

**TINJAUAN YURIDIS MENGENAI KEDUDUKAN
HUKUM PELEPASAN KAWASAN HUTAN
BERDASARKAN UNDANG – UNDANG NOMOR 26
TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG
DIHUBUNGKAN DENGAN INSTRUKSI PRESIDEN
NOMOR 8 TAHUN 2018 TENTANG EVALUASI DAN
PENUNDAAN PERIZINAN PERKEBUNAN KELAPA
SAWIT SERTA PENINGKATAN PRODUKTIVITAS
PERKEBUNAN KELAPA SAWIT**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Menempuh Gelar Sarjana
Hukum

Disusun Oleh :

Zefri

41151010140122

Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

Di bawah Bimbingan :

H. Atang Hidayat, S.H., M.H.



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2019

**JURIDICAL REVIEW OF LEGAL STATUS
DISCLOSURE FOREST AREA BASED ON LAW
NUMBER 26 YEAR 2007 REGARDING ROOM
ARRANGEMENTS CONNECTED WITH THE
PRESIDENT INSTRUCTION NUMBER 8 OF 2018
CONCERNING THE EVALUATION AND DELAY OF
LICENSE OF PALM PLANTATION AND THE
IMPROVEMENT OF PRODUCTIVITY OF PALM OIL
PLANTATION**

FINAL PROJECT

Presented as One of The Conditions for Getting The Degree of Bachelor of Law

Created By:

Zefri

41151010140122

Specificity Program : Constitutional Law

Under The Guidance Of :

H. Atang Hidayat, S.H., M.H.



FACULTY OF LAW
LANGLANGBUANA UNIVERSITY
BANDUNG
2019

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : Zefri
Nomor Pokok Mahasiswa : 41151010140122
Bentuk Penulisan : Skripsi
Judul Penulisan Tugas Akhir : TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN HUKUM PELEPASAN KAWASAN HUTAN BERDASARKAN UNDANG – UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG DIHUBUNGKAN DENGAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 8 TAHUN 2018 TENTANG EVALUASI DAN PENUNDAAN PERIZINAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT SERTA PENINGKATAN PRODUKTIVITAS PERKEBUNAN KELAPA SAWIT

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tugas akhir ini adalah hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan plagiat. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa tugas akhir ini adalah plagiat, maka dengan ini saya menyatakan kesanggupan bahwa saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Demikian pernyataan keaslian tugas akhir ini saya buat dengan sebenarnya dimana penulis dalam keadaan sadar, sehat wal'afiat ,dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Bandung, 15 September 2019

Zefri

41151010140122

Dekan

Dr. Hj. Hernawati RAS, S.H.,M.Si.

Pembimbing

H. Atang Hidayat, S.H.,M.H.

ABSTRAK

Pemanfaatan tanah kawasan hutan untuk perkebunan kelapa sawit oleh para pelaku usaha sering kali terjadi permasalahan yakni pada aspek perizinan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan permasalahan terkait daya dukung lingkungan wilayah yang tidak memadai serta tidak sesuai dengan kebijakan moratorium perkebunan kelapa sawit namun tetap dijadikan objek pelepasan sehingga berimplikasi pada kerusakan lingkungan. Tujuan dilakukan penelitian ini untuk menganalisis dan mengetahui kedudukan hukum penerapan dan penerbitan izin pelepasan kawasan hutan berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku dan upaya hukum terkait penerbitan izin pelepasan kawasan hutan serta peranan pemerintah daerah dalam penyelesaian sengketa pelepasan kawasan hutan.

Metode pendekatan yang digunakan dalam pembahasan ini adalah metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dan melakukan inventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan pelepasan kawasan hutan, penataan ruang, serta kebijakan moratorium perkebunan kelapa sawit. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Evaluasi dan Penundaan Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit.

Hasil Penelitian ini bahwa Kedudukan hukum penerapan pelepasan kawasan hutan bertentangan dengan Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang *juncto* Instruksi Presiden No 8 tahun 2018 Tentang Evaluasi dan Penundaan Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit bahwa SK tersebut terbit berada pada kawasan hutan yang masih produktif. Implikasi hukum terhadap tindakan hukum penerbitan izin tersebut adalah cacat hukum. Upaya hukum yang dapat dilakukan penyelesaian sengketa menggunakan diskresi berdasarkan kewenangannya dengan membatalkan izin lokasi atau dengan melalui jalur litigasi yakni mengajukan gugatan ke pengadilan yang berwenang mengadili penyelesaian sengketa penerbitan keputusan pemerintah melalui pengadilan tata usaha negara dengan gugatan pembatalan Penerbitan SK Nomor 517/MENLHK/Setjen/ Pla.2/11/2018 dan SK Nomor 2/1/PKH/PMDN/2018 kemudian dengan jalur non litigasi berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 02 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang – Undangan Melalui Mediasi. Peranan Pemerintah Daerah dengan tetap melaksanakan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian tata ruang secara bijaksana agar tidak merusak lingkungan hidup. Peranan Tata ruang sebagai wujud dari proses penataan ruang pada intinya merupakan sarana pembangunan berkelanjutan

ABSTRACT

The Utilization of forest land area for palm plantations by business actors often occurs problems, namely in the aspect of permission which is not in appropriate with regional spatial plans and issues related to regional environmental carrying capacity that are inadequate and not in accordance with the moratorium policy of oil palm plantations, yet these remain as the object of release thus has the implications on environmental damage. The purpose of this research is to analyze and find out the legal position of the application and issuance of forest area release licenses based on applicable laws and legal remedies related to the issuance of forest area release licenses and the role of local governments in resolving disputes over the release of forest areas.

The approach method applied in this discussion is the normative juridical method. The normative juridical method is a study that emphasizes on the science of law and conducts a positive legal inventory which is related to the release of forest areas, spatial planning, and moratorium policies on palm plantations. The specification of this research is descriptive analysis, which is describing and analyzing problems based on Forestry Law Number 41 of 1999, Spatial Planning Law Number 26 of 2007, Environmental Protection and management Law Number 32 of 2009, and Presidential Instruction Number 8 of 2018 concerning Evaluation and Delays in Licensing of Palm Plantations and Increasing Productivity of Palm Plantations.

The results of this study that the legal position of the application of forest area release is contradictive with Law Number 26 of 2007 concerning Spatial Planning in conjunction with Presidential Instruction No. 8 of 2018 concerning Evaluation and Delays in Licensing of Palm Oil Plantations and Increasing Productivity of Oil Palm Plantation that the decree issued in the area of productive forest. The implications toward the legal actions of issuing these licenses are legally flawed. Legal remedies that can be resolved using a discretion based on their authority by canceling the location permit or by going through litigation namely submitting a lawsuit to the court authorized to adjudicate dispute resolution of the issuance of government decisions through the state administrative court with a claim to cancel the Issuance of THE DECREE Number 517 / MENLHK / Secretariat / Pla.2 / 11/2018 and The Decree Number 2/1 / PKH / PMDN / 2018 then by non-litigation path based on the Minister of Law and Ham Regulation Number 02 Year 2019 Regarding the Settlement of Disharmonization of Laws - Invitation through Mediation. The role of the Regional Government by continuing to carry out planning, utilization and control of spatial planning wisely so as not to damage the environment. The role of Spatial Planning as a manifestation of the spatial planning process is essentially a means of sustainable development

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillahil'alamin, Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT karena atas Rahmat dan Karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini sebagai tugas akhir dalam mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung dengan judul **TINJAUAN YURIDIS MENGENAI KEDUDUKAN HUKUM PELEPASAN KAWASAN HUTAN BERDASARKAN UNDANG – UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG DIHUBUNGKAN DENGAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 8 TAHUN 2018 TENTANG EVALUASI DAN PENUNDAAN PERIZINAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT SERTA PENINGKATAN PRODUKTIVITAS PERKEBUNAN KELAPA SAWIT**

Penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat H. Atang Hidayat, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing yang telah sabar dalam membimbing juga selalu memberikan semangat, perhatian, dan memberikan sumbangan pemikiran kepada penulis sehingga tugas akhir ini dapat terselesaikan dengan maksimal.

Penulis juga menyadari bahwa skripsi ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis juga mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. H. R. AR. Harry Anwar, S.H., M.H. selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.

