

BAB II

WEWENANG PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERIAN PERSETUJUAN LINGKUNGAN DAN IZIN PEMBANGUNAN SPBU

A. Lingkungan Hidup

1. Pengertian Lingkungan Hidup

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

Otto Soemarwoto menyatakan :¹⁸

“Manusia bersama hewan, tumbuhan dan jasad renik menempati suatu ruang tertentu. Kecuali makhluk hidup, dalam ruang itu terdapat juga benda tak hidup, seperti misalnya udara yang terdiri atas bermacam gas, air dalam bentuk uap, cair dan padat, tanah dan batu.”

Ruang yang ditempati suatu makhluk hidup bersama dengan benda tak hidup di dalamnya disebut lingkungan hidup makhluk hidup tersebut.

Mulyanto dalam bukunya menjelaskan mengenai pengertian lingkungan, yakni :¹⁹

¹⁸ Otto Soemarwoto, *Ekologi Lingkungan Hidup, Djembatan*, Jakarta, 2001, hlm. 51-52.

¹⁹ Mulyanto. *Ilmu Lingkungan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2007, hlm. 1.

“Lingkungan adalah seluruh faktor luar yang memengaruhi suatu organisme; faktor-faktor ini dapat berupa organisme hidup (*biotic factor*) atau variabel-variabel yang tidak hidup (*abiotic factor*).”

Terdapat dua komponen utama lingkungan, yaitu:

- a. *Biotik* : Makhluk (organisme) hidup; dan
- b. *Abiotik*: Energi, bahan kimia, dan lainlain.

Agoes Sugianto menyatakan :²⁰

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

Namun, pada hakikatnya keseimbangan alam (*balance of nature*) menyatakan bahwa bukan berarti ekosistem tidak berubah. Ekosistem itu sangat dinamis dan tidak statis. Komunitas tumbuhan dan hewan yang terdapat dalam beberapa ekosistem secara gradual selalu berubah karena adanya perubahan komponen lingkungan fisiknya.

Agoes Sugianto dalam bukunya juga menyatakan :²¹

“Tumbuhan dan hewan dalam ekosistem juga berubah karena adanya kebakaran, banjir, erosi, gempa bumi, pencemaran, dan perubahan iklim. Walaupun ekosistem selalu berubah, ia mempunyai kemampuan untuk kembali pada keadaan semula selama perubahan itu tidak drastis.”

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, menyatakan:

²⁰ Agoes Soegianto, *Ilmu Lingkungan, Sarana Menuju Masyarakat Berkelanjutan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2010, hlm. 1.

²¹ Agoes Soegianto, *Ibid*, hlm. 39.

“Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.”

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Lingkungan Hidup yang menyatakan :

“Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.”

Menurut Otto Soemarwoto sifat lingkungan hidup ditentukan oleh bermacam-macam faktor, yakni :

- a. Oleh jenis dan jumlah masing-masing jenis unsur lingkungan hidup tersebut. Dengan mudah dapat kita lihat, suatu lingkungan hidup dengan 10 orang manusia, seekor anjing, tiga ekor burung perkutut, sebatang pohon kelapa dan sebuah bukit batu akan berbeda sifatnya dari lingkungan hidup yang sama besarnya tetapi hanya ada seorang manusia, 10 ekor anjing, tertutup rimbun oleh pohon bambu dan rata tidak berbukit batu. Dalam golongan jenis unsur lingkungan hidup termasuk pula zat kimia;
- b. Hubungan atau interaksi antara unsur dalam lingkungan hidup itu. Misalnya, dalam suatu ruangan terdapat delapan buah kursi, empat buah meja dan empat buah pot dengan tanaman kuping gajah. Dalam ruangan itu delapan kursi diletakan sepanjang satu dinding, dengan sebuah meja di muka setiap dua kursi dan sebuah pot di atas masing-

masing meja. Sifat ruangan berbeda jika dua kursi dengan sebuah meja diletakan di tengah-tengah masing -masing dinding dan sebuah pot di masing-masing sudut;

- c. Kelakuan atau kondisi unsur lingkungan hidup. Misalnya, suatu kota yang penduduknya aktif dan bekerja keras merupakan lingkungan hidup yang berbeda dari sebuah kota yang serupa, tetapi penduduknya santai dan malas. Demikian pula suatu daerah dengan lahan yang landai dan subur merupakan lingkungan yang berbeda dari daerah dengan lahan yang berlereng dan tererosi;
- d. Faktor non-materil suhu, cahaya dan kebisingan. Kita dapat dengan mudah merasakan ini. Suatu lingkungan yang panas, silau dan bising sangatlah berbeda dengan lingkungan yang sejuk, cahaya yang cukup, tapi tidak silau dan tenang.

