

**KONSEKUENSI HUKUM PASAL 1 PERATURAN GUBERNUR
KALIMANTAN TENGAH NOMOR 15 TAHUN 2010 TENTANG PEDOMAN
PEMBUKAAN LAHAN DAN PEKARANGAN BAGI MASYARAKAT
KALIMANTAN TENGAH DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN
PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP**

SKRIPSI

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna menempuh gelar
Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana**

Oleh :

**BENAZIR SYINTIA GUNA
41151010120080**

Program Kekhususan : Hukum Ketatanegaraan

Dibawah Bimbingan :

Dr. H. Deny Haspada, S.H., Sp.1



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2016**

ABSTRAK

Banyaknya kekacauan yang terjadi di Indonesia. Khususnya dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, dimana suatu peraturan perundang-undangan seharusnya mampu membatasi dan memberikan perlindungan penuh terhadap masyarakatnya. Sering kali setiap peraturan perundang-undangan mengenyampingkan hal-hal yang dianggap perlu diperhatikan dalam suatu pembuatan peraturan perundang-undangan, misalnya asas-asas dalam pembentukan perundang-undangan. Seperti halnya Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah yang memperbolehkan pembakaran hutan melebihi batas yang diatur oleh undang-undang yang berdasarkan hierarki lebih tinggi kedudukannya. Sehubungan dengan hal itu, maka penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana konsekuensi hukum dari peraturan gubernur tersebut dan sejauhmana undang-undang mengatur terkait hal tersebut.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif analisis, artinya penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan bagaimana perundang-undangan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan isi dari peraturan gubernur tersebut. Sedangkan pendekatannya dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, maka untuk mencari data yang dipergunakan dititik beratkan kepada data sekunder, yaitu melalui studi kepustakaan.

Berdasarkan hasil penelitian, bahwa dalam kaitannya peraturan gubernur tersebut melalui perspektif hukum, praktek perundang-undangan dan ketatanegaraan di Indonesia sendiri telah menunjukkan bahwa peraturan gubernur tersebut sudah tidak ada keseimbangan antara asas-asas dalam pembentukan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan. Karena itu, secara teori, peraturan gubernur tersebut sudah melanggar hirarki perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Maka pada saat ini sudah menjadi keharusan untuk lebih meneliti dan menguji suatu produk peraturan perundang-undangan dan juga lebih mempertegas konsekuensi dari sebuah produk yang bermasalah.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.....

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir ini yang berjudul “KONSEKUENSI HUKUM PASAL 1 PERATURAN GUBERNUR KALIMANTAN TENGAH NOMOR 15 TAHUN 2010 TENTANG PEDOMAN PEMBUKAAN LAHAN DAN PEKARANGAN BAGI MASYARAKAT KALIMANTAN TENGAH DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP “

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat guna menyelesaikan program strata satu (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Pada kesempatan ini secara khusus penulis mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat bapak Dr. H. Denny Haspada, S.H., Sp.1. selaku Dosen Pembimbing sekaligus Wakil Rektor III Universitas Langlangbuana Bandung, yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis selama penyusunan tugas akhir.

Ucapan terimakasih dan penghargaan setinggi-tingginya penulis sampaikan pula kepada yang terhormat :

1. Bapak Dr. H. R. AR. Harry Anwar, S.H., M.H., selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.
2. Wakil Rektor I, II, III Universitas Langlangbuana Bandung.
3. Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
4. Ibu Meima, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan I dan Ketua Bagian Hukum Ketatanegaraan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
5. Ibu Dewi Rohayati, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan II dan Dosen Wali saya Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
6. Bapak Atang Hidayat, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
7. Bapak Cecep Sutrisna, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
8. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
9. Ibu Hana Krisnamurti, S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
10. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Ketatanegaraan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
11. Bapak Aep Sulaeman, S.H., Sp.1., selaku Penguji Sidang Akhir Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

12. Seluruh Dosen, karyawan, dan staf tata usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
13. Seluruh Sarinah dan Bung GMNI Komisariat Hukum UNLA
14. Sahabat Ressa Sri Rahayu, Natasha Rastie Aulia, Rosie Ramadhan Alx, Andris Wijaya, Rio Damas Putra, Sendhi Prianda, Dicky Adiwijaya yang selalu memberikan semangat serta nasehatnya.
15. Ajan yang selalu memberikan semangat dalam penyusunan skripsi.
16. Om Deden dan Wa Lilis yang selalu memberi motivasi.
17. Seluruh Rekan Mahasiswa Fakultas Hukum Angkatan Tahun 2012 Universitas Langlangbuana Bandung, terima kasih atas kebersamaan selama menuntut ilmu di almamater kita ini.
18. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam penyusunan Tugas Akhir.

Rasa terimakasih tak terhingga penulis sampaikan kepada kedua orang tua Anwar Gunawan dan Enung Nurhayati, Kakak Moch Reza Primaguna dan Herni Maryani, serta adik Putri Busaina Adani Yusrina yang senantiasa memberikan bantuan, do'a yang tulus serta motivasi yang luar biasa kepada penulis dalam menempuh studi pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Harapan penulis mudah-mudahan tugas akhir berupa Skripsi ini dapat memberikan manfaat dan faedah bagi pembacanya serta bagi pembaca lainnya yang ingin menambah pengetahuan untuk dijadikan referensi bidang hukum ketatanegaraan.

Akhirnya, semoga segala kebaikan dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini diberikan balasan yang setimpal oleh ALLAH SWT.Amin.