2. Ibu Dr.H. Hernawati Ras, S.H., M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
3. Ibu Eni Dasuki Suhardini, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I dan Penguji Sidang Akhir Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung
4. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
5. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
6. Ibu Dini Ramdania, S.H., M.H. selaku Ketua Prodi Ilmu Hukum
7. Bapak H. Riyanto S. Ahmadi, S.H. M.H., selaku Ketua Lab. Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
8. Ibu Antonia Irtanti, S.H., M.H. selaku Dosen Wali Penulis.
9. Ibu Meima, S.H., M.Hum., selaku Penguji Sidang Akhir dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
10. Seluruh Dosen dan Staf Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
11. Kepada Adriansyah dan keluarga, Iftikhar Noor Hermansyah dan keluarga, Ririn Puji Anggaliani, Arnis Meilia, Aang Suangga, Pandu Alfarisy, Anton Fujiana, Tri Abdi Purnomo, dan Yandrizardi Yang Selalu membantu dan memberikan motivasi dalam menyelesaikan skripsi ini, dan seluruh rekan – rekan Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

Secara khusus penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada keluarga besar penulis yang selalu memberikan Do'a, semangat dan arahan-

arahan positif, terutama kepada Ibu Eka Nurjanah dan Bapak Ramal Dzainudin selaku orangtua yang telah memberikan cinta kasih, pengorbanan yang tidak mengenal lelah, tidak lupa mengingatkan untuk beribadah dan hidup lebih bermanfaat bagi banyak orang sehingga penulis sampai di titik ini.

Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca. Semoga ilmu yang penulis coba sampaikan dalam skripsi ini menjadi ilmu yang bermanfaat dan berguna bagi masyarakat.

Bandung, 15 September 2019

Zefri

DAFTAR ISI

HALAMAN PERNYATAAN

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kegunaan Penelitian	10
E. Kerangka Pemikiran.....	11
F. Metode Penelitian	15
BAB II TINJAUAN TEORI MENGENAI PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN,KEWENANGAN, PENATAAN RUANG DAN PERIZINAN PELEPASAN KAWASAN HUTAN	20
A. Tinjauan Teori Mengenai Peraturan Perundang - Undangan.....	20
1. Pengertian Peraturan Perundang - Undangan.....	20
2. Asas - Asas Peraturan Perundang - Undangan.....	24
3. Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan	29
B. Tinjauan Teori Mengenai Kewenangan	32
1. Pengertian Kewenangan	32
2. Cara Memperoleh dan Sumber Kewenangan.....	35
C. Tinjauan Teori Mengenai Penataan Ruang	40
1. Pengertian Penataan Ruang.....	40
2. Kewenangan Penataan Ruang Pemerintah Kabupaten	43
D. Tinjauan Teori Mengenai Perizinan Pelepasan Kawasan Hutan....	49
1. Pengertian Perizinan.....	49

2. Mekanisme Perizinan Pelepasan Kawasan Hutan	55
BAB III CONTOH KASUS PROSES PELEPASAN KAWASAN HUTAN KEPADA PT HARDAYA INTI PLANTATION DAN PT SAWIT MAKMUR ABADI.....	59
A. Penguasaan dan Proses Pelepasan Kawasan Hutan Kepada PT. Hardaya Inti Plantation di Kabupaten Buol.....	59
B. Penguasaan dan Proses Pelepasan Kawasan Hutan Kepada PT. Sawit Makmur Abadi di Kabupaten Nabire Papua.....	63
BAB IV ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM PENERAPAN PELEPASAN KAWASAN HUTAN SERTA UPAYA HUKUM DAN PERANAN PEMERINTAH DAERAH TERKAIT PELEPASAN KAWASAN HUTAN	64
A. Kedudukan Hukum Penerapan Pelepasan Kawasan Hutan Berdasarkan Undang - Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang <i>Juncto</i> Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Evaluasi dan Penundaan Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit	64
B. Upaya Hukum Terkait Penerbitan Izin Pelepasan Kawasan Hutan Serta Peranan Pemerintah Daerah Terkait Pelepasan Kawasan Hutan	69
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	74
A. Kesimpulan	74
B. Saran.....	75

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam konsep Negara Hukum, diidealkan bahwa yang menjadi panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.¹⁾

Ruang wilayah nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai wadah atau tempat bagi manusia dan makhluk lainnya hidup melakukan kegiatannya merupakan karunia Tuhan yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi, dan dikelola secara berkelanjutan. Secara geografis letak Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berada di antara dua benua dan dua samudera sangat strategis, baik bagi kepentingan nasional maupun internasional dan secara ekosistem, kondisi alamiah Indonesia sangat khas karena posisinya dekat dengan khatulistiwa dengan cuaca, musim, dan iklim tropis yang merupakan aset atau sumber daya yang sangat besar bagi Bangsa Indonesia.

¹⁾Jimly Assihiddiqie, “*Gagasan Negara Hukum Indonesia*”, makalah, <http://www.jimly.com/pemikiran/makalah> hlm 1 diakses pada tgl 1 Juni 2019 pkl. 20.00 Wib

Keberadaan yang bernilai sangat strategis tersebut, Indonesia berada pada kawasan rawan bencana yang secara alamiah dapat mengancam keselamatan bangsa. Dengan keberadaan tersebut penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional harus dilakukan secara komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu, efektif dan efisien dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya pertahanan, keamanan, dan kelestarian lingkungan hidup guna menopang pembangunan nasional demi terwujudnya masyarakat adil dan makmur.

Ruang wajib dikembangkan dan dilestarikan pemanfaatannya secara optimal dan berkelanjutan demi kelangsungan hidup yang berkualitas. Ruang tersebut meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya yang merupakan aset besar Bangsa Indonesia yang harus dimanfaatkan secara terkoordinasi, terpadu, dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor – faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan serta kelestarian lingkungan yang berkelanjutan guna menopang pembangunan nasional demi terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Salah satu komponen aset Bangsa Indonesia adalah sumber daya alam pada sektor kehutanan.

Hutan mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam menunjang pembangunan nasional. Hal ini disebabkan hutan bermanfaat bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Manfaat hutan secara langsung adalah menghasilkan kayu yang mempunyai nilai ekonomi tinggi dan manfaat hutan secara tidak langsung mengatur tata air, mencegah terjadinya erosi, memelihara kesuburan tanah, dan mencegah banjir. Dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat,

maka pada prinsipnya semua kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya, tanpa dilakukan kajian yang mendalam dan komprehensif.²⁾

Industrialisasi dan globalisasi seperti sekarang ini tidak terlepas para pengusaha/swasta melakukan perniagaan dengan cara penggunaan dan pemanfaatan kawasan hutan sebagai area produksi, salah satunya dengan pemanfaatan tanah kawasan hutan untuk pengembangan budi daya perkebunan/pertanian. Penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan merupakan aktivitas pembangunan yang tentu saja memerlukan lahan dan ruang sebagai tempat untuk menampung kegiatan yang dimaksud, hal ini akan mengubah tampilan lingkungan awal menjadi tampilan lingkungan baru. Keterbatasan lahan dan kondisi perekonomian saat ini semakin hari semakin pesat hal tersebut perlu diwaspadai, terutama berkaitan dengan para pelaku usaha dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan kian besar yang dapat menimbulkan pengaruh negatif yaitu terjadi kemerosotan kualitas lingkungan, kerusakan lingkungan bahkan memusnahkan habitat tertentu dalam kawasan yang bersangkutan apabila tidak dilaksanakan penggarapan dan kebijakan yang tepat oleh para *stakeholder*.

Isu lingkungan saat ini menjadi sorotan banyak pihak, sehingga sosialisasi pemahaman pembangunan berkelanjutan harus terus dilaksanakan dan

²⁾ Iskandar, *Hukum Kehutanan : Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Kebijakan Pengelolaan Kawasan Hutan Berkelanjutan*, Mandar Maju, Bandung, 2015 hlm 2

dikembangkan. Pada pelaksanaan pembangunan nasional, sudah tidak dapat dipungkiri bahwa dalam perkembangannya akan dihadapkan dengan tantangan terjadinya degradasi kualitas lingkungan yang saat ini telah mulai dirasakan oleh masyarakat. Kebijakan pembangunan harus mampu mendorong peningkatan kualitas lingkungan dari segi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan yang mengedepankan atau memprioritaskan pembangunan berkelanjutan.

Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) mengatur mengenai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat. Rumusan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945 tersebut mempunyai makna yang luas meliputi berbagai aspek dan dimensi diantaranya yang terpenting dan utama adalah hutan. Sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945 itu pengertian dikuasai oleh negara harus dipahami sebagai “*beheersdaad*” bukan “*eigensdaad*”.³⁾ Artinya, negara lebih bertindak sebagai pengurus daripada pemilik sehingga menguasai negara bersifat instrument, sedangkan pengertian digunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat merupakan tujuan (objektives) sehingga disini akan lebih banyak melahirkan kewajiban daripada hak.⁴⁾

Pasal 4 Ayat (2) Undang – Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan memberikan wewenang kepada pemerintah untuk :

- a. Mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan

³⁾ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2013 hlm 2

⁴⁾ *Ibid.*, hlm 2

- b. Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan dan,
- c. Mengatur dan menetapkan hubungan – hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Berdasarkan Pasal tersebut pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mempunyai wewenang terkait pengaturan, pengurusan dan penetapan wilayah kawasan hutan serta hubungan hukum antara orang dengan hutan. Kewenangan tersebut tertuang dalam pembagian urusan pemerintah pusat dan daerah. Aspek pengurusan hutan yang dilakukan oleh pemerintah pusat adalah terkait pelepasan kawasan hutan untuk budi daya pertanian/perkebunan kelapa sawit.

