

**BAB II**

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERIAN IZIN  
USAHA PEMANFAATAN HAK PENGELOLAAN LAHAN (HPL)  
DI KAWASAN SEMPADAN SUNGAI**

**A. Kewenangan Pemerintah Daerah**

Kewenangan adalah kekuasaan yang bersifat formal, yakni kekuasaan yang bersumber dari otoritas legislatif melalui peraturan perundang-undangan, atau berasal dari otoritas administratif dalam struktur kekuasaan eksekutif. Kewenangan ini umumnya mencakup sejumlah wewenang tertentu yang memberikan otoritas untuk mengatur atau mengelola sekelompok orang atau suatu sektor dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>36</sup>

Dalam menjalankan fungsi pemerintahan, pemerintah memiliki kewenangan untuk bertindak yang harus selalu berlandaskan pada prinsip legalitas. Meskipun prinsip legalitas memiliki keterbatasan tertentu, asas ini tetap menjadi pilar utama dalam sistem negara hukum. Penerapan asas legalitas bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas setiap tindakan administratif yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, prinsip legalitas menjadi bagian esensial dari kewenangan, sehingga setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah memperoleh legitimasi hukum yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>36</sup>Atmosudirdjo, P. 1981. Hukum Administrasi Negara. Jakarta. Ghalia Indonesia. Hal. 78.

Kewenangan memiliki peranan yang sangat penting dalam kajian Hukum Tata Negara maupun Hukum Administrasi Negara. Sejalan dengan pandangan tersebut, H.D. Stout mengemukakan bahwa kewenangan merupakan suatu konsep yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang mencakup keseluruhan norma yang mengatur mengenai bagaimana kewenangan pemerintahan diperoleh dan dijalankan oleh subjek hukum publik dalam kerangka hubungan hukum publik.<sup>37</sup>

Kewenangan merupakan hak yang dimiliki oleh pejabat atau lembaga untuk melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dengan<sup>38</sup> demikian, kewenangan juga mencakup kemampuan atau kompetensi dalam mengambil tindakan hukum berdasarkan aturan formal yang ditetapkan. Oleh karena itu, kewenangan dapat dipahami sebagai bentuk kekuasaan resmi yang diberikan kepada pejabat atau institusi. Secara konseptual, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga mekanisme utama, yakni atribusi, delegasi, dan mandat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kewenangan merupakan unsur penting yang menentukan ruang gerak daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Kewenangan ini tidak lahir secara bebas, melainkan diberikan oleh peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pengakuan terhadap prinsip otonomi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Melalui kewenangan tersebut, pemerintah daerah

---

<sup>37</sup>Ridwan HR. 2016. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cet. 14, Rajawali Pers, Depok. hlm. 98.

<sup>38</sup>Ridwan H.R. 2013. *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 99.

memiliki dasar hukum untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat di wilayahnya masing-masing.

Secara umum, desentralisasi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertujuan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih efektif, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan secara akuntabel. Pemerintah pusat tetap memegang urusan-urusan strategis yang bersifat nasional, sedangkan pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengelola urusan yang berkaitan langsung dengan kebutuhan masyarakat lokal. Dengan demikian, mekanisme pembagian kewenangan ini tidak hanya bertujuan untuk memperpendek rentang kendali pemerintahan, tetapi juga untuk mempercepat tercapainya tujuan pembangunan nasional yang merata.

Kewenangan pemerintahan daerah pada dasarnya dapat dibedakan ke dalam beberapa kategori. Pertama, terdapat kewenangan absolut, yaitu kewenangan yang tetap menjadi hak pemerintah pusat dan tidak dapat dilimpahkan kepada daerah, seperti urusan pertahanan dan keamanan negara. Kedua, terdapat kewenangan konkuren, yakni kewenangan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah, di mana pelaksanaannya menyesuaikan dengan standar nasional. Ketiga, terdapat kewenangan asal usul yang bersumber dari hak-hak tradisional daerah, yang diakui dan dihormati dalam sistem hukum nasional.

Memperoleh kewenangan tidak semata-mata hanya berdasar pada undang-undang saja. Terdapat tiga sumber kewenangan yang dapat diperoleh

diantaranya atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan secara atribusi identik kewenangan yang diperoleh atas perintah langsung undang-undang. Delegasi bisa diartikan suatu bentuk pelimpahan kewenangan dari satu pihak yang berwenang melimpahkan kewenangannya kepada lain pihak. Serta yang lain adalah mandat, mandat artinya sama dengan delegasi yaitu pelimpahan, namun mandat merupakan pelimpahan yang khusus dikarenakan pemberi mandat memiliki tanggungjawab terhadap pelimpahan yang diberikan kepada pihak lain.<sup>39</sup> Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan kewenangan pemerintahan sebagai kekuasaan yang dimiliki oleh badan atau pejabat pemerintahan serta penyelenggara negara lainnya untuk melakukan tindakan dalam lingkup hukum publik. Dalam konteks kewenangan delegasi, hal ini merujuk pada proses pemindahan atau pengalihan kewenangan yang sudah ada kepada pihak lain.

Ateng Syafrudin berpendapat bahwa terdapat perbedaan makna antara konsep kewenangan dan wewenang.<sup>40</sup> Perlu dilakukan pemisahan antara istilah kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan merujuk pada kekuasaan formal yang diberikan berdasarkan undang-undang, sementara wewenang merupakan bagian spesifik dari kewenangan tersebut. Di dalam kewenangan terkandung berbagai jekenis

---

<sup>39</sup>Suwartana. I. K., Wijaya I. K. K. & Suryani L. P. 2022. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perizinan Pertanahan dengan Berlakunya UU Cipta Kerja, *Jurnal Analogi Hukum*. Vol. 4, No. 3. hlm. 255

<sup>40</sup>Syafrudin A. 2000, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, *Jurnal Pro Justisia* Edisi IV, Universitas Parahyangan. Hal. 22

wewenang (*rechtsbevoegdheden*) yang meliputi ruang lingkup tindakan hukum publik dan kewenangan dalam pemerintahan. Wewenang ini tidak hanya mencakup pengambilan keputusan administratif (*bestuur*), tetapi juga pelaksanaan tugas serta pemberian dan pengalihan kewenangan, yang semuanya diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Penting untuk dipahami bahwa pelaksanaan kewenangan daerah harus selalu berpijak pada prinsip negara kesatuan. Artinya, meskipun daerah memiliki otonomi, tindakan-tindakannya tetap harus sejalan dengan konstitusi dan kepentingan nasional. Selain itu, setiap pelaksanaan kewenangan harus didasarkan pada asas legalitas agar menghasilkan tindakan pemerintahan yang sah, berlandaskan hukum, dan dapat dipertanggungjawabkan secara administratif dan politis.