Bandung, 15 September 2016

Penulis

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN

PERNYATAAN..... i

ABSTRAK..... ii

KATA PENGANTAR..... iii

DAFTAR ISI..... iv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah..... 1

B. Identifikasi Masalah..... 9

C. Tujuan Penelitian..... 9

D. Kegunaan Penelitian.....9

E. Kerangka Pemikiran10

F. Metode Penelitian.....16

G. Sistematika Penulisan.....19

BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI PEMBUKAAN LAHAN DAN PEKARANGAN SERTA PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

A. Pengertian Pemerintahan Daerah.....21

1. Pemerintahan Daerah.....21

a.	Asas Pelaksanaan Pemerintahan Daerah.....	24
b.	Kepala Daerah.....	28
2.	Gubernur sebagai Wakil Pemerintahan.....	30
B.	Pengertian Peraturan Daerah.....	33
1	Peraturan Daerah.....	33
2	Peraturan Gubernur.....	35
3	Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	35
a.	TAP MPRS NO.XX/MPRS/1996.....	36
b.	TAP MPR NO.III/MPR/2000.....	36
c.	UU NO. 10 Tahun 2004.....	37
d.	UU NO. 12 Tahun 2011.....	38
C.	Pengertian Pembukaan Lahan dan Pekarangan.....	39
D.	Pengertian Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	40
1.	Asas-asas Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	40
2.	Ruang Lingkup Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	41
3.	Konsep Lingkungan Hidup.....	42
4.	Larangan Pembakaran Hutan.....	42

**BAB III PERATURAN GUBERNUR KALIMANTAN TENGAH
NOMOR 15 TAHUN 2010 DENGAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 32 TAHUN 2009**

A. Penjabaran Mengenai Tugas dan Wewenang Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Pembukaan Lahan dan Pekarangan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	43
B. Penjabaran Mengenai Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 15 Tahun 2010 Tentang Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah.....	49
C. Contoh Kasus atas diberlakukannya Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Tentang Pembukaan Lahan dan Pekarangan.....	56

BAB IV ANALISIS MENGENAI PERATURAN GUBERNUR KALIMANTAN TENGAH NOMOR 15 TAHUN 2010 DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009

A. Menelaah regulasi nasional dan regulasi daerah Kalimantan Tengah mengatur kebakaran hutan dan lahan, khususnya dalam pelarangan pembakaran hutan.....	59
B. Konsekuensi Hukum dari Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 15 Tahun 2010 Tentang Pembukaan Lahan	

dan Pekarangan yang Bertentangan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	68
--	----

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	70
B. Saran.....	71

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan Daerah merupakan suatu lembaga yang bertugas dalam memimpin pelaksanaan urusan yang menjadi salah satu tugas dan urusan daerah kewenangan otonom. Mengingat letak geografis dan kondisi sosiologis masyarakat Indonesia yang terdiri dari berbagai pulau atas berbagai suku, agama, ras, dan golongan hal ini yang menimbulkan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sudah berlaku bahkan pada masa Pemerintahan Hindia Belanda.

Kepala Daerah dalam jabatan yang wewenang dan pembentukannya dilakukan melalui peraturan perundang-undangan sebagai lembaga eksekutif di daerah. Pengaturan mengenai lembaga daerah terdapat pada Pasal 18 perubahan ke 2 (dua) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan bagian dari Bab IV Undang-Undang Dasar 1945 Tentang Pemerintahan Daerah.

Ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah telah diatur dalam beberapa perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015, Undang-Undang No 9 Tahun 2015. Dijelaskan, bahwa penyelenggaraan

pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sistem otonomi daerah yang diberlakukan di Indonesia diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip. Prinsip-prinsip tersebut adalah : ¹⁾

1. Prinsip Demokrasi
2. Prinsip Pemerataan
3. Prinsip Keadilan
4. Prinsip Keistimewaan
5. Prinsip Kekhususan suatu daerah

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah harus mementingkan efisiensi dan efektivitas dalam berbagai aspek khususnya dalam pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pembagian jenis otonomi daerah pada saat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan undang-undang, dibagi menjadi satu jenis yakni terbagi atas daerah-daerah provinsi sebagai Daerah Tingkat I dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota sebagai Daerah Tingkat II.²⁾ Setelah terjadinya perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perincian pemerintahan daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan

¹⁾ Sarman dan Mochammad taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta:2011, hlm. 4.

²⁾ *Ibid.* hlm. 27.

Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah.

Otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah yang menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Sistem otonomi daerah memberikan ruang sebesar-besarnya kepada pemerintahan daerah untuk mampu memberdayakan daerahnya masing-masing, sehingga dalam hal ini pemerintah daerah mampu mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang ada di daerahnya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Otonomi daerah menimbulkan adanya suatu kebijakan yang di buat setiap daerah sebagai acuan hukum dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Pemerintahan Daerah dalam hal ini dengan wewenang dan tanggung jawab yang sudah dimiliki sebagai aparat birokrasi harus membuat suatu kebijakan yang baik mengingat pemerintahan daerah merupakan pemilik kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkatan daerah.

Peraturan Daerah yang dibuat pada suatu daerah seharusnya mampu mengakomodir kebutuhan masyarakat daerah disertai dengan memerhatikan

dampak jangka panjang dan pengawasan sehingga setiap kebijakan yang dibuat mampu di pertanggung jawabkan.

Secara umum pembentukan peraturan daerah yang baik harus dilandasi dengan kajian yang memadai terhadap hal-hal yang berhubungan dengan:³⁾

1. Urgensi dan tujuan pengaturan
2. Sasaran yang ingin diwujudkan
3. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur
4. Jangkauan serta arah pengaturan

Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah dan dilaksanakan oleh aparat birokrasi di Indonesia, tentunya harus dengan tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, sebagai salah satu dari tujuan pendirian negara Indonesia.

Usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warga negara ini secara umum dikenal sebagai pembangunan. Kemajuan yang dimaksud terutama adalah kemajuan material dalam hal ini kemajuan dalam bidang ekonomi.⁴⁾

Secara filosofis, pembangunan dapat diartikan sebagai “upaya yang sistematis dan berkesinambungan untuk menciptakan keadaan yang dapat

³⁾ Jazim Hamidi, dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka Karya, Jakarta:2011, hlm. 76.

⁴⁾ Arief Budiman, *Teori Pembangunan dunia ketiga*, Gramedia Pustaka utama, Jakarta:2000, hlm. 1.

menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi pencapaian aspirasi setiap warga yang paling humanistik”.⁵⁾

Kegiatan pembangunan ekonomi ini bukan hanya saja meningkatkan kesejahteraan warga negara, melainkan menimbulkan dampak negatif, salah satunya adalah lingkungan hidup.

