanto

³⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH.UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.143.

mengatakan bahwa agar hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor yaitu:³⁹

- a. Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.
- b. Mentalitas petugas yang menegakkan hukum penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas pemasyarakatan. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi mental penegakan hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.
- c. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
- d. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat.

3. Aspek penegakan hukum

³⁹ Ridwan HR, *Op.Cit.* hlm. 293.

Menurut pendapat J.B.J.M ada beberapa aspek yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan dalam rangka penegakan hukum yaitu:⁴⁰

- a. Suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi.
- b. Ketentuan perkecualian harus dibatasi secara minimal.
- c. Peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara objektif dapat ditentukan.
- d. Peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena peraturan itu dan mereka yang dibebani dengan (tugas) penegakan (hukum).

Penegakan hukum secara objektif, norma hukum yang hendak ditegakkan terbagi dua yaitu: hukum formal dan hukum materiil. Hukum formal hanyalah peraturan perundang-undangan yang tertulis, sedangkan hukum materiil mencakup pengertian nilai-nilai keadilan yang hidup di dalam masyarakat. Penegakan hukum dapat dikaitkan dengan pengertian law enforcement dalam arti sempit, sedangkan penegakan hukum dalam arti hukum materiil, diistilahkan penegakan keadilan.

Dalam upaya mewujudkan penegakan hukum, maka paling tidak ada beberapa komponen yang harus terlibat secara integral. Bila salah satu komponen tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka dapat dipastikan tujuan hukum akan melenceng. Komponen pertama adalah aspek peraturan perundang-undangan dalam arti luas (mulai dari tingkat kelurahan

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 294.

hingga pemerintahan pusat). Pada komponen ini di dalamnya juga terdapat beberapa sub komponen yaitu: proses pembuatannya, muatannya dan kondisi sosial masyarakat yang diaturnya (budaya hukum). Komponen kedua adalah komponen muatan (materi), maka di dalamnya juga terdiri dari sub-sub komponen seperti: nilai-nilai keadilan dan kepastian hukum. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mewujudkan kesadaran hukum masyarakat.⁴¹

4. Penegakan Hukum Administrasi Negara

Konsep penegakan norma Hukum Administrasi Negara atau yang dalam kepustakaan Hukum Administrasi Nrgara di Belanda dikenal dengan sebutan: "*Eenzijdige Handhaving Rech door Overheid*" merupakan kewenangan administrasi negara untuk meluruskan terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi negara guna mengakhiri pelanggaran tersebut dengan melakukan suatu tindakan nyata. Penegakan hukum administrasi negara menurut P. Nicolai dan kawan-kawan berisi:⁴²

- a. Pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu.

⁴¹ Ahkam Jayadi, *Op. Cit*, hlm. 63.

⁴² Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 217.

- b. Penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁴⁶

Dalam pelaksanaan hukum bisa terjadi pelanggaran hukum, karena itu perlu dilaksanakan penegakan hukum (*law enforcement*) sebagai bagian dari yurisdiksi negara. Ada tiga hal penting dalam penegakan hukum yang perlu mendapat perhatian sungguh-sungguh, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Penegakan hukum terdiri dari pihak-pihak yang membuat peraturan perundang-undangan, yaitu badan legislatif dan pemerintah, dan pihak-pihak yang menerapkan hukum, seperti kepolisian, kejaksaan, pengacara, masyarakat, dan kehakiman.⁴³

Tujuan dari penegakan norma hukum administrasi negara adalah terwujudnya tertib hukum (*legal order*) dalam rangka melindungi kepentingan umum.⁴⁴

Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-

⁴³ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyash*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2012, hlm. 243.

⁴⁴ Riawan Tjandra, *Loc. Cit.*

norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi negara tersebut.⁴⁵

Sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga, yaitu tanpa perantara kekuasaan peradilan, tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri. Ketika warga negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, maka pihak lawan (pemerintah) dapat mengenakan sanksi tanpa perantara hakim.⁴⁶

5. Jenis-jenis sanksi Hukum Administrasi negara

Macam-macam sanksi tersebut tidak selalu dapat diterapkan secara keseluruhan pada suatu bidang administrasi tertentu:

a. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*)

Paksaan pemerintahan adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi memperbaiki keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan

⁴⁵ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 298.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 299.

kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Bestuursdwang merupakan suatu bentuk eksekusi yang nyata dalam pelaksanaannya tanpa harus ada perantara dari hakim dan biaya pelaksanaannya dibebankan pada pelanggar. Unsur-unsur paksaan pemerintahan adalah sebagai berikut:

- 1) Berkaitan dengan pengakhiran situasi yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang
- 2) Menyangkut kewenangan mandiri pemerintahan, artinya tidak dibutuhkan putusan hakim terlebih dahulu
- 3) Pemerintah boleh menentukan sendiri apakah sebagai sanksi atas pelanggaran akan diterapkan paksaan pemerintahan ataukah tidak
- 4) Penerapan paksaan pemerintahan dapat dilakukan atas biaya si pelanggar
- 5) Pelaksanaan paksaan pemerintahan harus didahului dengan surat peringatan

Menyangkut paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*) menurut Spelt dan ten Berge yaitu: “ pada umumnya (dikecualikan keadaan-keadaan yang membutuhkan penyelesaian cepat) organ pemerintahan sebelum melaksanakan paksaan pemerintahan secara nyata, harus mengirimkan peringatan tertulis, sehingga yang dialamatkan diberi

kesempatan memperbaiki atau mengakhiri sendiri pelanggaran atas norma hukum itu”.

