

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana dituangkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, yakni melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia.<sup>1</sup>

Dalam hal ini tanah menjadi sentral kegiatan mayoritas rakyat indonesia. Oleh karena itu pengaturan dan penataan bidang pertanahan baik yang menyangkut peraturan-peraturan pokok maupun teknis adalah sesuatu yang mutlak harus kita wujudkan bersama.<sup>2</sup> Seiring dengan berkembangnya jumlah penduduk, kebutuhan tanah akan terus meningkat, kebutuhan tersebut terkadang menimbulkan perselisihan kepentingan sehingga masalah pertanahan menjadi hal yang sering dihadapi oleh masyarakat.<sup>3</sup>

Peran pemerintah menjadi penting karena Indonesia yang merupakan (*welfare state*) negara kesejahteraan harus melakukan segalanya untuk mensejahterakan rakyatnya. Selain itu konsekuensi dari (*welfare state*) adalah negara bisa ikut campur dalam segala sendi kehidupan manusia termasuk di

---

<sup>1</sup>Helmi, 2012. *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 17

<sup>2</sup>Hasim Purba, *Sengketa Pertanahan dan Alternatif Pemecahan*, Cahaya Ilmu, hlm. 2

<sup>3</sup>Jimmy J. S. 2010. *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Transmedia Pustaka, Jakarta, hlm.

bidang pertanahan.<sup>4</sup> Dalam kehidupan sehari-hari, setiap individu sebagai subjek hukum tidak terlepas dari berbagai bentuk perizinan. Contohnya meliputi izin mendirikan bangunan, izin usaha, izin lingkungan, hingga izin mengemudi kendaraan, serta berbagai jenis perizinan lainnya.

Dalam konteks Hukum Administrasi, izin memegang peranan krusial sebagai alat dalam pengelolaan lingkungan hidup, terutama terkait dengan usaha dan aktivitas yang berhubungan dengan lingkungan.<sup>5</sup> Izin (*verguning*) merupakan persetujuan atau otorisasi yang diberikan oleh pemerintah untuk suatu tindakan tertentu yang biasanya memerlukan pengawasan khusus. Meskipun demikian, tindakan tersebut pada dasarnya tidak dianggap sebagai hal yang sepenuhnya tidak diinginkan atau dilarang.<sup>6</sup> Perizinan berfungsi sebagai instrumen pengendalian dalam penggunaan ruang dan menjadi salah satu alat vital dalam ranah hukum administrasi pemerintahan. Peran perizinan sangat strategis dalam menjamin bahwa pelaksanaan penataan ruang kota terlaksana sesuai dengan aturan yang tercantum dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Khususnya di wilayah sempadan sungai, sering ditemukan pemanfaatan lahan untuk kegiatan usaha seperti rumah makan terapung maupun pembangunan rumah tinggal yang melanggar ketentuan garis sempadan sungai. Praktik semacam ini berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap

---

<sup>4</sup>Angger S. P. & Erdha W. 2015. *Awas Jangan Membeli Tanah Sengketa*, Pustaka Yustisia, Jakarta, hlm. 2

<sup>5</sup>Zulkifli Aspan, 2021, *Amdal, Izin Lingkungan, Dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Mega Cakrawala, Yogyakarta, hlm 61

<sup>6</sup>Ridwan H.R. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 198

lingkungan hidup, termasuk meningkatkan risiko terjadinya banjir di kawasan tersebut. Definisi mengenai sungai dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai, yang menyatakan bahwa: “Sungai adalah alur wadah air alami dan/atau buatan berupa jaringan pengaliran air beserta air di dalamnya, mulai dari hulu sampai muara, dengan dibatasi kanan dan kiri oleh garis sempadan.”

Pada Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria membuat batasan yang tegas bahwa bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan hak penguasaan perseorangan diakui namun pemanfaatannya tidak bisa bertentangan dengan kepentingan masyarakat (berfungsi sosial), tetap dalam kerangka penggunaan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>7</sup>

Hak Pengelolaan pada dasarnya merupakan pemberian kewenangan yang berasal dari hak penguasaan negara atas tanah kepada instansi pemerintah atau badan hukum sebagai pemegang hak tersebut. Kewenangan ini meliputi perencanaan penggunaan tanah serta penunjukan badan hukum atau individu yang diberikan hak untuk memanfaatkan tanah tersebut melalui jenis hak tertentu, seperti hak guna bangunan, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>8</sup>

Hak Pengelolaan merupakan suatu bentuk pelimpahan hak penguasaan atas tanah yang secara eksklusif dimiliki oleh negara, yang memberikan

---

<sup>7</sup>Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004, hlm. 74

<sup>8</sup>Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 17 September 1998, Nomor 630.1-3433 tentang Agunan Sertifikat.

wewenang kepada pemegangnya untuk merencanakan penggunaan dan fungsi tanah tersebut, memanfaatkannya guna mendukung pelaksanaan tugasnya, serta menyerahkan sebagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga melalui pemberian hak pakai untuk jangka waktu tertentu, yaitu enam tahun. Selain itu, pemegang Hak Pengelolaan juga berwenang untuk menerima pemasukan berupa uang dan/atau uang wajib tahunan.<sup>9</sup>

Subyek Atau Pemegang Hak Pengelolaan Adalah Sebatas Pada Badan Hukum Pemerintah Baik Yang Bergerak Dalam Pelayanan Publik (Pemerintah) Atau Yang Bergerak Dalam Bidang Bisnis, Seperti Badan Usaha Milik Negara (Bumn)/Badan Usaha Milik Daerah (Bumd), Pt.Persero, Badan Hukum Swasta Tidak Mendapatkan Peluang Untuk Berperan Serta Sebagai Subyek Atau Pemegang Hak Pengelolaan.<sup>10</sup>

Pemegang Hak Pengelolaan memiliki kewenangan untuk mengalihkan sebagian tanah yang dikuasainya kepada pihak ketiga dalam bentuk hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai, yang harus disertai dengan sertifikat hak atas tanah sebagai bukti legalitas. Dengan demikian, pemegang Hak Pengelolaan memiliki dasar hukum yang kuat untuk membangun hubungan hukum dengan pihak ketiga. Kondisi ini menggambarkan bahwa Hak Pengelolaan memiliki sifat ganda, yaitu sebagai hak atas tanah yang bersifat privat, sekaligus merupakan manifestasi dari hak menguasai negara yang bersifat publik.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Yamin M. 2003. *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, hlm. 28.