Pembangunan yang sering kali dianggap berhasil akan tetapi nyatanya tidak memiliki daya kelestarian lingkungan hidup yang memadai. Akibatnya yang terjadi karena kurangnya daya kelestarian terhadap lingkungan hidup menjadi dampak lingkungan yang berkelanjutan. Kerusakan lingkungan akibat pembangunan di Indonesia inilah yang kemudian, harus menjadi bahan pertimbangan dalam setiap kebijakan yang dibuat baik oleh pemerintahan pusat atau daerah.

Konstitusi Indonesia telah mengatur terkait Peraturan Daerah dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam segi mekanisme pembentukannya perda hampir sama dengan undang-undang. Perbedaannya hanya dari segi lingkup teritorialnya berlaku peraturan tersebut.⁶⁾

⁵⁾ Ernan Rustiadi, Saefulhakim, Dyah R. Panuju, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta:2009, hlm. 119.

⁶⁾ Jazim Hamidi, dkk, Op.Cit. hlm.69.

Perencanaan yang baik dalam suatu pembentukan Peraturan maka akan menghasilkan peraturan yang baik pula. Adapun teknik perancangan Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi beberapa ketepatan.

Ketepatan tersebut adalah :⁷⁾

1. Ketepatan Struktur
2. Ketepatan Pertimbangan
3. Ketepatan Dasar Hukum
4. Ketepatan Bahasa
5. Ketepatan dalam pemakaian huruf dan tanda baca

Peraturan Daerah erat kaitannya dengan percepatan, pertumbuhan dan perkembangan di daerah-daerah dalam arti suatu peraturan daerah dibuat tidak boleh menghambat jalannya perkembangan yang terjadi di daerah.

Ilmu perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur mengenai undang-undang yang baik harus mencakup beberapa landasan didalamnya, yaitu :

- a. Landasan Filosofis
- b. Landasan Sosiologis
- c. Landasan Yuridis

⁷⁾Maria Farida Indarti S., *Ilmu Pembentukan Perundang-undangan Jilid 1*, Kanisius, Yogyakarta:2007, hlm. 252.

Ada pula pengatur ketentuan mengenai hirarki perundang-undangan bahwa tidak boleh suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang ada di atasnya.

Hal yang penting harus diperhatikan bahwa pada dewasa ini, membuat suatu kebijakan dengan jabatan dan wewenang yang dimiliki, seringkali cenderung gegabah tanpa melihat dampak yang akan terjadi di masa yang akan datang.

Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang di bentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur Provinsi (Pasal 1 angka 7 UU 12/2011).

Materi muatan Perda Provinsi berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 14 UU 12/2011).

Peraturan Daerah Provinsi dalam hal ini dapat diartikan sebagai jembatan dari sebuah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya berdasarkan hirarki perundang-undangan. Peraturan Daerah provinsi dalam hal ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya.

Mengingat fungsinya sebagai jembatan dari sebuah Perundang-undangan yang menyesuaikan dengan kearifan lokal yang ada didalamnya.

Dengan tujuan utama dari sebuah pembentukan perundang-undangan adalah menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.⁸⁾

Peraturan Gubernur Kalimantan tengah contohnya yang telah memberikan dampak yang menghambat perkembangan daerah bahkan merugikan banyak pihak bukan sekedar tingkat daerah tapi nasional.

Pemerintahan Daerah memperbolehkan pembukaan lahan dan pekarangan dengan cara pembakaran yang terang-terangan diatur dalam sebuah peraturan yang berbentuk Peraturan Gubernur, sedangkan sudah jelas bahwa pembakaran hutan dalam hal ini menyebabkan pencemaran terhadap lingkungan, bukan saja mengganggu dan merugikan masyarakat namun juga hal ini sudah melanggar ketentuan perundang-undangan lain.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis akan melakukan penelitian dengan menuangkan hasilnya dalam bentuk skripsi dengan judul :
“KONSEKUENSI HUKUM PASAL 1 PERATURAN GUBERNUR KALIMANTAN TENGAH NOMOR 15 TAHUN 2010 TENTANG PEDOMAN PEMBUKAAN LAHAN DAN PEKARANGAN BAGI MASYARAKAT KALIMANTAN TENGAH DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP”

⁸⁾ *Ibid*, hlm. 2.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimanakah regulasi nasional dan regulasi daerah Kalimantan Tengah mengatur kebakaran hutan dan lahan, khususnya dalam pelarangan pembakaran hutan ?
2. Apakah Konsekuensi Hukum tentang Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Pembukaan Lahan dan Pekarangan yang bertentangan dengan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui regulasi nasional dan regulasi daerah Kalimantan Tengah mengatur kebakaran hutan dan lahan, khususnya dalam pelarangan pembakaran hutan.
2. Untuk mengetahui Konsekuensi Hukum dari Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Pembukaan Lahan dan Pekarangan yang bertentangan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis

Secara teoritis manfaat penulisan skripsi ini adalah untuk memperkaya ilmu pengetahuan, menambah dan melengkapi perbendaharaan dan koleksi karya ilmiah serta memberikan kontribusi pemikiran yang

menyoroti dan membahas Peraturan Gubernur yang merupakan acuan hukum bagi penyelenggaraan otonomi daerah.

2. Secara Praktis

Hasil penulisan ini semoga bermanfaat bagi semua orang, terutama untuk peminat pada perkuliahan di fakultas hukum dan untuk sumbang pemikiran ilmiah hukum positif di Indonesia khusus hukum pemerintahan daerah. Hal ini tidak terlepas dari penempatan hukum tata negara sebagai unsur terpenting dalam sistem hukum Indonesia dimana salah satu ciri dari negara yang demokratis dengan menjunjung tinggi supremasi hukum (*supremacy of law*).

E. Kerangka Pemikiran

Negara merupakan suatu lembaga yang memiliki kekuasaan yang sangat besar di dalam sebuah masyarakat dan dapat memaksakan kehendaknya kepada warga negara atau kelompok yang ada di masyarakat. Kekuasaan negara yang besar ini diperoleh karena negara merupakan pelembagaan dari kepentingan umum.

