

## BAB II

### TINJAUAN UMUM HAK MENGUASAI NEGARA, HAK ATAS TANAH MENURUT UUPA NOMOR 15 TAHUN 1960, PP NOMOR 40 TAHUN 1996 DAN UU PENATAAN RUANG, PERATURAN DAERAH KOTA BOGOR NOMOR 11 TAHUN 2019 TENTANG PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PKL

#### A. Tinjauan Umum Hak Menguasai Negara

##### 1. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Menguasai Negara Berdasarkan Undang- Undang Dasar 1945

Hak menguasai negara di atur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar 1945 yang selanjutnya penulis akan menyebut UUD 1945 menyatakan bahwa:

“Bumi dan air kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat”.

Menurut Boedi Harsono Pasal tersebut bermakna bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>64</sup> Perkataan “dikuasai” bukan berarti “dimiliki” akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang

---

<sup>64</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, Hlm. 169.

kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan tertinggi.<sup>65</sup>

Dalam Undang- Undang Pokok Agraria yang selanjutnya penulis akan menyebut UUPA pun dijelaskan bahwa hak menguasai Negara tersebut meliputi atas bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah ada hak seseorang maupun yang tidak atau belum ada. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa jauh negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut.<sup>66</sup>

Hak menguasai Negara yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut

---

<sup>65</sup> Angka 2 Penjelasan Umum Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

<sup>66</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (PI Mandar Maju, Bandung, 1991), Hlm. 39

tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.<sup>67</sup>

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA diatas, Boedi Harsono mengartikan Hak menguasai dari negara sebagai sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia.<sup>68</sup>

Berbeda dengan Iman Soetikno yang memberikan pengertian hak menguasai dari negara dapat dibagi menjadi hak menguasai aktif dan hak menguasai pasif, dimana hak menguasai pasif adalah hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan bersifat pasif.<sup>69</sup>

## **2. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Menguasai Negara Berdasarkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria**

Hak menguasai negara yang diatur dalam UUD 1945 diatur kembali dalam UUPA lebih jelas dan rinci dalam Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan bahwa:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut

<sup>67</sup> Pasal 4 ayat (1) UUPA

<sup>68</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta (cetakan kesepuluh), 2005, Hlm.268.

<sup>69</sup> Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University press (cetakan ketiga), Yogyakarta, 1990, Hlm.53.

- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pasal 2 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa bumi (tanah), air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang terdapat di wilayah Republik Indonesia, bukan merupakan milik negara akan tetapi pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut untuk:<sup>70</sup>

- a. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- b. menentukan dan mengatur hubungan- hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan- perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan atas wewenang yang diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2), hak menguasai negara atas bumi, air dan ruang angkasa meliputi hak yang telah dikuasai oleh seseorang maupun yang belum dikuasai.<sup>71</sup> Penguasaan tanah oleh negara dalam konteks diatas adalah penguasaan yang otoritasnya

<sup>70</sup>*Ibid*, hlm. 232

<sup>71</sup> Sodiki, achmad, 1994, penataan pemilikan hak atas tanah di daerah perkebunan kabupaten Malang (studi tentang dinamika hukum), disertasi, tidak diterbitkan, Malang

menimbulkan tanggung jawab bagi negara, yaitu penguasaan tanah tersebut harus digunakan untuk menciptakan kemakmuran rakyat. Dengan perkataan lain hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban. Sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab.<sup>72</sup>

### 3. Hak Menguasai Negara Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung

Makna hak menguasai negara yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi ditafsirkan untuk pertama kalinya melalui putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.

Melalui Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Mahkamah Konstitusi memberikan tafsir baru bahwa Hak Menguasai Negara mencakup, pengertian bahwa negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*) melakukan pengelolaan (*beheerdaad*) dan melakukan pengawasan untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>73</sup>

- 1) Mahkamah menafsirkan salah satu kewenangan Hak Menguasai Negara adalah merumuskan kebijakan (*beleid*), dengan mendasarkan pada pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa “Mahkamah berpendapat, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan

---

<sup>72</sup> Aslan Noor, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung, 2006, Hlm. 85

<sup>73</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004.

negara c.q. Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak.”<sup>74</sup> Berdasarkan hal tersebut maka Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pemerintah merupakan penentu utama kebijakan (kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak yang patut dipahami sebagai kebijakan dalam ranah publik).<sup>75</sup>

- 2) Mahkamah menafsirkan salah satu kewenangan Hak Menguasai Negara adalah merumuskan pengaturan (*regelendaad*), dengan mendasarkan pada pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa, “Sekiranya pun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazim di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan”.<sup>76</sup> Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa, “Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui

---

<sup>74</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 336

<sup>75</sup> Ananda Prima Yurista, Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara Terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 5 No. 3, Desember 2016, Hlm. 345.

<sup>76</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 333.

kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif).”<sup>77</sup>

- 3) Mahkamah menafsirkan salah satu kewenangan Hak Menguasai Negara adalah melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), dengan mendasarkan pada pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa, “Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).”<sup>78</sup> Berdasarkan hal tersebut, menurut penjelasan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi kewenangan pengurusan berkaitan dengan perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessive*).<sup>79</sup>
- 4) Mahkamah menafsirkan salah satu kewenangan Hak Menguasai Negara adalah melakukan pengelolaan (*beheerdaad*), dengan mendasarkan pada pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa, “Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana

<sup>77</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 334.

<sup>78</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 334.

<sup>79</sup> Ananda Prima Yurista, Op.Cit, Hlm. 346.

negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”<sup>80</sup> Disebutkan juga bahwa “Penafsiran Dr. Mohammad Hatta tersebut diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 pada tahun 1977 di Jakarta yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 dan di bidang pembiayaan, perusahaan negara dibiayai oleh Pemerintah, apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai, dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.”<sup>81</sup>

- 5) Mahkamah menafsirkan salah satu kewenangan Hak Menguasai Negara adalah melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*), dengan mendasarkan pada pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa, “Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang

<sup>80</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 334.

