

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengaturan Mengenai Tata Ruang

2.1.1 Sejarah Tata Ruang di Indonesia

Rencana tata ruang mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Peraturan tata ruang di mulai pada tahun 1948 yaitu dengan berlakunya *Stadsvormingsordonnantie* atau disingkat SVO dan lebih dikenal dengan ordonansi pembentukan kota. SVO diperuntukan untuk mempercepat proses pemulihan pembangunan pasca peperangan. Mengingat peraturan SVO untuk mempercepat proses pemulihan pembangunan pasca peperangan di jaman Belanda maka SVO sudah tidak sesuai dengan pembangunan sekarang.

Semakin pesatnya perkembangan pembangunan di Indonesia maka diperlukan aturan-aturan sebagai acuan dalam perencanaan pembangunan kota. Era orde baru telah dibuat aturan seperti Peraturan Menteri Dalam

Negeri Nomor 4 Tahun 1980 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota, Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 503/KPTS/1985 tentang Tugas-tugas dan Tanggung Jawab Perencanaan Kota, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota.¹

Untuk menjamin tercapainya tujuan penataan ruang, baik pada tataran perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam satu kesatuan sistem, maka diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat memberi dasar yang jelas, tegas, dan menyeluruh dalam upaya pemanfaatan ruang. Sejarah penataan ruang, Indonesia baru pertama kali memiliki undang-undang penataan ruang yang disahkan pada tanggal 13 Oktober 1992 yang lalu. Proses perumusan dan pengesahan Undang-Undang tersebut memakan waktu yang lama, karena terdapat begitu

¹ Koesnadi Hardjasoemantri, 1999, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, hlm. 124

banyaknya perbedaan pendapat yang terkadang sangat tajam, terutama berkaitan dengan sejumlah konsep yang termuat dalam rancangan undang-undang.²

Sebelum Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 disahkan, acuan hukum yang dipakai dalam penataan ruang dan pembangunan daerah adalah:³

1. *Provincie Ordonantie Stbl.* Nomor 79 Tahun 1924 yang mengatur tentang pemerintahan daerah tingkat provinsi.
2. *Regentschaps Ordonantie Stbl.* Nomor 79 Tahun 1924 yang mengatur tentang pemerintahan daerah tingkat kabupaten.
3. *Stadsgemeente Ordonantie Stbl.* Nomor 365 Tahun 1926 yang mengatur tentang pemerintahan daerah perkotaan. Setelah berlaku selama kurang lebih 20 tahun, aturan tersebut kemudian diganti dengan *Stadsvorming Ordonantie (SVO) Stbl.* No. 168 Tahun 1948, dan peraturan pelaksanaannya ditetapkan dalam

² Eko Budihardjo, 1996, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung, Alumni, hlm 37

³ *Ibid*, hlm 38

Stadsvorming Verordening (SVV) Stbl. 49 Tahun 1949.

Menghindari terjadinya kekosongan hukum dalam bidang perencanaan dan pengembangan perkotaan, maka berdasarkan Pasal II aturan peralihan UUD 1945 ketentuan yang ada selama ini yakni SVO 1948 dan SVV 1949 masih dinyatakan tetap berlaku sepanjang belum diundangkan yang baru. Bahkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 15 Maret 1973 yang ditujukan kepada semua Gubernur Kepala Daerah di seluruh Indonesia menegaskan, bahwa “Sambil menunggu ketentuan lebih lanjut, maka landasan hukum sebagai pegangan untuk pembangunan kota adalah *Stadsvorming Ordonantie (SVO) Stbl. No. 168 Tahun 1948*, yang disesuaikan dengan UUD 1945.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah jo. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1969”. Mengingat perbedaan bentuk dan susunan kenegaraan antara masa pendudukan

Belanda dan masa kemerdekaan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, maka istilah dan badan kenegaraan yang tercantum dalam SVO 1948 dan SVV 1949 harus dibaca sedemikian rupa dan disesuaikan dengan ketentuan perundang-undangan Republik Indonesia yang baru, yakni UUD 1945 dan undang-undang mengenai pemerintahan daerah.⁴

Mengingat peraturan perundang-undangan produk zaman kolonial sudah sangat kedaluwarsa dan tidak tanggap terhadap perubahan-perubahan yang berlangsung demikian cepat di Indonesia, maka pada tahun 1970 pemerintah Indonesia kemudian menyusun dan mengajukan rancangan undang-undang tentang Pokok-pokok Pembinaan Kota, yang dimaksudkan untuk menggantikan SVO 1948 dan SVV 1949 peninggalan Belanda.⁵