Secara konstitusional, pemerintahan daerah memperoleh kewenangan melalui mekanisme atribusi, yakni kewenangan yang diberikan secara langsung oleh peraturan perundang-undangan. Sebelum dilakukan amandemen, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 telah mengatur mengenai pembagian wilayah Indonesia ke dalam daerah-daerah besar dan kecil, dengan ketentuan bahwa bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan melalui undang-undang, dengan memperhatikan prinsip permusyawaratan serta menghormati hak-hak asal usul daerah yang bersifat istimewa. Selanjutnya, ketentuan tersebut diperjelas dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi, dan setiap Daerah Provinsi

dibagi lagi atas Daerah Kabupaten dan Kota. Pembagian ini diikuti dengan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi atau desentralisasi, yang dilaksanakan melalui prinsip-prinsip Otonomi Daerah.

Sebagai bentuk pengawasan, pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk membina dan mengawasi pelaksanaan kewenangan oleh pemerintah daerah. Upaya ini dilakukan untuk memastikan bahwa seluruh tindakan daerah tetap berada dalam kerangka hukum nasional, sekaligus mendorong agar daerah mampu menyelenggarakan pemerintahan yang profesional, transparan, dan berorientasi pada pelayanan publik. Dengan demikian, kewenangan pemerintahan daerah tidak hanya menjadi instrumen untuk memperkuat desentralisasi, tetapi juga menjadi alat untuk mempercepat pembangunan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat di seluruh pelosok tanah air.

Tanggung jawab pemerintahan yang diemban oleh pemerintah daerah terbagi ke dalam dua kategori, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan wajib mencakup fungsi-fungsi pemerintahan yang harus dilaksanakan dengan memenuhi standar pelayanan minimal, dilakukan secara bertahap, dan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sementara itu, urusan pilihan merupakan kewenangan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota, yang mencakup urusan-urusan yang tersedia di wilayah tersebut dan memiliki potensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan mempertimbangkan kondisi, karakteristik, serta keunggulan daerah masing-masing.

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.

Dalam pelaksanaan kewenangan, pemerintah daerah dituntut untuk senantiasa menjunjung prinsip profesionalitas, akuntabilitas, serta pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik. Setiap bentuk pelaksanaan kewenangan harus dilaksanakan dalam kerangka hukum nasional serta mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan. Hal ini penting guna menghindari penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) yang dapat merugikan kepentingan masyarakat dan menciderai prinsip negara hukum.

Pelaksanaan kewenangan oleh pemerintah daerah juga harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas akuntabilitas. Kepatuhan terhadap AUPB akan mendorong terwujudnya pemerintahan daerah yang bersih, transparan, serta mampu meningkatkan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan.

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk mengelola potensi lokal secara optimal, baik dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, maupun lingkungan. Dalam hal ini, pengelolaan sumber daya daerah tidak hanya berorientasi pada peningkatan pendapatan daerah, tetapi juga harus mempertimbangkan aspek keberlanjutan dan pemerataan manfaat bagi seluruh lapisan masyarakat. Oleh sebab itu, kewenangan yang diberikan kepada daerah harus diimbangi dengan peningkatan kapasitas sumber daya manusia aparatur, pembenahan tata kelola pemerintahan, serta penguatan sistem pengawasan internal dan eksternal.

Relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan kewenangan perlu diatur secara harmonis dan proporsional. Pemerintah pusat tetap memiliki fungsi koordinatif, supervisi, serta evaluasi terhadap jalannya pemerintahan daerah. Mekanisme pengawasan ini bukan dimaksudkan untuk mengurangi kemandirian daerah, melainkan untuk memastikan bahwa pelaksanaan otonomi berjalan sesuai koridor hukum dan mendukung kepentingan nasional secara keseluruhan.

## **B. Konsep Hak Pengelolaan Lahan (HPL)**

Hak Pengelolaan atas tanah, yang biasa disebut HPL, tidak lahir dari dasar undang-undang melainkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Menguasai Negara serta ketentuan-ketentuan kebijakan selanjutnya. Peraturan tersebut merupakan regulasi pertama yang memperkenalkan istilah hak pengelolaan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Dalam

peraturan ini dijelaskan bahwa apabila tanah negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 tidak hanya digunakan untuk kepentingan instansi terkait, tetapi juga akan diberikan hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas tanah tersebut dikonversi menjadi hak pengelolaan sesuai dengan ketentuan Pasal 5 dan 6, yang berlaku selama tanah tersebut digunakan untuk tujuan instansi terkait.<sup>41</sup>

Hak pengelolaan, meskipun diatur dalam berbagai peraturan seperti Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, Nomor 1 Tahun 1966, serta beberapa Peraturan Menteri Dalam Negeri antara tahun 1972 hingga 1977, tidak secara eksplisit memuat definisi mengenai hak pengelolaan. Definisi resmi mengenai hak pengelolaan baru dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah, yang menyatakan bahwa "hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian diserahkan kepada pemegangnya".

Definisi hak pengelolaan menegaskan bahwa hak tersebut merupakan bagian dari hak menguasai negara atas tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria. Hak pengelolaan ini tidak termasuk dalam kategori hak atas tanah sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyebutkan bahwa hak atas tanah mencakup Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak

---

<sup>41</sup>Elita Rahmi. 2010. Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 10, No. 3. hlm. 351

Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, serta hak-hak lain yang ditetapkan melalui undang-undang dan hak-hak sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 53. Selain itu, ayat (2) dari pasal tersebut menyatakan bahwa hak atas air dan ruang angkasa meliputi Hak Guna Air, Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan, serta Hak Guna Ruang Angkasa.