Sanksi peringatan menurut Spelt dan ten Berge harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Peringatan harus definitif.
- 2) Organ yang berwenang harus disebut jelas dalam surat peringatan.
- 3) Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat.
- 4) Ketentuan yang dilanggar harus jelas.
- 5) Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas.
- 6) Peringatan memuat penentuan jangka waktu.
- 7) Pemberian beban yang jelas dan seimbang.
- 8) Pemberian beban tanpa syarat.
- 9) Beban mengandung pemberian alasannya.
- 10) Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.

b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi)

Penarikan kembali suatu Keputusan TUN yang menguntungkan adalah pencabutan suatu Keputusan TUN yang memberikan keuntungan kepada pihak penerima suatu Keputusan TUN yang dinilai telah melanggar syarat-syarat tertentu sebagai dasar berlakunya Keputusan TUN tersebut. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali atau tidak

berlaku lagi ketetapan terdahulu. Terdapat 2 (dua) hal yang pada umumnya menjadi alasan penarikan kembali suatu KTUN:⁴⁷

- 1) Pihak penerima KTUN tidak mematuhi syarat-syarat/pembatasan-pembatasan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan izin, subsidi atau pembayaran.
- 2) Pihak penerima KTUN pada waktu mengajukan permohonan izin, subsidi atau pembayaran telah memberikan data yang tidak benar.

c. Denda administrasi (*administratieve boete*)

Sanksi administrasi yang berbentuk denda administrasi atau disebut pula denda pemerintahan (*bestuursboete*) dapat dijelaskan sebagai pembebanan kewajiban yang dilakukan oleh pemerintah (terhadap seseorang) untuk membayar sejumlah uang sebagai hukuman karena melanggar peraturan. Denda pemerintahan, sebagaimana paksaan pemerintahan dan uang paksa, ditetapkan dalam keputusan.

d. Uang paksa (*dwangsom*)

Uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karenan tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai dengan

⁴⁷ Riawan Tjandra *Op.Cit*, hlm. 221.

waktu yang ditentukan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga.

Penaan uang paksa merupakan alternatif untuk tindakan nyata, yang berarti sebagai sanksi subsidiaire dan dianggap sebagai sanksi reparatoir.

Selain sanksi administrasi tersebut masih terdapat sanksi hukum lainnya, yakni sanksi pidana dan/atau perdata. Sesuai dengan hakikat sanksi dalam hukum administrasi maka sanksi pidana dan/atau sanksi perdata dapat diterapkan bersama-sama sanksi administrasi. Di dalam hukum administrasi tidak berlaku *asas nebis in idem* (misalnya dalam kasus pencemaran, meskipun secara hukum administrasi izin telah dicabut, tetapi menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 perbuatan pencemaran masih dapat dipidana).

F. Tinjauan Umum Tentang Lingkungan Hidup

1. Pengertian Lingkungan Hidup

Anggapan bahwa manusia adalah makhluk yang paling berkuasa tidaklah betul. Seyogyanya manusia menyadari bahwa yang membutuhkan makhluk hidup yang lain untuk kelangsungan hidup dan bukannya tumbuhan yang membutuhkan manusia untuk kelangsungan hidup mereka. Oleh karena itu, sepantasnya manusia bersikap lebih merendahkan diri.

Sebab faktor penentu kelangsungan hidup tidaklah di dalam tangan manusia saja, sehingga kehidupan sebenarnya amat rentan. Manusia bersama tumbuhan, hewan dan jasad renik menempati suatu ruang tertentu. Kecuali makhluk hidup, dalam ruang itu terdapat juga benda tak hidup, seperti misalnya udara yang terdiri atas bermacam gas, air dalam bentuk uap, cair dan padat, tanah dan batu. Ruang yang ditempati suatu makhluk hidup bersama dengan benda hidup dan tak hidup di dalamnya disebut lingkungan hidup makhluk tersebut.⁴⁸

Lingkungan hidup sebagai kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya dan mempengaruhi alam itu sendiri. Dalam ilmu ekologi, alam dilihat sebagai jalinan sistem kehidupan yang saling terkait satu sama lainnya. Artinya setiap makhluk hidup berada dalam suatu proses penyesuaian diri dalam sistem kehidupan yang dipengaruhi oleh asas-asas dalam kelangsungan kehidupan ekologi tersebut.⁴⁹

Pengertian lingkungan hidup menurut para ahli, sebagai berikut: Menurut Munadjat Danusaputro lingkungan hidup adalah Lingkungan hidup adalah semua benda dan daya serta kondisi, termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya, terdapat dalam ruang dimana manusia