⁴ Soedjono D., 1978, *Segi-segi Hukum Tentang Tata Bina Kota di Indonesia*, Bandung, PT Karya Nusantara, 112

⁵ *Ibid*, hlm 149

Rancangan undang-undang tentang Pokok-pokok Pembinaan Kota belum ada tanda-tanda yang mengarah kepada hadirnya undang-undang definitif yang dijadikan sebagai pedoman untuk melaksanakan tata bina kota. Perdebatan demi perdebatan terus berlangsung dalam kurun waktu 1970 hingga 1992. Menurut A.P. Parlindungan, bahwa sejak kurun waktu itu terdapat sekitar lebih dari 20 konsep rancangan undang-undang Bina Kota diperdebatkan, dan barulah pada tahun 1992 diperoleh kesepakatan dan komitmen dari segenap pihak yang terkait dalam wujud Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.⁶

Standsvormingsordonnantie atau SVO sudah tidak berlaku dengan diundangkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang sehingga perlu diganti dengan undang-undang

⁶ A.P.Parlindungan, 1993, *Komentar Atas Undang-undang Penataan Ruang (Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992)*, Bandung, Mandar Maju, hlm 37.

penataan ruang yang baru yaitu Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

2.1.2 Pengertian Tata Ruang

Ruang dapat dipahami sebagai wadah, konsep dan pengertian dengan penekanan tertentu. Ruang sebagai wadah yang juga dikenal dengan *ruimte* (Belanda), *space* (Inggris), *raum* (Jerman) dan *spatium* (Latin) mula-mula diartikan sebagai datar (*planum-planologi*) yang dalam perkembangannya kemudian mempunyai dimensi tiga dan berarti tempat tinggal (*dwelling house*) yang harus ditata sebaik-baiknya demi kebahagiaan, kesejahteraan dan kelestarian umat manusia. Ruang sebagai pengertian (*conseptio*) terdiri dari unsur bumi, air dan udara mempunyai tiga dimensi. *Space is a distance extending without limit in all directions, that which is thought of as boundless, continous expanse*

*extending in all directions or in three dimentions, within which all material things are contrained.*⁷

Menurut Karmono Mangunsukarjo, ruang adalah wadah kehidupan beserta sumber-sumber daya alam yang terkandung di dalamnya meliputi bumi, air dan udara sebagai satu kesatuan.⁸ Menurut Sugandhy, ruang adalah wujud fisik lingkungan di sekitar kita dalam dimensi geografis dan geometris baik horizontal maupun vertikal yang meliputi daratan, lautan dan udara beserta isinya, yang secara palonologis materilnya berarti tempat pemukiman (habitat).⁹

Menurut Soeriaatmadja, bahwa materi, energi, ruang, waktu dan keanekaragaman, semuanya termasuk kategori sumber alam. Jika ruang terlalu sempit bagi suatu populasi yang tinggi kepadatannya, misal ada

⁷ Aca Sugandhy, 1987, *Perencanaan Tata Ruang Wilayah Berwawasan Lingkungan sebagai Alat Keterpaduan Pembangunan*, makalah pada Komperensi PSL VIII 1987 di Sulawesi Selatan, hlm.3

⁸ Karmono Mangunsukarjo dalam Yunus Wahid, 1992, *Peralihan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Bukan Pertanian sebagai Fenomena Tata Ruang*, Makalah Lingkungan dan Tata Ruang, PPS UGM Yogyakarta, hlm 1

⁹ *Ibid.*

kemungkinan terjadinya gangguan terhadap proses pembiakan.¹⁰

Tata adalah pengaturan susunan ruangan suatu wilayah/daerah (kawasan) sehingga tercipta persyaratan yang bermanfaat secara ekonomi, sosial budaya dan politik serta menguntungkan bagi perkembangan masyarakat wilayah tersebut. Fungsi negara yang diamanatkan Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria yang mencakup, (1) Mengatur penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan ruang dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, (2) Mengatur dan menentukan hubungan antara orang-orang dengan ruang, (3) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai ruang. Tata ruang adalah wadah dalam tiga dimensi (*trimatra*) yaitu tinggi, lebar dan kedalaman menyangkut bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan udara di atasnya secara

¹⁰ R.E. Soeriatatmadja, 1989, *Ilmu Lingkungan*, Bandung, ITB, hlm 24

terpadu sehingga peruntukan, pemanfaatan dan pengelolaannya mencapai taraf yang optimal bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia.¹¹

Pengertian tata ruang menurut Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Pemahaman tentang tata ruang dalam arti luas mencakup keterkaitan dan keserasian tata guna lahan, tata guna air, tata guna udara serta alokasi sumber daya melalui koordinasi dan upaya penyelesaian konflik antar kepentingan yang berbeda.¹² Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

¹¹ Aca Sugandhy, *Op.cit*, hlm 3

¹² Eko Budihardjo, 1997, *Lingkungan Binaan dan Tata Ruang Kota*, Yogyakarta, Penerbit Andi, hlm. 68.