Ekspansi pemanfaatan tanah kawasan hutan untuk perkebunan kelapa sawit oleh para pelaku usaha sering kali terjadi permasalahan yakni pada aspek perizinan yang tidak sesuai dan permasalahan terkait daya dukung lingkungan wilayah yang tidak memadai namun tetap dijadikan objek pelepasan dan produksi perkebunan sehingga berimplikasi pada kerusakan lingkungan. Pada prinsipnya penggunaan dan pemanfaatan tanah pada kawasan hutan harus sesuai dengan fungsi dan peruntukannya yang mengacu pada dengan rencana tata ruang wilayah sebagaimana diamanatkan Pasal 5 ayat (3) *jo* Pasal 26 ayat (2) Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Permasalahan pelepasan kawasan hutan untuk kepentingan perkebunan kelapa sawit seperti kasus di Kabupaten Buol, Provinsi Sulawesi Tengah ditengah

Presiden Joko Widodo membuat kebijakan Reforma Agraria guna mendistribusikan tanah Negara kepada rakyat dengan di terbitkannya Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria bertujuan mengantisipasi ketimpangan penggunaan, pemanfaatan dan penguasaan kawasan hutan yang kemudian tindak lanjut terkait kebijakan tersebut Presiden Joko Widodo pada bulan September 2018 menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 8 tahun 2018 Tentang Evaluasi dan Penundaan Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dinilai bersifat kontradiktif atas keputusannya dan menuai polemik dengan menerbitkan izin pelepasan kawasan hutan bagi PT. Hardaya Inti Plantation pada bulan November 2018 guna kepentingan perkebunan kelapa sawit dengan SK Nomor :517/MENLHK/Setjen/Pla.2/11/2018 seluas 9964 ha.

Penerbitan Izin pelepasan kawasan hutan menuai protes dan penolakan baik dari LSM pegiat lingkungan, Masyarakat Buol dan Bupati Kabupaten Buol selaku Kepala Daerah Karena objek permohonan lahan yang di terbitkan tersebut sebagian wilayahnya berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Buol Tahun 2012 - 2032 diperuntukan untuk cadangan pangan daerah berkelanjutan melalui program TAURA (tanah untuk rakyat) seluas 37.000 Ha yang telah berjalan selama 3 tahun dengan capaian luas 8.800,341 Ha yang telah disertifikat dan dibagikan kepada 4500 Kepala Keluarga rumah tangga yang tidak mampu.⁵⁾ Kemudian sebagian kawasan yang dimohon

⁵⁾ <https://www.sultengraya-com.cdn.amprojet.org/v/sultengraya.com/amp/47411/usut-tuntas-pelanggaran-pt-hip-bupati-buol-layangkan-surat-ke-jokowi> diakses di akses pada 28 Mei 2019 pk1.17.00 Wib

adalah penyangga resapan air daerah untuk mengairi irigasi besar diantaranya Bendungan Modo mengairi sawah sekitar 2000 hektar, Bendungan Winangun sekitar 500 Ha.⁶⁾ Pihak Kementerian Lingkungan hidup dan Kehutanan mengklaim bahwa pelepasan kawasan hutan telah memenuhi persyaratan administrasi dan permohonan pelepasan kawasan hutan tersebut bukanlah permohonan baru.⁷⁾

Permasalahan Pelepasan kawasan hutan serupa sebelumnya telah terjadi di Provinsi Papua tepatnya di Kabupaten Nabire terjadi pelepasan kawasan hutan untuk pembangunan perkebunan sawit kepada PT. Sawit Makmur Abadi pada tanggal 10 April 2018 berdasarkan Surat Keputusan Nomor 2/1/PKH/PMDN/2018 yang diterbitkan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia seluas 28.817 Ha. Penerbitan izin pelepasan kawasan hutan tersebut menuai protes dari kalangan masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat Lingkungan karena pelepasan kawasan hutan yang dilepaskan untuk usaha perkebunan sawit terdapat kawasan lahan gambut seluas 8825 ha dan hutan alam primer seluas 95 ha dan wilayah tersebut dimiliki oleh masyarakat adat 4 kampung di distrik Napan dan Wapoga.⁸⁾ Pelepasan kawasan hutan ini dianggap sebagai wujud deforestasi dan inkonsistensi Pemerintah dalam mengatasi persoalan perizinan pemanfaatan kawasan hutan karena pelepasan tersebut tidak berada pada kawasan hutan yang diperuntukan.

⁶⁾ <https://www.mongbay.co.id/2019/05/07menyoal-pelepasan-kawasan-hutan-buat-perusahaan-sawit-di-buol> diakses pada 28 Mei 2019 pkl.17.05 Wib

⁷⁾ <https://ekonomi.bisnis.com/amp/s/m.bisnis.com/amp/read/20190121/99/880899/klhk-sebut-administrasi-izin-9964-ha-kebun-sawit-di-buol-sudah-lengkap> diakses di akses pada 28 Mei 2019 pkl.17.13 Wib

⁸⁾ <https://www.bisnis-papua.com/kebijakan-pemerintah-atas-deforestasi-di-papua-dikecam> diakses pada tanggal 6 Juni 2019 pkl.18.00 Wib

Sebelumnya telah terdapat beberapa judul penulisan tugas akhir yang berjudul :

1. Judul : Keabsahan Izin Lingkungan PT. Semen Indonesia Di Kabupaten Rembang Ditinjau dari Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Rembang.

Penulis: Nanda Faisal Gunawan (Universitas Langlangbuana)

Tahun : 2018

2. Judul : Implementasi Fungsi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Studi Terhadap Pelestarian Bukit Di Kota Bandar Lampung)

Penulis : Muhammad Ocky Sani (Universitas Lampung)

Tahun : 2016

Penulis bermaksud untuk mengkaji lebih dalam lagi mengenai kedudukan hukum atas kewenangan pelepasan kawasan hutan yang dilakukan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada saat diberlakukannya moratorium penundaan Pembukaan perkebunan kelapa sawit serta dihubungkan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, karena sepengetahuan penulis belum ada pembahasan mengenai kewenangan pelepasan kawasan hutan yang dilakukan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada saat diberlakukannya moratorium penundaan pelepasan kawasan hutan untuk pembukaan perkebunan kelapa sawit serta dihubungkan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dalam tugas akhir mahasiswa sebelumnya.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji hal tersebut dengan menuangkannya penelitian berjudul **“TINJAUAN YURIDIS MENGENAI KEDUDUKAN HUKUM PELEPASAN KAWASAN HUTAN BERDASARKAN UNDANG – UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG DIHUBUNGAN DENGAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 8 TAHUN 2018 TENTANG EVALUASI DAN PENUNDAAN PERIZINAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT SERTA PENINGKATAN PRODUKTIVITAS PERKEBUNAN KELAPA SAWIT”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas sebagai latar belakang, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Kedudukan Hukum Penerapan Pelepasan Kawasan Hutan Berdasarkan Undang - Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Dhubungkan dengan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Evaluasi dan Penundaan Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit ?
2. Bagaimana Upaya Hukum Terkait Penerbitan Izin Pelepasan Kawasan Hutan Serta Peranan Pemerintah Daerah Terkait Penyelesaian Sengketa Izin Pelepasan Kawasan Hutan ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Menganalisis dan Mengetahui Kedudukan Hukum Terkait Penerapan dan Pemberian Izin Pelepasan Kawasan Hutan yang

dilakukan pemerintah pusat Berdasarkan Peraturan Perundang – undangan yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia

2. Untuk Menganalisis dan Mengetahui Upaya Hukum Terkait Pemberian Izin Pelepasan Kawasan Hutan Serta Peranan Pemerintah Daerah Dalam Penyelesaian Sengketa Pelepasan Kawasan Hutan

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka perkembangan ilmu hukum pada umumnya, perkembangan Hukum Ketatanegaraan, khususnya terkait persoalan penataan dan pemanfaatan ruang wilayah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah dan aspek perizinan pelepasan kawasan hutan .
- b. Hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan pelepasan kawasan hutan dalam rangka penataan dan pemanfaatan ruang dan sebagai upaya penyelesaian persoalan aspek perizinan pelepasan kawasan hutan.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Masyarakat
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi kepada masyarakat mengenai peraturan tentang perizinan pelepasan kawasan hutan, penataan ruang dan kehutanan.
- b. Bagi Pemerintah atau Aparat Negara

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka mengambil kebijakan dalam persoalan penggunaan dan pemanfaatan kawasan hutan oleh pelaku usaha untuk keperluan pembangunan industri.