Untuk memberikan gambaran yang tepat dan jelas, maka perlu adanya pemahaman yang sempurna atas pengertian lingkungan hidup, sehingga tidak terjadi perbedaan dalam penafsiran hal tersebut. Oleh karena itu, beberapa pakar lingkungan memberikan definisi tentang lingkungan dan lingkungan hidup, antara lain :²²

- a. Otto Soemarwoto : Lingkungan adalah jumlah benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati yang memengaruhi kehidupan kita;
- b. S.J. MC Naughton dan Larry L. Wolf : Lingkungan hidup adalah semua faktor eksternal yang bersifat biologis dan fisika yang langsung

²² Juwita, *Pengertian Lingkungan Hidup menurut Beberapa Ahli*, <http://www.ismyname.blogspot.com/2012/07/lingkungan-hidup-menurutbeberapaahli.html?m=1> Diakses pada Kamis 11 Juli 2020, 01.00 Wib.

memengaruhi kehidupan, pertumbuhan, perkembangan, dan reproduksi organisme;

- c. Michael Allaby : Lingkungan hidup diartikan sebagai: *The physical, chemical, and biotic condition surrounding and organism* (fisik, kimia, dan kondisi biotik organisme di sekitar);
- d. Munadjat Danusaputro : Lingkungan hidup sebagai semua benda dan kondisi, termasuk Di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya, yang terdapat dalam ruang tempat manusia berada dan memengaruhi hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya;
- e. Sri Hayati : Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda dan keadaan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya yang melangsungkan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya; dan
- f. Jonny Purba : Lingkungan hidup adalah wilayah yang merupakan tempat berlangsungnya bermacam-macam interaksi sosial antara berbagai kelompok beserta pranatanya dengan simbol dan nilai.

Jika disimak berbagai pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa lingkungan memiliki cakupan yang sangat luas. Lebih jelas L.L.Bernard memberikan pembagian lingkungan ke dalam 4 (empat) bagian besar,yakni :²³

²³ NHT Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, 2009, hlm. 3.

- a. Lingkungan fisik atau anorganik, yaitu lingkungan yang terdiri dari gaya kosmik dan fisiogeografis seperti tanah, udara, laut, radiasi, gaya tarik, ombak, dan sebagainya;
- b. Lingkungan biologi atau organik, segala sesuatu yang bersifat biotis berupa mikroorganisme, parasit, hewan, tumbuhan, termasuk juga disini lingkungan prenatal, dan proses-proses biologi seperti reproduksi, pertumbuhan, dan sebagainya;
- c. Lingkungan sosial, dibagi dalam tiga bagian, yaitu :
 - 1) lingkungan fisiososial yaitu meliputi kebudayaan materiil (alat), seperti peralatan senjata, mesin, gedung, dan lain-lain;
 - 2) lingkungan biososial, yaitu manusia dan interaksinya terhadap sesamanya dan tumbuhan beserta hewan domestik dan semua bahan yang digunakan manusia yang berasal dari sumber organik; dan
 - 3) lingkungan psikososial, yaitu yang berhubungan dengan tabiat batin manusia seperti sikap, pandangan, keinginan, dan keyakinan. Hal ini terlihat melalui kebiasaan, agama, ideologi, bahasa, dan lain-lain.
- d. Lingkungan komposit, yaitu lingkungan yang diatur secara institusional, berupa lembaga-lembaga masyarakat, baik yang terdapat di daerah kota atau desa.

Berkaitan dengan lingkungan hidup yang memiliki dasar hukum, dimana Jimly Asshiddiqie yang menyatakan :²⁴

“Perubahan (amandemen) keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) pada tahun 2002, selain penegasan mengenai konstitusionalisasi kebijakan ekonomi, juga peningkatan status lingkungan hidup dikaitkan dengan hak-hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar.”

Ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang lingkungan hidup dirumuskan dalam 2 (dua) pasal, yaitu Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia NRI 1945 menyebutkan setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 menyebutkan :

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Pembukaan UUD NRI 1945 menegaskan kewajiban Negara dan tugas pemerintah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan umat manusia. Merujuk pada ketentuan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berarti hak untuk

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD NRI Tahun 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 79.

memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat serta pelayanan kesehatan yang baik, merupakan Hak Asasi Manusia (HAM). Karena itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jelas sangat pro lingkungan hidup, sehingga dapat disebut sebagai konstitusi hijau (*Green Constitution*).²⁵

Perhatian negara-negara di dunia termasuk Indonesia terhadap lingkungan hidup baru bangkit setelah Konferensi Stockholm 1972. Bahkan undang-undang tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai peraturan payung untuk lingkungan baru tercipta setelah lewat sepuluh tahun, yaitu Tahun 1982. Undang-Undang itu ialah Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982.

Hermin Kadiati Koeswadji, menyatakan :²⁶

“Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH), telah berlaku lebih kurangnya 15 tahun. Untuk menyesuaikan dengan perkembangan zaman dan kebutuhan lingkungan yang begitu pesat, Undang-Undang Lingkungan Hidup tersebut mengalami pembaharuan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH). Selanjutnya setelah berlakunya Undang-Undang ini selama dua belas tahun maka dengan alasan yang sama demi mengakomodir tuntutan globalisasi zaman maka pada tanggal 3 Oktober 2009 disahkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).”

Muhammad Askrin menyatakan :²⁷

“Perbedaan mendasar antara UUPLH dengan UUPPLH ini adalah adanya penguatan terhadap prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang didasarkan pada tata kelola

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

²⁶ Hermin Kadiati Koeswadji, *Hukum Pidana Lingkungan, Citra Aditya Bakti*, Bandung, 1993, hlm. 129.

²⁷ Mohammad Askin, *Seluk Beluk Hukum Lingkungan*, Nekamatra, 2010, hlm. 63

pemerintahan yang baik serta adanya kejelasan kewenangan antara pusat dan daerah UUPPLH tersebut berlaku sebagai payung atau umbrella act atau umbrella provision atau dalam ilmu hukum disebut kaderwet atau raamwet, sebab hanya diatur ketentuan pokoknya saja.”

Oleh karenanya harus didukung oleh banyak peraturan pelaksanaannya. Peraturan yang dimaksud telah berkembang dari hari ke hari yang dilakukan oleh instansi Kementerian dan Non Kementerian di bawah Koordinasi Kementerian Lingkungan Hidup. Penjabaran asas dan tujuan pengelolaan lingkungan hidup ini telah dilakukan dalam berbagai ketentuan perundang-undangan di bidang pengelolaan berbagai sumber daya.

Selain itu, menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) ini terdapat delapan hak atas lingkungan yang diatur, yaitu :

- a. Pasal 65 ayat (1) bahwa setiap orang berhak atas lingkungan yang baik dan sehat sebagai bagian dari HAM;
- b. Hak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup (Pasal 65 ayat (2));
- c. Hak akses informasi (Pasal 65 ayat (2));
- d. Hak akses partisipasi (Pasal 65 ayat (2));
- e. Hak mengajukan usul atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup (Pasal 65 ayat (3));
- f. Hak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 65 ayat (4));

- g. Hak untuk melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau merusak lingkungan hidup (Pasal 65 ayat (5)); dan
- h. Hak untuk tidak dapat dituntut secara pidana dan digugat secara perdata dalam memperjuangkan hak atas lingkungan yang baik dan sehat (Pasal 66).

Semua pengaturan tentang lingkungan hidup pada dasarnya dimaksudkan agar alam dapat dimanfaatkan bagi kepentingan kesejahteraan umat manusia pada saat ini dan juga yang tidak kalah pentingnya adalah untuk kepentingan kesejahteraan umat di masa mendatang (*sustainable development*).²⁸

2. Pencemaran Lingkungan Hidup

Pencemaran lingkungan hidup menurut Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja adalah : “Masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu”.

Pencemaran atau polusi adalah suatu kondisi yang telah berubah dari bentuk asal pada keadaan yang lebih buruk. Pergeseran bentuk tatanan dari kondisi asal pada kondisi yang buruk ini dapat terjadi sebagai akibat masukan dari bahan-bahan pencemar atau polutan. Polutan adalah suatu zat atau bahan yang kadarnya melebihi ambang batas serta berada pada

²⁸ Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 3.

waktu dan tempat yang tidak tepat, sehingga merupakan bahan pencemar lingkungan, misalnya bahan kimia, debu, panas dan suara. Polutan tersebut dapat menyebabkan lingkungan menjadi tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya dan akhirnya malah merugikan manusia dan makhluk hidup lainnya.