<sup>81</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 332.



menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.”<sup>82</sup>

A.P Parlindungan pun mengomentari hak menguasai negara sebagai organisasi kekuasaan “mengatur” sehingga membuat peraturan, kemudian “menyelenggarakan” artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*), dan pemeliharannya (*maintenance*) dari bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya,<sup>83</sup> juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak menguasai negara.<sup>84</sup>

**B. Hak- Hak Atas Tanah Berdasarkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria *juncto* Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah**

**1. Hak Milik Atas Tanah**

**a. Pengertian, subjek dan objek hak milik atas tanah**

Hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat

<sup>82</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 334.

<sup>83</sup> A.P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria* (Cetakan Kesembilan), Mandar Maju, Bandung, 2008, Hlm. 44.

<sup>84</sup> *Ibid.*

ketentuan dalam pasal 6 bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Kemudian, hak milik atas tanah hanya dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA.

Namun, Pasal 21 ayat (2) menyatakan bahwa Pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dengan syarat. Selanjutnya, Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sudah melampaui jangka waktu dan hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Hal tersebut sesuai dengan yang dipaparkan dalam Pasal 21 ayat (3).

Hak milik tidak dapat dimiliki oleh warganegara asing maupun warganegara Indonesia yang memiliki dua kewarganegaraan sesuai dengan Pasal 21 ayat (4). Bagi warganegara asing atau orang Indonesia yang memiliki dua kewarganegaraan yang memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan wajib untuk melepaskan hak tersebut paling lama satu tahun setelah

memperoleh hak milik. Apabila jangka waktu tersebut berakhir dan hak milik tidak dilepaskan, maka hak milik menjadi hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara dengan tetap memperhatikan hak-hak pihak lain yang membebani tanah tersebut.

Objek hak milik atas tanah adalah tanah perorangan (SHM) atau tanah negara yang diberikan oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan program pemerintah.<sup>85</sup> kemudian cara terjadinya hak milik atas tanah menurut ketentuan huku adat adalah karena proses pertumbuhan tanah di tepi sungai di pinggir laut. Pertumbuhan tanah ini menciptakan tanah baru yang disebut “lidah tanah”. Lidah tanah ini biasanya menjadi milik yang punya tanah yang berbatasan. Selain itu, dapat juga terjadi karena “pembukaan tanah”. Misalnya tanah yang semula hutan, dibuka atau dikerjakan oleh seseorang tetapi dengan dibukanya tanah itu saja, hak milik atas tanah belumlah tercipta. Yang membuka, baru mempunyai “hak utama” untuk menanam tanah itu. Jika tanah sudah ditanami maka terciptalah “hak pakai”. Hak pakai ini lama- kelamaan bisa bertumbuh menjadi “hak milik”, jika usaha atau modal yang ditanam oleh orang yang membuka tadi di atas tanah itu terjadi terus- menerus dalam waktu lama. Di sini hak pakai bisa bertumbuh menjadi hak milik yang sekarang di akui sebagai hak milik menurut UUPA.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Anonim, *Hak Atas Tanah*, <https://toolsfortransformation.net/indonesia/wp-content/uploads/2017/05/Hak-Atas-Tanah.doc>, (diakses pada tanggal 02 desember 2019 Pukul 18:46)

<sup>86</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia (Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994, Hlm. 242

## **b. Cara terjadinya dan berakhirnya hak milik atas tanah**

Ketentuan tersebut diatur pula dalam Pasal 22 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa hak milik terjadi karena:

- a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah
- b. Ketentuan Undang-undang.

Berakhirnya hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 27 UUPA yang menyatakan bahwa hak milik hapus apabila:

- a. Tanahnya jatuh kepada negara, karena:
  1. Pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 yaitu untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang
  2. Penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
  3. Diterlantarkan
  4. Ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).
- b. Tanahnya musnah.

## **2. Hak Guna Usaha**

### **a. Pengetian, subjek, dan objek hak guna usaha**

Hak guna usaha diatur dalam Pasal 28 UUPA yang menyatakan bahwa hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

Jangka waktu hak guna usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 yaitu diberikan paling lama 25 tahun tetapi untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama diberikan jangka waktu 35 tahun dan masing- masing dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

Subjek hak guna usaha diatur dalam Pasal 30 ayat (1) UUPA *juncto* Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yang selanjutnya penulis akan menyebut PP Nomor 40 Tahun 1996 bahwa yang dapat mempunyai hak guna usaha adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Selanjutnya objek hak guna usaha diatur dalam Pasal 4 PP Nomor 40 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa:

“Tanah yang dapat diberikan dengan hak guna usaha adalah tanah negara.”

#### **b. Cara terjadinya dan berakhirnya hak guna usaha**

● Berkaitan dengan cara terjadinya hak guna usaha diatur dalam Pasal 31 UUPA yang menyatakan bahwa hak guna usaha terjadi karena penetapan Pemerintah dan Pasal 34 mengatur mengenai berakhirnya hak guna usaha yang menyatakan bahwa hak guna usaha hapus karena:

- a. jangka waktunya berakhir
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- d. dicabut untuk kepentingan umum
- e. diterlantarkan
- f. tanahnya musnah
- g. ketentuan dalam pasal 30 ayat (2)

Disamping diatur dalam UUPA, ketentuan mengenai berakhirnya hak guna usaha diatur dalam Pasal 17 PP Nomor 40 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa hak guna usaha hapus karena:

- a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya
- b. dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena
  - 1) tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13 dan/atau Pasal 14
  - 2) putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap
- c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- d. dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961
- e. ditelantarkan
- f. tanahnya musnah
- g. ketentuan Pasal 3 ayat (2)

### **3. Hak Guna Bangunan**

#### **a. Pengertian, subjek, dan objek hak guna bangunan**

- Hak guna bangunan diatur dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa:

“Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.”