E. Kerangka Pemikiran

Konsep negara *Rule of Law* atau *Rechtsstaat* merupakan konsep negara yang dianggap ideal saat ini, meskipun dijalankan dengan persepsi yang berbeda – beda. Istilah *Rule of Law* atau *Rechtsstaat* dalam bahasa Indonesia sering juga diterjemahkan sebagai supremasi hukum atau pemerintahan berdasarkan hukum.⁹⁾ Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut) pencerminan tersebut terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan Negara Republik Indonesia berdasarkan atas hukum. Pembatasan – pembatasan terhadap kewenangan kekuasaan negara dan politik tersebut berfungsi untuk menghindari timbulnya konsentrasi kekuasaan, praktek kesewenang – wengan penguasa maka pembatasan harus dilakukan dengan jelas,¹⁰⁾ pengaturan dilakukan dengan dasar hukum yang bersifat tertulis atau melalui peraturan perundang – undangan.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan menempatkan UUD 1945 sebagai hukum tertulis tertinggi atau *grundnorm*. Penjabaran terhadap UUD 1945

⁹⁾ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011 hlm 1

¹⁰⁾ *Ibid* hlm 1

dijabarkan pelaksanaannya melalui Undang – Undang serta peraturan – peraturan lain dibawahnya. Peraturan – peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi termasuk bertentangan dengan UUD 1945. Peraturan – peraturan ini mengikat antar hubungan lembaga negara dengan lembaga negara sebagai penyelenggara aktivitas pemerintahan dan lembaga negara dengan warga negara yang memberikan delegasi kewenangan masing – masing. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. wewenang, yakni “*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandeligen*”, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.¹¹⁾

Aspek penyelenggaraan negara yang berkaitan dengan tindakan hukum pemerintah sebagai upaya pembangunan nasional dengan menetapkan penataan ruang. Konsep dasar hukum penataan Ruang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 yang menyebutkan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang selanjutnya dituangkan dalam UUD Pasal 33 ayat (3) kemudian dijabarkan dalam Undang – Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pasal 1 angka 1 Undang – Undang Nomor 26 tahun 2007 menjelaskan bahwa Ruang adalah wadah meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi

¹¹⁾ RIDWAN HR, *Hukum Administrasi Negara edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013 hlm 98

sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup. Menurut Yunus Wahid ruang adalah wadah kehidupan manusia beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, meliputi bumi, air, dan udara sebagai satu kesatuan.¹²⁾

Pasal 1 angka 5 menjelaskan yang dimaksud dengan penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Menurut Yunus Wahid penataan ruang sebagai suatu sistem tersebut mengandung makna bahwa perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan peruntukannya yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota harus dipahami sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan.¹³ Berdasarkan Pasal 26 ayat

(2) Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk :

- a. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah
- b. Penyusunan rencana jangka menengah daerah
- c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten
- d. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antar sektor
- e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi
- f. Penataan ruang kawasan strategis kabupaten

¹²⁾ Yunus Wahid A.M, “*Peralihan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Bukan Pertanian Sebagai Fenomena Tata Ruang*” Makalah- Lingkugnan dan Tata Ruang, PPS UGM, Yogyakarta, 1992 hlm 1

¹³⁾ Yunus Wahid A.M, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014 hlm 8 -9

Selain itu, Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan izin lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (3) UU No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Tujuan penataan ruang substansinya adalah sebagai upaya tata kelola ruang yang baik dengan bertumpu pada pembangunan berkelanjutan agar tidak terjadinya kerusakan lingkungan maka setiap perizinan harus didasarkan pada rencana tata ruang wilayah

Perizinan menurut kamus besar bahasa Indonesia berasal dari kata izin yang berarti pernyataan mengabdikan ,persetujuan, tidak melarang atau membolehkan sedangkan perizinan adalah hal pemberian izin.¹⁴⁾ Perizinan menurut Utrecht menyatakan bahwa bilamana pembuatan peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit maka perbuatan administrasi memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*verguning*).¹⁵⁾ izin merupakan suatu instrument pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat.

Pelepasan kawasan hutan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan dan Fungsi Kawasan Hutan. Pasal 1 angka 16 yang dimaksud dengan pelepasan kawasan hutan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan. Kemudian pada Pasal 19 Ayat (1) disebutkan bahwa kawasan hutan yang dapat dilakukan pelepasan kawasan

¹⁴⁾ KBBI Online diakses pada tanggal 8 Juni 2019 pk1. 12.00 Wib

¹⁵⁾ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988 hlm 187 dalam RIDwan HR, *Hukum Administrasi Negara edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013 hlm 199

hutan produksi yang dapat dikonversi yang tidak produktif, kecuali pada provinsi yang tidak tersedia lagi kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi yang tidak produktif. Dengan demikian pelepasan kawasan hutan hanya dapat dilakukan pada kawasan hutan yang tidak produktif yang semula hutan menjadi bukan kawasan hutan. Tujuan pelepasan kawasan hutan untuk keperluan pertanian/ perkebunan harus memenuhi syarat berupa:¹⁶⁾

- 1) Pemanfaatan kawasan hutan yang tidak produktif
- 2) Kawasan hutan itu belum ditetapkan sebagai kawasan hutan atau hutan cadangan
- 3) kawasan itu layak dan cocok dijadikan untuk usaha pengembangan pertanian/perkebunan.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu penelitian yang mempunyai objek hukum, baik hukum sebagai ilmu atau aturan – aturan yang sifatnya dogmatis maupun hukum yang berkaitan dengan perilaku masyarakat.¹⁷⁾ Metode penelitian merupakan suatu unsur mutlak dalam suatu penelitian dan perkembangan ilmu pengetahuan, demikian pula dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan beberapa metode penelitian antara lain sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

¹⁶⁾ Salim HS, *Dasar – Dasar Hukum Kehutanan, Edisi Revisi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008 hlm 93

¹⁷⁾ Joenaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015 hlm 16

Metode pendekatan yang digunakan dalam pembahasan ini adalah metode yuridis normatif.¹⁸⁾ Metode yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dan melakukan inventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan pelepasan kawasan hutan yang dapat dikonversi, penataan ruang, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, serta kebijakan moratorium perkebunan kelapa sawit.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah berdasarkan Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Kehutanan Menjadi Undang – Undang, Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Evaluasi dan Penundaan Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit.

3. Tahap Penelitian

Penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu menghimpun data sekunder yang merupakan bahan hukum primer, bahan

¹⁸⁾ Roni Hantijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm 11

hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Secara deduktif penelitian ini dimulai dengan tahapan menganalisis data sekunder di bidang hukum, yang berkaitan dengan hal-hal yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Data sekunder dibidang hukum tersebut,antara lain :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, yaitu Undang – Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah berdasarkan Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Kehutanan Menjadi Undang - Undang dan Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Evaluasi dan Penundaan Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan-bahan hukum primer yang dapat menunjang penulisan skripsi ini dan dapat membantu melengkapi bahan hukum primer, misalnya tulisan para ahli dan hasil karya para ilmuwan yang berbentuk makalah atau karya tulis.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus, internet dan literatur lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Proses pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan yaitu pencarian data informasi yang berhubungan dengan landasan hukum pelepasan kawasan hutan, penataan ruang serta melalui literatur, situs internet yang ada relevansinya dengan penelitian ini.

5. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis secara yuridis kualitatif, yaitu dengan menganalisis data sekunder secara kualitatif dari sudut pandang ilmu hukum. Data yang diperoleh ditarik kesimpulan yang disusun dan dibahas tanpa menggunakan rumus atau angka.

BAB II

TINJAUAN TEORI MENGENAI PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN, KEWENANGAN, PENATAAN RUANG DAN PERIZINAN PELEPASAN KAWASAN HUTAN

A. Tinjauan Teori Mengenai Peraturan Perundang – Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang – Undangan

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan. Berdasarkan Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa peraturan perundang – undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan bentuk atau di tetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang – undangan. Sementara Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam dan berbeda pendapat diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Menurut Buys pengertian peraturan perundang – undangan adalah sebagai peraturan peraturan yang mengikat secara umum.¹⁹⁾
- b. Menurut Logemann pengertian Peraturan perundang – undangan adalah “*algemeen bindende en naar buiten werkende voorschriften*” yang berarti peraturan – peraturan yang mengikat dan berdaya laku keluar.²⁰⁾

¹⁹⁾ Mukhlis, Amrizal J Prang, dan Dedi Syahputra, *Modul Perancangan Peraturan Perundang – Undangan*, Unimal Press, Lhouksemawe, 2015 hlm 3

²⁰⁾ *Ibid.*, hlm 3

- c. HAS Natabaya mendefinisikan Peraturan Perundang-undangan merupakan keseluruhan aturan tertulis yang dibuat/lembaga negara pusat dan daerah yang berwenang untuk itu yang isinya mengikat secara umum²¹⁾
- d. Bagir Manan, mendefinisikan bahwa peraturan perundang – undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.²²⁾
- e. Hamid S.Attamimi memberikan pengertian peraturan perundang – undangan adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.²³⁾

Peristilahan perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu²⁴⁾ Perundang – undangan merupakan suatu proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah;

Segala bentuk hukum tertulis, baik merupakan undang-undang dalam arti formal maupun undang-undang dalam arti materil, tercakup kedalam istilah

²¹⁾ HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang - undangan Indonesia*, Konpress dan Tatanusa, Jakarta, 2008, hlm. 17

²²⁾ Bagir manan, “*ketentuan – ketentuan tentang pembentukan peraturan perundang – undangan*” Makalah Jakarta, 1994, hlm 1 dalam Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan materi muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007 hlm. 10.

