

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dinamika kehidupan yang dinamis membuat kehidupan dalam berbagai dimensinya berkembang dan bergerak. Dimensi spacial-kewilayahan turut bergerak mengikuti perkembangan itu, dan kawasan kota dalam daerah memiliki rating paling tinggi tingkat perkembangannya. Pertumbuhan kawasan kota yang begitu pesat dan cepat, telah menyebabkan tingginya kegiatan pembangunan di lingkungan perkotaan. Urbanisasi dan meningkatnya jumlah penduduk di lingkungan perkotaan menciptakan problem pengelolaan ruang pada kawasan kota semakin kompleks. Bertambahnya jumlah penduduk dan bangunan akan memberikan dampak terhadap tingginya tekanan pemanfaatan terhadap ruang kota, sehingga penataan ruang kawasan kota perlu mendapat perhatian khusus.

Pembangunan tidak bisa dipisahkan dan selalu berkelindan dengan lingkungan untuk memenuhi tujuan pembangunan berkelanjutan. Dalam konsep pembangunan berkelanjutan, maka pembangunan yang dilaksanakan harus menjaga kualitas lingkungan hidup, menjamin keadilan dan terlaksananya tata kelola yang mampu menjaga kualitas lingkungan hidup. Perkembangan wilayah perkotaan yang dipenuhi oleh pertumbuhan pembangunan tanpa memperhatikan lingkungan akan menyebabkan terjadinya perubahan kondisi lingkungan berimplikasi pada penurunan kualitas lingkungan.

Daerah-daerah/kawasan dalam perkotaan mempunyai peranan penting dalam pembangunan baik dalam skala nasional, regional maupun lokal. Pentingnya peranan daerah kawasan perkotaan ditunjukan oleh besarnya jumlah penduduk yang tinggal di kawasan perkotaan, diikuti dengan pertumbuhan/perkembangan pembangunan semakin cepat dan meningkat. Hal demikian wajar, karena kawasan perkotaan memiliki daya tarik yang kuat. Untuk itu, maka kawasan kota dengan jumlah penduduk yang semakin meningkat dan pembangunannya pesat memerlukan penataan ruang dikonstruksikan dengan baik.

Dalam mewujudkan lingkungan hidup yang sehat sesuai dengan konsep penataan ruang, maka ditetapkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menjelaskan penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
- c. Terwujudnya perlindunganfungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Lebih lanjut Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menerangkan: (1) negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, (2) dalam melaksanakan

tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah.

Salah satu perihal urgen dalam penataan ruang di suatu kawasan dalam daerah adalah masalah ruang terbuka hijau yang semakin tergerus akibat pertumbuhan penduduk dan meningkatnya pembangunan dalam semua sektor. Jamat terlihat kadang kala perencanaan tata ruang tidak mampu mengendalikan alih fungsi tanah diperkotaan, sehingga mengancam keberadaan ruang terbuka hijau. Langkah mengantisipasi dampak menurunnya daya dukung lahan dan menurunnya kualitas lingkungan, maka diperlukan upaya menjaga dan meningkatkan kualitas lingkungan melalui penyediaan ruang terbuka hijau yang memadai.

Pasal 1 angka 31 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menjelaskan bahwa ruang terbuka hijau adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Kawasan ruang terbuka hijau disediakan guna mendukung manfaat ekologi, sosial, budaya, ekonomi dan estetika.

Penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau diarahkan untuk mempertahankan dan mengedalikan fungsi lingkungan. Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 beserta penjelasannya menentukan bahwa ruang terbuka hijau terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat. Ruang terbuka hijau publik merupakan ruang hijau terbuka yang dimiliki dan dikelola oleh

pemerintah daerah kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Bagian yang termasuk ruang terbuka hijau publik antara lain; taman kota, taman pemakaman umum, jalur hijau sepanjang jalan, sungai dan pantai. Sementara bagian dari ruang terbuka hijau privat antara lain; kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami tumbuhan.

Banyaknya kegiatan pembangunan tersebut tidak serta merta diikuti dengan penyediaan ruang terbuka hijau. Berakibat terjadi penurunan kualitas maupun kuantitas ruang terbuka hijau yang ada di lingkungan perkotaan. Tujuan dan manfaat pengembangan ruang terbuka hijau pada kawasan perkotaan untuk meningkatkan mutu lingkungan hidup perkotaan yang nyaman, segar, bersih, sebagai sarana pengamanan lingkungan, menciptakan keserasian lingkungan alam dan lingkungan binaan yang berguna bagi kepentingan masyarakat. Sementara manfaat penyediaan ruang terbuka hijau berguna bagi menumbuhkan kesegaran, kenyamanan, keindahan lingkungan, menurunkan polusi dan mewujudkan keserasian lingkungan. ruang terbuka hijau bermanfaat mengisi hijau tumbuhan dan pemanfaatannya bagi kegiatan masyarakat.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa 30% wilayah kota harus berupa ruang terbuka hijau yang terdiri dari 20% publik dan 10% privat. Ruang terbuka hijau publik dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota/kabupaten yang digunakan untuk kepentingan masyarakat.