Hak pengelolaan juga dapat diartikan sebagai hak penguasaan yang diberikan oleh negara, di mana sebagian kewenangan pelaksanaannya dialihkan kepada pemegang hak tersebut. Kewenangan ini meliputi perencanaan peruntukan dan pemanfaatan tanah, pemanfaatan tanah untuk melaksanakan tugas-tugas yang menjadi kewajiban pemegang hak, penyerahan sebagian tanah kepada pihak ketiga, serta kerja sama dengan pihak ketiga dalam pemanfaatan tanah tersebut.

Menurut R. Atang Ranoemihardja, Hak Pengelolaan merupakan bentuk penguasaan atas tanah yang berada di bawah kewenangan negara, yang pelaksanaannya hanya dapat diberikan kepada badan hukum atau pemerintah daerah. Hak ini dapat dimanfaatkan baik untuk kepentingan pelaksanaan kegiatan usaha oleh pemegang hak sendiri maupun untuk kepentingan pihak ketiga.<sup>42</sup> Remli Zein berpendapat bahwa Hak Pengelolaan memiliki sifat kumulatif, bukan bersifat alternatif. Hal ini berarti bahwa tanah yang berada di bawah penguasaan negara akan diberikan dalam bentuk Hak Pengelolaan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah

---

<sup>42</sup>Devita S. M. 2021. Perkembangan Hak Pengelolaan Atas Tanah Sebelum dan Sesudah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. *Rawang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*. Vol.2. No.9. hlm. 873

(BUMD), khususnya apabila tanah tersebut, selain dimanfaatkan untuk pelaksanaan tugas instansional, juga sebagian diperuntukkan bagi pihak ketiga dengan pemberian hak tertentu. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan perpanjangan dari hak menguasai oleh negara, yang pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang hak. Dengan demikian, Hak Pengelolaan merupakan bagian integral sekaligus manifestasi dari kewenangan yang melekat pada Hak Menguasai oleh Negara.<sup>43</sup>

Pemberian Hak Pengelolaan kepada pemerintah daerah pada hakikatnya dilandasi oleh perwujudan tanggung jawab Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam mengelola bumi, air dan kekayaan alam didalamnya. Pemerintah Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Pemerintah pusat diberikan delegasi kewenangan oleh Peraturan perundang-undangan untuk menggunakan Hak Pengelolaan guna untuk kepentingan Instansi serta usaha-usaha mensejahterakan dan memakmurkan rakyat.<sup>44</sup>

Hak Pengelolaan (HPL) memiliki karakteristik yang membedakannya dari hak-hak atas tanah lainnya, seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. HPL bukanlah hak milik, melainkan suatu bentuk penguasaan administratif atas tanah oleh badan hukum publik atau badan usaha tertentu, yang dilaksanakan atas nama negara. HPL memberikan kewenangan kepada

---

<sup>43</sup>Irwan S. 2014. *Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) (Eksistensi, Pengaturan dan Praktik)*, Laksbang, Mediatama, Sleman. hlm. 1

<sup>44</sup>Yusuf M. S., Arba, & Sahnun. 2020. Eksistensi Hak Pengelolaan (HPL) dan Kewenangan Pelaksanaannya oleh Pemerintah Daerah. *Jurnal Education and development*, Vol. 8, No. 3. hlm. 942

pemegangnya untuk merencanakan, mengalokasikan, dan mengelola penggunaan tanah, termasuk memberikan izin kepada pihak ketiga untuk menggunakan sebagian dari tanah tersebut melalui pemberian hak-hak atas tanah di atasnya.

Keberadaan HPL mengandung fungsi strategis dalam tata kelola pertanahan nasional. Melalui mekanisme ini, negara dapat memastikan bahwa pengelolaan tanah tetap berada dalam kerangka kebijakan nasional, sekaligus memberikan fleksibilitas kepada instansi atau badan hukum penerima HPL untuk mengoptimalkan penggunaan tanah sesuai kebutuhan pembangunan daerah atau sektor yang dikelola. Oleh karena itu, HPL berperan sebagai instrumen penting dalam mendukung pembangunan ekonomi, sosial, dan infrastruktur, dengan tetap menjaga kedaulatan negara atas sumber daya tanah.

Dalam konteks pemerintah daerah, pemberian HPL mencerminkan pelaksanaan prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah, sebagai pelaksana otonomi, berwenang mengelola tanah yang berada dalam wilayahnya untuk mendukung fungsi pemerintahan, pelayanan publik, serta pemberdayaan ekonomi masyarakat. Dengan adanya HPL, pemerintah daerah memiliki landasan hukum yang kuat untuk mengatur penggunaan tanah demi kepentingan umum, mendorong investasi daerah, serta mempercepat pemerataan pembangunan.

Pelaksanaan HPL tetap harus memperhatikan prinsip kehati-hatian, transparansi, dan akuntabilitas. Proses pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga, misalnya, wajib dilakukan dengan mempertimbangkan asas keadilan,

keterbukaan, dan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Selain itu, pengawasan dari pemerintah pusat tetap diperlukan untuk memastikan bahwa penggunaan tanah berdasarkan HPL tidak menyimpang dari tujuan nasional dalam pemanfaatan sumber daya agraria.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah, Pemerintah Daerah kini memiliki perluasan kewenangan dalam memberdayakan Hak Pengelolaan yang mana dalam pelaksanaannya dapat melibatkan pihak ketiga melalui perjanjian BOT. Perluasan pengaturan hukum terhadap hak Pengelolaan memiliki akibat hukum terhadap eksistensi Hak Pengelolaan, yang tidak lagi murni menjadi instrument hukum publik tetapi kini memiliki karakter hukum privat.