<sup>10</sup>Ramelan E. 2006. "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999", *Jurnal Yurisprudensi Fakultas Hukum Universitas Surabaya*, hlm.196.

<sup>11</sup>Sitorus O. 1995. *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasa Media Utama, Jakarta, hlm. 94.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun dan pendaftaran tanah Pasal 52 ayat (1) menjelaskan “pada hakekatnya hak pakai yang diberikan untuk jangka waktu tertentu merupakan hak yang diberikan oleh pejabat yang berwenang yakni dengan pemberian, perpanjangan, dan pembaruan.” HPL bisa diperpanjang hingga 20-30 tahun.

Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah, disebutkan bahwa Bank Tanah diberi tanggung jawab pengelolaan khusus atas tanah dan didirikan sebagai badan hukum oleh pemerintah pusat. Lembaga ini berupaya mendukung berbagai tujuan, termasuk tujuan publik, sosial, pembangunan nasional, ekonomi, konsolidasi lahan, dan reformasi agraria. Secara keseluruhan, pengelolaan aset tanah milik negara berada di bawah otoritas Bank Tanah.

Pesatnya laju pembangunan seolah menjadi penghalang bagi keberlanjutan ekosistem lingkungan hidup di perkotaan. Kondisi tersebut menyebabkan lingkungan hidup mendapat tekanan yang cukup berat sehingga lahan kritis cenderung meningkat, penyusutan keanekaragaman hayati, kondisi pesisir mencemaskan, pencemaran tanah, air dan udara bertambah.<sup>12</sup> Kenyataan tersebut berdampak kepada sulitnya masyarakat di perkotaan mendapat lingkungan hidup yang bersih, sehat, dan nyaman.

Khususnya di kawasan sekitar sungai, sering ditemukan pemanfaatan lahan oleh masyarakat untuk kegiatan usaha maupun pembangunan perumahan

---

<sup>12</sup>Irwansyah, 2013, *Aspek Hukum Audit Lingkungan*, YAPMA, Jakarta, hlm. 11.

atau rumah tinggal yang berbatasan dengan garis sungai dimana hal tersebut melanggar ketentuan dari sempadan sungai. Praktik tersebut berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup, termasuk meningkatkan risiko banjir di wilayah terkait. Definisi mengenai sungai dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai.

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28 /PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau, yang selanjutnya disebutkan bahwa Menteri Pekerjaan Umum dan perumahan Rakyat mengatur lebih lanjut mengenai garis batas sungai secara horizontal. Secara spesifik, Pasal 1 angka (10) menyebutkan bahwa, “Garis sempadan sungai adalah garis maya di sebelah kiri dan kanan dasar sungai yang ditetapkan sebagai batas pengaman sungai”

Menurut Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Sempadan Sungai dan Danau memuat kriteria penetapan batas sungai dan danau memuat aturan sebagai berikut :

1. Sebagaimana yang sebutkan kriteria penetapan pada ayat (1), ditetapkan atas:
  - a. sungai tak bertepi dalam wilayah perkotaan
  - b. sungai tak bertepi di luar wilayah perkotaan
  - c. sungai tanggul dalam wilayah perkotaan
  - d. sungai tanggul di luar wilayah perkotaan

- e. sungai yang dipengaruhi pasang surut air laut, dan
- f. mata air.

Selanjutnya, definisi bantaran sungai pada Pasal 1 angka (9) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 Tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai Dan Garis Sempadan Danau memuat aturan bahwa, “Bantaran sungai adalah ruang antara tepi palung sungai dan kaki tanggul sebelah dalam yang terletak di kiri dan/atau kanan palung sungai”.

Perairan sungai memegang peranan penting yang sangat krusial dalam menopang keberlangsungan hidup berbagai makhluk hidup.<sup>13</sup> Hubungan antara masyarakat dan lingkungan berlangsung secara saling memengaruhi; perilaku masyarakat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan sekitar, sementara kondisi lingkungan juga mengalami perubahan sebagai dampak dari perilaku masyarakat terhadapnya. Peningkatan jumlah penduduk, berkurangnya daerah resapan air, serta meningkatnya pembangunan permukiman di sepanjang bantaran sungai telah menyebabkan penurunan kualitas air sungai secara signifikan.

Hak pakai, termasuk pelimpahannya melalui pengelolaan kepada lembaga otoritatif seperti departemen, instansi, atau pemerintah daerah, diberikan untuk keperluan pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing institusi tersebut. Sejumlah nomor peraturan perundang-undangan tambahan

---

<sup>13</sup>Suparjo, & Niti. M, 2009, “Kondisi Pencemaran Perairan Sungai Babon Semarang”, *Jurnal Saintek Perikanan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan*, Universitas Diponegoro, Vol. 4. No. 2. hlm. 38

juga memuat ketentuan terkait hal tersebut, seperti Peraturan Presiden Nomor dari tambahan Tahun 2021 tentang Bank Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah , Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Pemanfaatan sumber daya lahan di Indonesia, khususnya Hak Pengelolaan Lahan atau yang disingkat dengan (HPL), merupakan isu penting dalam pengelolaan lingkungan dan pembangunan wilayah. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan signifikan dalam pemberian izin terkait Hak Pengelolaan Lahan, yang memungkinkan berbagai aktivitas ekonomi dan pembangunan infrastruktur. Namun, dalam konteks kawasan sempadan sungai, pemberian izin ini harus mematuhi berbagai ketentuan perundang-undangan yang bertujuan menjaga kelestarian ekosistem sungai dan mencegah terjadinya kerusakan lingkungan.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Sempadan Sungai merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur sempadan sungai sebagai kawasan lindung yang berfungsi sebagai penyangga ekosistem perairan. Ketentuan ini menetapkan batas jarak yang harus dihormati dalam pemanfaatan lahan di sekitar sungai untuk melindungi kawasan sempadan dari aktivitas yang dapat merusak fungsi ekologis sungai, seperti penggundulan hutan, pencemaran air, dan erosi.