Subjek hak guna bangunan diatur dalam Pasal 36 ayat (1) UUPA *juncto* Pasal 19 PP Nomor 40 Tahun 1996 dinyatakan yang dapat menjadi pemegang hak guna bangunan ialah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. kemudian berkaitan dengan objek hak guna bangunan diatur dalam Pasal 21 PP Nomor 40 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa tanah

yang dapat diberikan dengan hak guna bangunan adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan, tanah hak milik.

#### **b. Cara terjadinya dan berakhirnya hak guna bangunan**

Cara terjadinya hak guna bangunan diatur dalam Pasal 37 UUPA yang menyatakan bahwa hak guna bangunan terjadi mengenai:

- a. Tanah yang dikuasai langsung oleh negara karena penetapan Pemerintah
- b. Tanah milik karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Disamping diatur dalam UUPA, ketentuan mengenai cara terjadinya hak guna bangunan diatur dalam Pasal 22 PP Nomor 40 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa:

- (1) Hak guna bangunan atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
- (2) Hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden

Dalam hal berakhirnya hak guna bangunan diatur dalam Pasal 40 UUPA yang menyatakan bahwa hak guna bangunan hapus karena:

- a. jangka waktunya berakhir
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- d. dicabut untuk kepentingan umum
- e. diterlantarkan
- f. tanahnya musnah

g. ketentuan dalam pasal 36 ayat (2)

Namun, PP Nomor 40 Tahun 1996 berpendapat lain mengenai berakhirnya hak guna bangunan seperti yang tercantum dalam Pasal 35 bahwa:

- a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya
- b. dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena:
  - 1) tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuanketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 32; atau
  - 2) tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan; atau
  - 3) putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap;
- c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- d. dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
- e. ditelantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan Pasal 20 ayat (2)

Hapusnya hak guna bangunan karena dibatalkan oleh pejabat yang berwenang diterbitkan surat keputusan yang bersifat konstitutif, sedangkan hak guna bangunan hapus karena jangka waktunya berakhir, dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak guna bangunan sebelum jangka waktu berakhir, dicabut hak guna bangunannya, diterlantarkan, tanahnya musnah, dan pemegang hak guna bangunan tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak guna bangunan diterbitkan surat keputusan



yang bersifat deklaratif. Surat keputusan yang bersifat konstitutif adalah surat keputusan yang berfungsi sebagai pembatalan terhadap hak atas tanah. Sifat konstitutifnya adalah hak atas tanah yang bersangkutan baru hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tersebut. Surat keputusan yang bersifat deklaratif adalah surat keputusan yang berfungsi sebagai pernyataan tentang hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan. Surat keputusan ini untuk hapusnya hak atas tanah yang terjadi karena hukum.<sup>87</sup>

#### 4. Hak Pakai Atas Tanah

##### a. Pengertian, subjek, dan objek hak pakai atas tanah

Hak pakai diatur dalam Pasal 41 UUPA yang menyatakan bahwa hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

Subjek dari hak pakai diatur dalam Pasal 42 UUPA bahwa yang dapat mempunyai hak pakai ialah warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum

---

<sup>87</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002, Hlm. 334-335

Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Selain yang diatur UUPA, subjek hak pakai diatur pula dalam Pasal 39 PP Nomor 40 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- c. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah
- d. Badan-badan keagamaan dan sosial
- e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- f. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia
- g. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional

Berkaitan dengan subjek hak pakai atas tanah negara A.P Parlindungan menyatakan bahwa ada hak pakai yang bersifat *publikrechtelijk*, yang tanpa *right of disposal* (artinya yang tidak boleh dijual ataupun dijadikan jaminan utang), yaitu hak pakai yang diberikan untuk instansi- instansi Pemerintah seperti sekolah, perguruan tinggi negeri, kantor Pemerintah, dan sebagainya.<sup>88</sup>

Dalam Pasal 41 PP Nomor 40 Tahun 1996 diatur mengenai objek hak pakai, Tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik.

<sup>88</sup> A.P Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1989, Hlm. 34

## **b. Cara terjadinya dan berakhirnya hak pakai atas tanah**

Berkaitan dengan cara terjadinya hak pakai diatur dalam Pasal 44 PP Nomor 40 Tahun 1996 bahwa hak pakai atas tanah hak milik terjadi dengan pemberian tanah oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Kemudian, berakhirnya hak pakai diatur dalam Pasal 50 PP Nomor 40 yang menyatakan bahwa hak pakai hapus karena:

- a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya
- b. dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena
  - 1) tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50, Pasal 51 dan Pasal 52; atau
  - 2) tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Pakai antara pemegang Hak Pakai dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan Hak Pengelolaan; atau
  - 3) putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir
- d. dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961
- e. ditelantarkan
- f. tanahnya musnah
- g. ketentuan Pasal 40 ayat (2)

## **5. Hak Sewa Atas Tanah**

### **a. Pengertian, subjek, dan objek hak sewa atas tanah**

UUPA tidak memberikan definisi secara spesifik mengenai hak sewa.

Namun, dalam Pasal 44 ayat (1) dinyatakan bahwa:

“Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah-milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.”

Dalam hal subjek hak sewa UUPA mengatur dalam Pasal 45 yang menyatakan bahwa yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah:

- a. warga-negara Indonesia
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

Berkaitan dengan objek hak sewa, UUPA tidak mengatur secara spesifik mengenai objek hak sewa. Namun, jika merujuk kepada Pasal 44 UUPA, objek hak sewa adalah tanah atau bangunan hak milik. Kemudian sewa menyewa terjadi apabila para pihak tercapai suatu kesepakatan terhadap obyek yang diperjanjikan/disewakan.<sup>89</sup>

#### **b. Hapusnya hak sewa atas tanah**

Serta hapusnya hak sewa atas tanah adalah jika si penyewa sampai berbuat apa yang dilarang, maka pihak yang menyewakan dapat meminta pembatalan perjanjian sewanya dengan disertai pembayaran kerugian.