Pemberian Hak Pengelolaan (HPL) kepada pemerintah daerah merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan tanggung jawab negara dalam mengelola sumber daya alam seperti bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam hal ini, pemerintah daerah sebagai bagian integral dari struktur pemerintahan pusat mendapatkan kewenangan untuk mengelola sumber daya tersebut demi kepentingan publik. Kewenangan tersebut diberikan melalui peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit mengatur peran pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya guna mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Melalui kebijakan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki ruang yang lebih luas dalam memanfaatkan Hak Pengelolaan sebagai instrumen untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya di wilayahnya. Penggunaan HPL tidak hanya berfungsi sebagai alat pengaturan semata, tetapi juga sebagai

sarana untuk mendorong pembangunan daerah yang berkelanjutan. Dalam praktiknya, pelaksanaan HPL memungkinkan pemerintah daerah untuk bekerja sama dengan berbagai pihak, termasuk pihak ketiga, melalui mekanisme perjanjian seperti Build Operate Transfer (BOT). Kerja sama ini diharapkan mampu mengakomodasi kebutuhan pembangunan yang memerlukan keterlibatan sektor swasta tanpa mengesampingkan kepentingan publik.

Perkembangan pengaturan mengenai HPL turut membawa implikasi terhadap karakter hukumnya. Jika sebelumnya HPL lebih bersifat sebagai instrumen hukum publik yang berorientasi pada pengaturan kepentingan umum, maka dengan adanya perluasan kewenangan dan kerja sama dengan pihak ketiga, HPL kini juga memiliki nuansa hukum privat. Hal ini terlihat dari adanya perjanjian-perjanjian kerja sama yang bersifat kontraktual dan melibatkan kepentingan para pihak dalam pengelolaan sumber daya.

Perubahan karakter ini menuntut pemerintah daerah untuk mampu menyeimbangkan antara aspek publik dan privat dalam pelaksanaan HPL. Di satu sisi, pemerintah daerah harus tetap menjaga fungsi pengawasan guna memastikan bahwa pemanfaatan sumber daya berjalan sesuai dengan ketentuan hukum serta tidak merugikan kepentingan masyarakat luas. Di sisi lain, keterlibatan pihak swasta melalui skema kerja sama seperti BOT perlu dikelola secara transparan dan akuntabel agar tujuan pembangunan daerah dapat tercapai secara optimal.

Dengan demikian, pemberian Hak Pengelolaan kepada pemerintah daerah bukan hanya sekadar memberikan kewenangan untuk mengatur, tetapi

juga menuntut adanya tanggung jawab dalam mengelola sumber daya secara efektif dan berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan tujuan utama otonomi daerah, yakni memperkuat peran daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan potensi daerah yang lebih mandiri namun tetap selaras dengan kebijakan nasional.

Kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian izin usaha Hak Pengelolaan Lahan (HPL) meliputi pengelolaan dan penyerahan hak kepada pihak ketiga, sesuai dengan peraturan yang mengatur pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini juga mencakup pelaksanaan izin yang harus mematuhi ketentuan hukum yang berlaku.

#### Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemberian Izin Usaha HPL

- Pengelolaan HPL

Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola Hak Pengelolaan (HPL) yang merupakan bagian dari tanah negara. Pengelolaan ini meliputi perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan terhadap penggunaan tanah, termasuk dalam hal pemberian hak kepada individu maupun badan hukum yang memenuhi persyaratan tertentu. Kewenangan ini bertujuan untuk memastikan bahwa penggunaan tanah negara dapat mendukung kepentingan umum, pembangunan daerah, dan pelestarian lingkungan hidup.

- Pemberian Izin Usaha

Dalam pelaksanaan kewenangannya, pemerintah daerah berhak memberikan izin usaha terkait penggunaan tanah HPL. Proses pemberian

izin ini harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, di antaranya merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan. Ketentuan ini bertujuan untuk memastikan bahwa pemberian izin dilakukan secara transparan, akuntabel, serta mendukung kepentingan nasional tanpa bertentangan dengan ketentuan hukum.

- Keterlibatan Badan Hukum

Pihak-pihak yang dapat diberikan izin usaha atas tanah HPL mencakup instansi pemerintah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta badan hukum lain yang telah ditunjuk oleh pemerintah. Dalam pelaksanaannya, pemberian izin kepada badan hukum tersebut harus mempertimbangkan kriteria kelayakan administratif, teknis, serta kepatuhan terhadap prinsip pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

- Batasan dan Ketentuan

Meskipun pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengelola HPL, terdapat batasan yang harus diperhatikan, yakni HPL tidak dapat dialihkan kepemilikannya dan tidak dapat dijadikan jaminan dalam perikatan utang. Namun demikian, atas tanah yang dikelola melalui HPL, dapat diberikan hak-hak turunan seperti Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP), dengan persetujuan pemegang HPL. Pengaturan ini bertujuan untuk menjaga agar pengelolaan tanah negara tetap dalam koridor kepentingan publik.

- Perlunya Perundang-undangan

Untuk memperjelas pelaksanaan pengelolaan HPL, diperlukan penyusunan peraturan perundang-undangan yang lebih rinci dan komprehensif. Peraturan tersebut diharapkan mampu mempertegas fungsi publik dari HPL, memperjelas batasan dan kewenangan dalam pengelolaan, serta mengantisipasi potensi penyalahgunaan hak atas tanah. Dengan demikian, pengelolaan tanah negara melalui mekanisme HPL dapat berjalan lebih efektif, akuntabel, dan sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan.

Berdasarkan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan penting dalam pengelolaan Hak Pengelolaan (HPL) atas tanah negara. Kewenangan tersebut meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, serta pemberian izin usaha kepada individu maupun badan hukum yang memenuhi persyaratan tertentu. Dalam pelaksanaannya, pemberian izin usaha harus berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, guna memastikan penggunaan tanah mendukung kepentingan nasional dan daerah secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Keterlibatan badan hukum, baik instansi pemerintah maupun BUMN/BUMD, juga harus memenuhi kriteria administratif dan teknis yang ketat, serta tetap mengutamakan kesejahteraan masyarakat.