Berdasarkan lingkungan yang terkena polutan (tempat terjadinya), pencemaran lingkungan dapat dibedakan menjadi 3 macam yaitu :

- a. Pencemaran Udara adalah peristiwa masuknya, tercampurnya, polutan (unsur-unsur berbahaya) ke dalam lapisan udara (atmosfer) yang dapat mengakibatkan menurunnya kualitas udara atau lingkungan;
- b. Pencemaran Air adalah penambahan zat-zat yang tidak diinginkan dan dapat menurunkan kualitas air, sehingga keberadaannya membahayakan manusia, pencemaran air disebabkan oleh terdapatnya zat-zat kimia yang tidak memenuhi syarat-syarat air bersih; dan
- c. Pencemaran tanah adalah pencemaran yang disebabkan oleh limbah rumah tangga, industri, pertanian/buangan buah-buahan yang tidak dapat diuraikan oleh mikroorganisme.

Pengertian perusakan lingkungan menurut Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja adalah : “Perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.”

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

Dalam usaha untuk melindungi lingkungan Indonesia memiliki Undang-Undang Lingkungan Hidup yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian diubah ke dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

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

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

Kewajiban untuk memberikan ganti kerugian adalah konsekuensi dari prinsip bahwa untuk melestarikan guna menunjang pembangunan yang berkesinambungan. Oleh karena itu wajar apabila mereka yang melanggar wajib membayar ganti kerugian. Barang siapa yang melanggar yang berhubungan dengan hukum lingkungan wajib dikenakan sanksi Pasal 87 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 1245, Pasal 1365, dan 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW).

Selain membayar ganti kerugian terhadap korban pencemaran, pihak industri yang melanggar juga mempunyai tanggung jawab mutlak, hal ini

sesuai dengan Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang
Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu :

“Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan.”

Pasal 88 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta kerja
menentukan :

“Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan, menghasilkan dan/atau mengelola limbah, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi dari usaha dan/atau kegiatannya.”

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

- a. Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu;
- b. Setiap orang yang melakukan pemindah tangan, perubahan sifat dan bentuk usaha, dan/atau kegiatan dari suatu badan usaha yang

melanggar hukum tidak melepaskan tanggung jawab hukum dan/atau kewajiban badan usaha tersebut;

- c. Pengadilan dapat menetapkan pembayaran uang paksa terhadap setiap hari keterlambatan atas pelaksanaan putusan pengadilan; dan
- d. Besarnya uang paksa diputuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

B. Perusahaan

1. Pengertian Perusahaan

R. Soekardono, menyatakan :²⁹

“Istilah perusahaan merupakan istilah yang menggantikan istilah pedagang sebagaimana diatur dalam Pasal 2 s/d 5 WvK lama. Istilah perusahaan yang menggantikan istilah pedagang mempunyai arti yang lebih luas.”

Banyak orang dahulu menjalankan perusahaan dalam pengertian menurut S. 1938 No. 276, tetapi tidak termasuk dalam pengertian pedagang menurut Pasal 2 KUHD lama.

Berbagai sarjana mengemukakan pengertian tentang perusahaan, seperti Molengraaff, sebagaimana dikutip R. Soekardono, menyatakan :³⁰

“Perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus-menerus, bertindak ke luar untuk memperoleh penghasilan, dengan cara memeperniagakan/memperdagangkan, menyerahkan barang atau mengadakan perjanjian perdagangan.”

²⁹ R. Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia*, Jilid I (bagian pertama), Dian Rakyat, Jakarta, 1983, hlm. 19.

³⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 7.

Perusahaan, menurut pembentuk undang-undang adalah perbuatan yang dilakukan secara tidak terputus-putus, terang-terangan, dalam kedudukan tertentu dan untuk mencari laba. Kegiatan yang dilakukan dengan maksud untuk mencari keuntungan tersebut termasuk kegiatan ekonomi.