---

<sup>89</sup> Anonim, *loc.cit.*

Setelah dilakukan pembatalan tersebut pihak yang menyewakan tidak wajib mentaati perjanjian ulang sewa dengan pihak lainnya/pihak ketiga.<sup>90</sup>

## **6. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan**

### **a. Definisi dan subjek hak membuka tanah dan memungut hasil hutan**

Definisi mengenai hak membuka tanah diatur dalam penjelasan Pasal 46 UUPA yang menyatakan bahwa:

“Hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah. Hak-hak ini perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah demi kepentingan umum yang lebih luas daripada kepentingan orang atau masyarakat hukum yang bersangkutan.”

Berkaitan dengan subjek hak jika merujuk pada Pasal 46 ayat (1) UUPA maka subjek hak membuka tanah dan memungut hasil hutan adalah hanya warga negara Indonesia. Kemudian dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu sesuai dengan yang dipaparkan dalam Pasal 46 ayat (2).

## **7. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas**

Merujuk pada Pasal 53 UUPA bahwa hak-hak yang sifatnya sementara ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan

---

<sup>90</sup> *Ibid.*

Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya didalam waktu yang singkat.<sup>91</sup>

### C. Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

#### 1. Pengertian dan Ruang Lingkup Tata Ruang

Merujuk kepada Pasal 14 UUPA dinyatakan bahwa Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan:<sup>92</sup>

- a. Negara
- b. Peribadatan dan keperluan- keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa
- c. Pusat- pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan
- d. Memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu
- e. Memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan

Berdasarkan rencana umum tersebut, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukkan, dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing- masing.<sup>93</sup>

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang selanjutnya penulis akan menyebut UU Penataan Ruang, yang dimaksud ruang adalah:

“wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan

<sup>91</sup> Ketentuan Peralihan Pasal 53 ayat (1) UUPA.

<sup>92</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Media Group, Jakarta, 2012, Hlm. 327- 328.

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm. 328.

mahluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

Dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang Penerapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah:

“Wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.”

D.A. Tisnaamidjaja memberikan pendapat mengenai pengertian ruang, ruang adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak.<sup>94</sup>

Seperti yang telah diuraikan dalam Pasal 1 UU Penataan Ruang, yang menyatakan bahwa ruang terbagi ke dalam beberapa kategori:<sup>95</sup>

- a. Ruang Daratan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan daratan, termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah.
- b. Ruang lautan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan laut dimulai dari sisi laut dari sisi garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi di bawahnya, di mana negara Indonesia memiliki hak yurisdiksinya.

---

<sup>94</sup> Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008, Hlm. 23.

<sup>95</sup> *Ibid*, Hlm. 24.

- c. Ruang udara adalah ruang yang terletak di atas ruang daratan dan atau ruang lautan sekitar wilayah negara dan melekat pada bumi, di mana negara Indonesia memiliki hak yurisdiksinya.

Pasal 1 angka 2 UU Penataan Ruang memaparkan mengenai pengertian tata ruang yang menyatakan bahwa tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.

Adapun yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan adalah susunan unsur- unsur pembentukan rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hirarkis berhubungan satu dengan yang lainnya. Kemudian yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, di mana tata ruang tersebut adalah tata ruang yang direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alamiah, seperti aliran sungai, gua, gunung, dan lain-lain.<sup>96</sup>

Berkaitan dengan pengertian penataan ruang diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU Penataan Ruang bahwa Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Perencanaan adalah suatu bentuk kebijaksanaan, sehingga dapat dikatakan bahwa perencanaan adalah sebuah *species* dari *genus*

---

<sup>96</sup> *Ibid.*



kebijaksanaan. Masalah perencanaan berkaitan erat dengan perihal pengambilan keputusan serta pelaksanaannya. Perencanaan dapat dikatakan pula sebagai pemecahan masalah secara saling terkait serta berpedoman kepada masa depan. Rencana dapat dihubungkan dengan stelsel perizinan (misalkan suatu perizinan pembangunan akan ditolak oleh karena tidak sesuai dengan rencana peruntukkan).<sup>97</sup>

Saul M. Katz, mengemukakan alasan atau dasar dari diadakannya suatu perencanaan adalah:<sup>98</sup>

- a. Dengan adanya suatu perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarah kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian suatu perkiraan.
- b. Dengan perencanaan diharapkan terdapat suatu perkiraan terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan tidak hanya dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan, tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan risiko-risiko yang mungkin dihadapi, dengan perencanaan mengusahakan agar ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin.
- c. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara atau kesempatan untuk memilih kombinasi terbaik.

---

<sup>97</sup> *Op. Cit*, Hlm. 25.

<sup>98</sup> *Ibid*, Hlm. 25-26.

- d. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutanurutan dari segi pentingnya suatu tujuan, saran-saran maupun kegiatan usahanya.
- e. Dengan adanya rencana, maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan atau evaluasi.

Dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang Penerapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang yang dimaksud dengan Rencana Tata Ruang adalah “hasil perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang.”

## 2. Pelaksanaan Penataan Ruang

Pasal 1 angka 11 UU Penataan menyatakan bahwa:

“Pelaksanaan penataan ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.”

Penataan ruang sebagai suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan sistem yang tidak dapat terpisahkan satu sama lainnya. Untuk menciptakan suatu penataan ruang yang serasi harus memerlukan suatu peraturan perundang-undangan yang serasi pula di antara peraturan pada tingkat tinggi sampai pada peraturan pada tingkat bawah sehingga terjadinya suatu koordinasi dalam penataan ruang.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> *Ibid*, hlm. 26.