Pemerintah Daerah, yang memiliki kewenangan dalam tata kelola lahan, dihadapkan pada tantangan untuk menyeimbangkan antara kebutuhan pembangunan dan kewajiban untuk menjaga lingkungan. Dalam hal pemberian izin Hak Pengelolaan Lahan di kawasan sempadan sungai, Pemerintah Daerah perlu memastikan bahwa izin yang diberikan sejalan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah atau yang disingkat dengan (RTRW) dan mematuhi ketentuan jarak sempadan sungai yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Selain itu, koordinasi dengan instansi terkait, seperti Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, sangat diperlukan agar tidak terjadi pelanggaran yang dapat mengakibatkan degradasi lingkungan.

Berdasarkan pandangan Bagir Manan yang dikutip oleh Hanif Nurcholis, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945 bersifat desentralistik. Dengan kata lain, interaksi antara kedua entitas hukum tersebut diatur secara terdesentralisasi oleh undang-undang, sehingga bukan sekadar hubungan hirarkis antara pihak yang lebih tinggi dan pihak yang lebih rendah.

Dengan demikian, pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih bertujuan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk membatasi atau mengendalikan. Selanjutnya, menurut Victor M. Situmorang, pengawasan didefinisikan sebagai serangkaian upaya dan

tindakan yang dilakukan untuk menilai sejauh mana pelaksanaan tugas telah sesuai dengan ketentuan dan tujuan yang telah ditetapkan.<sup>14</sup>

Sempadan sungai merupakan zona penyangga yang berada di antara ekosistem perairan (sungai) dan daratan. Kawasan ini berfungsi sebagai kawasan lindung tepian sungai yang menyatu dengan ekosistem sungai itu sendiri. Sempadan sungai memegang peranan krusial, terutama sebagai penentu pola aliran sungai. Hal ini disebabkan oleh sifat daerah aliran sungai yang merupakan sistem dinamis dengan karakteristik khusus, yang dipengaruhi oleh aspek ruang, luas wilayah, bentuk, aksesibilitas, serta jalur alirannya. Oleh karena itu, penetapan sempadan sungai yang tepat sangat penting untuk menjaga kelestarian fungsi sungai secara berkelanjutan.<sup>15</sup>

Menurut Aminuddin Ilmar, istilah wewenang kerap disamakan dengan kekuasaan, namun keduanya sesungguhnya berbeda. Kata wewenang berasal dari bahasa Inggris *authority* dan bahasa Belanda *gezag*, sementara kekuasaan berasal dari bahasa Inggris *power* dan bahasa Belanda *macht*. Karena kedua istilah tersebut memiliki makna yang berbeda, penggunaannya harus dilakukan dengan hati-hati dan tepat. Wewenang yang melekat pada suatu jabatan memiliki sumber yang jelas, dan dalam konteks hukum administrasi, wewenang dapat diperoleh melalui mekanisme atribusi, delegasi, ataupun mandat.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>Makmur, 2011, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT. Rafika Aditama, Bandung, hlm. 176

<sup>15</sup>Djibrin, R. O. 2020, Tinjauan Yuridis Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Di Sempadan Sungai, *NOVUM: JURNAL HUKUM* Volume 7 Nomor 4. hlm. 103

<sup>16</sup>Budiono, H. 2007. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 58

Ketidakpatuhan terhadap ketentuan sempadan sungai sering kali menyebabkan permasalahan serius, seperti banjir, kerusakan ekosistem, dan hilangnya fungsi alami sungai sebagai sumber daya air yang penting. Oleh karena itu, kajian ini sangat relevan untuk menganalisis sejauh mana Pemerintah Daerah dapat menjalankan kewenangannya dalam pemberian izin pemanfaatan lahan di kawasan sempadan sungai tanpa mengabaikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.

Hak pengelolaan sebagai hak publik merupakan bagian dari hak penguasaan negara. Hak Pengelolaan Lahan merupakan hak administratif yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk mengatur dan mengelola tanah yang didelegasikan oleh negara. Hubungan antara pemegang Hak Pengelolaan Lahan dengan pihak ketiga sebagai mitra kerja didasarkan pada hak dan kewajiban masing-masing, serta tanggung jawab penuh terhadap peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum yang berlaku.

Hak Pengelolaan atas Tanah merupakan wujud utama dari hak penguasaan negara. Untuk mencegah hak penguasaan negara terus-menerus dipertanyakan sebagai hak yang paling luas, Hak Pengelolaan Lahan harus berperan lebih dominan dalam meningkatkan kesejahteraan ekonomi kelompok masyarakat yang lemah, yang memiliki keterbatasan akses dalam bidang politik, sosial, dan ekonomi.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Rahmi, R, 2010. Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Dan Realitas Pembangunan Indonesia. Volume 10 No 3. hlm 358

Pembangunan bangunan komersil dan usaha menyalah gunakan Hak Pengelolaan Lahan, yang mana kegunaan nya tertera dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Jambi Pasal 70 ayat (5) larangan mendirikan bangunan di sempadan sungai, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Pasal 1 angka (9) kawasan daerah aliran sungai mulai dari hulu sampai hilir untuk kepentingan pembangunan demi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat dengan tetap mempertahankan kelestarian ekosistem kawasan. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2011 tentang sungai Pasal 22 ayat (3).<sup>18</sup>

Sempadan sungai yang tertera maka pada studi kepustakaan akan menjawab solusi dari perizninan yang diberikan pemerintah daerah terkait hak pengelolaan lahan apakah tepat atau tidak, agar terjadinya kesuaian berdasarkan hukum yang berlaku, yang mana daerah sempadan sungai di peruntukkan untuk kepentingan publik. Sesuai dengan asas tata guna tanah secara perencanaan, pada dasarnya sempadan sungai bukanlah untuk kepentingan komersil semata, dan meraup keuntungan yang banyak, melainkan untuk kepentingan masyarakat banyak.