Kewenangan tersebut dibatasi oleh ketentuan bahwa HPL tidak dapat dialihkan kepemilikannya maupun dijadikan jaminan utang, meskipun di

atasnya dapat diberikan hak turunan seperti Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP) dengan persetujuan pemegang HPL. Untuk mendukung pengelolaan HPL yang efektif dan mencegah potensi penyalahgunaan, diperlukan pengaturan hukum yang lebih rinci dan komprehensif. Regulasi tersebut diharapkan mampu mempertegas fungsi publik HPL, memperjelas batasan kewenangan pemerintah daerah, serta memperkuat upaya pelestarian sumber daya tanah negara dalam kerangka pembangunan berkelanjutan.

### **C. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dalam Pemberian Izin Usaha Hak Pengelolaan Lahan**

#### **1. Konsep Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)**

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) merupakan suatu proses yang penting dalam pengambilan keputusan terkait proyek-proyek yang berpotensi memberikan dampak signifikan terhadap lingkungan. Dalam konteks pemberian izin usaha Hak Pengelolaan Lahan (HPL), AMDAL berfungsi untuk menilai dan memprediksi dampak yang mungkin timbul akibat kegiatan usaha yang akan dilakukan di atas lahan tersebut. Proses ini tidak hanya melibatkan aspek lingkungan, tetapi juga sosial, ekonomi, dan budaya, sehingga dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai implikasi dari suatu proyek.

Pengertian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan adalah suatu studi yang dilakukan untuk mengevaluasi dampak yang mungkin ditimbulkan oleh suatu rencana usaha atau kegiatan terhadap lingkungan hidup. Proses ini bertujuan untuk mengidentifikasi, memprediksi, dan mengevaluasi

dampak lingkungan yang mungkin terjadi, serta merumuskan langkah-langkah mitigasi untuk mengurangi dampak negatif yang mungkin timbul. AMDAL juga berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dan pemangku kepentingan mengenai pentingnya perlindungan lingkungan.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup:

“Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) adalah kajian mengenai dampak penting pada lingkungan hidup dari suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan, untuk digunakan sebagai prasyarat pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan serta termuat dalam perizinan berusaha, atau persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah”

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup:

“Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) adalah kajian mengenai dampak penting pada lingkungan hidup dari suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan, untuk digunakan sebagai prasyarat pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan serta termuat dalam perizinan berusaha, atau persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah”

Istilah Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup selain berkaitan dengan istilah teknis juga terkait dengan aspek hukum dan administratif. Hal ini menunjukkan bahwa setiap rencana aktivitas manusia, khususnya dalam kerangka kegiatan pembangunan yang selalu membawa dampak dan perubahan terhadap lingkungan hidup perlu dilakukan kajian terlebih dahulu secara komprehensif. Berdasar hasil kajian AMDAL maka

dapat diidentifikasi berbagai dampak yang akan timbul, baik yang berupa dampak positif maupun berupa dampak negatif bagi kehidupan manusia.<sup>45</sup>

Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan, penulis menyimpulkan bahwa Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) merupakan suatu instrumen yang esensial dalam tahapan perencanaan dan pengambilan keputusan terhadap rencana usaha atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak signifikan terhadap lingkungan hidup. Keberadaan AMDAL tidak hanya menjadi prasyarat administratif dalam penerbitan izin usaha, termasuk dalam konteks Hak Pengelolaan Lahan (HPL), tetapi juga menjadi bentuk upaya preventif untuk menjaga keseimbangan ekologi dan keberlanjutan pembangunan. Melalui kajian AMDAL, potensi dampak negatif dapat diidentifikasi sejak dini dan dirumuskan langkah-langkah mitigasi yang tepat guna meminimalisasi risiko terhadap lingkungan, sosial, ekonomi, dan budaya. Dengan demikian, AMDAL berfungsi tidak hanya sebagai alat perlindungan lingkungan, tetapi juga sebagai wujud integrasi aspek pembangunan berkelanjutan dalam setiap kegiatan usaha.

Dalam implementasinya, penyusunan AMDAL menuntut keterlibatan berbagai pihak, termasuk pemerintah, pelaku usaha, masyarakat, serta tenaga ahli di bidang lingkungan. Partisipasi publik menjadi elemen penting dalam proses AMDAL, sebab masyarakat yang terdampak memiliki hak untuk mengetahui serta memberikan masukan atas rencana kegiatan yang

---

<sup>45</sup>Sugionto G., dll. 2022. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*. PT. Global Eksekutif Teknologi. Padang. hlm. 4

akan dilaksanakan. Keterbukaan informasi ini memperkuat legitimasi hasil kajian AMDAL dan meningkatkan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan.

Hasil kajian AMDAL harus dituangkan ke dalam dokumen resmi yang menjadi bagian integral dari proses perizinan berusaha. Dokumen tersebut akan digunakan oleh instansi yang berwenang sebagai dasar untuk memberikan atau menolak izin kegiatan. Oleh karena itu, akurasi, objektivitas, serta kedalaman analisis dalam penyusunan AMDAL menjadi faktor krusial untuk memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil didasarkan pada pertimbangan ilmiah dan kepentingan lingkungan hidup yang lebih luas.

Dalam kaitannya dengan Hak Pengelolaan Lahan, keberadaan AMDAL menjadi instrumen pengendali yang efektif untuk memastikan bahwa penggunaan lahan yang diberikan kepada badan hukum atau pemerintah daerah tetap selaras dengan prinsip-prinsip pelestarian lingkungan. Dengan memperhatikan hasil kajian AMDAL, pemerintah daerah maupun badan usaha dapat merencanakan penggunaan lahan secara lebih bijaksana, menghindari kerusakan lingkungan, serta mendukung terciptanya pembangunan berkelanjutan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat dan keberlangsungan sumber daya alam.