Perencanaan tata ruang diatur dalam Pasal 1 angka 13 yaitu suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Kemudian merujuk pada Pasal 1 angka 14 bahwa pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya, selanjutnya pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang sesuai dengan yang dipaparkan dalam Pasal 1 angka 15 UU Penataan Ruang.

Maksud diadakannya perencanaan tata ruang adalah untuk menyelaraskan berbagai kegiatan sector pembangunan, sehingga dalam memanfaatkan lahan dan ruang dapat dilakukan secara optimal, efisien, dan serasi. Sedangkan tujuan diadakannya suatu perencanaan ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi beserta hubungan fungsionalnya yang serasi dan seimbang dalam rangka pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga tercapainya hasil pembangunan yang optimal dan efisien bagi peningkatan kualitas manusia dan kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan.<sup>100</sup>

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui sistem perizinan pemanfaatan ruang, yang dimaksudkan sebagai upaya penertiban penataan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

dilengkapi izin maupun yang tidak memiliki izin, dikenai sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan atau sanksi pidana denda.<sup>101</sup>

Pasal 6 ayat (1) UU Penataan Ruang menyatakan bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan:

- a. kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana
- b. potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan
- c. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.

Berkaitan dengan penataan ruang wilayah Provinsi dan kabupaten/kota meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pemerintah mempunyai wewenang dalam melaksanakan penyelenggaraan penataan ruang Kabupaten/ Kota sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 11 ayat (1) UU Penataan Ruang antara lain:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
- d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/ kota.

Dalam hal pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud diatas pemerintah melakukan perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/ kota, pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan

---

<sup>101</sup> Muchsin, *et. al.*, 2008, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah & Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 132.

pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 11 ayat (2).

Pasal 62 ayat (1) huruf c Peraturan Daerah Kota Bogor tentang Rencana Tata Ruang Wilayah sebagai peraturan pelaksana dari UU Penataan Ruang yang selanjutnya disebut Perda RTRW dinyatakan bahwa Penataan Pedagang Kaki Lima di sekitar kawasan pasar Kebon Kembang dan kawasan stasiun kereta api Bogor.

#### **D. Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima**

##### **1. Pengertian dan Karakteristik Pedagang Kaki Lima**

Pasal 1 angka 5 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki lima menyatakan bahwa:

“Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disingkat PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.”

Adapun Pengertian pedagang kaki lima sebagai bagian dari sektor informal dapat dijelaskan melalui ciri-ciri secara umum yang dikemukakan oleh kartono, dkk, sebagai berikut: <sup>102</sup>

- a. Merupakan pedagang yang kadang-kadang juga sekaligus berarti produsen

<sup>102</sup> Rachbini D.J, *Ekonomi Informal Perkotaan*, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi Sosial (LP3ES), Jakarta, 1994, Hlm. 87.

- b. Ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak dari tempat yang satu ke tempat yang lain (menggunakan pikulan, kereta dorong, tempat atau stan yang tidak permanen serta bongkar pasang).
- c. Menjajakan bahan makanan, minuman, barang konsumsi lainnya yang tahan lama secara eceran.
- d. Umumnya bermodal kecil, kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan mendapatkan sekedar komisi sebagai imbalan atau jerih payahnya.
- e. Kualitas barang yang diperdagangkan relatif rendah dan biasanya tidak berstandar.
- f. Volume peredaran uang tidak seberapa besar, para pembeli umumnya merupakan pembeli yang berdaya beli rendah.

Rata-rata pedagang kaki lima menggunakan atau perlengkapan yang mudah dibongkar-pasang atau dipindahkan, dan sering kali menggunakan lahan fasilitas umum sebagai tempat usahanya. Beberapa karakteristik khas pedagang kaki lima yang perlu dikenali adalah sebagai berikut:<sup>103</sup>

- a. Pola persebaran pedagang kaki lima umumnya mendekati pusat keramaian dan tanpa izin menduduki zona-zona yang semestinya menjadi milik publik (depriving public space).
- b. Para pedagang kaki lima umumnya memiliki daya resistensi sosial yang sangat lentur terhadap berbagai tekanan dan kegiatan penertiban.

<sup>103</sup> Suyatno dan Kanarji, "Kemiskinan dan Kesenjangan Sosial: Ketika Pembangunan Tak Berpihak Pada rakyat Miskin", *Airlangga University Press*, 2005, Hlm. 47-48.

- c. Sebagai sebuah kegiatan usaha pedagang kaki lima umumnya memiliki mekanisme involutiv penyerapan tenaga kerja yang sangat longgar.
- d. Sebagian besar pedagang kaki lima adalah kaum migran, dan proses adaptasi serta eksistensi mereka didukung oleh bentuk-bentuk hubungan patronase yang didasarkan pada ikatan faktor kesamaan daerah asal (locality sentiment)
- e. Para pedagang kaki lima rata-rata tidak memiliki keterampilan dan keahlian alternatif untuk mengembangkan kegiatan usaha baru luar sektor informal kota.