Disebutkan juga mengenai klasifikasi Ruang Terbuka Hijau Pembagian RTH menurut Permen PU Nomor 05/PRT/M/2008, tentang Pedoman

Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan, dapat diklasifikasikan berdasarkan status kepemilikan, wujud fisik, serta berdasarkan struktur ruang. Menurut Peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan (RTHKP) meliputi:

- a) Taman kota;
- b) Taman wisata alam;
- c) Taman rekreasi;
- d) Taman lingkungan perumahan dan permukiman;
- e) Taman lingkungan perkantoran dan gedung komersial;
- f) Taman hutan raya;
- g) Hutan kota;
- h) Hutan lindung;
- i) Bentang alam seperti gunung, bukit, lereng dan lembah;
- j) Cagar alam;
- k) Kebun raya;
- l) Kebun binatang;
- m) Pemakaman umum;
- n) Lapangan olah raga;
- o) Lapangan upacara;
- p) Parkir terbuka;
- q) Lahan pertanian perkotaan;
- r) Jalur dibawah tegangan tinggi (SUTT dan SUTET);
- s) Sempadan sungai, pantai, bangunan, situ dan rawa;
- t) Jalur pengaman jalan, median jalan, rel kereta api, pipa gas dan pedestrian;
- u) Kawasan dan jalur hijau;
- v) Daerah penyangga (*buffer zone*) lapangan udara;
- w) Taman atap (*roof garden*).

Bentuk ruang terbuka hijau di Kabupaten Nagan Raya berdasarkan Keputusan Bupati Nagan Raya Nomor 660/161/Kpts/2021 berupa fasilitas umum sebagai tempat beraktivitas antara lain berupa hutan kota, hutan kota suaka alam, median jalan, sempadan (sungai, pantai dan danau) taman pemakaman, lapangan olah raga, dan taman yang masih memerlukan area lahan/peruntukan lahan hijau secara definitif. Ruang terbuka hijau yang ditanami tumbuhan jenis produktif, buah, dan pangan

adalah sawah, pertanian darat, dan pekarangan rumah yang memerlukan area lahan/peruntukan lahan hijau pertanian secara definitif.

Pemerintah daerah Kabupaten Nagan Raya lebih fokus dalam mengelola ruang terbuka hijau tersebut dan tentu saja membutuhkan adanya pembangunan taman-taman di lingkungan perkotaan demi mewujudkan RTH 30%. Berdasarkan studi lapangan yang telah dilakukan ditemui terdapat taman-taman yang sudah dibangun ada yang terawat dengan baik, ada yang dimanfaatkan dengan baik, tetapi ada pula yang tidak terawat, atau bahkan kurang dimanfaatkan. Seterusnya infrasturtur untuk mendukung ruang terbuka hijau juga belum memadai.

Untuk mengukur dinamika prospektif berkembangnya kawaan perkotaan, dapat dilihat dari ada tidaknya perubahan bentuk dan fungsi penggunaan lahan yang digunakan masyarakat kota dan pemenuhan fasilitas ekonomi sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Perkembangan penggunaan lahan ini perlu diimbangi dengan penyediaan ruang terbuka hijau. Berkembangnya suatu kota membawa konsekuensi terhadap perubahan fisik kota yang biasanya juga dibarengi pertumbuhan penduduk dan pembangunan fasilitas ekonomi yang cukup tinggi dengan penyebaran yang semakin cepat dan luas.

Bertambahnya penduduk di kawasan perkotaan Nagan Raya secara otomatis selain akan meningkatkan aktifitas masyarakatnya serta permintaan terhadap fasilitas ruang terbuka hijau, yang akan mempengaruhi kualitas lingkungan. Tentu saja sangat penting bagi Kabupaten Nagan Raya untuk membentuk secepatnya Qanun yang mengatur tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau tersebut, agar

pemerintah Kabupaten Nagan Raya memiliki landasan dan kepastian hukum dalam pengelolaannya dan memberikan manfaat bagi masyarakat secara umum. Kabupaten Nagan Raya memiliki wewenang untuk mengatur ruang terbuka hijau. Hal ini sebagaimana eksplisit ditentukan dalam Pasal 17 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota diantaranya perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka lebih lanjut dapatlah diidentifikasi masalahnya sebagai berikut:

1. Sejauhmanakah kewenangan pemerintah Kabupaten Nagan Raya dalam melakukan pengelolaan ruang terbuka hijau?
2. Bagaimanakah pengelolaan ruang terbuka hijau dan kemanfaatan bagi masyarakat Kabupaten Nagan Raya?
3. Sejauhmanakah jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi yang diatur dalam Qanun ruangterbuka hijau ini?