2.1.3 Asas Penataan Ruang

Penataan ruang wilayah Indonesia, baik untuk kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat, pada dasarnya diletakkan di atas beberapa asas, yaitu ¹³

- 1) Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain adalah pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.
- 2) Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan.

¹³ Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

- 3) Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
- 4) Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
- 5) Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
- 6) Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

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

Asas penataan ruang harus ditaati dan dilaksanakan agar kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat dapat terwujud. Asas penataan dilaksanakan semua maka asas penataan ruang sangat mendukung tujuan penataan

ruang sehingga cita-cita mewujudkan kesejahteraan masyarakat menjadi tercapai.

2.1.4 Tujuan Penataan Ruang

Penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan:

- 1) terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan.
- 2) terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
- 3) terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Wewenang pemerintah daerah kabupaten sesuai Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 11 ayat (2), mengamanatkan pemerintah

daerah kabupaten berwenang dalam melaksanakan penataan ruang wilayah kabupaten yang meliputi perencanaan tata ruang wilayah kabupaten, pemanfaatan ruang wilayah kabupaten dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten. Prosedur penyusunan rencana tata ruang untuk rencana tata ruang wilayah kabupaten meliputi:

- 1) Proses penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten.
- 2) Pelibatan peran masyarakat di tingkat kabupaten dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten.
- 3) Pembahasan rancangan rencana tata ruang wilayah kabupaten oleh pemangku kepentingan di tingkat kabupaten.

Pengaturan penataan ruang oleh Kabupaten/Kota menurut Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, meliputi penyusunan dan penetapan:

- 1) Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota, rencana detail tata ruang kabupaten/kota termasuk peraturan zonasi yang ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota.
- 2) Ketentuan tentang perizinan, bentuk dan besaran insentif dan disinsentif, serta sanksi administratif, yang ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota.

Penyelenggaraan penataan ruang dimulai dengan penyusunan rencana tata ruang kemudian ditetapkan dengan peraturan. Peraturan yang telah ditetapkan pasti akan memuat sanksi apabila tidak dipenuhinya ketentuan dalam peraturan tersebut. Sanksi diterapkan jika ada yang tidak memenuhi atau melanggar aturan.

2.1.5 Ketentuan Sanksi

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, ada penegakan hukum dari sisi pidana,

sedangkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (lama) tidak mencantumkan pasal ancaman pidana. Jika terjadi penyimpangan dalam pemberian izin maupun dalam penggunaan ruang tidak ada sanksi pidananya tetapi ada sanksi administratif saja. Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (baru) ada ancaman sanksi pidananya sebagaimana diatur dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 75.

2.2 Pengertian, Unsur-unsur, Fungsi, Instrumen dan Jenis Perizinan

2.2.1 Pengertian Perizinan

Pembukaan UUD 1945 menetapkan dengan tegas tujuan kehidupan bernegara yang berdasarkan hukum, hal ini berarti bahwa hukum merupakan supermasi atau tiada kekuasaan lain yang lebih tinggi selain hukum. Upaya merealisasi negara berdasarkan hukum dan mewujudkan

kehidupan bernegara maka hukum menjadi pengarah, perekayasa, dan perancang bagaimana bentuk masyarakat hukum untuk mencapai keadilan. Berkaitan dengan hal tersebut perlu adanya pembentukan peraturan dimana harus disesuaikan dengan perkembangan masyarakat serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian izin menurut definisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabdikan, sedangkan istilah mengizinkan mempunyai arti memperkenankan, memperbolehkan, tidak melarang. Secara garis besar hukum perizinan adalah hukum yang mengatur hubungan masyarakat dengan negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin. Hukum perizinan berkaitan dengan hukum publik prinsip izin terkait dalam hukum publik oleh karena berkaitan dengan perundang-undangan pengecualiannya apabila ada aspek

perdata yang berupa persetujuan seperti halnya dalam pemberian izin khusus. Izin merupakan perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan perundang-undangan.¹⁴ Beberapa pengertian perizinan yaitu:

1. Perizinan Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia

Pengertian umum berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia, perizinan diartikan sebagai hal pemberian izin, sedangkan izin itu sendiri, dalam kamus tersebut izin diartikan sebagai pernyataan mengabulkan (tidak melarang) atau persetujuan membolehkan. Secara umum perizinan dapat diartikan sebagai hal pemberian pernyataan mengabulkan (tidak

¹⁴ Koesnadi Hardjasoemantri, 1999, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 57

melarang) atau persetujuan membolehkan.¹⁵ Dalam konteks yang lebih khusus yaitu dalam kamus istilah hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenaan/izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.