## **2. Penataan Pedagang Kaki Lima**

Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL memberikan pengertian mengenai Penataan PKL dalam Pasal 1 angka 6 yang menyatakan bahwa:

“Penataan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi PKL dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima memaparkan mengenai tujuan penataan dan pemberdayaan PKL antara lain:

- a. Untuk mewujudkan kota yang tertib, aman, indah, dan bersih dengan sarana dan prasarana perkotaan yang memadai dan berasaskan lingkungan
- b. memberikan kesempatan berusaha bagi PKL melalui penetapan lokasi sesuai dengan peruntukannya

- c. menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan usaha PKL menjadi usaha ekonomi mikro yang tangguh dan mandiri

Dalam hal kewenangan penataan, Wali Kota memiliki kewenangan untuk melakukan penataan dan pemberdayaan PKL dan penataan tersebut meliputi:<sup>104</sup>

- a. pendataan dan pendaftaran PKL;
- b. perencanaan penyediaan ruang bagi kegiatan sektor informal;
- c. fasilitasi akses permodalan;
- d. penguatan kelembagaan;
- e. pembinaan dan bimbingan teknis;
- f. fasilitasi kerjasama antar daerah dan instansi pemerintah lainnya; dan
- g. mengembangkan kemitraan dengan dunia usaha.

Program penataan dan pemberdayaan PKL yang dimaksud di atas disusun dalam dokumen perencanaan Daerah Kota untuk periode 5 (lima) tahun yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perencanaan pembangunan daerah.<sup>105</sup>

Penataan PKL di atas dilakukan terhadap PKL dan lokasi tempat kegiatan PKL yang dilakukan di kawasan perkotaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penataan ruang serta harus berada pada lokasi yang strategis berdasarkan pertimbangan Pemerintah Daerah Kota, pelaku PKL, dan para pihak terkait pemangku kepentingan. Begitu pun penghapusan lokasi tempat kegiatan PKL dilakukan berdasarkan pertimbangan Pemerintah Daerah Kota, pelaku PKL dan para pihak terkait

<sup>104</sup> Pasal 4 ayat (1) *juncto* Pasal 5 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

<sup>105</sup> Pasal 1 angka 11 *juncto* Pasal 5 ayat (3) Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.



pemangku kepentingan. Hal tersebut sesuai dengan yang dijelaskan dalam Pasal 6 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima

Pasal 7 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima menyatakan bahwa Wali Kota melakukan penataan PKL dengan cara:

- a. pendataan PKL yang dilakukan berdasarkan identitas PKL, lokasi PKL, jenis dan tempat usaha, bidang usaha, dan modal usaha
- b. pendaftaran PKL yang dilakukan untuk pengendalian dan PKL dan menjamin kepastian hukum berusaha
- c. penetapan lokasi PKL
- d. pengenaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- e. pemindahan PKL dan penghapusan lokasi PKL dan
- f. peremajaan lokasi PKL

Data PKL tersebut diatas dilakukan sebagai dasar untuk penataan dan pemberdayaan PKL. Tempat usaha yang dimaksud terdiri dari tempat usaha tidak bergerak antara lain gelaran, lesehan, tenda, dan selter dan tempat usaha bergerak antara lain tidak bermotor dan bermotor. Kemudian Bidang usaha diatas meliputi kuliner, kerajinan, tanaman hias, burung, ikan hias, baju, sepatu dan tas, barang antik, dan komoditi lain.

Jika merujuk kepada jenis komoditi yang diatur dalam Peraturan PKL sebelumnya yaitu Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 13 Tahun 2005 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima jenis komoditi yang diperdagangkan oleh PKL berupa barang dan atau jasa, kecuali :

- a. daging, ikan, dan telur
- b. palawija dan bumbu
- c. sayuran, tahu, dan tempe
- d. sembako;
- e. pakan ternak, serta

f. unggas dan atau ternak kecil.

Berkaitan dengan lokasi PKL diatur dalam Pasal 1 angka 8 *juncto* Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang menyatakan bahwa lokasi PKL adalah tempat untuk menjalankan usaha PKL yang berada di lahan dan/atau bangunan milik Pemerintah Daerah Kota dan/atau swasta. Lokasi PKL terdiri atas:

1. Lokasi PKL sesuai peruntukannya adalah lokasi yang bersifat:
  - a. Permanen artinya lokasi tetap yang diperuntukkan sebagai tempat usaha PKL
  - b. Sementara artinya lokasi tempat usaha PKL yang terjadwal dan bersifat sementara.
2. Lokasi PKL yang tidak sesuai dengan peruntukannya merupakan lokasi bukan peruntukkan berusaha PKL.

Penetapan lokasi PKL sebagaimana dimaksud diatas dilakukan oleh Walikota.

Dalam ketentuan peralihan Perda PKL nomor 11 Tahun 2019 dinyatakan bahwa Lokasi penataan PKL yang telah ditetapkan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini. Jika merujuk pada Perda PKL sebelumnya yaitu Perda Nomor 13 Tahun 2005 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima dalam Pasal 2 ayat (3) dinyatakan bahwa Lokasi yang tidak dapat ditetapkan sebagai tempat usaha PKL adalah

- a. di dalam lingkungan instansi pemerintah
- b. di dalam lingkungan Sekolah

- c. di dalam lingkungan tempat peribadatan
- d. di sekitar lokasi pasar
- e. menempati parit dan tanggul
- f. menempati taman kota dan jalur hijau
- g. di sekitar monumen dan taman pahlawan
- h. di sekeliling Kebun Raya dan Istana Bogor
- i. di seluruh badan jalan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 12 *juncto* Pasal 1 angka 13 yang dimaksud dengan Jalan adalah seluruh bagian Jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi Lalu Lintas umum, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan rel dan jalan kabel, sedangkan trotoar adalah bagian dari badan jalan yang khusus disediakan untuk pejalan kaki.

Sebagai alat kendali untuk pemberdayaan dan pengembangan usaha PKL dan sebagai bukti pendaftaran usaha PKL di lokasi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah daerah, para PKL wajib memiliki Tanda Daftar Usaha (TDU) yang dikeluarkan oleh pejabat yang ditunjuk.

Pasal 18 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima memaparkan mengenai tata cara pendaftaran usaha bagi PKL meliputi:

- a. permohonan TDU
- b. penerbitan TDU
- c. perpanjangan TDU dan
- d. pencabutan dan tidak berlakunya TDU

Penataan PKL dilakukan terhadap PKL dan lokasi tempat kegiatan PKL dan dilakukan di kawasan perkotaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penataan ruang.