C. Tujuan dan Manfaat

Penyusunan Naskah Akademik ini tentang ruang terbuka hijau, bertujuan:

1. Untuk memahami dan menjelaskan kewenang pemerintah daerah dalam pengelolaan ruang terbuka hijau di Kabupaten Nagan Raya.

2. Untuk mengetahui dan menjelaskan mekanisme pengelolaan ruang terbuka hijau dan kemanfaatannya bagi masyarakat di Kabupaten Nagan Raya.
3. Untuk memberikan kepastian hukum bagi pemerintah Kabupaten Nagan Raya dalam melakukan pengelolaan ruang terbuka hijau bagi kepentingan masyarakat secara luas.

Manfaat pembuatan naskah akademik tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau ini adalah:

- 1) Manfaat teoritik, Pembentukan/pembuatan naskah akademiki ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam disiplin ilmu hukum dan ilmu sosial serta dapat menjadi referensi untuk kajian lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan ruang terbuka hijau.
- 2) Manfaat praktis, naskah akademik ini dapat memberikan informasi bagi masyarakat dan semua stake holder mengenai wewenang, peran dan fungsi pemerintahan daerah, khususnya Kabupaten Nagan Raya berkaitan dengan pengelolaan ruang terbuka hijau.

D. Keluaran (*Output*)

Hasil kajian akademiki dalam bentuk Naskah Akademik ini, terkonstruksi menjadi 2 (dua) *output* yang penting, yaitu:

1. Dalam Bentuk Fisik

Keluaran (*Output*) dalam bentuk fisik ini berupa naskah akademiki yang nantinya menjadi landasan dan bahkan menurut Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan suatu keharusan atau prasyarat untuk dapat membentuk Qanun ruang terbuka hijau. Sehingga Qanun ruang terbuka hijau yang akan dibentuk wajib berlandaskan naskah akademik tersebut.

2. Dalam Bentuk Non Fisik

Sementara keluaran (*Output*) dalam bentuk non fisik ini terdiskripsi pada seberapa urgensinya ruang terbuka hijau perlu diatur dalam Qanun Kabupaten Nagan Raya. Suatu abstraksi betapa pentingnya membangun kesadaran dan pemahaman terhadap ruang terbuka hijau di kawasan kota Kabupaten Nagan Raya. Sehingga dengan adanya Qanun ruang terbuka hijau diharapkan dapat menyeimbangkan kualitas hidup serta memberikan dampak positif bagi lingkungan perkotaan dengan meningkatnya kualitas penataan ruang yang menjadi kewenangan bagi pemerintah daerah. Sekaligus sebagai bentuk politik hukum dibidang tata ruang yang dicitakan di Kabupaten Nagan Raya termasuk realitas dan fakta mengenai perkembangan suatu wilayah yang dapat memberikan manfaat kepada masyarakat di Kabupaten Nagan Raya.

Keluaran Naskah Akademik ini nantinya akan nmerekendasikan untuk dibentuknya Qanun Kabupaten Nagan Raya tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau. Sehingga Naskah Akademik ini sebagai alas atau dasar terbentuknya Q a n u n tersebut.

E. Metode

Penyusunan naskah akademiki ini dilakukan dengan metode kepustakaan atau literature, kajian lapangan dan kajian partisipatif. Metode kepustakaan dilakukan dengan cara mengkaji litelatur dan buku-buku teks terkait dengan pengelolaan tata ruang khususnya menyangkut ruang terbuka hijau di Kabupaten Nagan Raya. Metode pengkajian lapangan dilakukan dengan cara mengamati keadaan tata ruang (ruang terbuka hijau) yang terjadi di Kabupaten Nagan Raya, termasuk data-data yang dikeluarkan oleh otoritas resmi terkait. Sementara metode kajian partisipatif meliputi serangkaian kegiatan yang dilakukan melalui *focus group discussion* dan merumuskan berbagai aspirasi dan kebutuhan para pihak (*multy stakeholders*) menyangkut dengan penyelenggaraan pengelolaan ruang terbuka hijau di kawasan kota dalam Kabupaten Nagan Raya.

F. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang mengenai dasa-dasar tentang pentingnya Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Nagan Raya. Selain itu memberikan gambaran identifikasi permasalahan dalam hubungannya dengan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Nagan Raya. Dalam bab ini juga menjabarkan mengenai permasalahan itu bisa diselesaikan melalui tujuan dan metode penelitian yang dipergunakan.

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini menjelaskan muatan secara teoritis berupa Teori Negara

Hukum, Teori kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau, teori legislasi dan teori/konsep terkait ruang terbuka hijau. Dalam bab ini juga diuraikan pengelolaan ruang terbuka hijau secara empiris. Praktik empiris mengurai tentang data dan kebijakan pemerintah Kabupaten Nagan Raya mengenai keberadaan ruang terbuka hijau yang ada di Kabupaten Nagan Raya serta analisis Perencanaan dan pengelolaan dari ruang terbuka hijau tersebut.

BAB III ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Bab ini menguraikan tentang peraturan perundang- undangan yang terkait dengan pengelolaan serta kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau Disusun terstruktur dan sistematis mulai dari UUD 1945, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Qanun dan peraturan pelaksanaan teknis lainnya.

BAB IV LANDASAN KEISLAMAN, FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS

Bab ini memberikan dasar pemikiran secara Keislaman, filsafat mengenai pengelolaan ruang terbuka hijau dan alasan pentingnya untuk diatur dalam produk daerah yaitu Qanun Kabupaten Nagan Raya. Sedangkan muatan sosiologis adalah memberikan uraian seberapa besar manfaat dari keberadaan Qanun ini bagi masyarakat dalam pengelolaan ruang terbuka hijau. Secara yuridis memberikan penjelasan secara mendasar secara hierarki pentingnya pengelolaan ruang terbuka hijau diatur oleh daerah,

dalam hal ini adalah Kabupaten Nagan Raya.

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN QANUN KABUPATEN NAGAN RAYA

Bab ini sebagai bagian terpenting karena berisikan muatan dasar dalam membangun nilai, asas dan norma hukum dalam pengaturan mengenai pengelolaan ruang terbuka hijau di Kabupaten Nagan Raya. Arah ini menjelaskan tujuan dari pembentukan Qanun Kabupaten Nagan Raya tersebut. Jangkauan dimaksudkan adalah jangkauan teritorial, sosial dan jangkauan pada konfigurasi kekuasaan. Ruang lingkup berisikan nilai, asas dan dijabarkan dalam norma hukum apa saja yang perlu diatur.

BAB VI PENUTUP

Bab ini sebagai penutup yaitu akhir dari sajian naskah akademik yang membahas tentang pengelolaan ruang terbuka hijau di Kabupaten Nagan Raya. Berisikan kesimpulan dari hasil pembahasan yang telah disajikan dari satu sampai dengan bab kelima. Dalam bab penutup ini juga dikemukakan saran serta rekomendasi yang ditujukan kepada otoritas terkait.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Teori memiliki peran penting untuk menjelaskan fenomena, dalam hal ini fenomena pemerintahan. Dalam kaitannya begitu penting teori dalam melihat dan menjelaskan fenomena secara sistematis, Suteki dalam “Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)” menjelaskan sebagai berikut:¹

1. Menurut Gorys, teori adalah asas-asas umum dan abstrak yang diterima secara ilmiah dan sekurang-kurangnya dapat dipercaya untuk menerangkan fenomena-fenomena yang ada.
2. Sarantakos, teori adalah seperangkat konstruk (konsep), definisi dan proposisi yang berfungsi untuk melihat fenomena secara sistematis, melalui spesifikasi hubungan antara variabel, sehingga dapat berguna untuk menjelaskan atau meramalkan fenomena.
3. Menurut Kerlinger, “*Theory is a set of interrelated construct or concept, definition and proposition that presents a systematic view of phenomena by specifying relations among variables with the purpose of explanation and predicting the phenomena*” Artinya teori adalah seperangkat konstruk, konsep, definisi, dan proposisi yang saling berhubungan, yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan antar variabel dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi fenomena.
4. J.J.H. Bruggink mengemukakan “*A theory is a systematic explanation for the observed facts and laws that relate to a particular aspect of life*” maksudnya teori adalah generalisasi atau seri generalisasi dimana kita mencoba menjelaskan suatu fenomena dengan cara yang sistematis.