²³⁾ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998 hlm. 19.

²⁴⁾ Maria Farida Indrati S, *Loc.cit.*, hlm 10

ketentuan perundang-undangan. Istilah cakupan ini meliputi baik produk hukum tertulis tingkat nasional maupun produk hukum tertulis yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.²⁵⁾ Keseluruhan peraturan dalam suatu sistem yang berlaku dalam suatu negara memuat norma – norma yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan isi norma yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) itu dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu.²⁶⁾

Aturan tertulis yang dibuat oleh lembaga yang berwenang untuk itu, yang didasarkan pada kewenangan atributif atau kewenangan delegatif adalah merupakan bagian dari hukum tertulis. Peraturan Perundang-undangan sebagai bagian dari hukum tertulis, isinya berisi norma-norma yang mengikat keluar yang berlaku secara umum, yang mengatur penjabaran hukum dasar dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Secara hukum, wewenang yang diberikan oleh negara baik diatur dalam konstitusi maupun peraturan dibawahnya selalu harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga/organ pelaksana. Oleh sebab itu, ada organ yang secara langsung memperoleh wewenang dari konstitusi atau peraturan perundang – undangan lainnya, namun juga ada wewenang yang dilimpahkan oleh organ negara yang satu kepada organ negara lainnya. Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu instrumen untuk mewujudkan suatu negara hukum sebagaimana yang diamanatkan di dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk itu diperlukan tatanan yang tertib dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁵⁾ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 33.

²⁶⁾ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 19

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat pada hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), jenis-jenis peraturan perundang-undangan yaitu terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 8 ayat (1) Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Pasal 8 ayat (2) Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan

bahwa terdapat Peraturan Perundang-undangan tersebut yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Disamping peraturan perundang – undangan diatas, dalam praktek penyelenggaraan negara dikenal pula istilah *quasi legislation* yang berisi norma – norma yang bersifat administratif yang berfungsi dan terkait juga dengan pengertian petunjuk atau pedoman kerja (*guidance*) bentuk konkretnya seperti surat edaran, surat perintah, instruksi. *Quasi Legislation* berbentuk dokumen – dokumen tertulis yang biasa dikenal dengan sebutan peraturan kebijakan (*beleidsregel*).

Semua peraturan kebijakan ini dibuat oleh lembaga – lembaga administrasi negara.²⁷⁾ Peraturan kebijakan ini bersifat mengatur (*regelings*) dan memberi petunjuk dalam rangka pelaksanaan tugas tugas kepegawaian.²⁸⁾ Peraturan kebijakan atau ketetapan tugasnya melaksanakan peraturan ke dalam peristiwa konkret tertentu sehingga mengikat subjek hukum tertentu.²⁹⁾ Berdasarkan uraian pengertian bahwa Peraturan Perundang-undangan merupakan hukum positif yang dibuat, ditetapkan atau dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang bewewenang atau berdasarkan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi tingkah laku yang berlaku mengikat umum dan melalui mekanisme atau prosedur tertentu. Oleh karena itu pengkajian mengenai Peraturan Perundang-

²⁷⁾ *Ibid.*, hlm 377

²⁸⁾ *Ibid.*, hlm 393

²⁹⁾ S.F Marbun dan Moh.Mahfud. M.D, *Pokok – Pokok hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2011 hlm 94

undangan mencakup segala bentuk Peraturan Perundang-undangan baik yang dibuat pada tingkat pusat pemerintahan negara maupun di tingkat daerah.

2. Asas – Asas Peraturan Perundang – Undangan

Pada dasarnya pembuatan peraturan perundang – undangan di Indonesia didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945.³⁰⁾

Pembentukan peraturan perundang – undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang – undangan yang baik. Pasal 5 Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan menyebutkan, terdapat 8 (delapan) asas pembentukan peraturan perundang – undangan yang baik adalah sebagai berikut :

- a. Asas Kejelasan Tujuan yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang – undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat yaitu bahwa setiap jenis peraturan perundang – undangan harus dibuat oleh lembaga

³⁰⁾ Muhammad Ishom, *Legal Drafting*, Setara Press, Malang, 2017 hlm 51-52

negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang – undangan yang berwenang. Peraturan perundang – undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang – undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang – undangan.
- d. Asas Dapat Dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang – undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang – undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas Kedayagunaan dan Asas Kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang – undangan dibuat karena memang benar – benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara.
- f. Asas Kejelasan Rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang – undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang – undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas Keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang – undangan mulai dari perencanaan, penyusunan,

pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas – luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang – undangan.

Pasal 6 Undang – Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan juga menyebutkan materi muatan dalam peraturan perundang – undangan harus mencerminkan asas – asas sebagai berikut ini:

- 1) Asas Pengayoman adalah bahwa setiap materi peraturan perundang – undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- 2) Asas Kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang – undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- 3) Asas Kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang – undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 4) Asas Kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang – undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- 5) Asas Kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang – undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh

wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan materi muatan peraturan perundang – undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945

- 6) Asas Bhineka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang – undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 7) Asas Keadilan adalah menyebutkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang – undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- 8) Asas Kesamaan Dalam Hukum dan Pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang – undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- 9) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang – undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- 10) Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang – undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain Asas materi muatan pada Pasal 6 ayat (2) Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan menyebutkan bahwa memberlakukan asas – asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang – undangan yang bersangkutan misalnya dalam Hukum pidana Asas legalitas, Asas praduga tak bersalah, dalam hukum perdata asas kebebasan berkontrak dan sebagainya. Doktrin Ilmu Hukum I.C. Van Der Vlies berpendapat bahwa pedoman penyusunan peraturan perundang – undangan terbagi menjadi 2 (dua) asas, yaitu asas formil dan asas materil. Asas Asas formil meliputi :³¹⁾

- a) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- b) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*)
- c) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
- d) Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)
- e) Asas consensus (*het beginsel van consensus*)

Sedangkan asas asas material antara lain meliputi :

- a) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminology en duidelijke systematiek*)
- b) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
- c) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*)
- d) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*)
- e) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*)

³¹⁾ Maria Farida Indrati S, *Op.cit.*, hlm 253-254

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto berpendapat dalam pembentukan peraturan perundang – undangan harus memperhatikan asas – asas peraturan perundang – undangan antara lain :³²⁾

- a) Undang – undang tidak dapat berlaku surut
- b) Undang – undang tidak dapat diganggu gugat
- c) Undang – undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*)
- d) Undang – undang yang berlaku khusus mengesampingkan undang – undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogate legi generalis*)
- e) Undang – undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang – undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*)
- f) Undang – undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spiritual masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian

3. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan

Landasan pembentukan peraturan perundang – undangan dalam pembentukannya tundak pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang – undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam penyusunan peraturan perundang – undangan adalah adanya landasan, pijakan dalam perumusan peraturan perundang – undangan dibentuk. Berdasarkan teori yang ada terdapat 4 (empat) landasanyang digunakan dalam menyusun peraturan perundang – undangan agar menghasilkan peraturan perundang – undangan yang baik dan berkualitas.³³⁾ Keempat landasan tersebut adalah :

a. Landasan Yuridis

Peraturan perundang – undangan mempunyai kekuatan yuridis apabila persyaratan formil peraturan perundang undangan terpenuhi atau berkaitan dengan

³²⁾ Muhammad Ishom, *Op.cit.*, hlm 50

³³⁾ W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting, Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009 hlm 25

ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuat peraturan perundang – undangan. Kaidah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya di dasarkan atas kaidah hukum yang lebih tinggi tingkatannya.³⁴⁾ Menurut W. Zevenbergen menyatakan bahwa suatu kaidah hukum mempunyai jika kaidah tersebut, “*op de vereischte wijze is tot stant gekomen*” yang artinya terbentuk menurut cara – cara yang ditetapkan.³⁵⁾ Selain berdasarkan kewenangan, landasan ini berkaitan dengan kesesuaian dengan bentuk dan jenis peraturan perundang – undangan sebagai dasar untuk mengatur hal tertentu. dan melalui cara – cara atau tahapan prosedur yang telah di tetapkan.

b. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis berkaitan dengan peraturan – perundangan yang dibentuk dan dibuat harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam kenyataan hidup. Artinya landasan sosiologis ini adalah efektifitas suatu kaidah hukum dalam kehidupan bersama yang berarti kaidah hukum di dasarkan atas penerimaan atau pengakuan masyarakat.³⁶⁾ hal ini dapat dipahami bahwa peraturan perundang – undangan tidak mungkin lepas dari gejala sosial masyarakat,

c. Landasan Filosofis

Landasan ini berkaitan dengan landasan filsafat atau pandangan hidup dasar dalam membentuk peraturan perundang – undangan. Suatu perundang – undangan harus mendapat pembenaran (*Rechtvaardiging*) dapat dikaji secara filosofis yaitu