⁴⁸ Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup*, Djembatan, Jakarta, 2001, hlm. 51-52

⁴⁹ Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 7.

berada dan mempengaruhi kelangsungan hidupnya serta kesejahteraan manusia.⁵⁰

Menurut Otto Soemarwoto tentang lingkungan hidup ialah ruang yang ditempati suatu makhluk hidup bersama dengan benda hidup dan tak hidup di dalamnya tumbuhan, hewan, manusia dan jasad renik menempati ruang tertentu.⁵¹

Menurut Sambah Wirakusumah adalah lingkungan hidup adalah semua aspek kondisi eksternal biologis, dimana organisme hidup dan ilmu-ilmu lingkungan menjadi studi aspek lingkungan organisme itu.

Menurut Emil Salim lingkungan hidup diartikan sebagai benda, kondisi, keadaan dan pengaruh yang terdapat dalam ruang yang kita tempati dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia.

Menurut Soedjono lingkungan hidup sebagai lingkungan fisik atau jasmani yang terdapat di alam. Pengertian ini menjelaskan bahwa manusia, hewan dan tumbuh-tumbuhan dilihat dan dianggap sebagai perwujudan fisik jasmani

Pengertian lingkungan hidup juga disebutkan didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, bahwa: lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan

⁵⁰ Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku I Umum, Jakarta, 1985, hlm 67.

⁵¹ Muhamad Akib, *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 1.

perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

2. Pengertian Perusakan Lingkungan Hidup

Pengertian perusakan lingkungan hidup berdasarkan Pasal 1 ayat 16 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, bahwa: Perusakan lingkungan hidup adalah tindakan orang yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup sehingga melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

3. Pengertian Kerusakan Lingkungan Hidup

Kerusakan lingkungan adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat-sifat fisik atau hayati yang mengakibatkan lingkungan menjadi kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan. Kerusakan lingkungan hidup akan mengakibatkan suatu perubahan sifat-sifat dan unsur-unsur lingkungan yang berakibat peran dan arti penting lingkungan hidup bagi kehidupan menjadi terganggu, bahkan tidak berfungsi lagi.⁵²

⁵² Arthur Fathoni, Zona Siswa, <https://www.zonasiswa.com/2014/10/kerusakan-lingkungan-hidup.html>, diunduh pada 26 Oktober 2016, pukul 07.49 WIB

Pengertian Kerusakan lingkungan hidup juga disebut didalam Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, bahwa: Kerusakan lingkungan hidup adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

G. Tinjauan Umum Tentang Tanggung Jawab

1. Pengertian Tanggung Jawab

Tanggung jawab menurut kamus umum Bahasa Indonesia adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Berkewajiban menanggung, memikul tanggung jawab, menanggung segala sesuatunya, dan menanggung akibatnya. Tanggung jawab hukum adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan yang disengaja maupun tidak disengaja. Tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajiban. Adapun pengertian tanggung jawab hukum menurut para ahli sarjana.

Menurut Ridwan Halim, tanggung jawab hukum adalah sebagai sesuatu akibat lebih lanjut dari pelaksanaan peranan, baik peranan itu merupakan hak dan kewajiban ataupun kekuasaan. Secara umum tanggung jawab hukum diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan sesuatu atau

berprilaku menurut cara tertentu tidak menyimpang dari peraturan yang telah ada.⁵³

Menurut Purbacaraka juga berpendapat bahwa, “tanggung jawab hukum bersumber atau lahir atas penggunaan fasilitas dalam penerepan kemampuan tiap orang untuk menggunakan hak dan/atau melaksanakan kewajibannya”. Lebih lanjut ditegaskan, setiap pelaksanaan kewajiban dan setiap penggunaan hak baik yang dilakukan secara tidak memadai maupun yang dilakukan secara memadai pada dasarnya tetap harus disertai dengan pertanggung jawaban, demikian pula dengan pelaksanaan kekuasaan.⁵⁴

menurut Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.⁵⁵

Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.⁵⁶

2. Macam-Macam Tanggung Jawab

⁵³ Ridwan Halim, *Hukum Administrasi Negara Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, 1988, hlm 23.

⁵⁴ Purbacaraka, *Perihal Keadah Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2010, hlm. 37.

⁵⁵ Titik Triwulan dan Shinta Febrian, *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, hlm. 48.

⁵⁶ Soekidjo Notoatmojo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm. 45.

Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep hak dan kewajiban. Konsep hak merupakan suatu konsep yang menekankan pada pengertian hak yang berpasangan dengan pengertian kewajiban. Pendapat yang umum mengatakan bahwa hak pada seseorang senantiasa berkorelasi dengan kewajiban pada orang lain.⁵⁷

Sebuah konsep yang berkaitan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggung jawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, artinya dia bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan dengan peraturan yang berlaku.⁵⁸

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:⁵⁹

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.

⁵⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 55.

⁵⁸ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, PT. Raja Grafindo Persada Bandung, 2006, hlm. 95.

⁵⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2010, hlm. 503

- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.