Dalam hal penataan lokasi kegiatan PKL harus berada pada lokasi yang strategis berdasarkan pertimbangan Pemerintah Daerah Kota, pelaku PKL, dan para pihak terkait pemangku kepentingan, begitu pun penghapusan lokasi tempat kegiatan PKL dilakukan berdasarkan pertimbangan Pemerintah Daerah Kota, pelaku PKL dan para pihak terkait pemangku kepentingan.

Wali Kota dalam melakukan penetapan lokasi sesuai peruntukannya sebagai lokasi tempat kegiatan usaha PKL yang dilakukan dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, budaya, estetika, ekonomi, keamanan, ketertiban, kesehatan, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) serta Peraturan Zonasi (PZ) yang kemudian disebut dengan lokasi binaan.

Pasal 26 ayat (5) Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima membagi lokasi PKL ke dalam 3 zona antara lain:

- a. zona merah yaitu lokasi yang tidak boleh terdapat PKL
- b. zona kuning yaitu lokasi yang bisa tutup buka berdasarkan waktu dan tempat
- c. zona hijau yaitu lokasi yang diperbolehkan berdagang bagi PKL

Kewenangan Pemerintah yang lainnya yaitu Pemerintah Daerah Kota dapat melakukan pemindahan lokasi PKL pada lokasi binaan atau lokasi yang

ditentukan oleh Wali Kota. Kemudian, PKL yang menempati lokasi yang tidak sesuai peruntukan dilakukan penertiban atau relokasi PKL ke tempat/ruang yang sesuai peruntukannya dan penghapusan lokasi tempat berusaha PKL yang telah dipindahkan ditertibkan dan ditata sesuai dengan fungsi peruntukannya. Pemindahan PKL dan penghapusan lokasi PKL ditetapkan oleh Wali kota.<sup>106</sup>

Pasal 35 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima memaparkan mengenai hak Pemerintah Kota antara lain:

- a. memberikan pelayanan pendaftaran bidang usaha PKL
- b. memberikan informasi dan sosialisasi ketentuan peraturan perundang-undangan terkait kegiatan usaha PKL
- c. melakukan pengaturan, penataan, pembinaan dalam pemberdayaan usaha PKL

Berkaitan dengan kewajiban Pemerintah Daerah Kota diatur dalam Pasal 36 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima antara lain:

- a. melakukan tindakan kepada PKL yang tidak menjaga keindahan, ketertiban, keamanan, kebersihan dan kesehatan lingkungan tempat usaha
- b. melakukan tindakan kepada PKL yang melakukan kegiatan usaha pada fasilitas-fasilitas umum yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- c. melakukan tindakan kepada PKL yang melanggar ketentuan jam berusaha, lokasi usaha dan bidang usaha
- d. melakukan tindakan kepada PKL yang mengganggu ketertiban lalu lintas dan kepentingan umum
- e. mencabut TDU PKL yang lokasi usahanya tidak ditempati selama 1 (satu) bulan atau sewaktu-waktu lokasi tersebut dibutuhkan Pemerintah Daerah Kota

<sup>106</sup> Pasal 29 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima..

- f. mencabut TDU PKL yang kegiatan usahanya bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tidak hanya mengatur mengenai hak dan kewajiban PKL. Namun, Peraturan tersebut pun mengatur mengenai Hak dan Kewajiban para PKL. Hak PKL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 antara lain:

- a. mendapatkan pelayanan pendaftaran usaha PKL;
- b. melakukan kegiatan usaha di lokasi yang telah ditetapkan;
- c. mendapatkan informasi dan sosialisasi atau pemberitahuan terkait dengan kegiatan usaha di lokasi yang bersangkutan;
- d. mendapatkan pengaturan, penataan, pembinaan, supervisi dan pendampingan dalam pengembangan usahanya; dan
- e. mendapatkan pendampingan dalam mendapatkan pinjaman permodalan dengan mitra bank.

Berkaitan dengan kewajiban PKL tercantum dalam Pasal 38 antara lain:

- a. mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan
- b. mematuhi waktu kegiatan usaha yang telah ditetapkan oleh Wali Kota
- c. memelihara keindahan, ketertiban, keamanan, kebersihan dan kesehatan lingkungan tempat usaha
- d. menempatkan dan menata barang dagangan dan/atau jasa serta peralatan dagangan dengan tertib dan teratur
- e. tidak mengganggu lalu lintas dan kepentingan umum
- f. menyerahkan tempat usaha atau lokasi usaha tanpa menuntut ganti rugi dalam bentuk apapun, apabila lokasi usaha tidak ditempati selama 1 (satu) bulan atau sewaktu-waktu lokasi tersebut dibutuhkan oleh Pemerintah Daerah Kota
- g. melaksanakan dan mentaati penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota
- h. menempati tempat atau lokasi usaha yang telah ditentukan; dan i. tidak meninggalkan sarana dan prasarana usaha PKL dilokasi untuk PKL yang bersifat sementara.