Rumusan-rumusan definisi perusahaan di atas diperkuat oleh banyak ahli di bidang Hukum Dagang atau Hukum Bisnis, seperti Sri Redjeki Hartono yang menyatakan bahwa kegiatan ekonomi pada hakekatnya adalah kegiatan menjalankan perusahaan, yaitu suatu kegiatan yang mengandung pengertian bahwa kegiatan yang dimaksud harus dilakukan .³¹

- a. Secara terus menerus dalam pengertian tidak terputus-putus;
- b. Secara terang-terangan dalam pengertian sah (bukan illegal); dan
- c. Kegiatan tersebut dilakukan dalam rangka memperoleh keuntungan, baik untuk diri sendiri atau orang lain.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan memberi definisi perusahaan sebagai berikut :

“Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dan didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah negara Indonesia dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba.”

Definisi tersebut jika dibandingkan dengan definisi yang dikemukakan oleh Molengraaff dan Polak dapat dikatakan lebih sempurna, karena dalam definisi tersebut terdapat tambahan adanya bentuk usaha

³¹ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, PT Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 4.

(badan usaha) yang menjalankan jenis usaha (kegiatan dalam bidang perekonomian), sedangkan unsur-unsur lain terpenuhi juga.

Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan dijelaskan :

“Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan memperoleh keuntungan dan atau laba, baik yang diselenggarakan oleh orang perorangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia.”

Definisi-definisi tentang perusahaan di atas agak berbeda dengan definisi yang diberikan dalam beberapa undang-undang, seperti dalam Undang-Undang tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja. Perbedaan terletak pada tujuannya, yaitu bahwa dalam kedua undang-undang tersebut perusahaan tidak mesti harus mencari keuntungan tetapi juga termasuk yang bertujuan dalam bidang sosial.

2. Bentuk-Bentuk Perusahaan di Indonesia

Apabila dilihat dari perspektif kepemilikan modalnya, perusahaan dapat digolongkan ke dalam perusahaan swasta dan perusahaan negara atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Perusahaan swasta adalah perusahaan yang didirikan dan dimiliki sepenuhnya oleh individu atau swasta, sedang perusahaan negara adalah perusahaan yang didirikan dan modalnya (seluruhnya atau sebagian besar) dimiliki oleh negara, yang lazim disebut dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

a. Perusahaan Swasta

Perusahaan swasta bentuk hukumnya dapat berwujud perusahaan perseorangan, perusahaan persekutuan yang bukan atau tidak berbadan hukum dan perusahaan persekutuan yang berbadan hukum, sedang perusahaan negara didirikan dalam bentuk badan hukum. Bentuk perusahaan ini pada umumnya selalu diasosiasikan sebagai bentuk usaha yang bertujuan untuk mencari keuntungan, sehingga ukuran keberhasilannya juga dilihat dari banyaknya keuntungan yang diperoleh dari hasil usahanya tersebut.

b. Perusahaan Milik Negara (Badan Usaha Milik Negara)

Perusahaan Milik Negara atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (untuk selanjutnya dalam tulisan ini disingkat UUBUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

c. Perusahaan Daerah Menurut

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, yang dimaksud perusahaan daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-Undang ini yang modalnya untuk seluruh atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-Undang.

3. Tanggung Jawab Perusahaan

Perusahaan (*corporate*) dapat melakukan perbuatan melawan hukum, baik yang bersifat perdata maupun pidana (*civil and criminal wrongs*) dan pada umumnya pengurus harus bertanggung jawab atas perbuatan melawan hukum itu. Perbuatan melawan hukum itu dapat langsung dilakukan oleh perusahaan melalui organ-organnya atau sebaliknya perbuatan melawan hukum itu dilakukan oleh pegawai perusahaan dan perusahaan yang harus mempertanggungjawabkannya. Pada uraian ini hanya dibatasi pada perbuatan melawan hukum yang bersifat perdata.

Selanjutnya mengenai *Stakeholder* dapat didefinisikan sebagai sebagian anggota komunitas, atau kelompok individu, masyarakat (sebagian) yang berasal dari wilayah perusahaan, wilayah negara, termasuk negara lain (global) yang mempunyai pengaruh terhadap jalannya perusahaan. Dengan kata lain *stakeholders* merupakan pihak-pihak yang memiliki kepentingan dan mempunyai pengaruh terhadap jalannya suatu perusahaan.

Arif Budimanta, menyatakan :³²

“Beberapa bentuk *stakeholder* yang ada di masyarakat yang berada di lingkungan perusahaan dapat diidentifikasi menjadi beberapa bentuk yang merupakan elemen yang mempengaruhi jalannya kegiatan perusahaan. Suatu perusahaan dengan segala elemennya baik dari luar maupun dari dalam akan berbentuk suatu sistem (*structured whole*) yang terdiri dari sub-sub sistem yang saling berkaitan membentuk struktur dan berfungsi satu sama lain serta mempunyai tujuan masing-masing.”