Lawson, dengan mengutip Larson menyatakan bahwa negara adalah “sebuah konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sanksi hukumnya”. Sementara Calvert menyatakan negara adalah “komunitas yang diorganisir untuk suatu tujuan politik”.⁹⁾

⁹⁾ Calvert dalam Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 1996, hlm. 3

Membahas permasalahan dalam penelitian ini, penulis mempergunakan teori negara hukum sebagai teori dasarnya. Pertimbangannya selain Negara Indonesia adalah Negara Hukum (Pasal 1 ayat 3 UUD 1945), juga teori ini menjunjung tinggi adanya sistem hukum yang menjamin kepastian hukum dan melindungi terhadap hak-hak rakyat.

Tujuan yang hendak dicapai oleh negara Indonesia sebagai negara hukum adalah terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Penerapan konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia disesuaikan dengan kondisi bangsa Indonesia dan Pancasila merupakan tolak ukurnya. Dengan demikian, negara Indonesia adalah negara hukum berlandaskan Pancasila.

Bagir Manan mengemukakan bahwa ciri minimal dari negara yang berdasarkan atas hukum yaitu : ¹⁰⁾

- a. Semua tindakan harus berdasarkan atas hukum
- b. Ada ketentuan yang menjamin hak-hak dasar dan hak-hak lainnya
- c. Adanya kelembagaan yang bebas menilai perbuatan penguasa terhadap masyarakat
- d. Ada pembagian kekuasaan

Sri Soemantri Martosoeignjo, menjelaskan bahwa 4 (empat) unsur dari negara hukum adalah :¹¹⁾

- a. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan

¹⁰⁾ Bagir Manan, *Dasar-dasar Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945*, Makalah Univ.Padjaran, Bandung:1994, hlm. 19.

¹¹⁾Sri Soemantri Martosoeignjo, *Bunga Rampai Hukum Tatanegara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung:1992, hlm.29.

- b. Adanya jaminan atas hak-hak asasi manusia
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan

Negara Republik Indonesia yang terdiri atas beberapa pulau dan berbagai macam suku bangsa ini menyebabkan diberlakukannya asas desentralisasi. Hal ini berdampak juga dalam pengambilan suatu kebijakan dengan sistem desentralisasi ini menyebabkan kewenangan pemerintahan pusat menjadi berkurang dan memberi peluang sebesar-besarnya kepada pemerintahan provinsi, kabupaten/kota untuk mampu mengembangkan diri dalam segi pemerintahan sehingga mampu bersaing dengan yang lain.

Menurut Amrah uslimin, asas desentralisasi ini dikenal juga dengan istilah desentralisasi teritorial atau pola pembagian kewenangan secara vertikal dalam negara kesatuan.¹²⁾

Terdapat beberapa pemaknaan asas desentralisasi dari masing-masing pakar yaitu :¹³⁾

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan dan kewenangan
- b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pencemaran, dan pembagian kekuasaan dan kewenangan, serta
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan pemerintahan

Pemerintahan Daerah mempunyai hak otonomi dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya melakukan berbagai tindakan hukum

¹²⁾ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Jakarta:1978, hlm.15.

¹³⁾ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah dalam Kajian Politik dan Hukum*, hlm. 89-91.

baik yang terikat atas kaidah-kaidah hukum materiil maupun formal. Mengenai Kaidah hukum materiil yang memberikan wewenang dan membatasi tindakan-tindakan pemerintah adalah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi negara.¹⁴⁾

Pendapat Sjachan Basah tentang hakikat Hukum Administrasi yakni hukum yang memungkinkan administrasi negara(pemerintah) menjalankan fungsinya dan melindungi warga terhadap sikap dan tindakan administrasi negara itu sendiri.¹⁵⁾

Hukum administrasi dalam hal ini mewujudkan dari Hukum Tata Negara. Hukum Tata Negara dikemukakan sebagai wewenang dari administrasi negara melakukan berbagai kebijaksanaan dan tindakan, baik dalam membuat peraturan maupun dalam rangka menyelesaikan peristiwa konkret berupa pemberian keputusan yang sering disebut dengan ketetapan.¹⁶⁾

Dikaji dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, Philipus M. Hadjon membedakannya atas 3 (tiga) cara, yakni :¹⁷⁾

a. Atribusi

Merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada Undang-Undang dalam arti materiil.

¹⁴⁾ I Made Arya Utama, *Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan*, Pustaka Sutra, Bandung : 2008, hlm. 21.

¹⁵⁾ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, hlm. 4.

¹⁶⁾ I Gde Pantja Astawa, *Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Penerbit UII Pers, Yogyakarta:2001. hlm. 302.

¹⁷⁾ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan*, Pro justitia, Surabaya:1998, hlm. 91.

b. Delegasi

Merupakan penyerahan kewenangan untuk membuat suatu keputusan oleh pejabat pemerintah kepada pihak lain.

c. Perizinan

Merupakan salah satu wujud keputusan pemerintah yang paling banyak dipergunakan dalam Hukum Administrasi untuk mempengaruhi dan mengendalikan tindakan masyarakat.

Secara sederhana, suatu kebijakan (peraturan) adalah sebuah produk politik yang mana sebuah kebijakan juga sebagai bentuk dari otonomi. Dengan demikian sudah tentu setiap pemerintah daerah akan mempunyai suatu kebijakan yang berbeda-beda sesuai dengan kondisi dan fakta yang ada di lingkungan masing-masing namun tidak terlepas dari prosedural yang harus di lakukan saat pembuatan peraturan.

Pelaksanaan tugasnya pemerintah mengambil tindakan-tindakan pemerintah baik dalam segi hukum publik maupun privat. Adapun perbuatan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah yang sifatnya bersegi satu yang dilakukan berdasarkan kekuasaannya yang istimewa yaitu keputusan/kebijakan. Dalam keputusan ini ada yang mengatur hubungan antar organ pemerintah (*intern*) adapula yang mengatur pemerintah dengan pihak lain (*ekstern*). Hukum administrasi merupakan keputusan ekstern mengingat menimbulkan manfaat dan bahkan bisa pula merugikan bagi masyarakat.