212 ³⁴⁾ Wawan Muhwan Hariri, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 2014 hlm

³⁵⁾ Muhammad Ishom, *Op.cit.*, hlm 9

³⁶⁾ *Ibid.*, hlm 10

bersesuaian dengan cita hukum (*Recht idee*) dan cita – cita moral sebagai nilai yang tertinggi. Dalam Pandangan Hans Kelsen mengenai *grundnorm* atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang *Fundamentalnorm* pada setiap negara terdapat nilai – nilai dasar atau nilai – nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan negara bersangkutan.³⁷⁾ Pada Negara Kesatuan Republik Indonesia pandangan filosofis tersebut adalah Pancasila.

d. Landasan Politis

Landasan ini berkaitan dengan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan – kebijaksanaan dan pengarahannya penatalaksanaan pemerintahan negara hal ini dapat ditinjau pada garis politik yaitu seperti Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS). Suatu norma hukum dikatakan memiliki landasan politis apabila pemberlakuannya di dukung oleh faktor – faktor kekuatan politik yang nyata (*riete machtfactoren*). Tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi maka peraturan perundang – undangan tersebut tidak mungkin mendapat dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan perkataan lain, landasan politis ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada pemberlakuan suatu peraturan perundang – undangan semata – mata pada sudut pandang kekuasaan.³⁸⁾

B. Tinjauan Teori Mengenai Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

³⁷⁾ Wawan Muhwan Hariri, *Op.cit* hlm 213

³⁸⁾ *Ibid.*, hlm 213

Kewenangan merupakan implikasi dari adanya hubungan hukum. Hubungan hukum terjadi antara penguasa sebagai subjek yang memerintah dan warga negara masyarakat sebagai subjek yang diperintah. Penguasa dalam hal ini pemerintah melaksanakan “*bestuurzorg*”, yaitu menyelenggarakan kepentingan umum yang dijalankan oleh penguasa negara / pemerintah dimana penguasa negara tersebut harus mempunyai wewenang. Keabsahan tindakan hukum pemerintah diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang – undangan.³⁹⁾

Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang – undangan ini disebut sebagai asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar sebagai penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara hukum dalam sistem Kontinental.⁴⁰⁾ Asas Legalitas ini memiliki makna pemerintah tunduk kepada undang – undang (“*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*”) atau asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus di dasarkan pada undang – undang (“*Het legaliteitsbeginsel houdtin dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*”) dan sering pula dikenal atau dirumuskan sebagai prinsip keabsahan pemerintah (“*Het beginsel van wet matigheid van bestuur*”).⁴¹⁾

Perihal penyerahan wewenang dipertegas dalam Undang – Undang Dasar Tahun 1945 yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara

³⁹⁾ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi pemerintah, kewenangan dan jabatan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm 52

⁴⁰⁾ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm 90

⁴¹⁾ *Ibid.*, hlm 91

dalam menjalankan fungsinya. Wewenang dalam hal ini adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang – undang yang berlaku melakukan hubungan dan perbuatan hukum. Menurut Philipus M. Hadjon wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sebagai konsep hukum publik, wewenang sekurang – kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu harus selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum, mengandung makna bahwa adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Ketiga komponen wewenang sebagaimana dimaksud diatas bermuara pada asas legalitas yang dijadikan salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada hukum yaitu wewenang yang diberikan oleh undang – undang. Dengan demikian substansi asas legalitas adalah wewenang.⁴²⁾

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk

⁴²⁾ Tedi Sudrajat, *Op.cit.*, hlm 53

menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Kewajiban secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁴³⁾

Pasal 1 Angka 5 Undang – Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan pengertian bahwa wewenang adalah adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan sedangkan dalam pasal 1 angka 6 Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Hal ini berarti kewenangan merupakan kekuasaan yang didasarkan hak dan kewajiban pada peraturan perundang – undangan dan berlaku di hukum publik. Keseluruhan pelaksanaan wewenang dijalankan oleh organisasi/lembaga pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintah, tidak mungkin melahirkan keputusan yang sah, sehingga wewenang tersebut cacat hukum.

2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan

Negara merupakan lembaga hukum publik yang terdiri dari jabatan, yang mana pejabat pemerintah menjalankan urusan pemerintahan. Hal ini bermakna bahwa adanya jabatan di dasarkan oleh kewenangan yang dilimpahkan. Atas dasar itu, maka jabatan diberi kewenangan oleh peraturan dan dalam jabatan terkandung wewenang untuk melaksanakan tindakan pemerintah. Adapun pemangku jabatan

⁴³⁾ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm 99 -100

yang disebut sebagai pejabat merupakan individu yang menduduki jabatan itu agar berjalan nyata atau konkret dan bermanfaat bagi negara. Jadi jabatan yang dapat menjamin kesinambungan hak dan kewajiban yang dilakukan oleh pejabat bersifat tetap sedangkan penjabat selalu berganti – ganti.⁴⁴⁾ Setiap perbuatan pejabat negara harus mempunyai landasan hukum sehingga dapat dikatakan bahwa sumber wewenang pemerintah terdapat dalam peraturan perundang – undangan. Kewenangan bertindak pemerintah terdapat kriteria – kriteria berupa:⁴⁵⁾

- a. Tujuan dari tindak pemerintah
- b. Pertimbangan yang harus diambil dalam melakukan pertanggungjawaban
- c. Prosedur yang harus dipatuhi sebelum bertindak.

Konsep wewenang juga dapat didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto mengemukakan bahwa atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang – undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh suatu wewenang secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang sedangkan pada mandat, tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau jabatan tata usaha negara yang satu kepada

⁴⁴⁾ Sjachran Basrah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997 hlm 215

⁴⁵⁾ Tedi Sudrajat, *Op.cit.*, hlm 56 -57

yang lain.⁴⁶⁾ Pendapat sarjana lainnya mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan baru oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :⁴⁷⁾

- a. *Attributie* : *toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan bestuursorganen* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang – undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie* : *overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorganen aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya). Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat – syarat sebagai berikut :⁴⁸⁾

- 1) delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu
- 2) delegasi harus berdaarkan ketentuan peraturan perundang – undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan apabila ada suatu ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang – undangan.
- 3) delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- 4) kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- 5) peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya pemberi delegasi (delegans) memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

⁴⁶⁾ Indroharto, *Usaha Memahami Undang – Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka harapan, Jakarta, 1993, hlm 90

⁴⁷⁾ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm 102

⁴⁸⁾ *Ibid.*, hlm 104 - 105

- c. *Mandaat : een bestuursor`gaan laat zijn bevoegheid namens he uitoefenen door een ander* (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari perturan perundang – undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang – undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih kepada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*) tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*) hal ini didasarkan penerima mandat bukan pihak lain dari pemberi mandat.⁴⁹⁾

C. Tinjauan Teori mengenai Penataan Ruang

1. Pengertian Penataan Ruang

Ruang menurut Pasal 1 angka (1) adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan

⁴⁹⁾ *Ibid.*, hlm 105-106

memelihara kelangsungan hidup. Menurut D.A. Tisnaamidjaja, yang dimaksud dengan pengertian ruang adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak.

Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia, juga sebagai sumber daya alam merupakan salah satu karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia. Dengan demikian, ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin serta menjaga kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.⁵⁰⁾ Pengertian tata ruang berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang nomor 26 tahun 2007 adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Yang dimaksud dengan struktur ruang berdasarkan Pasal 1 angka 3 adalah susunan pusat – pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hirarkis memiliki hubungan fungsional. Tata ruang berarti susunan ruang yang teratur, dan dalam kata teratur mencakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan karena itu menjadi sasaran dari tata ruang adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarannya.⁵¹⁾

Pasal 1 angka 5 menjelaskan Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

⁵⁰⁾ Juniarso Ridwan & Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa Cendekia, Bandung 2008, hlm 23

⁵¹⁾ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1996 hlm 8

Konsep penataan ruang di negara Republik Indonesia tersusun sebagai satu kesatuan dan berjenjang meliputi penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Penataan ruang berperan untuk mewujudkan pemanfaatan ruang yang berdaya guna dan berhasil guna serta mampu mendukung perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan, mencegah atau menghindari pemborosan pemanfaatan ruang, mencegah terjadinya penurunan kualitas ruang.⁵²⁾ maka ruang lingkup hukum penataan ruang meliputi tiga elemen. Pertama, hukum yang berhubungan dengan penyusunan rencana tata ruang. Kedua, hukum yang berhubungan dengan pemanfaatan ruang. Ketiga, hukum yang berhubungan dengan pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang tata ruang.