Permasalahan norma terkait kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian izin usaha pemanfaatan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) pada sempadan sungai mencakup beberapa aspek yang perlu dianalisis dalam

---

<sup>18</sup>Sumber yang dapat dipercaya untuk berlandasan Pengelolaan sempadan sungai hanya untuk kepentingan publik yang mana telah dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2011 dan juga Peraturan Mentri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 28/PRT/M/2015 Tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau.

konteks hukum yang ada. Pemerintah daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memiliki kewenangan untuk memberikan izin pemanfaatan lahan di wilayahnya. Undang-Undang Pasal 12 ayat (1) ini mengatur bahwa pemerintahan daerah memiliki kewenangan dalam menetapkan kebijakan terkait pengelolaan ruang wilayah, yang mencakup penggunaan lahan untuk berbagai tujuan, termasuk usaha. Namun, pada saat yang sama, kawasan sempadan sungai, sebagai bagian dari lingkungan hidup, dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 67 Undang-Undang tersebut menegaskan bahwa setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang dapat merusak lingkungan hidup, termasuk di kawasan sempadan sungai yang berfungsi menjaga kelestarian ekosistem dan mencegah bencana alam.

Pada saat pemerintah daerah memberikan izin usaha pemanfaatan Hak Pengelolaan Lahan di sempadan sungai, peraturan yang ada sering kali bertentangan atau tidak selaras antara satu dengan lainnya. Pasal 69 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengamanatkan bahwa pemerintah, baik pusat maupun daerah, wajib menjaga kelestarian lingkungan hidup, yang dalam hal ini mencakup kawasan sempadan sungai. Namun, ketidaksesuaian dalam pengelolaan lahan Hak Pengelolaan Lahan di sempadan sungai terjadi karena pemerintah daerah sering kali lebih mengutamakan aspek pembangunan dan ekonomi daerah tanpa mempertimbangkan dengan serius potensi kerusakan

lingkungan yang dapat timbul. Misalnya, meskipun dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dinyatakan bahwa pemanfaatan tanah negara harus dilakukan dengan memperhatikan kepentingan sosial dan perlindungan lingkungan, kenyataannya izin usaha sering diberikan tanpa kajian lingkungan yang memadai, sehingga dapat merusak sempadan sungai.

Di sisi lain tidak terdapat norma yang mengatur secara rinci tentang tata cara pengelolaan Hak Pengelolaan Lahan yang terletak di kawasan sempadan sungai. Meskipun ada aturan perlindungan lingkungan hidup yang mengharuskan setiap pemanfaatan lahan di kawasan rawan bencana atau lingkungan hidup dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), pengawasan terhadap pelaksanaan ini seringkali lemah. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengharuskan adanya AMDAL untuk usaha yang berpotensi merusak lingkungan, namun dalam praktiknya, pemerintah daerah tidak selalu mengimplementasikan ketentuan ini dengan maksimal. Hal ini menambah persoalan karena pemerintah daerah mungkin tidak memiliki keahlian atau kapasitas untuk mengevaluasi secara mendalam dampak lingkungan dari pemanfaatan Hak Pengelolaan Lahan di sempadan sungai.

Dalam analisis ini, terjadi konflik norma antara kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan izin usaha dan ketentuan perlindungan lingkungan yang mengatur sempadan sungai. Di satu sisi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola ruang dan memfasilitasi pembangunan ekonomi,

tetapi di sisi lain sempadan sungai harus dilindungi untuk menjaga ekosistem dan mencegah bencana alam. Kekaburan norma juga terjadi karena tidak adanya ketentuan yang jelas mengenai bagaimana seharusnya pemanfaatan HPL di kawasan sempadan sungai dapat dilakukan dengan tetap mempertimbangkan perlindungan lingkungan hidup. Regulasi yang ada tidak secara eksplisit mengatur prosedur yang harus diikuti pemerintah daerah ketika hendak memberikan izin usaha di kawasan sempadan sungai, yang menyebabkan ketidakpastian dan potensi penyalahgunaan kewenangan.

Secara keseluruhan, masalah ini mencerminkan adanya kekaburan norma dalam pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian izin usaha pemanfaatan Hak Pengelolaan Lahan pada sempadan sungai. Kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta ketidakjelasan dalam aturan yang mengatur penggunaan lahan di kawasan sempadan sungai, menyebabkan permasalahan yang lebih besar dalam menjaga keseimbangan antara pembangunan dan pelestarian lingkungan hidup.

Keberadaan Hak Pengelolaan Lahan sesungguhnya sangat menguntungkan berbagai pihak, namun ada permasalahan-permasalahan yang timbul akibat dari pemberian kekuasaan dan hak. Pada contohnya banyak berdiri bangunan komersil dan usaha yang berada pada sempadan sungai, yang kini terus tergerus yang di akibatkan oleh pembangunan yang terus dilakukan hingga bangunan tersebut di atas sungai, tentu ini berdampak buruk untuk sungai. Karena itu saya tertarik melakukan penelitian dengan judul **KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERIAN IZIN USAHA**

## **PEMANFAATAN HAK PENGELOLAAN LAHAN (HPL) PADA SEMPADAN SUNGAI**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin usaha atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL) di kawasan sempadan sungai?
2. Bagaimana konsep ideal pengaturan pemberian izin usaha atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL) di kawasan sempadan sungai dalam perspektif kepastian hukum.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah penelitian di atas, maka penulis dalam menjelaskan tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian Izin Usaha Pemanfaatan hak pengelolaan lahan (HPL) di Sempadan Sungai.
2. Untuk mengetahui Konsep ideal pengaturan Izin Usaha Pemanfaatan hak pengelolaan lahan (HPL) Sempadan Sungai Perspektif Kepastian Hukum.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan baik secara Teoritis maupun Praktis.

1. Untuk menambah pengetahuan dan wawasan tentang ilmu hukum pada umumnya dan hukum administrasi pada khususnya mengenai Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian Izin Usaha di Sempadan Sungai.
2. Secara praktis diharapkan dapat berguna dalam penentuan Klasifikasi Pemberian Izin Usaha di Sempadan Sungai oleh Pemerintah Daerah.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Untuk menghindari adanya salah penafsiran terhadap para pembaca, harus diketahui terlebih dahulu pengertian dari judul tersebut terutama kata-kata yang masih kabur pengertiannya untuk mengetahui kata yang ada dalam judul tersebut maka disini menjelaskan beberapa konsepsi yang berkaitan dengan penulisan ini yaitu sebagai berikut:

##### **1. Kewenangan Pemerintahan Daerah**

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kewenangan diartikan sebagai hak atau kekuasaan yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan maupun penyelenggara negara lainnya untuk mengambil tindakan dalam lingkup hukum publik.