Keputusan yang dibuat pemerintah lebih menjabarkan suatu ketentuan yang ada di pemerintahan pusat maupun daerah yang masih bersifat umum. Soewarno Handayaniingrat menyatakan tindakan pemerintah membuat

keputusan tersebut sebagai “tugas pelaksanaan” yang salah satunya berupa “pengendalian izin dalam rangka pengendalian dan ketertiban masyarakat dibidang politik, ekonomi, dan sosial budaya, serta keamanan”.¹⁸⁾ Oleh karena itu maka kewenangan menetapkan keputusan akan ditemukan pada penyelenggaraan pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah.

Hukum Lingkungan contohnya merupakan sebuah cabang dari disiplin ilmu hukum yang berkaitan dengan pengaturan hukum terhadap perilaku atau kegiatan-kegiatan subjek hukum dalam pemanfaatan dan perlindungan manusia dari dampak negatif yang timbul akibat pemanfaatan sumber daya alam.

Pemerintah berdasarkan Teori Paternalisme dalam pengembangan Hukum Lingkungan memainkan perannya sebagai bapak atau orang tua selaku pembimbing anaknya. Diperlukannya kehadiran berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak saja merugikan dirinya tetapi juga masyarakat keseluruhan, serta untuk mengubah atau mengarahkan kesukaan warga demi kebaikan masyarakat secara keseluruhan.¹⁹⁾

Perlu diperhatikan dalam hal ini bukan hanya Teori Paternalisme saja yang harus menjadi acuan, namun harus juga diingat bahwa dalam pengembangan hukum lingkungan terdapat Teori Nilai Kebijakan Publik yang sangat penting kaitannya dalam pembentukan suatu Perundang-undangan.

¹⁸⁾ Soewarno Handyaningrat dalam E.Utrecht, *Pengantar Hukum Indonesia*, Penerbit universitas, Jakarta : 1966, hlm.68.

¹⁹⁾ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta:2015, hlm.34.

Teori Nilai Publik menjelaskan, bahwa pertukaran pandangan atau musyawarah mufakat diantara berbagai pemangku kepentingan dapat menjadi dasar bagi pembuatan keputusan yang rasional.

Menurut Teori Nilai Kebijakan Publik, pemangku kepentingan dalam proses legislasi harus mampu mengatasi benturan dengan cara menempatkan kepentingan bersama diatas kepentingan konstituen mereka.²⁰⁾

Menurut Teori Material oleh Leopold Pospisil menjelaskan bahwa produk hukum yang dibuat oleh penguasa (*made in authority*) memiliki kekurangan yang bersifat statis dan objektivitas keadilan yang sulit terwujud, padahal salah satu tujuan adalah mencapai keadilan.²¹⁾

F. Metode Penelitian

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

Metode pendekatan yang digunakan dalam pembahasan ini adalah metode yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang menekankan pada

²⁰⁾ *Ibid*, hlm. 35

²¹⁾ <http://lutupimajidi.blogspot.co.id/2014/12/konsekuensi-yuridis-suatu-produk-hukum.html?m=1e> diakses tanggal 29 Juni 2016 pukul 10.20

ilmu hukum dan melakukan inventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan efektifitas peraturan perundang-undangan.²²⁾

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang relevan.²³⁾

3. Tahap Penelitian

Penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*Library Reserch*) yaitu menghimpun data sekunder yang merupakan bahan hukum primer, bahan 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, misalnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 3 Tahun 2000 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²²⁾ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.13.

²³⁾ Amirudin dan Zaenal Hasikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada Jakarta, 2006, hlm.25

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

Sesuai dengan tahap penelitian di atas, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen untuk mendapatkan data sekunder. Studi dokumen yaitu dengan meneliti beberapa dokumen hukum, pengumpulan bahan hukum dari media cetak, media elektronik serta memakai metode sistematis, yakni pengumpulan bahan peraturan perundang-undangan untuk mencari kaitan rumusan suatu konsep hukum atau proposisi hukum yang erat kaitannya dengan Konsekuensi Hukum terhadap suatu Peraturan Perundang-undangan.

5. Metode Analisis

Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dengan metode analisis normatif kualitatif. Normatif berarti bahwa data

dianalisis berdasarkan peraturan-peraturan yang relevan sebagai hukum positif. Sedangkan kualitatif merupakan analisis data tanpa mempergunakan rumus dan angka.²⁴⁾

G. Sistematika Penulisan

- BAB I** Bab ini penulis menguraikan tentang latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB II** Bab ini penulis menguraikan tentang pengertian-pengertian yang melandasi penelitian hukum. Pada bab ini dibahas menurut pendapat para ahli mengenai Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah. Serta perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- BAB III** Bab ini penulis menguraikan tentang Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 tahun 2010 Tentang Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah dan menguraikan tentang tugas dan wewenang pemerintah dan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, beserta contoh kasus yang menjadi permasalahan.

²⁴⁾ *Ibid.* hlm. 167.

BAB IV Bab ini penulis menganalisis berdasarkan identifikasi masalah mengenai Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Peraturan Gubernur No. 52 Tahun 2008 Tentang Pembukaan Lahan dan Pekarangan Ditinjau dari UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan mencoba untuk menjawab konsekuensi hukum atas Peraturan Gubernur Nomor 15 tahun 2010 Tentang Pembukaan Lahan dan Pekarangan.

BAB V Bab ini penulis menguraikan secara singkat tentang kesimpulan akhir dari permasalahan dan jawaban atas rumusan permasalahan dan diakhiri dengan saran-saran yang didasarkan atas hasil keseluruhan penelitian.