Penataan dan perencanaan tata ruang wilayah merupakan suatu upaya yang mencoba merumuskan usaha pemanfaatan ruang atau lahan secara optimal dan secara efisien bagi kegiatan usaha manusia di wilayah yang berupa pembangunan sektoral, daerah yang ingin dicapai dalam kurun waktu tertentu. Tanpa adanya pengaturan penataan dan perencanaan ruang atau lahan secara berencana mengikuti kaidah – kaidah perencanaan tata ruang wilayah sebagai suatu sistem mengakibatkan pembangunan tidak efisien dan tidak efektif, serta semakin memperlebar jurang perbedaan antar wilayah maju dan tertinggal. Tanpa perencanaan tata ruang dan penataan ruang mengakibatkan kerugian ekonomi dan sosial.⁵³⁾

2. Asas Asas dan Tujuan Penataan Ruang

⁵²⁾ Yunus Wahid A.M, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014 hlm 9

⁵³⁾ *Ibid* hlm 9

Menurut Herman Hermit sebagaimana asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan), termasuk Undang-undang penataan Ruang, wajib dijiwai oleh asas keadilan”.⁵⁴ Berdasarkan pasal 2 UU No.26 Tahun 2007 ditegaskan bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas :

- a. Keterpaduan, yang dimaksud dengan “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.
- b. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan yang dimaksud dengan “keserasian, keselarasan, dan keseimbangan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan pedesaan.
- c. Keberlanjutan yang dimaksud dengan “keberlanjutan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

⁵⁴) Herman Hermit, *pembahasan Undang-undang Penataan Ruang*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 68

- d. Keberdayagunaan dan Keberhasilgunaan yang dimaksud dengan “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.
- e. Keterbukaan yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
- f. Kebersamaan dan kemitraan yang dimaksud “kebersamaan dan kemitraan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
- g. Perlindungan kepentingan umum yang di maksud dengan “perlindungan kepentingan umum” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
- h. Kepastian hukum dan keadilan yang dimaksud dengan “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.

- i. Akuntabilitas yang dimaksud dengan “akuntabilitas” adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat di pertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaan, maupun hasilnya.

Berdasarkan Pasal 3 Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang bahwa Penyelenggaraan 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; dan
- 3) Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang

3. Kewenangan Penataan Ruang Wilayah Kabupaten

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah 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. Menurut W.S Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang

memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁵⁵⁾

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. Pasal 18 Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah

⁵⁵⁾ Inu Kencana Syafii, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010 hlm

Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan *ketiga*, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD. Menurut Pasal 13 ayat (4) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Upaya mengatur dan mengurus daerahnya sendiri berdasarkan asas otonomi daerah Sebagaimana dijelaskan dalam Undang – Undang Dasar 1945 dan Undang – Undang Pemerintahan daerah, kewenangan pemerintah daerah juga meliputi penataan ruang untuk mewujudkan memajukan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. Beberapa alasan otonomi daerah memberikan dampak positif bagi kesejahteraan daerah yaitu :⁵⁶⁾

- a. Otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah akan lebih sesuai dengan kondisi daerah karena setiap daerah mempunyai sifat dan karakteristik yang khas dimana berbeda satu dengan yang lainnya
- b. Melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat
- c. Kepentingan masyarakat lokal akan lebih diperhatikan dan diakomodasi

⁵⁶⁾ Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali pers, Depok, 2018 hlm 17

- d. Nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (3) Undang – Undang nomor 26 tahun 2007 Tentang Penatan Ruang disebutkan bahwa penataan ruang didasarkan atas wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota. Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 11 ayat (1) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a) Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
- b) Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- c) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
- d) Kerjasama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Tata ruang sebagai wujud dari proses penataan ruang pada intinya merupakan sarana pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memasukkan pertimbangan lingkungan hidup dalam kebijaksanaan pembangunan sehingga pembangunan tidak saja untuk memecahkan masalah peningkatan kesejahteraan masa sekarang tetapi juga peningkatan kesejahteraan jangka panjang.⁵⁷⁾ Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang tersebut juga menyangkut aspek perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang wilayah, dan pengendalian pemanfaatan ruang

⁵⁷⁾ Yunus Wahid A.M, *Pengantar Hukum Tata Ruang, Op.cit.*, hlm 61

wilayah. Aspek perencanaan tata ruang terusun dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berdasarkan Pasal 25 ayat (1) Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten mengacu pada :

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi
- b. Pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang
- c. Rencana Pembangunan jangka panjang daerah

Pasal 25 ayat (2) menjelaskan bahwa penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten harus memperhatikan :

- a. Perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten
- b. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten
- c. Keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten
- d. Daya dukung dan Daya tampung lingkungan hidup
- e. Rencana pembangunan jangka panjang daerah
- f. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten yang berbatasan
- g. Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kabupaten

Pasal 25 ayat (2) huruf d mengenai daya tampung dan daya dukung lingkungan hidup dijelaskan dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daya dukung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antar keduanya, sedangkan daya tampung lingkungan hidup berdasarkan Pasal 1 angka 8 adalah kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke

dalamnya. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup merupakan salah satu unsur kajian lingkungan hidup strategis (KLHS). Pasal 16 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2009 menyebutkan KLHS memuat kajian antara lain:

- a. Kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan;
- b. Perkiraan mengenai dampak dan risiko lingkungan hidup;
- c. Kinerja layanan/jasa ekosistem;
- d. Efisiensi pemanfaatan sumber daya alam;
- e. Tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim; dan
- f. Tingkat ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati.

Kajian lingkungan hidup strategis dibuat untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Berdasarkan Pasal 17 ayat (1) Undang – Undang 32 Tahun 2009 disebutkan bahwa KLHS menjadi dasar bagi kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan dalam suatu wilayah. Lebih lanjut dalam Pasal 17 ayat (2) dijelaskan bahwa apabila hasil KLHS menyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, maka kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan tersebut wajib diperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS; dan segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tidak diperbolehkan.

Aspek pemanfaatan ruang harus mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara dan penatagunaan sumber daya lainnya sebagaimana disebutkan dan diatur dalam Pasal 33 ayat (1) Undang – Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lebih lanjut pada

Pasal 26 ayat (2) mengatur bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten menjadi pedoman untuk:

- a. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah
- b. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah
- c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten
- d. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi dan
- e. Penataan ruang kawasan strategis kabupaten

Selain itu, Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan izin lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 26 ayat (3) Undang – Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Izin lokasi merupakan izin yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memperoleh tanah yang diperlukan untuk usaha dan/atau kegiatannya dan berlaku pula sebagai izin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut untuk keperluan usaha dan/atau kegiatannya. Berdasarkan Pasal 3 Peraturan menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2015 bahwa objek izin lokasi adalah tanah yang menurut rencana tata ruang wilayah diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya. Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (1) diatur mengenai batasan luas penguasaan tanah yang diberikan Izin Lokasi kepada perusahaan dan perusahaan – perusahaan lain yang merupakan 1 (satu) grup perusahaan diberikan Hak Guna usaha untuk komoditas Pangan lain selain komoditas tebu tidak lebih dari luasan 1 (satu) Provinsi seluas 20.000 Ha (dua puluh ribu hektar) dan seluruh Indonesia seluas 100.000 Ha.

C. Tinjauan Teori Tentang Perizinan Pelepasan Kawasan Hutan

1. Pengertian Perizinan

Pemerintah dalam penyelenggaraan negara selalu membuat suatu keputusan. Kategori keputusan yang paling penting adalah perizinan. Sistemnya adalah bahwa undang – undang melarang suatu tindakan tertentu atau tindakan – tindakan tertentu yang saling berhubungan. Larangan ini tidak dimaksudkan secara mutlak, namun untuk dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat dengan cara mengeluarkan izin, khususnya dengan menghubungkan peraturan – peraturan pada izin tersebut.⁵⁸⁾ Menurut Sjachran Basah tidaklah mudah memberi definisi apa yang dimaksud dengan izin. Pendapat Sjachran Basah hampir sama dengan yang berlaku di negeri Belanda, seperti yang dikemukakan oleh van der Pot, yaitu “*Het is uiterst moelijk voor begrip vergunning een definitie te vinden*”. Yang artinya “sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu”. Hal ini disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat penyesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap objek yang didefinisikannya. Beberapa istilah yang hampir sejajar dengan izin, diantaranya dispensasi, lisensi, dan konsensi.⁵⁹⁾

Dispensasi adalah tindakan Pemerintah yang menyebabkan suatu peraturan perundang-undangan menjadi tidak berlaku bagi suatu hal yang istimewa (*relaxatio legis*). Sedangkan menurut Ateng Syafrudin, dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal yang khusus (*relaxatie legis*).⁶⁰⁾ Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan.

⁵⁸⁾ Philipus M Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm 126

⁵⁹⁾ Ridwan H.R., *Op. Cit* hlm 196

⁶⁰⁾ *Ibid.*, hlm 197

Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa. Sementara itu, konsensi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan besar yang mana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari Pemerintah, tetapi oleh Pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsesionaris* (pemegang izin) yang bukan Pejabat Pemerintah.⁶¹⁾

Konsensi menurut H.D. van Wijk, *De concessiefiguur wordt vooral gebruikt voor activiteiten van openbaar belang die de overheid niet zelf verricht maar overlaat aan particuliere ondernemingen*. Yang artinya bentuk konsensi terutama digunakan untuk berbagai kegiatan yang menyangkut kepentingan umum, yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta. E. Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat aturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subjek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak Pemerintah. Dispensasi, lisensi, dan konsensi adalah istilah hampir mirip dengan izin.