2. Perizinan Menurut Undang-Undang

Pengertian Perizinan di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Pasal 1 angka 35, izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Pasal

¹⁵ Pusat Bahasa Depdikbud, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, Hlm. 447

1 angka 36, Izin usaha dan/atau kegiatan adalah izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan.

3. Perizinan Menurut Doktrin

a) N.M.Spelt dan J.B.J.M.Ten Berge, menyatakan bahwa secara umum izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit). Berdasarkan pendapat tersebut, izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan atau diberi izin. Artinya, kemungkinan seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah, dengan demikian pemerintah mengikatkan

perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.¹⁶

- b) Van der Pot, menyatakan bahwa izin merupakan keputusan yang memperkenankan dilakukannya perbuatan yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan.¹⁷
- c) Prayudi Atmosudirjo, menyatakan bahwa izin (*vergunning*) adalah penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi, “dilarang tanpa izin dan seterusnya”, selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh

¹⁶ Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*, Jakarta, Grasindo, hlm. 7

¹⁷ *ibid.*

dispensasi dari larangan, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.¹⁸

- d) Syahrhan Basah, menyatakan bahwa izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal kongkrit berdasarkan persyaratan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁹
- e) Bagir Manan, menyatakan bahwa izin dalam arti luas berarti persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperoleh

¹⁸ Prayudi Atmosudirjo, 1983, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 94

¹⁹ *ibid.*

melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.²⁰

- f) Ateng Syafrudin, menyatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa kongkrit.²¹
- g) W.F. Prins dan R.Kosim Adisapoetra, menyatakan bahwa izin diartikan dengan perbuatan pemerintah yang memperkenankan suatu perbuatan yang dilarang oleh peraturan yang bersifat umum.²²

Istilah lain yang banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsesi, dan lisensi.²³

Dispensasi ialah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, 1978, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Pradnya Paramita, hlm. 72

²³ J.B. Ten Berge J.M., *Pengantar Hukum Perizinan*, Jakarta, Yuridika, hlm. 2

peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelanggaran dalam hal khusus.²⁴ Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.²⁵ Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin (konsesionario) yang bukan pejabat pemerintah.²⁶

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

Prosedur izin agar dapat berjalan dengan baik maka harus memenuhi unsur-unsur perizinan.

2.2.2 Unsur-unsur Perizinan

Izin adalah perbuatan atau tindakan pemerintah yang bersegi satu untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu/khusus. Persyaratan tersebut dapat diperoleh unsur-unsur perizinan yaitu²⁷

1) Instrumen yuridis.

Pemerintah bertugas untuk menjaga ketertiban, keamanan, dan menciptakan kesejahteraan. Dalam rangka memenuhi hal tersebut pemerintah diberikan kewenangan dalam bidang pengaturan, yang pada akhirnya membutuhkan instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa konkret individual dalam bentuk ketetapan. Ketetapan menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki seseorang untuk memperkenankan sesuatu

²⁷ Ridwan.HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, hlm.150

yang sebelumnya tidak boleh, jadi dalam hal ini izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi dan mengatur peristiwa konkret.

2) Peraturan perundang-undangan.

Pelayanan dan pengaturan oleh pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Hal ini merupakan prinsip dari negara hukum. Pembuatan dan penerbitan ketetapan perizinan harus didasarkan kepada kewenangan yang dimiliki dan diatur melalui peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar itu, perizinan menjadi tidak sah.

3) Organ pemerintah.

Organ pemerintah merupakan organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

4) Peristiwa konkret.

Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu.

5) Prosedur dan Persyaratan.

Permohonan izin harus memenuhi prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Selain prosedur juga harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditentukan oleh pemberi izin. Biasanya persyaratan dan prosedur perizinan berbeda-beda bergantung kepada jenis izin dan instansi pemberi izin.