Pada kajian teoritis ini akan diuraikan beberapa teori yang digunakan untuk mendapatkan justifikasi teoritik tentang perlunya pengaturan tentang ruang terbuka hijau. Adapun teori yang digunakan sebagai berikut:

¹ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Cetakan ke-3, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2020, hlm. 82.

1. Teori Negara Hukum

Indonesia sebagai Negara yang lahir di abad modern menyatakan dirinya sebagai Negara hukum, dalam istilah Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 “*negara berdasarkan atas hukum*”. Negara hukum lahir sebagai hasil perjuangan konstitutionalisme terhadap sistem kekuasaan yang absolute. Dalam kepustakaan Indonesia, sering diterjemahkan *rechtsstaat* atau *the rule of law* dengan negara hukum.²

Paham *rechtsstaat* mulai popular di Eropah sejak abad XIX, meskipun pemikiran tentang itu sudah lama ada. Sedangkan paham *the rule of law* popular setelah diterbitkan buku Albert Venn Dicey pada tahun 1885, berjudul *Introduction to Study of the Law of the Constitution*.³ Paham *rechtsstaat* lahir karena menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner, dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian, perbedaan keduanya dalam perkembangannya tidak dipersoalkan lagi, karena mengarah pada tujuan yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia.⁴

a. Negara Hukum Rechtsstaat

² Faisal A.Rani, *Fungsi dan Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka Sesuai Dengan Faham Negara Hukum*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, Cet. Pertama, 2009, hal.16.

³ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal.72.

⁴ Ib i d. hal.75.

Meskipun pemikiran tentang *rechtsstaat* atau dalam sistem hukum eropah kontinental disebut juga dengan *concept of legality* atau *etat de droit*,⁵ telah lama ada. Akan tetapi cita Negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.⁶ Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, melainkan pemikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum, sebagaimana ia menyatakan:⁷

“Constitutional rule in a state is closely connected, also with the question whether it is better to be ruled by the best men or the best law, since a government in accordance with law, accordingly the supremacy of law is accepted by Aristotle as mark of good state and not merely as an unfortunate necessity”

(Aturan konstitusi dalam suatu negara berkaitan secara erat, juga dengan mempertanyakan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia yang terbaik sekalipun atau hukum yang terbaik, selama pemerintahan menurut hukum. Oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai pertanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak) Aristoteles juga mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi.

Pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum. *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konstitusi dan konvensi. *Ketiga*, pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.⁸

Pemikiran Aristoteles tersebut diakui merupakan cita negara hukum yang dikenal sampai sekarang. Bahkan, ketiga unsur itu hampir ditemukan dan dipraktikkan oleh

⁵ Faisal A.Rani, *Op.Cit.*, hal.33.

⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal.1.

⁷ George Sabine, *A History of Political Theory*, Goerge G. Harrap & Co, Ltd., London, 1945, hal.92

⁸ *Ibi d.* hal. 48.

semua negara yang mengidentifikasi dirinya sebagai negara hukum.⁹ Sekaligus memberi petunjuk bahwa cita negara hukum sudah mulai dimunculkan ketika zaman Plato, dan hingga sekarang cita negara hukum itu telah menemukan rujukan empiriknya dalam dunia hukum di berbagai negara.

Konsep negara hukum *rechtsstaat* di eropah kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistic. Ciri individualistik itu sangat menonjol dalam pemikiran negara hukum menurut konsep eropah kontinental itu. Immanuel Kant, dalam bukunya *Methaphysiche Ansfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan konsep negara hukum liberal. Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Kant ini terkenal dengan sebutan *nachtwakerstaat* atau *nachtwachterstaat*.¹⁰

Konsep *rechtsstaat* menurut Philipus M.Hadjon lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme, sehingga sifatnya revolusioner., dan memiliki cirri sebagai berikut:¹¹

1. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

⁹ Iriyanto A.Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi; Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, PT Alumni, Bandung, 2008, hal. 32.

¹⁰ Faisal A.Rani, *Op.Cit.*, hal.17.

¹¹ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal.72.

Berdasarkan ciri-ciri *rechtsstaat* terurai di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar secara teoritis memberikan jaminan konstitusional atas kebebasan dan persamaan tersebut. Sementara pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan dalam satu tangan. Kekuasaan yang berlebihan yang dimiliki oleh seorang penguasa cenderung bertindak mengekang kebebasan dan persamaan tersebut.¹²

Ciri *rechtsstaat* tersebut juga melekat pada Indonesia sebagai sebuah negara hukum. Ketentuan bahwa Indonesia sebagai negara hukum tidak dapat dilepas dari pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai cita Negara hukum, kemudian ditentukan dalam batang tubuh dan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum diamandemen).