Dalam sistem pemerintahan daerah, kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dapat timbul melalui mekanisme atribusi maupun delegasi. Kewenangan atribusi yang melekat pada pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya yang memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Ketentuan ini selaras dengan prinsip atribusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yang menegaskan bahwa atribusi kewenangan hanya dapat ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan pada tingkat dasar, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun kewenangan delegasi, berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, diberikan melalui instrumen hukum dalam bentuk peraturan pelaksana, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau Peraturan Daerah.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan administratif dalam pemberian izin Hak Pengelolaan Lahan yang mana daerah tersebut merupakan lahan milik pemerintah Provinsi ataupun Pemerintah Kota, sering kali banyak masyarakat kurang memperhatikan kewajiban menjaga kelestarian lingkungan, terutama di kawasan sempadan sungai.

Jenis-jenis hak atas tanah yang dikategorikan sebagai hak primer meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan di atas tanah milik negara, serta Hak Pakai atas tanah milik negara. Sementara itu, hak atas tanah yang termasuk dalam kategori sekunder mencakup Hak Guna Bangunan di atas tanah dengan status Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah dengan Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan di atas tanah berstatus Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, serta hak-hak lainnya seperti Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Adapun ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) merujuk pada Undang-Undang Pokok Agraria serta Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah.

## 2. Hak Pengelolaan Lahan (HPL)

Hak pengelolaan atas tanah merupakan suatu konsep hukum yang berkembang seiring dengan dinamika dan kemajuan suatu daerah. A.P. Parlindungan, seorang ahli hukum, menyatakan bahwa istilah "hak pengelolaan" berasal dari bahasa Belanda yaitu *beheersrecht*, yang diartikan sebagai hak penguasaan.<sup>19</sup> Istilah Hak Pengelolaan Lahan merupakan konsep yang relatif baru dan pertama kali diperkenalkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, yang telah berlaku sebelum diterapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dengan demikian, Hak Pengelolaan Lahan tidak termasuk dalam kategori hak atas tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria.

Menurut Boedi Harsono, Hak Pengelolaan Lahan sesungguhnya bukanlah hak atas tanah secara langsung, melainkan merupakan bagian dari hak penguasaan negara yang kewenangannya sebagian diberikan kepada pemegang hak tersebut. Meskipun Undang-Undang Pokok Agraria tidak

---

<sup>19</sup>A.P. Parlindungan. 1989. *HPL Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*. Mandar Maju: Bandung, hlm. 6

secara eksplisit menyebutkan istilah Hak Pengelolaan Lahan, konsep ini tersirat dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, yang menyatakan “Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.”.

Hak Pengelolaan muncul bukan berdasarkan undang-undang, melainkan didasarkan pada Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Eksistensi Hak Pengelolaan kemudian diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang menyatakan bahwa “Rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah Negara, dan Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Dalam implementasinya, Hak Pengelolaan Lahan dapat dilimpahkan kepada pihak lain, termasuk pemerintah daerah otonom maupun komunitas hukum adat, selama pelimpahan tersebut dianggap diperlukan serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan prinsip pelestarian lingkungan hidup.

Penjelasan mengenai Hak Pengelolaan Lahan juga tercantum dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999, khususnya pada Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.” Hak Pengelolaan yang diatur dalam Peraturan Menteri

Agraria ini menjadi dasar lahirnya hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Selain itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, pada Pasal 1 angka (3) disebutkan bahwa “Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan.”

Subyek dalam Hak Pengelolaan diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yaitu:

1. Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah Negara diberikan kepada:
  - a. Instansi Pemerintah Pusat;
  - b. Pemerintah Daerah;
  - c. Badan usaha milik negara/daerah;
  - d. Badan hukum milik negara/milik daerah;
  - e. Badan bank tanah;
  - f. Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat
2. Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat.

Hak Pengelolaan Lahan (HPL) timbul melalui dua mekanisme, yaitu melalui proses konversi dan melalui prosedur pemberian hak. Proses konversi merujuk pada pengajuan oleh pemegang penguasaan

tanah negara untuk mengubah status penguasaan tersebut menjadi Hak Pengelolaan. Sementara itu, dalam proses pemberian hak, Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) kepada pemohon sebagai bentuk penetapan resmi. SKPH tersebut selanjutnya wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat guna dicatat dalam buku tanah dan menjadi dasar penerbitan Sertifikat Hak Pengelolaan Lahan (HPL). Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, dijabarkan sejumlah kewenangan yang melekat pada pemegang Hak Pengelolaan Lahan, antara lain:

- a. Merencanakan penetapan fungsi, penggunaan, serta pemanfaatan tanah sesuai dengan ketentuan rencana tata ruang yang berlaku.
- b. Menggunakan dan memanfaatkan tanah Hak Pengelolaan secara keseluruhan atau sebagian, baik untuk kepentingan sendiri maupun melalui kerja sama dengan pihak lain.
- c. Menetapkan tarif dan/atau besaran uang wajib tahunan yang harus dibayarkan oleh pihak lain berdasarkan perjanjian yang telah disepakati.

### 3. Sempadan Sungai

Daerah aliran sungai (DAS) merupakan suatu kawasan daratan yang secara integral berhubungan dengan sungai utama beserta seluruh anak sungainya. Wilayah ini memiliki fungsi ekologis sebagai tempat

penampungan, penyimpanan, dan penyaluran air hujan secara alami menuju ke laut. Batas daratan dari DAS ditentukan oleh kondisi topografis yang membentuk pemisah aliran, sementara batas lautnya mencakup wilayah perairan yang masih mendapatkan pengaruh dari aktivitas di daratan.