2.2.3 Fungsi Perizinan

Fungsi perizinan sebagai suatu instrumen yuridis dari pemerintah, izin yang dianggap ujung tombak instrumen hukum berfungsi²⁸

- 1) Pengarah
- 2) Perekayasa

²⁸ *Ibid*

- 3) Perancang masyarakat adil dan makmur
- 4) Pengendali
- 5) Penertib masyarakat

Izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Sifat suatu izin adalah preventif karena dalam instrumen izin, tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin.²⁹

Fungsi izin adalah represif, izin dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menanggulangi masalah lingkungan disebabkan aktivitas manusia yang melekat dengan dasar perizinan. Artinya suatu usaha memperoleh izin atas pengelolaan lingkungan, dibebani kewajiban untuk melakukan penanggulangan kerusakan lingkungan.

²⁹ N.H.T. Siahaan, 2009, *Hukum Lingkungan*, Jakarta, Pancuran Alam, hlm. 2

Fungsi perizinan tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari fungsi izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:³⁰

- 1) Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas- aktivitas tertentu, misalnya izin pembangunan.
- 2) Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- 3) Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
- 4) Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- 5) Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas- aktivitas (izin berdasarkan “*drank*”

³⁰ Sri Pudyatmiko Y, 2009, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembenahan*, Jakarta, Grafindo, hlm.30

en horecawet”, dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

2.2.4 Instrumen Perizinan

Untuk mencapai suatu pembangunan yang ideal yaitu pembangunan yang tertib ruang, maka diperlukan instrumen yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur atau pedoman yang dapat menjamin hak dan kewajiban, maka perangkat hukum yang ditetapkan sebagai peraturan perundang-undangan yang mengatur terhadap pelaksanaannya dan sekaligus dalam rangka pengawasan, pengendalian program pembangunan yang direncanakan dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yang pada gilirannya tidak akan terjadi benturan kepentingan yang dapat merugikan pihak-pihak yang berkepentingan. Izin sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum

sebagai pengarah, perekayasa dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan.³¹

2.2.5 Jenis Perizinan

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terdapat dua jenis izin yaitu izin lingkungan dan izin usaha dan atau kegiatan. Izin lingkungan merupakan salah satu syarat memperoleh izin usaha atau kegiatan.

Siti Sundari Rangkuti menyatakan perizinan lingkungan antara lain:³²

- a. Izin *Hinder Ordonnantie*, Stb. 1926 No.226 (izin HO)
- b. Izin Usaha Industri
- c. Izin Pembuangan Limbah

³¹ Ridwan.HR ,*op.cit.*, hlm 166

³² Siti Sundari Rangkuti, 2005, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Surabaya, Airlangga University Press, hlm. 119

- d. Izin operasi penyimpanan, pengumpulan, pemantauan, pengolahan dan atau penimbunan limbah B3
- e. Izin pengangkutan limbah B3
- f. Izin pemanfaatan limbah B3
- g. Izin operasi alat pengolahan limbah B3
- h. Izin lokasi pengolahan dan penimbunan limbah B3
- i. Izin melakukan *dumping*
- j. Izin melakukan usaha dan atau kegiatan yang mengeluarkan emisi dan atau gangguan
- k. Izin lokasi

Izin harus sejalan dengan pembangunan. Izin diberikan dengan tetap mempertimbangkan aspek lingkungan, ekonomi dan politik. Izin harus dilaksanakan sesuai aturan yang telah ada sehingga pembangunan berkelanjutan tercapai dengan baik.

2.3 Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan baik langsung maupun tidak langsung akan memberi pengaruh pada kehidupan manusia dan lingkungan. Pembangunan merupakan keuntungan bagi manusia tetapi bisa berdampak buruk bagi kelangsungan manusia jika pembangunan itu tidak mempertimbangkan prinsip *sustainable development* atau pembangunan berkelanjutan.

Prof. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan peranan hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat. Hukum haruslah menjadi panglima dalam pembangunan, sedangkan tujuan pembangunan nasional adalah pembangunan yang berbasis lingkungan dengan peraturan hukum yang memihak pada keberlangsungan lingkungan hidup.³³

Lingkungan yang baik dan terjaga kelestarian akan memberikan manfaat bagi manusia sekarang dan manusia yang akan datang. Kaidah sosial masyarakat sebagai

³³ Mochtar Kusumaatmadja, 2006, *Kumpulan Karya Tulis Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni.

hukum yang membangun kepribadian masyarakat sebagai hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat dan disesuaikan dengan pendekatan sosial budaya.