Alenia pertama pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 mengandung kata “perikeadilan”, dalam alenia kedua terdapat kata “adil”, dalam alenia ketiga terlihat kata “Indonesia”, dalam alenia keempat ditemui kata “keadilan sosial dan “kemanusiaan yang adil”. Semua istilah tersebut merujuk pada pengertian negara hukum, karena salah satu tujuan negara hukum adalah untuk mencapai keadilan. Bertaut dengan itu, Iriyanto A.Baso Ence berpendapat bahwa pengertian keadilan yang dimaksud dalam konsep negara hukum Indonesia adalah bukan hanya keadilan hukum (*legal justice*), tetapi juga keadilan social (*sociale justice*).¹³

¹² Iriyanto A.Baso Ence, *Op.Cit.*, hal.33.

¹³ **I b i d.** hal. 32.

Dalam kaitan ini, Azhari mengemukakan, dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen), istilah *rechtsstaat* merupakan suatu *genus begrip* sehingga dalam kaitannya dengan Undang-Undang Dasar 1945 adalah suatu pengertian khusus dari istilah *rechtsstaat* sebagai *genus begrib*. Studi tentang *rechtsstaat* sudah sering dilakukan oleh ahli hukum Indonesia, akan tetapi studi-studi mereka belum dapat sepenuhnya menentukan bahwa Indonesia tergolong sebagai negara hukum dalam pengertian *rechtsstaat* atau *rule of law*.¹⁴ Ada kecenderungan interpretasi yang mengarah pada konsep *rule of law*, antara lain pemikiran Sunaryati Hartono dalam bukunya, Apakah *The Rule of Law* itu?¹⁵

Iriyanto A.Baso Ence lebih sependapat atau setuju dengan Oemar Senoadji, bahwa negara hukum Indonesia memiliki cirri khas Indonesia. Oleh karena Pancasila diangkat sebagai pokok dan sumber hukum, negara hukum Indonesia dapat juga dinamakan negara hukum Pancasila. Salah satu cirri pokok dalam negara hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama.¹⁶ Hal itu berbeda dengan Amerika Serikat misalnya yang memahami konsep *freedom of Religion* dalam arti positif maupun negatif, sebagaimana dirumuskan oleh Denning yang dikutip Oemar Senoadji, bahwa *freedom of religion means that we are free to worship or not to worship, to affirm the existence of god or to deny it, to believe in Cristian Religion or any other religion or in one, as we choose.*¹⁷

¹⁴ Azhari, *Negara Hukum (Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2003, hal.92.

¹⁵ Sunaryati Hartono, *Apakah Thew Rule of Law Itu*, PT Alumni, Bandung, 1982, hal.1.

¹⁶ Oemar Senoadji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1985, hal. 24.

¹⁷ *I b i d.* hal. 26.

Ciri berikutnya dari negara hukum Indonesia menurut Oemar Senoadji ialah tidak ada pemisahan yang *rigid* dan mutlak antara agama dan agama. Karena menurutnya, agama dan negara berada dalam hubungan harmonis. Keadaan ini berbeda dengan di Amerika Serikat misalnya yang menganut doktrin pemisahan agama dan gereja secara ketat, sebagaimana dicerminkan dalam kasus *Regents Prayer*, karena berpegang pada *wall of separation*, doa dan praktik kegamaan di sekolah-sekolah dipandang sesuatu yang inkonstitusional.¹⁸

Padmo Wahyono menelaah negara hukum Pancasila dengan bertitik tolak dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam Undang-Undang dasar 1945. Hal yang paling penting dan utama dalam asas kekeluargaan adalah rakyat banyak dan harkat dan martabat manusia dihargai.¹⁹ Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan ini. Pasal ini mengaskan bahwa yang penting ingin dicapai adalah kemammuran rakyat dan bukan kemakmuran perorangan. Kiranya konsep negara hukum Pancasila perlu ditelaah pengertiannya dilihat dari sudut pandang asas kekeluargaan.

b. Negara Hukum *Rule of Law*

Faisal A.Rani mengutip pendapat Brewer-Carias bahwa dalam sistem hukum Anglo Saxon, istilah “*rule of law*” pada dasarnya merupakan ungkapan yang sama artinya dengan apa yang oleh sistem hukum eropah kontinental disebut ‘*rechtsstaat*’, “*concept of legality*, atau “*etat de droit*”, yang artinya “*the laws which govern and not*

¹⁸ *I b i d.* hal. 20.