BAB II

**KETENTUAN UMUM MENGENAI PEMBUKAAN LAHAN DAN
PEKARANGAN SERTA PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN
LINGKUNGAN HIDUP**

A. Pengertian Pemerintahan Daerah

1. Pemerintahan Daerah

Secara etimologis kata pemerintahan berasal dari kata perintah, yang dapat diartikan sebagai berikut :

- a. Melakukan pekerjaan menyuruh/ perkataan yang menyuruh melakukan sesuatu.
- b. Badan yang melakukan kekuasaan memerintah/ kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan negara tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet termasuk pemerintahan)
- c. Perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut. Dari pengertian tersebut terdapat perbedaan antara pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintah dapat diartikan sebagai kekuasaan memerintah suatu negara, sedangkan pemerintahan sebagai perbuatan atau cara dalam memerintah.²⁵⁾

Beberapa pendapat para ahli mengenai pengertian pemerintahan, yaitu : ²⁶⁾

• *Menurut Wilson (1903:572)*

Pemerintah adalah kekuatan pengorganisasian, tidak selalu dikaitkan dengan organisasi angkatan bersenjata, tapi dua atau sekelompok orang dari berbagai kelompok masyarakat yang diselenggarakan oleh sebuah organisasi untuk mewujudkan tujuan dan sasaran dengan mereka, dengan hal-hal yang memberikan perhatian urusan publik publik.

²⁵⁾ slideshare.net/nurulrp/pengertian-pemerintahan-pusat-dan-pemerintahan-daerah?related=2 diakses tanggal 20 juli 2016 pukul 12.26

²⁶⁾ <http://www.gurupendidikan.com/11-pengertian-pemerintah-menurut-para-ahli/> diakses tanggal 20 juli 2016 pukul 17.37

- *Menurut Apter (1965:84)*
Pemerintah yang merupakan anggota yang paling umum memiliki tanggung jawab khusus untuk memelihara sistem yang mencakup rentang tersebut, itu adalah bagian dan monopoli praktis kekuasaan koersif.
- *R. Mac. Iver*
Penjelasan pengertian pemerintah sebagai organisasi orang-orang yang memiliki kekuasaan, bagaimana orang bisa diatur. Sementara pemerintah mendefinisikan Apter adalah anggota satuan paling umum yang memiliki (a) tanggung jawab khusus untuk memelihara sistem yang mencakup rentang; (b) monopoli praktis kekuasaan koersif.

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia pada perubahan ke 2 (dua) menyatakan jelas mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Pasal .18 ayat (1) berbunyi : Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten atau kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang.

Pasal 18 ayat (5) menyebutkan bahwa : Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintah kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Beberapa pendapat para ahli mengenai otonomi daerah, yaitu:²⁷⁾

- Menurut F. Sugeng Istianto
Otonomi daerah adalah hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

²⁷⁾ *Ibid*

- Menurut Ateng Syarifuddin
Otonomi daerah adalah kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan melainkan kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan.
- *Menurut Syarif Saleh*
Otonomi daerah adalah hak mengatur dan memerintah daerah sendiri dimana hak tersebut merupakan hak yang diperoleh dari pemerintah pusat.
- Menurut Benyamin Hoesein
Otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu Negara secara informal berada di luar pemerintah pusat.
- Menurut Philip Mahwood
Otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sendiri dimana keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber material yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda.

Menurut Undang- Undang No. 23 Tahun 2014 Pemerintahan pusat adalah presiden republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara republik Indonesia yang dibantu oleh wakil presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pengertian pemerintahan daerah itu sendiri adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas- luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud diatur dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Di daerah terdapat 3 (tiga) pemimpin otonom untuk menjalankan roda pemerintahan yang bertanggung jawab kepada pemerintahan pusat. Di antaranya daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi. Daerah kabupaten/ kota selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/ walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten/ kota.

a. Asas Pelaksanaan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai urusan pemerintahan daerah. Urusan pemerintahan daerah yang dimaksud tadi terdiri dari :

1) Urusan pemerintahan *absolute*

Urusan pemerintahan *absolut* adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Urusan pemerintahan absolut meliputi:

- politik luar negeri
- pertahanan
- keamanan
- yustisi
- moneter dan fiskal nasional
- agama

2) Urusan pemerintah konkuren

Usuran pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, Daerah kabupaten/kota dan menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah serta didasarkan pada beberapa prinsip yaitu:

- akuntabilitas,
- efisiensi,
- eksternalitas,
- serta kepentingan strategis nasional.

Usuran pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

- a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial.
- b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipi, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistic, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan

kearsipan. Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

3) Urusan pemerintah umum

Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dibantu oleh Instansi Vertikal.

Pelaksanaan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Urusan pemerintahan umum meliputi:

- Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa
- Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional
- Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
- Koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila
- Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Selain urusan pemerintahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka diatur juga mengenai asas pelaksanaan pemerintahan daerah berdasarkan pada beberapa urusan pemerintahan daerah yang dijelaskan. Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas:

- Asas kepastian hukum
- Asas tertib penyelenggaraan negara
- Asas kepentingan umum
- Asas keterbukaan
- Asas proporsionalitas
- Asas profesionalitas
- Asas akuntabilitas
- Asas efisiensi
- Asas efektivitas
- Asas keadilan

Penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan asas dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom daerah.

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom melaksanakan sebagai urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagai usaha pemerintah yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintah umum.

b. Pengertian kepala daerah

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah wali kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa sebuah Pemerintah Daerah memiliki seorang Kepala Daerah yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah untuk Provinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah untuk Kabupaten disebut dengan Bupati, dan Kepala Daerah untuk Kota disebut Walikota.

Masa Jabatan Kepala daerah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Berikut dijelaskan Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tugas Kepala Daerah adalah sebagai berikut :

- memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat
- menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD
- menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD
- mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah
- melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berikut kewenangan Kepala Daerah :

- mengajukan rancangan Perda
- menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah
- mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat
- melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewajiban kepala daerah selain yang dimaksud diatas juga wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang akan dibahas pada tulisan selanjutnya. Pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai hak protokoler dan hak keuangan. Hak keuangan meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan, dan tunjangan lain. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang dikenai sanksi pemberhentian sementara tidak mendapatkan hak protokoler serta hanya diberikan hak keuangan berupa gaji pokok, tunjangan anak, dan tunjangan istri/suami.²⁸⁾

2. Tugas gubernur sebagai wakil pemerintahan

Gubernur yang karena kedudukannya juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan sebagaimana hal tersebut gubernur bertanggung jawab kepada presiden.²⁹⁾ Yang dimaksud dengan wilayah provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ketentuan ini adalah wilayah administrasi yang merupakan wilayah kerja perangkat pemerintah termasuk gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah.