Peran pemerintah sangat diperlukan dalam pengendalian pemanfaatan tata ruang maka pemerintah wajib mengeluarkan peraturan lingkungan yang benar-benar dapat melindungi lingkungan dari kerusakan. Kerusakan lingkungan dapat menimbulkan bencana dan kedepannya dapat menimbulkan kemiskinan jika tidak memikirkan pembangunan berkelanjutan. Kehidupan masa sekarang dan masa datang akan dapat dinikmati jika pembangunan berkelanjutan itu diterapkan oleh pemerintah dan penegak hukum serta adanya sanksi tegas bagi perusak lingkungan.

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup disebutkan pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi

ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Prinsip pembangunan berkelanjutan adalah memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan. Pembangunan sebagai sebuah gagasan, prinsip, dan konsep berkaitan dengan bagaimana hal ini kemudian diimplementasikan dalam kehidupan, tidak hanya berkonsentrasi pada isu lingkungan juga mencakup tiga lingkup yaitu lingkungan, sosial dan ekonomi.

Deklarasi Rio mengandung prinsip-prinsip kesepakatan. Dalam deklarasi itu dinyatakan bahwa manusia adalah pusat perhatian pembangunan berkelanjutan. Hal ini menunjukkan dengan jelas pandangan *antrophosentris* Deklarasi Rio. Sifat *antrophosentris* mengandung bahaya tidak dapat tercapainya pembangunan berkelanjutan. Deklarasi itu

berusaha mengurangi bahaya dengan menyatakan bahwa manusia berhak atas kehidupan yang sehat dan produktif yang serasi dengan alam.³⁴

Pembangunan berkelanjutan dijabarkan dalam 3 ruang lingkup yaitu:³⁵

a. *Environment sustainability* atau keberlanjutan lingkungan.

Keberlanjutan lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan alam. Perhatian utama dari pembangunan berkelanjutan adalah bagaimana menciptakan lingkungan yang terus terjaga sampai generasi penerus. Contoh:

- 1) Mengkonservasikan dan mengembangkan spesies langka
- 2) Mengembangkan keanekaragaman hayati atau *biodiversitas*
- 3) Menggunakan energi secara efisien

³⁴ Yanita Mila Ardiani, 2015, *Sustainable Architecture*, Jakarta, Penerbit Erlangga, hlm 15

³⁵ *Ibid*

- 4) Meminimalkan pemakaian sumber daya yang tak bisa diperbaharui
- 5) Membuat bangunan yang ramah lingkungan
- 6) Tidak mencemari lingkungan dengan limbah udara, air dan suara
- 7) Mengedepankan proses ekologi
- 8) Memperhatikan dan melestarikan ekosistem yang ada
- 9) Menjaga kapasitas daya dukung bumi

b. *Economy Sustainability* atau keberlanjutan ekonomi.

Keberlanjutan ekonomi dikaitkan dengan usaha peningkatan ekonomi dari suatu negara agar rakyatnya menjadi sejahtera.

Contoh:

- 1) Mengurangi pengangguran
- 2) Menciptakan lapangan kerja dengan meningkatkan usaha mikro
- 3) Membudidayakan masyarakat yang giat berwirausaha kecil

- 4) Industri ekologi, ekonomi ekologi dan energetika
- 5) Industri kreatif

c. *Social Sustainability* atau keberlanjutan sosial

Sumber daya sosial yang seimbang diwujudkan dalam keseimbangan *intrageneration*. Sumber daya sosial ini memiliki kriteria sosial yaitu komunitas, diversitas, hubungan karyawan, hak asasi manusia, keamanan produk dan struktur pemerintahan. Kemasyarakatan yang berkelanjutan dapat diwujudkan dengan:

- 1) Respek terhadap komunitas kehidupan
- 2) Meningkatkan kualitas kehidupan manusia
- 3) Koservasi vitalitas bumi dan perbedaan
- 4) Menekankan komunitas kemasyarakatan agar lebih peduli terhadap lingkungan
- 5) Menciptkan *global alliace*

Konsep pembangunan berkelanjutan merupakan pembangunan berwawasan jangka panjang antar generasi dan berupaya menyediakan sumber daya yang cukup dan lingkungan yang sehat sehingga dapat mendukung

kehidupan. Dimensi ruang wilayah pembangunan berkelanjutan antara lain:³⁶

1. Pengentasan Kemiskinan

Kemiskinan adalah salah satu penyebab kemerosotan lingkungan dan dampak negatif dari pembangunan. Sebaliknya kemerosotan daya dukung lingkungan dapat menjadi penyebab muncul dan berkembangnya kemiskinan.