## **2. Pentingnya AMDAL dalam Pemberian Izin Usaha HPL**

AMDAL sebagai salah satu persyaratan dalam izin lingkungan merupakan merupakan suatu kajian yang disusun secara sistematis dan

ilmiah dengan pendekatan yang bersifat interdisipliner, bahkan multidisipliner. Oleh karena itu, penyusunan studi tersebut harus dilakukan secara terstruktur, menyeluruh, dan bersifat komprehensif-integratif, mencakup lintas sektor secara terpadu.<sup>46</sup>

AMDAL dalam sistem perizinan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH):

1. AMDAL sebagai informasi yang harus terbuka bagi masyarakat (BAB VIII, Pasal 62 UUPPLH).
2. AMDAL sebagai alat prediksi kemungkinan terjadinya dampak/ongkos.
3. AMDAL sebagai alat pemantau/RPL dan pengelolaan/RKL kegiatan.
4. AMDAL sebagai legal evidence.<sup>47</sup>

Dalam proses perizinan usaha, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) berfungsi sebagai landasan utama yang secara spesifik menentukan kelayakan tindak lanjut pemberian izin usaha. Setiap jenis kegiatan usaha memerlukan analisis ilmiah yang berbeda, disesuaikan dengan karakteristik dan potensi dampak yang ditimbulkan oleh masing-masing kegiatan tersebut.

AMDAL sebagai dasar pertama dalam sistem perizinan, memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penerbitan izin lingkungan oleh

---

<sup>46</sup>Erwin M. 2007, *Hukum Lingkungan: dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup* Edisi Ketiga, Refika Aditama, Bandung, hlm. 86

<sup>47</sup>Yakin S. K. 2017. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran dan Perusakan Lingkungan. *Badamai Law Jurnal*, Vol. 2 No.1. hlm. 117

pemerintah. Setelah memperoleh izin lingkungan, proses perizinan akan berlanjut ke tahap pemberian izin usaha atau kegiatan. Dengan demikian, AMDAL dapat dianggap sebagai elemen kunci yang menentukan tingkat kualitas dari izin lingkungan dan izin kegiatan yang diterbitkan.

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) memiliki fungsi utama dalam melindungi lingkungan hidup dari potensi kerusakan yang ditimbulkan oleh berbagai kegiatan usaha. Melalui proses analisis yang mendalam, AMDAL memungkinkan identifikasi dini terhadap risiko-risiko yang dapat merusak ekosistem, mengganggu keseimbangan sumber daya alam, serta menurunkan kualitas hidup masyarakat di sekitar lokasi kegiatan. Dengan demikian, AMDAL menjadi alat yang efektif untuk memastikan bahwa proyek yang memperoleh izin pelaksanaan telah mempertimbangkan dan mengelola dampak terhadap lingkungan secara optimal.

AMDAL memberikan dasar pengambilan keputusan yang berbasis data dan informasi ilmiah. Proses penyusunan AMDAL melibatkan pengumpulan, analisis, dan interpretasi data yang relevan mengenai dampak lingkungan yang mungkin terjadi akibat suatu kegiatan usaha. Data ini menjadi bahan pertimbangan utama bagi pemerintah dan pemangku kepentingan dalam menentukan apakah suatu proyek layak untuk diberi izin atau perlu dilakukan penyesuaian. Dengan informasi yang akurat, keputusan perizinan dapat dilakukan secara lebih bijaksana, transparan, dan bertanggung jawab terhadap kelestarian lingkungan.

Partisipasi masyarakat juga merupakan aspek penting dalam pelaksanaan AMDAL. Melalui mekanisme konsultasi publik, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengemukakan pandangan, aspirasi, maupun keberatan terkait dengan rencana kegiatan usaha yang akan dilaksanakan. Partisipasi ini tidak hanya memperkaya kajian AMDAL, tetapi juga memperkuat transparansi dan akuntabilitas dalam proses pengambilan keputusan. Dengan melibatkan masyarakat secara aktif, diharapkan hasil akhir AMDAL lebih mencerminkan kepentingan bersama serta mengurangi potensi konflik di kemudian hari.

Salah satu keluaran utama dari kajian AMDAL adalah penyusunan rekomendasi langkah-langkah mitigasi untuk mengurangi dampak negatif yang mungkin timbul akibat pelaksanaan kegiatan usaha. Rekomendasi ini dapat mencakup perubahan desain proyek, penerapan teknologi ramah lingkungan, atau penyusunan program kompensasi bagi masyarakat yang terdampak. Dengan adanya langkah mitigasi yang dirancang secara tepat dan efektif, pelaksanaan proyek dapat berlangsung dengan dampak minimal terhadap lingkungan dan sosial, serta mendukung prinsip pembangunan berkelanjutan.

### **3. Penyusunan AMDAL dalam Pemberian Izin Usaha HPL**

Dalam mekanisme pelaksanaan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), terdapat beberapa dokumen yang wajib disusun oleh pemrakarsa kegiatan. Dokumen tersebut meliputi Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL), Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL), dan

Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL). Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, pemrakarsa berkewajiban untuk menyusun ANDAL, RKL, dan RPL dengan mengacu pada kerangka acuan yang telah disetujui oleh instansi yang berwenang. Penyusunan dokumen ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap potensi dampak lingkungan yang dihasilkan dari suatu kegiatan usaha dapat dikelola dan dipantau secara sistematis serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan Pasal ayat (1), mengamanatkan secara prosedural penyusunan dokumen AMDAL. Proses penyusunan AMDAL menurut PP ini menguraikan bahwa dalam penyusunannya melalui tahapan sebagai berikut:

1. AMDAL dapat disusun sendiri oleh pemrakarsa atau meminta bantuan pihak lain.
2. Pihak lain yang membantu pemrakarsa dapat bersifat perorangan atau lembaga penyedia jasa penyusun AMDAL.
3. Pemrakarsa, dalam menyusun dokumen AMDAL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, mengikutsertakan masyarakat :
  - a. Masyarakat yang terkena dampak.
  - b. pemerhati lingkungan hidup dan/atau
  - c. yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses Amdal.