²⁸⁾ <http://pemerintah.net/tugas-wewenang-kewajiban-dan-hak-kepala-daerah-dan-wakil-kepala-daerah/> diakses tanggal 07 juli 2016

²⁹⁾ Sarman dan Mochammad taufik Makarao, *Op.cit.* hlm. 119.

Posisi Gubernur yang memiliki *dual functions* tersebut merupakan ketentuan yang berfungsi untuk membatasi konsep otonomi luas yang dapat berpotensi terjadinya disintegrasi bangsa. Daerah-daerah yang diberikan kebebasan otonomi dapat mendorong terjadinya proses pemisahan diri dari negara kesatuan, sehingga Pemerintah Pusat memandang penting adanya sentralisasi pengaturan, kebijakan dan lain-lain untuk menjamin alokasi yang adil atau merata bagi semua daerah yang mempunyai sumber daya terbatas.

Gubernur sebagai Kepala Daerah ditingkat Provinsi mempunyai tugas dan wewenang seperti yang diatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Tugas gubernur tersebut antara lain meliputi (Pasal 65 ayat 1) :

- (1) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- (2) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- (3) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- (4) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- (5) mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- (6) mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- (7) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 65 ayat (2) juga telah menetapkan wewenang gubernur sebagai kepala daerah Provinsi dalam melaksanakan tugas-tugas antara lain:

- (1) mengajukan rancangan Perda;
- (2) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- (3) menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- (4) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- (5) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Presiden dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan dibantu oleh gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat. Tugas gubernur dalam hal ini, yaitu :

- Mengoordinasikan pembinaan dan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota
- Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota
- Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya
- Melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggung jawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah
- Melakukan pengawasan terhadap perda kabupaten/kota
- Melaksanakan tugas sesuai dengan ketentuan perundang-undangan

Gubernur sebagai pembantu presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan mewakili pemerintah pusat mempunyai wewenang dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan, yaitu :

- Membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota
- Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah
- Menyelsaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintah antar daerah

- Memberi persetujuan terhadap rancangan perda tentang pembentukan, penyusunan perangkat daerah
- Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Gubernur bukanlah atasan bupati atau wali kota, namun hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, di mana masing-masing pemerintahan daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.³⁰⁾

B. Pengertian Peraturan Daerah

1. Peraturan Daerah

Peraturan daerah merupakan hasil kerja sama antar pihak Legislatif daerah (DPRD) dengan Eksekutif (Kepala Daerah) yang di dalamnya mengatur kepentingan umum yang ada di daerah bersangkutan. Keputusan Kepala Daerah adalah suatu bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah (Bupati dan Walikota).

- Menurut Irawan Sujito (1983:3) bahwa :³¹⁾

“Pada hakikatnya baik keputusan maupun peraturan dan peraturan daerah itu adalah keputusan dalam arti luas yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang menetapkannya, sebab ketiganya merupakan perwujudan kehendak penguasa tersebut harus mengambil keputusan.”

³⁰⁾ *Ibid*

³¹⁾ Jazim Hamidi, dkk. *Loc.cit*,

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut perda atau nama lain disebut dengan perda provinsi dan perda kabupaten. Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut dengan perkada adalah peraturan gubernur dan peraturan bupati/wali kota.

Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan kepala daerah. Memuat materi terkait penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas pembentukan dan materi muatan perda berpedoman pada ketentuan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

Jenis dan bentuk produk hukum daerah terdapat dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, pasal tersebut menyebutkan jenis dan bentuk produk hukum daerah terdiri atas:

1. Peraturan Daerah;
2. Peraturan Kepala Daerah;
3. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
4. Keputusan Kepala Daerah; dan
5. Instruksi Kepala Daerah.

Kepala Daerah dalam melaksanakan perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan perkada. Asas

pembentukan dan materi muatan berlaku secara *mutalis mutandis* dengan perda.³²⁾

2. Peraturan Gubernur

Peraturan gubernur dibuat dan di rancang oleh Gubernur atas dasar otoritas gubernur sebagai kepala daerah diwilayah tersebut. Hal-hal yang menjadikan perubahan antara peraturan daerah dan peraturan gubernur adalah:

- a. Terletak pada otoritas pembentukan
- b. Mekanisme pembuatan perundang-undangan

3. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan, dalam konteks negara Indonesia, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang mengikat secara umum. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.³³⁾ Sedangkan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

³²⁾ *Ibid.* hlm. 71.

³³⁾ Maria Farida Indarti S. Op.Cit. hlm. 10

Hierarki maksudnya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hukum yang mempunyai sifat dinamis, tentu berpengaruh pada perundang-undangan yang ada di Indonesia. Penulis dalam hal ini menganggap perlu adanya runtutan perubahan-perubahan yang terjadi pada tata urutan perundang-undangan Indonesia sebelum mengulas tata urutan perundang-undangan yang terantum dalam UU No. 12 Tahun 2011.

A) Tap MPRS NO. XX/MPRS/1996 tentang Memorandum DPR-GR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia. Urutannya yaitu :

- 1) UUD 1945;
- 2) Ketetapan MPR;
- 3) UU;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Keputusan Presiden;
- 6) Peraturan Pelaksana yang terdiri dari :

Peraturan Menteri dan Instruksi Menteri Ketentuan dalam Tap MPR ini sudah tidak berlaku.

B) Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Undang-Undang.

Berdasarkan ketetapan MPR tersebut, tata urutan peraturan perundang-undangan RI yaitu :

- 1) UUD 1945;
- 2) Tap MPR;

- 3) UU;
- 4) Peraturan pemerintah pengganti UU;
- 5) Peraturan Pemerintah;
- 6) Keputusan Presiden;
- 7) Peraturan Daerah;

Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini. Ketentuan dalam Tap MPR ini sudah tidak berlaku.

- C) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan ini, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut :

- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) UU/Perppu;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah.