¹⁹ Padmo Wahjono, **Konsep Yuridis Negara Hukum Republik Indonesia**, Rajawali, Jakarta, 1982, hal.17.

men”.²⁰ Latar belakang sejarah yang berbeda telah melahirkan dua sistem hukum berbeda pula dalam bentuk “*rechtsstaat*” dan “*rule of law*”.

Perbedaan ini dapat ditelusuri dari sejarah kekuasaan raja. Pada zaman Romawi, kekuasaan raja dominan adalah membuat peraturan melalui keputusan-keputusan raja. Kekuasaan itu kemudian dilimpahkan kepada pejabat-pejabat pemerintah lainnya. Begitu besarnya peranan pemerintah, sehingga dalam sistem kontinental muncul cabang hukum yang disebut “*droit administrative*”. Sebaliknya dalam sistem *Anglo Saxon*, kekuasaan raja yang utama adalah mengadili. Peradilan oleh raja kemudian berkembang menjadi suatu sistem peradilan, hakim peradilan adalah delegasi dari raja, tetapi tidak melaksanakan kehendak raja. Hakim bertindak dalam tugas berdasarkan kebiasaan umum, seperti yang dilakukan oleh raja sendiri sebelumnya.²¹

Dapat ditarik benang merah bahwa pada sistem eropah kontinental, peran pejabat pemerintah lebih besar, sementara peran peradilan dan hakim lebih besar dalam sistem *Ango Saxon*. Atas dasar itu, maka sistem eropah kontinental dalam perkembangannya mengarah pada pembatasan kekuasaan para pejabat pemerintah. Sistem *Anglo Saxon* mengarah kepada langkah-langkah untuk peradilan yang adil atau tidak memihak dari tidakan sewenang-wenang.²²

Berdasarkan tradisi *common law* atau yang lazim disebut *Anglo Saxon*, konsep negara hukum dikembangkan atas kepelopor A.V. Dicey yang disebut *The Rule of Law*. Menurutnya, ada tiga cirri atau arti penting *the rule of law*, yaitu:

²⁰ Faisal A.Rani, *Op.Cit.*, hal 42

²¹ *I b i d*, hal. 97.

²² *I b i d*, hal. 65.

- (1) Supremasi hukum (*supremacy of law*) dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah;
- (2) Persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*. Ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban menaati hukum yang sama;
- (3) Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan. Singkatnya, prinsi-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi Crown dan pejabat-pejabatnya.²³

Dari cirri-ciri tersebut dapat dikemukakan bahwa *rule of law* mengandung arti yang dapat ditinjau dari tiga sudut. *Pertama*, *rule of law* (pemerintahan oleh hukum), berarti supremasi mutlak atau keutamaan yang absolut dari pada hukum sebagai lawan dari pada pengaruh kekuasaan yang sewenang-wenang. *Kedua*, *rule of law* berarti ketatan yang sama dari semua golongan kepada hukum negara, yang diselenggarakan oleh pengadilan. *Ketiga*, *rule of law* dapat dipergunakan sebagai formula untuk merumuskan bahwa hukum konstitusi bukan sumber, melainkan konsekuensi (akibat) dari hak-hak individu yang dirumuskan dan dipertahankan oleh pengadilan, sehingga dengan demikian konstitusi merupakan hasil dari hukum biasa di Inggris.

E.C.S. Wade dan Godfrey Philips mengetengahkan tiga konsep yang berkaitan dengan *the rule of law*. *Pertama*, *rule of law* mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat dari pada anarki. Dalam pandangan ini, *the rule of*

²³ A.V. Dicey, *An Introduction to Study of Law of the Constitution*, Mac.Milan & Co, London, 1959, hal.117.

law merupakan pandangan filosofis terhadap masyarakat dalam tradisi barat berkenaan dengan konsep demokrasi. *Kedua, the rule of law* menunjukkan suatu doktrin hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum. *Ketiga, the rule of law* menunjukkan suatu kerangka pikir politik yang harus dirinci dalam peraturan-peraturan hukum, baik hukum substantif maupun hukum acara.²⁴

Berdasarkan pandangan Dicey, Wade dan Philips mengenai *the rule of law*, dapat dikemukakan bahwa pikiran-pikiran Dikey adalah pikiran murni, meskipun sifatnya terbatas karena hanya berdasarkan praktik common law di Inggris. Sedangkan konsep Wade-Philips merupakan suatu konsep campuran (perpaduan) yang telah dipengaruhi oleh pola pikir dan keadaan antara *common law* Inggris dan *civil law* di eropah pada umumnya.