4. Penyusunan dokumen AMDAL wajib dilakukan oleh penyusun AMDAL yang memiliki sertifikat kompetensi penyusun AMDAL.
5. Penilaian dokumen KA ANDAL, ANDAL RKL dan RPL
6. Permohonan Izin Lingkungan

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah, proses penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dilakukan melalui beberapa tahapan yang terstruktur. Penyusunan dokumen AMDAL dapat dilaksanakan secara langsung oleh pemrakarsa atau dengan bantuan pihak lain. Pihak yang membantu tersebut dapat berupa individu maupun lembaga penyedia jasa yang memiliki keahlian dalam penyusunan AMDAL. Dalam proses penyusunannya, pemrakarsa wajib melibatkan partisipasi masyarakat, khususnya masyarakat yang terdampak, pemerhati lingkungan hidup, serta pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan atau terpengaruh oleh keputusan yang dihasilkan dari proses AMDAL.

Penyusunan dokumen AMDAL harus dilakukan oleh penyusun yang memiliki sertifikat kompetensi sebagai penyusun AMDAL, sehingga menjamin kualitas dan akurasi dari hasil kajian yang disusun. Tahapan selanjutnya adalah penilaian terhadap dokumen Kerangka Acuan (KA-ANDAL), ANDAL, Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL), dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL), yang dilakukan oleh instansi berwenang untuk memastikan kelayakan dan kesesuaian substansi dokumen. Setelah seluruh proses tersebut dilalui dan dinyatakan memenuhi persyaratan, pemrakarsa dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh izin

lingkungan. Keseluruhan tahapan ini dirancang untuk menjamin bahwa kegiatan usaha yang direncanakan dapat berjalan dengan tetap memperhatikan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan.

#### **D. Prinsip Dasar Sempadan Sungai dan Perlindungannya**

Sungai merupakan aliran air alami yang memiliki peranan penting dalam kehidupan masyarakat, termasuk sebagai sumber air, sarana transportasi, dan bahkan objek wisata. Namun, potensi sungai sebagai tempat wisata seringkali terhalang oleh masalah seperti pencemaran akibat limbah dan lokasi yang kurang strategis. Sungai seperti yang dicantumkan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau, adalah saluran atau wadah air alami dan/atau buatan yang terdiri dari jaringan pengaliran air serta air di dalamnya, mulai dari hulu hingga muara, yang dibatasi di kanan dan kiri oleh garis sempadan.

Tepi sungai, yang biasanya menjadi pusat kegiatan masyarakat, dapat diatur ulang untuk meningkatkan daya tariknya. Perubahan fisik pada tepi sungai tidak hanya menciptakan lingkungan yang lebih menarik dan nyaman bagi pengunjung, tetapi juga dapat memberikan manfaat tambahan bagi komunitas sekitar. Sempadan sungai merupakan kawasan lindung tepi sungai yang menjadi satu kesatuan dengan sungai.<sup>48</sup> Sempadan sungai berfungsi

---

<sup>48</sup>Sari, W., Wirosedarmo, S. & Rahadi, R. (2014). Identifikasi Pemanfaatan Lahan Sempadan Sungai Sumbergunung di Kota Batu. *Jurnal Sumberdaya Alam dan Lingkungan*, Vol. 1. No.2. hlm. 25-30

sebagai pelindung sungai dari proses gerusan, erosi, serta pencemaran, sekaligus menjadi habitat bagi keanekaragaman hayati dan memiliki nilai estetika maupun nilai properti yang tinggi. Zona sempadan ini mencakup area yang menjadi batas atau pemisah antara wilayah sungai dan daratan di sekitarnya, berperan sebagai zona penyangga yang penting.

Fungsi ruang pada kawasan sempadan sungai perlu mendapat perlindungan yang memadai. Seiring dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap ruang setiap tahunnya, sementara ketersediaannya semakin terbatas, maka tidak jarang ditemukan permukiman yang tumbuh dan berkembang di wilayah sempadan sungai, menjadikannya sebagai fenomena yang umum dijumpai dalam konteks perkotaan maupun wilayah padat penduduk.. Untuk melindungi fungsi ruangnya, maka perlu penetapan garis sempadan sungai. Hal ini disebabkan karena sempadan sungai merupakan bagian dari tepi sungai yang dimaksudkan sebagai jalur inspeksi atau untuk penghijauan, memperkuat bantaran agar tidak mengalami erosi atau longsor. Bagian ini seharusnya dapat dilindungi dari bangunan fisik yang mengurangi fungsinya, kecuali digunakan untuk taman atau hal-hal lain yang berhubungan dengan ruang terbuka hijau.

Sejarah regulasi mengenai batas sungai di Indonesia bermula dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai. Peraturan ini merupakan implementasi dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan. Dalam PP Nomor 35 Tahun 1991, telah diatur berbagai hal terkait sungai, termasuk definisi sungai, batas sungai, pejabat yang

berwenang menetapkan batas tersebut, serta ketentuan mengenai jarak atau lebar batas sungai. Dengan demikian, peraturan ini merupakan langkah awal dalam pengaturan batas sungai secara formal.

Pada tahun 2004 diterbitkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang menggantikan UU Nomor 11 Tahun 1974. Meski demikian, peraturan pelaksana yang lahir dari UU sebelumnya tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU yang baru ataupun belum digantikan oleh peraturan pelaksana baru berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2004. Hal ini menunjukkan bahwa ketentuan terkait garis sempadan dalam PP Nomor 35 Tahun 1991 masih diakui keberlakuannya.

Kemudian pada tahun 2011, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai yang mencabut PP Nomor 35 Tahun 1991. Sejak saat itu, pengaturan garis sempadan sungai mengacu pada PP Nomor 38 Tahun 2011. Peraturan ini memberikan definisi yang lebih rinci mengenai sungai, yaitu sebagai alur atau wadah air alami dan/atau buatan yang meliputi jaringan saluran air beserta air di dalamnya, dari hulu hingga muara, dengan batas kanan dan kiri yang ditandai oleh garis sempadan (Pasal 1 angka 1). Dengan demikian, garis sempadan berfungsi sebagai batas pemisah yang jelas antara wilayah sungai dengan daerah di sekitarnya.