Ketentuan dalam Undang-Undang ini sudah tidak berlaku.

D) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut :

- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan MPR;
- 3) UU/Perppu;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah Provinsi;
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan azas "*lexsuperiori derogate lexinferiori*" yang maknanya hukum yang unggul mengabaikan atau mengesampingkan hukum yang lebih rendah. Penulis merasa harus memberikan penjelasan mengenai tata urutan perundang-undangan di Indonesia.

Definisi :

- 1) Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
- 2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah hukum dasar (konstitusi) yang tertulis yang merupakan peraturan negara tertinggi dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan nasional.
- 3) Ketetapan MPR merupakan putusan MPR yang ditetapkan dalam sidang MPR, yang terdiri dari 2 (dua) macam yaitu :
 - Ketetapan yaitu putusan MPR yang mengikat baik ke dalam atau keluar majelis;
 - Keputusan yaitu putusan MPR yang mengikat ke dalam majelis saja.
- 4) Undang-Undang (UU) adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan Persetujuan bersama Presiden.

- 5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan :
 - Perppu diajukan ke DPR dalam persidangan berikut;
 - DPR dapat menerima/menolak Perppu tanpa melakukan perubahan;
 - Bila disetujui oleh DPR, Perppu ditetapkan menjadi Undang-Undang;
 - Bila ditolak oleh DPR, Perppu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- 6) Peraturan Pemerintah (PP) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- 7) Peraturan Presiden (Perpres) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- 8) Peraturan Daerah (Perda) Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur.
- 9) Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati/Walikota.

Pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mempunyai pengertian pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Setiap negara dalam menjalankan pemerintahan pasti harus memiliki acuan atau tolak ukur dalam menjalani roda pemerintahan. Hierarki norma hukum dalam suatu negara, terdiri atas :

- norma fundamental negara
- aturan dasar atau aturan pokok
- undang-undang formal

- peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom.

2. Pengertian Pembukaan Lahan dan Pekarangan

Lahan adalah suatu hamparan ekosistem daratan baik jenis lahan kering atau lahan basah yang peruntukannya dapat untuk pengusahaan sawah, lading, kebun bagi masyarakat. Pekarangan adalah sebidang tanah darat yang terletak langsung disekitar rumah tinggal dan jelas batas-batasnya yang masih memiliki hubungan pemilikan dan/atau fungsional sosial ekonomi.

Pembukaan lahan adalah kegiatan yang dilakukan mulai dari perencanaan tata ruang dan tata letak lahan sampai dengan pembukaan lahan secara fisik.³⁴⁾ Membuka lahan merupakan pekerjaan teknis yang mudah dilakukan, asalkan tersedianya peralatan dan sumber daya yang mudah dibutuhkan.

Seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk maka semakin meningkat pula kebutuhan akan lahan, baik untuk pemukiman maupun prasarana lainnya, maupun untuk lahan pangan dan lain sebagainya. Salah satu strategi untuk memenuhi kebutuhan akan lahan yang terus bertambah, hal tersebut adalah dengan membuka lahan-lahan baru. Oleh karena jumlah penduduk terus bertambah, maka kegiatan pembukaan lahan (*land clearing*) telah terjadi dan akan terus terjadi sepanjang kehidupan manusia di bumi dan baru berhenti setelah tidak ada lahan lagi yang akan dibuka

3. Pengertian Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

³⁴⁾ Takdir Rahmadi, *Loc.Cit.*

Undang-Undang menjadi perangkat hukum bagi kebijakan publik atau pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

1. Asas-asas dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan pada asas-asas sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, yakni :

- | | |
|----------------------------------|-----------------------------|
| a) Tanggung jawab negara | h) Ekoregion |
| b) Kelestarian dan keberlanjutan | i) Keanekaragaman hayati |
| c) Keserasian keseimbangan | j) Pencemaran membayar |
| d) Keterpaduan | k) Partisipasi |
| e) Manfaat | l) Kearifan local |
| f) Kehati-hatian | m) Tata kelola pemerintahan |
| g) Keadilan | n) Otonomi daerah |

Dalam Undang-undang ini pembuat telah mengadopsi prinsip-prinsip Deklarasi Rio, yang diselenggarakan PBB di Brasil tahun 1992.³⁵⁾

2. Ruang Lingkup Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Ruang lingkup merupakan sebuah batasan yang memudahkan dilaksanakannya peneitian atau penyelenggaraan sesuatu agar efektif dan efesien untuk mampu memisahkan aspek tertentu sebuah objek. Tanpa

³⁵⁾ *Ibid.*

adanya ruang lingkup yang jelas maka sesuatu penyelenggaraan tidak akan tepat dan beresiko mengalami bias.³⁶⁾

Ruang lingkup dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup meliputi :

- Pencemaran
- Pemanfaatan
- Pengendalian
- Pemeliharaan
- Pengawasan
- Penegakan hukum

3. Konsep Lingkungan Hidup

Konsep dasar dalam lingkungan hidup, terdiri atas 5 (lima), antara lain.³⁷⁾

- a. Lingkungan hidup adalah keseluruhan ruang yang ada di bumi terdiri dari tanah, air, udara, makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya.
 - b. Norma yang mendasari lingkungan hidup adalah norma sosial dan norma hukum.
 - c. Lingkungan hidup dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu:
 - Lingkungan alami
 - Lingkungan binaan
 - Lingkungan social budaya
 - d. Lingkungan hidup yang baik adalah lingkungan hidup yang masing-masing makhluk hidup dan komponen didalamnya dapat berinteraksi dengan baik.
 - e. Lingkungan hidup yang ada di bumi, baik mati maupun hidup, manusia dan alam mampu berhubungan secara timbal balik.
- ### 4. Larangan Pembakaran Hutan

Setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara pembakaran dengan maksud menghargai kearifan local yang ada ketentuan tentang hal ini dengan luas lahan maksimal 2 (dua) hektare.

³⁶⁾ Jazim Hamidi, dkk. *Op.Cit.* hlm. 133.

³⁷⁾ Takdir Rahmadi, *Op.Cit.* hlm. 51.