Pasal 39 menyatakan bahwa PKL dilarang melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. melakukan kegiatan usahanya di ruang umum yang tidak ditetapkan untuk lokasi PKL;

- b. merombak, menambah dan mengubah fungsi serta fasilitas yang ada di tempat atau lokasi usaha PKL yang telah ditetapkan dan/atau ditentukan Wali Kota;
- c. menempati lahan atau lokasi PKL untuk kegiatan tempat tinggal;
- d. berpindah tempat atau lokasi dan/atau memindahtangankan TDU PKL tanpa sepengetahuan dan seizin Wali Kota;
- e. menelantarkan dan/atau membiarkan kosong lokasi tempat usaha tanpa kegiatan secara terus-menerus selama 1 (satu) bulan;
- f. mengganti bidang usaha dan/atau memperdagangkan barang ilegal;
- g. melakukan kegiatan usaha dengan cara merusak dan atau mengubah bentuk trotoar, fasilitas umum, dan/atau bangunan di sekitarnya;
- h. menggunakan badan jalan atau trotoar untuk tempat usaha, kecuali yang ditetapkan Pemerintah Daerah Kota untuk lokasi PKL terjadwal dan terkendali;
- i. PKL yang kegiatan usahanya menggunakan kendaraan dilarang berdagang di tempat-tempat larangan parkir, jalur hijau, badan jalan, pemberhentian sementara, atau trotoar; dan
- j. memperjualbelikan atau menyewakan tempat usaha PKL kepada pedagang lainnya.

Setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan Pasal 38 dan 39 di atas akan dikenakan sanksi administratif berupa peringatan tertulis dan pembekuan/pencabutan TDU seperti yang tercantum dalam Pasal 51 Peraturan Daerah Kotaa Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Dalam rangka pelaksanaan koordinasi Penataan dan Pemberdayaan PKL dibentuk Tim Penataan dan Pemberdayaan PKL, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Wali Kota sesuai dengan Pasal 42 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima *juncto* Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan PKL. Tim Penataan dan Pemberdayaan PKL bertugas: a. menyusun kebijakan dan program pembinaan PKL yang dituangkan dalam dokumen rencana

pembangunan daerah; b. merekomendasikan lokasi dan atau kawasan tempat berusaha PKL; c. mengembangkan kerja sama dengan kabupaten/kota lainnya; d. mengembangkan kemitraan dengan dunia usaha; dan e. melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan pembinaan PKL.

#### E. Tinjauan Umum Implementasi

Menurut Purwanto dan Sulistyatuti menjelaskan bahwa implementasi ininya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan.<sup>107</sup>

Kemudian Ripley dan Franklin menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).<sup>108</sup>

Kemudian terkait dengan implementasi Lawrence M. Friedman mengungkapkan teori implementasi yang disebut dengan (*Three Elements of Legal System*) atau tiga unsur sistem hukum yang terdiri atas struktur atau lembaga yang memiliki otoritas, substansi atau peraturan perundang-undangan, dan kultur hukum atau budaya masyarakat yang saling mendukung satu dengan yang lainnya.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Purwanto dan Sulistyatuti, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, Hlm. 21.

<sup>108</sup> Ripley, Rendal B. And Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, Second Edition The Dorsey Press, Chicago-Illionis, 1986, Hlm. 148.

<sup>109</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Prespektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009, Hlm. 7.



Yeti Sumiyati menggunakan teori implementasi dari Friedman untuk mengukur implementasi pelaksanaan tanggung jawab perusahaan perkebunan.<sup>110</sup> Dalam pelaksanaan tanggung jawab perusahaan ini diawali dengan mengkaji unsur struktur yaitu terkait dengan aparat yang melakukan perencanaan sampai dengan pengawasan kinerja perusahaan perkebunan adalah Direktorat Jendral Perkebunan.<sup>111</sup> Kemudian untuk unsur kedua yaitu substansi diawali dengan dimulainya penelitian melalui inventarisasi, mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan perkebunan.<sup>112</sup> Dilanjutkan dengan unsur yang ketiga yaitu budaya hukum yang juga ikut mendukung terimplementasinya sebuah sistem. Dalam kaitannya dengan implementasi tanggung jawab sosial perusahaan perkebunan yang merujuk pada kepatutan dan kewajaran, maka kesadaran hukum masyarakat yang seharusnya menjadi penentu adalah kesadaran hukum pelaku usaha.<sup>113</sup>

Berdasarkan hal tersebut dalam penelitian ini akan menggunakan teori implementasi, maka untuk menentukan implementasi agar mendapatkan hasil yang sesuai dengan aturan yang telah dibuat digunakan teori menurut Soerjono Soekanto. Faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto antara lain sebagai berikut:<sup>114</sup>

#### 1. Faktor Hukum

<sup>110</sup> Yeti Sumiyati, dkk, "Implementasi Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Berdasarkan Ukuran Kepatutan Dan Kewajaran Pada Perusahaan Swasta Di Bidang Perkebunan Menurut Peraturan Perundang-Undangan", Prosiding Seminar Nasional Penelitian dan PKM Sosial, Ekonomi dan Humaniora, Vol.5 No. 1, Hlm.403.

<sup>111</sup> *Ibid*, Hlm. 405.

<sup>112</sup> *Ibid*, Hlm. 404.

<sup>113</sup> *Ibid*, Hlm. 406-407.

<sup>114</sup> *Loc. Cit.*

Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja, maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka, ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, melainkan juga ikut mempertimbangkan faktor-faktor lain yang berkembang dalam masyarakat. Sementara dari sisi lain, keadilan pun masih menjadi perdebatan disebabkan keadilan mengandung unsur subyektif yang sangat tergantung pada nilai-nilai intrinsik subyektif dari masing-masing orang.

## 2. Faktor Penegak Hukum

Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (*law enforcement*). Bagian-bagian *law enforcement* itu adalah aparat penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Ada tiga elemen penting yang memengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparat penegak hukum, antara lain: (a) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (b) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya;

dan (c) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaanya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materiilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

### 3. Faktor Sarana atau Fasilitas Hukum

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan pun sangat penting demi menjaga keberlangsungan. Sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, padahal fasilitasnya belum tersedia lengkap. Kondisi semacam ini hanya akan menyebabkan kontra-produktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.

### 4. Faktor masyarakat

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Artinya, efektivitas hukum juga bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum, adapun langkah yang

bisa dilakukan adalah sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. Perumusan hukum juga harus memerhatikan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.

#### 5. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah atau bentuk dari sistem tersebut, umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> *Ibid.*