Adapun sempadan sungai (*riparian zone*) adalah area penyangga yang berada di antara ekosistem perairan sungai dan ekosistem daratan. Zona ini umumnya ditumbuhi oleh berbagai jenis vegetasi, seperti rerumputan, semak, maupun pepohonan yang tersebar di sepanjang sisi kiri dan/atau kanan aliran sungai. Secara alami, sempadan sungai berperan sebagai zona transisi yang menghubungkan ekosistem daratan dengan ekosistem perairan, sekaligus mendukung stabilitas lingkungan di sekitarnya. Namun akibat kurangnya pemahaman mengenai pentingnya fungsi sempadan sungai, terutama di kawasan perkotaan, zona tersebut seringkali hilang karena didesak oleh pemanfaatan lahan untuk keperluan lain. Sempadan sungai yang memiliki lebar memadai serta didukung oleh keberadaan beragam tumbuhan (flora) dan hewan (fauna) mencerminkan tata guna lahan yang sehat di suatu wilayah. Keanekaragaman flora dan fauna tersebut merupakan aset penting dalam menjaga keanekaragaman hayati, yang sangat berperan dalam keberlanjutan kehidupan manusia dan lingkungan dalam jangka panjang.

Ketentuan mengenai garis sempadan sungai dan danau diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis

Sempadan Danau. Regulasi tersebut menetapkan batas minimum kawasan di sepanjang tepian sungai yang dilarang untuk dimanfaatkan secara bebas. Zona sempadan sungai memiliki peran strategis dalam pengelolaan sumber daya air, mitigasi risiko banjir, serta pelestarian keanekaragaman hayati.

Dalam kerangka konseptual ini, penelitian akan mengkaji bagaimana Pemerintah Daerah menggunakan kewenangannya dalam pemberian izin Hak Pengelolaan Lahan di sempadan sungai. Fokusnya adalah pada penerapan kebijakan dan pengawasan yang mengintegrasikan kepentingan pembangunan dengan perlindungan lingkungan, serta bagaimana koordinasi antar pemerintah dapat mencegah dampak negatif dari pemanfaatan lahan di kawasan sempadan sungai.

#### **F. Landasan Teoritis**

Dalam penulisan penelitian ini, akan membahas permasalahan hukum dengan kerangka teoritis yang mendukung penelitian ini yang berdasarkan fakta, didukung oleh perundang-undangan digunakan 3 teori diantaranya:

##### **1. Teori Kewenangan**

Menurut Bagir Manan, istilah wewenang dalam konteks hukum memiliki makna yang berbeda dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya mencerminkan hak untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Sementara itu, dalam kerangka hukum, wewenang mencakup tidak hanya

hak, tetapi juga kewajiban (*rechten en plichten*) yang melekat pada pelaksanaannya..<sup>20</sup> R.J.H.M Huisman menyatakan pendapat berikut ini:

Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga mekanisme utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan yang diperoleh melalui salah satu mekanisme tersebut menjadi tanggung jawab penuh dari pihak yang menerima kewenangan tersebut. Mekanisme ini memiliki karakteristik yang berbeda dengan pelimpahan kewenangan antar organ pemerintahan. Kewenangan yang bersifat atribusi umumnya ditetapkan melalui sistem pembagian kekuasaan negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif maupun mandatif merupakan hasil dari proses pelimpahan kewenangan oleh organ pemerintahan yang lebih tinggi atau berwenang.<sup>21</sup>

Sedangkan menurut P. Nicholai di dalam SF. Marbun disebutkan bahwa kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu.

---

<sup>20</sup>Ridwan HR. 2016. *Hukum Administrasi Negara*, Cet. Ke 12, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. hlm, 99.

<sup>21</sup>Rafly R. P. 2018. Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Perekonomian Di Desa Mahangiang Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro, *Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1. hlm, 3.

Pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mencerminkan adanya keterkaitan secara struktural maupun fungsional di antara kedua entitas pemerintahan tersebut.<sup>22</sup> Dalam konteks hubungan tersebut, terdapat empat aspek utama yang menjadi dasar interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yakni aspek kewenangan, aspek keuangan, aspek pengawasan, serta aspek struktural yang tercermin dalam susunan organisasi pemerintahan daerah.<sup>23</sup> Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang terdiri atas dua kategori, yaitu urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan yang bersifat pilihan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>24</sup>

Kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian izin HGU dan HPL didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Kewenangan ini bersifat atribusi karena diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan.

---

<sup>22</sup>Abdullah, A. 2016. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. *Jurnal Hukum Positum*, Vol. 1, No. 1. Hlm. 84

<sup>23</sup>*Ibid.*, hlm, 97.

<sup>24</sup>Sunarno, S. 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet. Keempat, Sinar Grafika, Jakarta. hlm, 35.

## 2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian berasal dari kata “pasti” yang berarti sesuatu yang sudah ditetapkan, tidak berubah, dan tidak dapat diganggu gugat. Menurut Gustav Radbruch, seorang filsuf hukum asal Jerman, terdapat tiga prinsip dasar dalam hukum yang sering dipandang sebagai tujuan utama hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.<sup>25</sup>

Dalam konteks perlindungan lingkungan hidup, negara telah menetapkan regulasi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Menurut pandangan Peter Mahmud Marzuki, keberadaan peraturan semacam ini, beserta penerapannya, memberikan dasar bagi terwujudnya kepastian hukum.<sup>26</sup>

Dengan demikian, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Dengan demikian, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia perlu dilakukan secara optimal dengan berlandaskan pada asas tanggung jawab negara, asas pembangunan berkelanjutan, serta asas keadilan. Dalam pelaksanaannya, pengelolaan lingkungan hidup juga harus mampu memberikan manfaat secara ekonomi, sosial, dan budaya. Prinsip-

---

<sup>25</sup>Ali, A. 2010. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence)*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta. hlm 288.

<sup>26</sup>Marzuki, P. M. 2020. *Pengantar Ilmu Hukum, Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta. hlm, 137.

prinsip yang harus dijunjung tinggi dalam pengelolaan tersebut meliputi prinsip kehati-hatian, prinsip demokratis, prinsip pelestarian lingkungan, asas desentralisasi, serta penghormatan dan pengakuan terhadap nilai-nilai kearifan lokal dan kearifan lingkungan.