2. Pola Konsumsi dan Pola Produksi

Pola konsumsi kebutuhan dasar dan pola hidup melalui pola produksi yang tidak berkelanjutan merupakan salah satu penyebab utama kerusakan lingkungan. Dewasa ini telah berkembang gaya hidup konsumtif yang tidak lagi mengonsumsi atas dasar nilai guna dan nilai pakai tetapi berdasarkan simbol, citra, atau *image*.

³⁶ http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/buku_lintas_tim/buku-lintas-tim-18.pdf
diakses pada tanggal 14 April 2017 pukul 22.15

3. Dinamika Kependudukan

Perlu dipahami keterkaitan antara kependudukan, lingkungan dan pembangunan berkelanjutan sebagai upaya untuk mengatasi kemerosotan sumber daya alam. Salah satu upayanya dengan menekan angka kelahiran sehingga tercipta keseimbangan antara penduduk dan lingkungan.

4. Pengelolaan dan Peningkatan Kesehatan.

Tingkat kesehatan masyarakat berhubungan erat dengan kondisi sosial ekonomi dan lingkungan. Hubungan ini bersifat timbal balik, terkadang pembangunan sosial ekonomi akan memengaruhi kualitas lingkungan, terkadang kualitas lingkungan akan memengaruhi kesehatan dan kesehatan yang merupakan modal dasar dalam pembangunan akan memengaruhi proses pembangunan itu sendiri.

5. Pengembangan Perumahan dan Permukiman.

Dinamika kependudukan yang terus berkembang mengakibatkan dominasi permukiman (*human*

settlement). Sekitar 40% sampai dengan 60% pemukiman akan didominasi oleh kawasan perumahan. Aspek penting dari pembangunan berkelanjutan adalah penekanan proses partisipatif. Pembangunan berkelanjutan tidak hanya diasumsikan sebagai suatu kebijakan melainkan menekankan peran penting masyarakat dan kaum minoritas di dalamnya.

Menurut Akhmad Fauzi ada tiga alasan utama pembangunan ekonomi harus berkelanjutan yaitu:³⁷

1. Alasan Moral, generasi sekarang menikmati barang dan jasa yang dihasilkan dari sumber daya alam dan lingkungan sehingga secara moral perlu untuk memperhatikan ketersediaan sumber daya alam tersebut untuk generasi mendatang. Kewajiban moral tersebut mencakup tidak mengekstraksi sumber daya alam yang dapat merusak lingkungan, yang dapat menghilangkan

³⁷ Akhmad Fauzi, 2006, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, Teori dan Aplikasi, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm 234

kesempatan bagi generasi mendatang untuk menikmati layanan yang sama.

2. Alasan ekologi, keanekaragaman hayati memiliki nilai ekologi yang sangat tinggi oleh karena itu aktivitas ekonomi semestinya tidak diarahkan pada kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan semata yang pada akhirnya dapat mengancam fungsi ekologi.
3. Alasan ekonomi, alasan ini memang masih terjadi perdebatan karena tidak diketahui apakah aktivitas ekonomi selama ini sudah atau belum memenuhi kriteria keberlanjutan, dimensi ekonomi berkelanjutan cukup kompleks sehingga sering aspek keberlanjutan dari sisi ekonomi ini hanya dibatasi pada pengukuran kesejateraan antar generasi.

Menurut Sutamiharja, sasaran pembangunan berkelanjutan mencakup upaya untuk mewujudkan terjadinya:³⁸

1. Pemerataan manfaat hasil-hasil pembangunan antar generasi (*intergeneration equity*) yang berarti bahwa pemanfaatan sumber daya alam untuk kepentingan pertumbuhan perlu memperhatikan batas-batas yang wajar dalam kendali ekosistem atau sistem lingkungan serta diarahkan pada sumber daya alam yang *replaceable* dan menekankan serendah mungkin eksploitasi sumber daya alam yang *unreplaceable*.
2. *Safeguarding* atau pengamanan terhadap kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup yang ada dan pencegahan terjadi gangguan ekosistem dalam rangka menjamin kualitas kehidupan yang tetap baik bagi generasi yang akan datang.

³⁸ Sutamiharja, 2004, *Perubahan Lingkungan Global*, Bogor, Program Studi Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan IPB

3. Pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam semata untuk kepentingan mengejar pertumbuhan ekonomi demi kepentingan pemerataan pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan antar generasi.
4. Mempertahankan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan baik masa sekarang maupun masa yang akan datang.
5. Mempertahankan manfaat pembangunan ataupun pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang mempunyai dampak manfaat jangka panjang ataupun lestari antar generasi.
6. Menjaga mutu ataupun kualitas kehidupan manusia antar generasi sesuai dengan habitatnya.