³² Arif Budimanta, *Indonesia Center for Sustainability Development*, Gramedia, Jakarta, 2004, hlm. 19-20.

4. Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (*Corporate Social responsibility*)

Siti Adiprigandari Adiwoso Suprpto, menyatakan :³³

“Kegiatan bisnis dapat dilihat dari dua pendekatan yaitu: pertama pendekatan yang mengutamakan kepentingan pemegang saham (*shareholders perspective*) dan yang kedua pendekatan yang menggunakan perspektif pemangku kepentingan (*stakeholders perspective*) atas dasar keadilan sosial.”

Simon Zadek, menyatakan bahwa tanggung jawab sosial perusahaan dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu :³⁴

- a. Dalam perspektif yang pertama, bisnis hanya merupakan kegiatan yang terfokus pada maksimalisasi keuntungan dengan prinsip beli semurah-murahnya dan jual semahal-mahalnya; dan
- b. Dalam perspektif yang kedua, bisnis tidak dapat melepaskan diri dari keterkaitan dan hubungan antar berbagai pihak di masyarakat yang terkait dengan kehadiran perusahaan. Keterkaitan dan hubungan tersebut dalam rangka baik untuk memperoleh sumber daya sebagai masukan (input) yang ditransformasikan perusahaan untuk penciptaan nilai, mupun pihak-pihak yang terkait dengan proses transformasi perusahaan tersebut.

Oleh karena itu, pengertian yang diambil untuk tanggung jawab sosial perusahaan bukan sekedar bertanggung jawab terhadap suatu tindakan setelah terjadi akibat negatif atau *ipso facto*. Bukan sekedar memenuhi tuntutan hukum dan norma yang berlaku dalam masyarakat.

³³ Siti Adiprigandari Adiwoso Suprpto, Pola Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Lokal di Jakarta, *Jurnal Filantropi dan Masyarakat Madani: "GALANG"*, Vol 1 No 8, 2006, hlm. 45-46.

³⁴ Simon Zadek, *The Civil Corporation, The New Economy of Corporate Citizenship*, Earthscan, London, 2001, hlm. 237.

Akan tetapi, menjadi tindakan pengambilan keputusan yang rasional dan menghormati kelangsungan hidup dan harkat semua pihak sehingga tidak memikirkan kepentingan diri tetapi kepentingan umum (*the greater goods for the greatest numbers*).

Perkembangan CSR dapat dijelaskan dalam tiga 3 (tiga) generasi/tahap, yaitu :³⁵

- a. Generasi pertama CSR, perusahaan dapat dimintakan pertanggungjawaban sepanjang tidak mengurangi keuntungan yang diraihinya dan terhadap halhal yang memberikan sumbangan terhadap keberhasilan di bidang keuangan perusahaan. Pada generasi ini perusahaan memberikan perhatian pada masyarakat melalui sifat kedermawanan;
- b. Generasi kedua CSR, perusahaan melihat bahwa CSR merupakan bagian yang integral dari strategi bisnis jangka panjang. Pada generasi ini, CSR dikembangkan dengan tujuan agar suatu kegiatan bisnis memiliki keberlangsungan usaha dengan cara menjamin hubungan yang baik dengan pihak-pihak lain yang terkait (*stakeholders*); dan
- c. Generasi ketiga CSR, CSR diperlukan agar dapat memberikan kontribusi yang signifikan untuk mengurangi kemiskinan dan mencegah kemerosotan kualitas lingkungan.

³⁵ Sadono Sukirno, *Pengantar Bisnis*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 352.

Edi Suharto, menyatakan bahwa³⁶ tanggung jawab sosial perusahaan atau CSR tersebut terdiri atas 4 (empat) dimensi tanggung jawab, yaitu tanggung jawab ekonomi, tanggung jawab hukum, etika dan *philantropis*.”

Dari perspektif ekonomi semua perusahaan harus bertanggung jawab terhadap pemilik modal, karyawan dan masyarakat sekitar. Dalam tanggung jawab hukum perusahaan harus tunduk dan mentaati semua peraturan hukum yang berlaku. Kedua tanggung jawab tersebut merupakan tanggung jawab pokok perusahaan yang memperkokoh terjadinya tanggung jawab etika dan tanggung jawab *philantropis*.