Kepastian hukum dalam hal perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menjelaskan bahwa undang-undang ini mendayagunakan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata maupun hukum pidana.<sup>27</sup>

Dengan demikian, “Tujuan kepastian hukum yang mana menjamin agar para pencari keadilan dapat menggunakan suatu hukum yang pasti dan konkret serta objektif, tanpa adanya keterlibatan dari spekulasi-spekulasi ataupun pandangan yang subjektif”.<sup>28</sup> Perlindungan terhadap hak atas lingkungan hidup yang sehat telah diatur dalam Pasal 28H Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa setiap individu berhak untuk hidup sejahtera, baik secara lahir maupun batin, memiliki tempat tinggal, serta memperoleh lingkungan hidup yang layak dan sehat, termasuk hak atas akses terhadap pelayanan kesehatan. “Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa setiap warga negara berhak dan memperoleh jaminan konstitusi (constitutional

---

<sup>27</sup>Muhamad Sadi Is, 2020. Kepastian Hukum Terhadap Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Indonesia Kajian Putusan Nomor 24/Pdt.G/2015/PN.Plg, *Jurnal Yudisial*, Vol. 13, No. 3. hlm, 315.

<sup>28</sup>*Ibid.*, hlm, 318.

guaranteee) untuk hidup serta memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat untuk tumbuh dan berkembang”.<sup>29</sup>

Negara memunyai kewajiban untuk melayani setiap warga negara dan penduduk dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasarnya. Hal ini merupakan konsekuensi dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang diorganisir dalam bentuk republik, yang mengisyaratkan adanya amanat agar kesejahteraan untuk khalayak ramai (public) dapat diwujudkan. Kewajiban penyediaan layanan publik merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.<sup>30</sup>

alam rangka menegaskan hak dan kewajiban setiap warga negara maupun penduduk, serta peran pemerintah sebagai representasi negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan landasan berupa norma-norma hukum yang mengatur secara tegas dan jelas.<sup>31</sup>

### 3. Teori Tujuan Hukum

Teori tentang tujuan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch<sup>32</sup> mencakup tiga komponen utama, yakni keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Suatu sistem hukum dapat dikatakan telah mencapai tujuannya apabila ketiga elemen tersebut terpenuhi secara seimbang. Ketiga unsur tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling melengkapi dalam membentuk hukum yang ideal. Suatu hukum dianggap adil apabila memiliki unsur kepastian dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Sebaliknya, hukum memiliki kepastian hukum apabila

---

<sup>29</sup>Faiz, P. M. 2016. Perlindungan Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Konstitusi, Jurnal Konstitusi, Vol. 13, No. 4. hlm, 771.

<sup>30</sup>Luthfi J. Kurniawan, 2016. *Hukum Dan Kebijakan Publik, Perihal Negara, Masyarakat Sipil, Dan Kearifan Lokal Dalam Perspektif Politik Kesejahteraan*, Edisi Revisi, Setara Press, Malang. hlm, 166.

<sup>31</sup>*Ibid.*, hlm, 167.

<sup>32</sup>Gustav Radbruch adalah seorang ahli hukum dan filsuf hukum Jerman. Karya-karyanya tentang filsafat hukum, di antaranya yaitu “Rechtsphilosophie” atau Filsafat Hukum Tahun 1932 dan telah diterjemahkan dalam berbagai bahasa.

senantiasa menjunjung keadilan serta memberikan kemanfaatan. Demikian pula, suatu hukum baru dapat dikatakan bermanfaat apabila ia memenuhi asas keadilan dan kepastian hukum.<sup>33</sup>

Keadilan, sebagaimana termaktub di dalam Sila ke-lima Pancasila yang berbunyi keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagai falsafah bangsa Indonesia, Pancasila telah menjamin adanya keadilan bagi rakyat Indonesia tanpa terkecuali.<sup>34</sup> Sehingga hal ini senantiasa harus diwujudkan dalam berbagai aspek termasuk hukum Indonesia. Semangat untuk berkeadilan menjadi dasar dari setiap pembentukan dan penegakan hukum. Ketika hukum telah adil maka dengan sendirinya terciptalah kepastian hukum.

Kepastian hukum menjadi salah satu tujuan utama pembentukan hukum karena bertujuan untuk memastikan bahwa implementasinya dapat dilakukan secara tepat dan konsisten. Dalam konteks sistem hukum di Indonesia, prinsip ini ditegaskan secara eksplisit dalam konstitusi, yang menyatakan bahwa setiap individu berhak memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, serta kepastian hukum yang adil, dan berhak atas perlakuan yang setara di hadapan hukum. Jaminan negara terhadap kepastian hukum tersebut berkontribusi pada terciptanya sistem hukum yang bermanfaat bagi masyarakat.

---

<sup>33</sup>Dwisivimiar, I. “*Jurnal Ilmiah: Keadilan dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*”, hlm. 52.

<sup>34</sup>Cahyadi, A. & E. Fernando M. Manullang. 2007. *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Kencana, Jakarta. hlm. 45.

Aspek kemanfaatan hukum juga harus menjadi perhatian penting, mengingat masyarakat pada umumnya mengharapkan adanya manfaat nyata dari pelaksanaan dan penegakan hukum. Penegakan hukum seharusnya tidak menimbulkan keresahan atau ketidaknyamanan di tengah masyarakat. Namun, dalam praktiknya, perhatian terhadap hukum kerap kali hanya tertuju pada teks normatif dari peraturan perundang-undangan yang ada, yang tidak jarang bersifat tidak sempurna atau kurang merepresentasikan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan sinergi antara tiga elemen utama tujuan hukum (keadilan, kepastian, dan kemanfaatan) agar tercipta hukum yang proporsional dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat..<sup>35</sup>

#### Kesimpulan Landasan Teoritis:

Penelitian mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian izin Hak Pengelolaan Lahan di sempadan sungai didasarkan pada beberapa teori utama, seperti teori kewenangan, teori kepastian hukum, dan teori tujuan hukum. Keputusan pemerintah daerah harus berada dalam kerangka hukum yang jelas, mematuhi regulasi tata ruang, dan mempertimbangkan prinsip pembangunan berkelanjutan. Koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah juga menjadi kunci dalam mengelola kawasan sempadan sungai untuk menjaga kelestarian lingkungan serta meminimalisir dampak negatif dari pemanfaatan lahan.