Pasal 5 ayat (1) PP Nomor 38/2011 juga dijelaskan bahwa sungai terdiri dari: (a) palung sungai dan (b) sempadan sungai. Selanjutnya, definisi sempadan sungai adalah: ruang di sisi kiri dan kanan palung sungai di antara garis sempadan dan tepi palung sungai untuk sungai yang tidak memiliki

tanggul atau di antara garis sempadan dan tepi luar kaki tanggul untuk sungai yang memiliki tanggul (Pasal 8 ayat (1) PP Nomor 38/2011). Pada pasal 8 ayat (2) PP Nomor 38/2011, jenis-jenis sungai dirinci menjadi: (a) sungai yang tidak bertanggul di kawasan perkotaan; (b) sungai yang tidak bertanggul di luar kawasan perkotaan; (c) sungai yang bertanggul di kawasan perkotaan; (d) sungai yang bertanggul di luar kawasan perkotaan. Pada Pasal 9 hingga 12 PP Nomor 38/2011 diuraikan mengenai jarak minimal garis sempadan untuk masing-masing jenis sungai.

Penerapan pelaksanaan pembangunan dalam hal pendirian sebuah bangunan gedung haruslah sesuai dengan pemanfaatan ruang yang terdapat dalam sebuah peraturan yang ada agar pendirian sebuah bangunan tersebut sesuai dengan peruntukan dan fungsinya, selain itu pembangunan tersebut tidak berdampak negatif baik terhadap ekonomi, sosial, politik, dan budaya. Dalam hal ini pendirian bangunan harus selaras dengan ketentuan mengenai zonasi yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Wilayah sungai merupakan kesatuan wilayah pengelolaan sumber daya air yang mencakup satu atau lebih daerah aliran sungai dan/atau gugusan pulau-pulau kecil dengan luas tidak melebihi 2.000 km<sup>2</sup> (dua ribu kilometer persegi). Salah satunya mengenai peraturan zonasi sempadan sungai, dalam Pasal 100 Ayat (2) PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang RTRW Nasional, yakni: Ketentuan zonasi untuk sempadan sungai serta daerah sekitar danau atau waduk disusun dengan memperhatikan:

- a) pemanfaatan ruang untuk ruang terbuka hijau,
- b) penetapan larangan pendirian bangunan kecuali bangunan yang dimaksudkan untuk pemanfaatan badan air dan/atau pengelolaan air;
- c) pendirian bangunan dibatasi hanya untuk memunjang fungsi taman rekreasi;
- d) penetapan lebar sempadan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>49</sup>

Dalam rangka melindungi fungsi ekologis, sosial, dan ekonomis dari sungai dan wilayah sempadannya, pengaturan mengenai sempadan sungai menjadi sangat penting. Upaya pengaturan ini bertujuan tidak hanya untuk menjaga kelestarian lingkungan sungai, tetapi juga untuk mencegah dampak negatif seperti banjir, erosi, dan pencemaran air. Oleh karena itu, perlindungan terhadap kawasan sempadan sungai harus dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai menjadi landasan hukum utama dalam pengelolaan garis sempadan sungai saat ini. Di dalam regulasi tersebut, penetapan garis sempadan dilakukan dengan memperhitungkan berbagai faktor seperti karakteristik fisik sungai, kebutuhan pengelolaan sumber daya air, serta upaya konservasi lingkungan. Penetapan garis sempadan ini penting untuk menjamin ketersediaan ruang terbuka hijau

---

<sup>49</sup>Saputra, A. & Ismail, I. 2021. Penegakan Hukum terhadap Pendirian Bangunan yang Berada pada Sempadan Sungai di Wilayah Kecamatan Ingin Jaya Kabupaten Aceh Besar. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa*. Vol. 5 No. 1. hlm 60

di sepanjang sungai, yang berfungsi sebagai daerah resapan air dan habitat alami berbagai spesies flora dan fauna.

Dalam konteks tata ruang, ketentuan zonasi untuk kawasan sempadan sungai diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN). Pengaturan ini menegaskan bahwa ruang sempadan sungai diprioritaskan untuk fungsi ruang terbuka hijau dan kegiatan yang tidak merusak kelestarian badan air. Pendirian bangunan di kawasan sempadan hanya diperbolehkan untuk kegiatan yang mendukung pengelolaan dan pemanfaatan air, serta fasilitas pendukung taman rekreasi, dengan tetap memperhatikan ketentuan teknis tentang jarak minimal sempadan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Selain aspek fisik, perlindungan sempadan sungai juga berimplikasi pada aspek sosial dan budaya masyarakat. Sungai sering kali memiliki nilai historis dan kultural yang tinggi bagi komunitas sekitarnya. Dengan demikian, upaya pelestarian sempadan sungai juga harus memperhatikan pelibatan masyarakat dalam pengelolaan dan pemanfaatannya secara berkelanjutan. Pendekatan partisipatif ini dinilai efektif dalam menjaga keberlanjutan fungsi sempadan sungai, karena memberikan rasa kepemilikan dan tanggung jawab kepada masyarakat terhadap lingkungan sekitarnya.

Tantangan dalam pengelolaan sempadan sungai masih cukup besar, seperti lemahnya pengawasan, konflik kepentingan pemanfaatan lahan, hingga minimnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya kawasan sempadan. Oleh sebab itu, diperlukan penguatan regulasi, peningkatan kapasitas lembaga

pengelola sungai, serta edukasi publik yang berkelanjutan untuk mendorong terciptanya sinergi antara pelestarian lingkungan dan pemanfaatan sungai secara berkelanjutan.

Prinsip pengelolaan sempadan sungai harus berlandaskan pada keseimbangan antara perlindungan ekologis, kepentingan sosial-ekonomi masyarakat, serta kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku.<sup>50</sup> Upaya ini diharapkan dapat memastikan bahwa sungai tetap dapat berfungsi optimal sebagai sumber kehidupan, sarana transportasi, dan ruang publik yang bernilai estetis dan ekologis bagi generasi masa kini dan yang akan datang.

---

<sup>50</sup>Anggraini, Y. N. 2016. Penataan Kawasan Permukiman Warga Bantaran Sungai Brantas yang Menjadi Objek Wisata Kota Malang. *Jurnal Lentera Hukum*, Vol. 3 No. 3. hlm. 165