5. Lingkup Tanggung Jawab Sosial Perusahaan

Tri Budiyono, menyatakan :³⁷

“Suatu tindakan atau perbuatan merupakan tanggung jawab sosial dan moral suatu perusahaan terdapat beberapa persyaratan. Adanya tanggung jawab sosial menunjukkan kepedulian perusahaan terhadap kepentingan pihak-pihak lain secara lebih luas dari pada sekadar terhadap kepentingan perusahaan belaka. Dengan konsep tanggung jawab sosial perusahaan maka meskipun secara moral adalah baik bahwa perusahaan mengejar keuntungan, tidak dengan sendirinya perusahaan dibenarkan untuk mencapai keuntungan itu dengan mengorbankan kepentingan pihak-pihak lain atau masyarakat luas. Bahkan jangan hanya karena demi keuntungan, perusahaan bersifat arogan dan tidak peduli pada kepentingan pihak-pihak lain. Jadi konsep tanggung jawab sosial dan moral perusahaan mengandung makna bahwa suatu perusahaan harus bertanggung jawab atas tindakan dan kegiatan bisnisnya yang mempunyai pengaruh atas orang-orang tertentu, masyarakat, serta lingkungan di mana perusahaan itu beroperasi.”

³⁶ Edi Suharto, *Pekerjaan Sosial Industri, CSR dan ComDev, Workshop tentang Corporate Social Responsibility (CSR)*, Lembaga Studi Pembangunan (LSP)-STKS, Bandung, 2006, hlm. 4.

³⁷ Tri Budiyono, *Transplantasi Hukum : Antara harmonisasi dan Benturan (Studi Transplantasi Doktrin yang Dikembangkan dari Tradisi Common Law pada Undang-Undang perseroan Terbatas)*, Disertasi, PDIH UNDIP, Semarang, 2006, hlm. 314.

Konsep tanggung jawab sosial perusahaan sesungguhnya mengacu pada kenyataan, bahwa perusahaan adalah suatu institusi yang dapat berupa perseorangan atau badan yang dibentuk oleh manusia dan terdiri dari manusia. Sebagaimana halnya manusia, yang tidak dapat hidup tanpa orang lain maka perusahaan (sebagai lembaga yang terdiri dari manusia-manusia) juga tidak dapat hidup, beroperasi, dan memperoleh keuntungan tanpa adanya atau peran pihak lain. Oleh karena itu, perusahaan perlu dijalankan dengan tetap bersikap tanggap, peduli, dan bertanggung jawab atas hak dan kepentingan pihak lainnya. Bahkan perusahaan sebagai bagian dari masyarakat yang lebih luas perlu pula ikut memikirkan dan menyumbangkan sesuatu yang berguna bagi kepentingan hidup bersama dalam masyarakat, sebagaimana halnya manusia.

Dalam perkembangan etika bisnis sampai saat ini terdapat gagasan yang lebih komprehensif mengenai lingkup tanggung jawab sosial perusahaan, yaitu :³⁸

- c. Keterlibatan perusahaan dalam kegiatan-kegiatan sosial yang berguna bagi kepentingan masyarakat luas;
- d. Keuntungan ekonomis Menurut Milton Friedman, satu-satunya tanggung jawab sosial perusahaan adalah mendatangkan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi perusahaan. Oleh karena itu, berhasil tidaknya suatu perusahaan, secara ekonomis dan moral dinilai dari lingkup tanggung jawab sosial ini;

³⁸ *Ibid.*

- e. Lingkup tanggung jawab sosial perusahaan yang ketiga adalah memenuhi aturan hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat, baik yang menyangkut kepentingan bisnis maupun yang menyangkut kehidupan sosial pada umumnya. Sebagai bagian integral dari masyarakat, perusahaan mempunyai kewajiban dan juga kepentingan untuk menjaga ketertiban dan keteraturan sosial. Tanpa hal tersebut kegiatan bisnis perusahaan tersebut pun tidak akan berjalan. Salah satu bentuk dan wujud paling konkrit dari upaya menjaga ketertiban dan keteraturan sosial ini sebagai wujud tanggung jawab sosial perusahaan adalah dengan mematuhi aturan hukum yang berlaku. Kalau perusahaan tidak mematuhi aturan hukum yang ada, sebagaimana halnya semua orang lainnya, maka ketertiban dan keraturan masyarakat tidak akan terwujud. Jadi, perusahaan mempunyai tanggung jawab sosial dan moral untuk taat pada aturan bisnis yang ada, tidak hanya demi kelangsungan bisnis, melainkan juga demi menjaga ketertiban dan keteraturan baik dalam iklim bisnis maupun keadaan sosial pada umumnya; dan
- f. Hormat pada hak dan kepentingan stakeholders atau pihak-pihak terkait yang punya kepentingan langsung atau tidak langsung dengan kegiatan bisnis suatu perusahaan.