---

<sup>35</sup>*Op.Cit.* Cahyadi, A. & E. Fernando M. Manullang, hlm. 47

### G. Originalitas Penulisan

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan, penulis menemukan sejumlah karya ilmiah terdahulu yang memiliki keterkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan topik yang diangkat dalam proposal tesis ini. Oleh karena itu, penulis akan memaparkan beberapa penelitian relevan yang telah dilakukan sebelumnya, serta menjelaskan persamaan dan perbedaan antara penelitian-penelitian tersebut dengan penelitian yang sedang disusun ini, antara lain:

| NO. | TESIS                                                                                                                                                               | PERSAMAAN                                             | PERBEDAAN                                                                                                                                                                                          |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Yosi Riski Nashiroh<br>dengan judul: <b>Kajian Yuridis Pemanfaatan Tanah di Bantaran Sungai (Studi Kasus di Kota Batam).</b><br>Mahasiswa Universitas Mataram 2020. | Membahas mengenai pemanfaatan tanah dibantaran sungai | fokus kajian antara penelitian dengan penelitian tersebut, yaitu peneliti mengkaji lebih Khusus mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian Izin Usaha pemanfaatan Hak Pengelolaan Lahan |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                               | di Sempadan Sungai.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2. | <p>Ramadan dengan judul:</p> <p><b>Analisis Penertiban Sertifikat Hak Guna Bangunan atas Tanah di Sempadan Sungai (Suatu Penelitian di Gampong Lam Ujung, Kabupaten Aceh Besar).</b></p> <p>Mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara 2021.</p> | <p>Membahas mengenai Hak Guna Bangunan (HGB) pada kawasan sempadan sungai</p> | <p>fokus kajian antara penelitian tersebut, yaitu peneliti mengkaji tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin usaha Pemanfaatan Hak Pengelolaan Lahan di Sempadan Sungai yang mana kebijakan yang diambil dalam pemberian Izin Usaha pemanfaatan Hak Pengelolaan Lahan di Sempadan Sungai masihlah terdapat Konflik norma dalam</p> |

|  |  |  |                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  | Peraturan<br>Pemerintah,<br>Peraturan Menteri<br>maupun Undang-<br>Undang yang<br>berlaku maupun<br>turunan peraturan<br>perundang-<br>undangan yang<br>berlaku di saat ini,<br>karna terdapat<br>Konflik Norma di<br>dalam peraturan<br>yang ada. |
|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## H. Metode Penelitian

Untuk memahami secara mendalam metode penelitian yang diterapkan dalam tesis ini, penulis akan menguraikan unsur-unsur berikut:

### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yaitu mengkaji konsep normatifnya atau peraturan Perundang-undangan. Sedangkan normatif yaitu mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek dengan meneliti data sekunder atau dengan studi kepustakaan. Bahan

hukum sekunder yang utama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis dan disertai hukum, dan jurnal-jurnal hukum. Di samping itu juga, kamus-kamus hukum, dan komentar komentar atas putusan pengadilan.

## 2. Pendekatan Penelitian

### a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Dimana pendekatan ini dilakukan dengan menelaah secara menyeluruh seluruh Undang-Undang yang relevan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Melalui pendekatan Undang-Undang, peneliti dapat mengevaluasi keselarasan serta konsistensi antara satu Undang-Undang dengan Undang-Undang lainnya dalam kerangka peraturan perundangundangan yang berlaku.

### b. Pendekatan konseptual (*Statute Approach*)

Pendekatan konseptual dilakukan dengan meneliti asas-asas hukum, teori-teori hukum, dan teori-teori Pertanggungjawaban pidana yang terkait dengan judul penelitian.

### c. Pendekatan kasus (*case approach*),

Pendekatan kasus dilakukan dengan menginventarisasi berbagai kasus hukum yang relevan, kemudian menganalisisnya untuk memperoleh pemahaman yang lebih dalam mengenai isu hukum yang menjadi fokus penelitian.

## 3. Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk memecahkan masalah dalam penelitian ini, dibutuhkan bahan hukum untuk ditemukan kaidah-kaidah hukum yang sesuai dengan

persoalan yang penulis teliti. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan - bahan hukum primer, yaitu bahan - bahan hukum yang mengikat secara langsung dalam objek penelitian ini berupa:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah.
5. Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Bank Tanah.

b. Bahan Hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan keterangan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum primer dapat berupa hasil penelitian yang berhubungan dengan penelitian, dapat berupa Jurnal, artikel-artikel, tulisan para ahli hukum dan lain sebagainya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum pelengkap yang berfungsi memberikan penjelasan atau interpretasi terhadap bahan

hukum primer dan sekunder. Contoh bahan hukum tersier meliputi Kamus Hukum yang membantu memperjelas makna istilah-istilah hukum dalam penelitian.

#### 4. Analisis Bahan Hukum

Dalam melakukan analisis bahan hukum, dilakukan langkah- langkah sebagai berikut:

- a. Menginterpretasi fakta hukum dan mengeliminasi hal - hal yang tidak berhubungan dengan isu hukum yang hendak dipecahkan.
- b. Menilai suatu perundang - undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas;
- c. Mengevaluasi suatu perundang - undangan yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.

#### I. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan Tesis ini terdiri dari 5 Bab dan dari bab- bab tersebut terbagi lagi dalam sub-sub dan selanjutnya sub-sub itu terbagi lagi menjadi bagian-bagian terkecil. Adapun isi dari Tesis ini adalah sebagai berikut:

**BAB I PENDAHULUAN** merupakan bab pertama yang menguraikan permasalahan yang melatarbelakangi Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Dan Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritis, Originalitas Penulisan, Metode Penelitian Dan Sistematika Penulisan.

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA** menjelaskan mengenai Konsep umum bagaimana pengaturan mengenai Hak pengelolaan

Lahan di Sempadan Sungai, sejarah lahirnya Hak pengelolaan Lahan.

**BAB III KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERIAN IZIN USAHA PEMANFAATAN HAK PENGELOLAAN LAHAN DI SEMPADAN SUNGAI** Bab ini adalah bab pembahasan menjawab Rumusan permasalahan pertama.

**BAB IV KONSEP IDEAL PENGATURAN IZIN USAHA PEMANFAATAN HAK PENGELOLAAN LAHAN (HPL) SEMPADAN SUNGAI PERSPEKTIF KEPASTIAN HUKUM** Bab ini adalah bab pembahasan menjawab rumusan permasalahan kedua.

**BAB V PENUTUP** Merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan dari apa yang telah diuraikan penulis