Perizinan pada dasarnya berasal dari kata dasar izin (*Vergunning*) dijelaskan dalam kamus hukum yaitu, *Overheidstoestemming door wet of verordening vereist gesteld voor tal van handeling waarop in het algemeen belang special toezicht vereist is, maar die, in het algemeen, niet als onwenselijk worden beschouwd*, yang artinya adalah izin dari Pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan

⁶¹⁾ *Ibid.*,

pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.⁶²⁾ Berikut definisi izin menurut para pakar yaitu:⁶³⁾ Ateng Syafruddin menyatakan bahwa Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal ini dilarang menjadi boleh, atau sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret. Sjachran Basah menyatakan bahwa Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Bagir Manan menyatakan bahwa Izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperoleh melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁶⁴⁾

Izin merupakan bagian dari ketetapan yang dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai ketetapan yang tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:⁶⁵⁾

a. Organ yang Berwenang

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. Oleh karena itu, bila dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan tegas organ dari lapisan

⁶²⁾ *Ibid* hlm 198

⁶³⁾ Juniarso Ridwan & Achmad Sodik, *Op.cit.*, hlm 106

⁶⁴⁾ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm 199

⁶⁵⁾ *Ibid* hlm 209 - 213

pemerintahan tertentu yang berwenang. Tetapi misalnya hanya dinyatakan secara umum bahwa “*haminte*” yang berwenang maka dapat diduga bahwa yang dimaksud ialah organ pemerintahan *haminte*, yakni wali *haminte* dengan para anggota pengurus harian. Namun untuk menghindari keraguan, di dalam kebanyakan undang-undang pada permulaannya dicantumkan ketentuan definisi.

b. Yang Dialamatkan

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Oleh karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Hal ini biasanya dialami orang atau badan hukum. Dalam hal-hal tertentu, keputusan tentang izin juga penting bagi pihak yang berkepentingan. Artinya pihak Pemerintah selaku pemberi izin harus pula mempertimbangkan kepentingan pihak ketiga yang mungkin memiliki keterkaitan dengan penggunaan izin tersebut.

c. Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, di mana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan *dictum*, yang merupakan inti dari keputusan. Setidak-tidaknya *dictum* ini terdiri atas keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari keputusan.

d. Ketentuan-ketentuan, Pembatasan-pembatasan, dan Syarat-syarat

Sebagaimana kebanyakan keputusan, di dalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat (*voorschriften, beperkingen, en voorwaarden*), demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah

kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada putusan yang menguntungkan. Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktik hukum administrasi. Misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti ini:

- 1) Ketentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah);
- 2) Ketentuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu);
- 3) Ketentuan-ketentuan instruksi (kewajiban bagi pemegang izin untuk memberi instruksi-instruksi tertulis kepada personel dalam lembaga);
- 4) Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran (pengukuran untuk menilai kadar bahaya atau gangguan)

e. Pemberian Alasan

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang – undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta. Penyebutan ketentuan undang-undang memberikan pegangan kepada semua yang bersangkutan, organ penguasa dan yang berkepentingan, dalam menilai keputusan itu. Ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan yang harus dilakukan. Pertimbangan hukum merupakan hal penting bagi organ pemerintahan untuk memberikan atau menolak permohonan izin. Pertimbangan hukum ini biasanya lahir dari interpretasi organ pemerintahan terhadap ketentuan undang-undang. Adapun penetapan fakta, berkenaan dengan hal-hal di atas. Artinya interpretasi dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana

ditetapkannya. Dalam keadaan tertentu, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh permohonan izin, di samping data dari para ahli.

f. Pemberitahuan-Pemberitahuan Tambahan

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjuk akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan ini mungkin saja merupakan petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau di kemudian hari. Sebagai suatu bentuk ketetapan, izin tidak berbeda dengan ketetapan pada umumnya, yakni pembuatan, penerbitan, dan pencabutannya harus memenuhi syarat-syarat yang berlaku pada ketetapan, harus memenuhi syarat formal dan syarat material

2. Mekanisme Perizinan Pelepasan Kawasan Hutan

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang – Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan bahwa 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. Hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang. Semua kawasan hutan di wilayah indonesia merupakan hutan yang dikuasai oleh negara.

Kebijakan di bidang kehutanan salah satunya adalah perubahan peruntukan kawasan hutan terdiri atas perubahan peruntukan secara parsial, kebijakan perubahan untuk wilayah provinsi, dan kebijakan perubahan peruntukan yang berdampak penting dan cakupan luas, serta bernilai strategis.⁶⁶⁾ Perubahan peruntukan kawasan hutan secara parsial dilakukan dengan cara tukar – menukar kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan. Perubahan status/peruntukan kawasan hutan merupakan suatu proses perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan.⁶⁷⁾ Pelepasan kawasan hutan berdasarkan Pasal 1 angka 16 Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi menjadi bukan Kawasan Hutan. Sedangkan Kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi adalah kawasan Hutan Produksi yang tidak produktif dan produktif yang secara ruang dapat dicadangkan untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan atau dapat dijadikan lahan pengganti Tukar Menukar Kawasan Hutan.

Pelepasan kawasan hutan dapat dilakukan dengan cara permohonan kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan selaku penanggung jawab sekaligus lembaga yang berwenang dalam menjalankan kebijakan di bidang kehutanan. Permohonan tersebut harus memenuhi syarat administrasi dan teknis sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan yang menyatakan bahwa Permohonan harus memenuhi persyaratan administrasi dan teknis kemudian pada Pasal 9 ayat (2)

⁶⁶⁾ Iskandar, *Op.cit.*, hlm 30

⁶⁷⁾ *Ibid.*, hlm 30

syarat administrasi dan teknis diatur dalam peraturan menteri. Syarat administrasi dan teknis pelepasan kawasan hutan diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.51/Menlhk/Setjen/KUM.1/6/2016 Tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan yang Dapat Dikonversi. Syarat administrasi dan teknis pelepasan kawasan hutan diatur dalam Pasal 9 ayat (1) yang menyebutkan persyaratan administrasi meliputi:

- a. Surat permohonan yang dilampiri dengan peta kawasan hutan yang dimohon pada peta dasar dengan skala minimal 1:50.000;
- b. Izin lokasi dari gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya;
- c. Pertimbangan gubernur;
- d. Pernyataan dalam bentuk Akta Notaris yang memuat:
 - 1) kesanggupan untuk memenuhi semua kewajiban dan kesanggupan menanggung seluruh biaya sehubungan dengan proses pelepasan kawasan hutan;
 - 2) semua dokumen yang dilampirkan dalam permohonan adalah sah;
 - 3) tidak melakukan kegiatan di lapangan sebelum ada izin dari Menteri;
 - 4) belum melebihi batas maksimal luas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2);
 - 5) kesanggupan membangun kebun untuk masyarakat sekitar kawasan hutan pada kawasan hutan yang dilepaskan dengan luas paling sedikit 20% (dua puluh perseratus) dari total kawasan hutan yang dilepaskan dan dapat diusahakan;
 - 6) lokasi pembangunan kebun untuk masyarakat sebagaimana dimaksud pada angka 5 merupakan bagian dari kawasan hutan yang dilepaskan;
- e. Persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf d dikecualikan untuk permohonan yang diajukan oleh instansi pemerintah, perseorangan, kelompok orang, dan/atau masyarakat.

Syarat teknis pelepasan kawasan hutan diatur dalam Pasal 12 yang memuat:

- a. Izin lingkungan
- b. Proposal dan rencana teknis yang ditandatangani oleh menteri, pejabat setingkat menteri, gubernur, bupati/walikota, pimpinan badan usaha/badan hukum atau pimpinan yayasan disertai peta lokasi skala 1 : 50.000 atau lebih besar dengan informasi luas kawasan hutan yang dimohon dalam bentuk *hardcopy* dan *softcopy* format *shapefile* dengan koordinat sistem geografis
- c. Laporan dan rekomendasi hasil penelitian Tim Terpadu

Selain syarat administrasi dan teknis dalam pelepasan kawasan hutan yang dapat dikonversi perlu juga di perhatikan ketentuan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit dan Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit pada Diktum Kedua yang memerintahkan kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Untuk melakukan penundaan pelepasan kawasan hutan dan tukar menukar hutan pada Permohonan baru, Permohonan yang belum memenuhi persyaratan atau telah memenuhi persyaratan namun berada pada kawasan hutan yang masih produktif, dan permohonan yang telah mendapat persetujuan prinsip namun belum di tata batas dan berada pada kawasan hutan yang masih produktif. Penundaan pelepasan kawasan hutan dan tukar menukar kawasan hutan tersebut dikecualikan untuk perkebunan yang telah ditanami dan di proses sesuai dengan ketentuan Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.