Lingkup tanggung jawab sosial ini memperlihatkan bahwa yang disebut tanggung jawab sosial perusahaan adalah hal yang sangat konkrit. Jika perusahaan punya tanggung jawab sosial dan moral berarti

perusahaan tersebut secara moral dituntut dan menuntut diri untuk bertanggung jawab atas hak dan kepentingan pihak-pihak terkait yang mempunyai kepentingan, seperti konsumen, buruh, investor, kreditor, pemasok, penyalur, masyarakat setempat, pemerintah dan lain-lain.

C. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Inu Kencana Syafiie, menyatakan bahwa³⁹ Pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.

Setya Nugraha, R. Maulina f, menyatakan :⁴⁰

“Daerah adalah lingkungan pemerintah wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama seperti bagian permukaan tubuh.”

³⁹ Inu Kencana Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta, 2010 hlm. 11.

⁴⁰ G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Gramedia, Surabaya, 2016, hlm.145.

Fahmi Amrusi, menyatakan :⁴¹

“Lain hal nya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.”

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk

⁴¹ Fahmi Amrusi, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2012, hlm 28.

mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama di dalamnya, yaitu :⁴²

- a. Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah;
- b. Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan
- c. Upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Di samping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di

⁴² Setya Retnami, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2001. hlm. 8.

beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Kemudian lebih lanjut di dalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai legislasi (fungsi pembentukan Perda), anggaran, dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai
:43

- a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indoneisa adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah

⁴³ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2012, hlm 77.

tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya; dan

- b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

La Ode Bariun, menyatakan :⁴⁴

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

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Kamal Hidjaz, menyatakan :⁴⁵

“Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.”

SF. Marbun, menyatakan :⁴⁶

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi. Makasar. 2010. hlm 35.

⁴⁶ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

“Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda *bevoegdheid* (yang berarti wewenang atau berkuasa).”

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

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; dan
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Philipus M. Hadjon, menyatakan bahwa⁴⁷ 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).

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

D. Perangkat Daerah

Sumber kekuasaan dan wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Kekuasaan dan kewenangan pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, baik pada pemerintahan pusat

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm. 2.

maupun daerah dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Pembentuk undang-undang menentukan suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya baik kepada organ yang sudah ada maupun yang baru dibentuk. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan terdiri dari tiga bentuk yaitu pelimpahan kewenangan dengan atribusi, pelimpahan kewenangan dengan delegasi, dan pelimpahan kewenangan dengan mandat.

Pengertian pendelegasian wewenang adalah pemberian wewenang kepada orang-orang yang ditunjuk oleh pemegang wewenang. Penggunaan pendelegasian wewenang secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Oleh karena itu peranan pendelegasian wewenang sangat penting di dalam organisasi. Selain itu, pendelegasian wewenang adalah konsekuensi logis dari semakin besarnya organisasi.

Sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan mendasar pada Tahun 1999 yaitu dengan diberlakukannya sistem desentralisasi. Perubahan tata aturan pemerintahan di Indonesia pada hakekatnya merupakan upaya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *Good Governance*. Salah satu tujuan *Good Governance* adalah mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Dengan demikian apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan, dan kepentingan serta aspirasi masyarakat dapat dipahami secara baik dan benar oleh pemerintah. Sehingga pemerintah mampu menyediakan layanan masyarakat secara efisien, mampu mengurangi biaya, memperbaiki output dan penggunaan sumber daya manusia secara lebih efektif.

Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sedangkan Perangkat Daerah Provinsi adalah unsur pembantu Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perangkat daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan :

1. kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah;
2. karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah;
3. kemampuan keuangan daerah;
4. kesediaan sumber daya aparatur; dan
5. pengembangan pola kerjasama (antar daerah dan/ atau dengan pihak ketiga).