Strategi Pembangunan Berkelanjutan menurut A.H. Rahadian yaitu:³⁹

1. Pembangunan yang menjamin pemerataan dan keadilan sosial, pembangunan yang berorientasi

³⁹ A.H. Rahadian, 2016, *Strategi Pembangunan Berkelanjutan*, Prosiding Seminar STIAMI, Volume III, No.-1, hlm 46

pemerataan dan keadilan sosial harus dilandasi hal-hal seperti, meratanya distribusi sumber lahan dan faktor produksi, meratanya peran dan kesempatan perempuan, meratanya ekonomi yang dicapai dengan keseimbangan distribusi kesejahteraan. Namun pemerataan bukanlah hal yang secara langsung dapat dicapai. Pemerataan adalah konsep yang relatif dan tidak secara langsung dapat diukur. Dimensi etika pembangunan berkelanjutan adalah hal yang menyeluruh, kesenjangan pendapatan negara kaya dan miskin semakin melebar, walaupun pemerataan di banyak negara sudah meningkat. Aspek etika lainnya yang perlu menjadi perhatian pembangunan berkelanjutan adalah prospek generasi masa datang yang tidak dapat dikompromikan dengan aktivitas generasi sekarang. Ini berarti pembangunan generasi masa sekarang perlu mempertimbangkan generasi masa datang dalam memenuhi kebutuhannya.

2. Pembangunan yang menghargai keanekaragaman.

Pemeliharaan keanekaragaman hayati adalah prasyarat untuk memastikan bahwa sumber daya alam selalu tersedia secara berkelanjutan untuk masa sekarang dan masa datang. Keanekaragaman hayati juga merupakan dasar bagi keseimbangan ekosistem. Pemeliharaan keanekaragaman budaya akan mendorong perlakuan yang merata terhadap setiap orang dan membuat pengetahuan terhadap tradisi berbagai masyarakat dapat lebih dimengerti.

3. Pembangunan yang menggunakan pendekatan

integratif. Pembangunan berkelanjutan mengutamakan keterkaitan antara manusia dengan alam. Manusia mempengaruhi alam dengan cara yang bermanfaat atau merusak. Hanya dengan memanfaatkan pengertian tentang kompleksnya keterkaitan antara sistem alam dan sistem sosial. Dengan menggunakan pengertian ini maka

pelaksanaan pembangunan yang lebih integratif merupakan konsep pelaksanaan pembangunan yang dapat dimungkinkan. Hal ini merupakan tantangan utama dalam kelembagaan.

4. Pembangunan yang meminta perspektif jangka panjang. Masyarakat cenderung menilai masa sekarang lebih dari masa depan. Implikasi pembangunan berkelanjutan merupakan tantangan yang melandasi penilaian ini. Pembangunan berkelanjutan mensyaratkan dilaksanakan penilaian yang berbeda dengan asumsi normal dalam prosedur *discounting*. Perspektif jangka panjang adalah perspektif pembangunan yang berkelanjutan. Hingga saat ini kerangka jangka pendek mendominasi pemikiran para pengambil keputusan ekonomi oleh karena itu perlu dipertimbangkan.

Menurut Yoshiro Matsui dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan maka antara strategi

pembangunan dan kebijakan lingkungan hidup haruslah terintegrasi, pernyataan beliau yaitu:⁴⁰

The concept of sustainable development provides a framework for the integration of environmental policies and development strategies on the understanding that environmental and development are not separate challenges, they are inexorably linked. Development cannot subsist upon a deteriorating environmental resource base, the environment cannot be protected when growth leaves out of account the costs of environmental destruction.

Konsep pembangunan berkelanjutan menyediakan suatu kerangka pengintegrasian strategi pembangunan dan kebijakan lingkungan hidup untuk memahami bahwa lingkungan dan pembangunan bukan dua hak yang dipertentangkan, kedua hal itu tak dapat dilakukan saling berhubungan. Pembangunan tidak boleh mengakibatkan kerusakan sumber daya lingkungan hidup, lingkungan hidup tidak bisa dilindungi bila pembangunan tidak memasukkan perhitungan biaya kerusakan lingkungan.

⁴⁰ Yoshiro Matsuie, *The road to sustainable development: Evaluation of the concept of development in the UN*, dalam Konrad Ginther, 1994, *Sustainable Development and Good Governance*, London Penerbit Martinus Nijhoff Publishers, hlm 66