Pandangan Dicey tersebut dikatakan pandangan murni dan sempit, karena dari ketiga pengertian dasar yang diketengahkannya tentang *rule of law*, intinya adalah common law sebagai dasar perlindungan kebebasan individu terhadap kesewenang-wenangan penguasa. Perlindungan *common law* hanya dapat meluas kepada kebebasan pribadi tertentu seperti kebebasan berbicara, tetapi tidak dapat “assure the citizen’s economic or social well being” (menjamin kesejahteraan ekonomi atau social warga negara) seperti perlindungan fisik yang baik, memiliki

²⁴ E.C.S. Wade and Godfrey Philips, *Constitutional and Administrative Law*, Long-Man, London, 1977, hal.118.

rumah yang layak, pendidikan, pemberian jaminan social atau lingkungan yang layak, kesemuanya itu membutuhkan pengaturan yang kompleks.²⁵

Dikey menolak pengadilan administrasi dengan alasan bahwa sengketa dimana pemerintah atau aparatnya terlibat adalah berada di luar kompetensi diluar pengadilan sipil dan harus diserahkan kepada badan-badan khusus. Menurutnya, gagasan demikian bukan hanya tidak dikenal dalam hukum Inggris, akan tetapi juga tidak konsisten dengan tradisi dan kebiasaan Inggris.²⁶

Sulit kiranya kini menarik perbedaan yang hakiki antara konsep *the rule of law* dan *rechtsstaat*, karena pada dasarnya kedua konsep tersebut sama-sama mengarahkan perhatiannya pada kebebasan dan perlindungan hak asasi manusia sebagai titik sentral untuk menentang kesewenang-wenangan penguasa. Indonesia sejak pendiriannya dengan jelas dan tegas menentang segala bentuk kesewenang-wenangan atau absolutism. Oleh karena itu, jiwa dan isi negara hukum seyogianya tidak begitu saja mengatakan Indonesia sebagai *rechtsstaat* atau *the rule of law*.²⁷

2. Teori Wewenang

Kewenangan atau wewenang adalah istilah yang biasa digunakan dalam bidang hukum publik. Namun demikian sesungguhnya kewenangan berbeda dengan wewenang. Menurut

²⁵ Faisal A.Rani, *Op.Cit.*, hal 46.

²⁶ I Dewa Gede Palaguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint); Upaya Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hal. 88.

²⁷ Philipud M.Hadjon, *Op.Cit.*, hal.83.

Diah Retuning Maharani²⁸ bahwa kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administrasi. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislate (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Sedangkan wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.

Beberapa pendapat mengenai wewenang itu sendiri sebagai dasar berpikir seperti Herbert A.Simon, wewenang adalah suatu kekuasaan untuk mengambil keputusan dan berkaitan dengan hubungan atasan pimpinan dengan bawahan.²⁹ Sedangkan menurut SF. Marbun³⁰ wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik (*yuridis*), juga sebagai kemampuan bertindak yang diberikan undang-undang untuk melakukan hubungan hukum. Sedangkan menurut Prajudi Atmosudirjo,³¹ mengatakan wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik.

Dalam khasanah hukum tata negara dan hukum administrasi negara dikenal 3 (tiga) sumber kewenangan:

²⁸ Diah Retuning Maharani, *Teori Kewenangan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2019, hal. 46.

²⁹ Herbert A.Simon, 1984, *Perilaku Administarsi* (terjemahan), Jakarta, Bina Aksara, hal.

195

³⁰ SF.Marbun, 2005, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hal. 154

³¹ Prajudi Atmosudirjo, 1998, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Bhakti Indonesia, hal. 76

1) Atribusi

Kekuasaan pemerintah yang langsung diberikan undang-undang yang disebut “atribusi”. H.D. Van Wijk memberikan pengertian : “*attributie: toekenning van een bestuurs-bevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*”³² (atribusi, adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemeritah).

Dijelaskan bahwa pembentukan perundang-undangan yang dilakukan baik oleh pembentuk undang-undang orisinil (*originaire wetgevers*) maupun pembentuk undang-undang yang diwakilkan (*gedelegeerde wetgevers*) memberikan kekuasaan kepada suatu organ pemerintah yang dibentuk pada kesempatan itu atau kepada organ pemerintah yang sudah ada. Sebagaimana dinyatakan berikut ini : “*een wetgever schept een (nieuwe) bestuursbevoegdheid en kent die toe aan een bestuursorgaan. Dat kan een bestaand bestuursorgaan zijn, of een voor de gelegenheid nieuw geschapen bestuursorgaan;...* ”³³

(pembuat undang-undang menciptakan suatu wewenang pemerintahan [yang baru] dan menyerahkannya kepada suatu lembaga pemerintahan. Ini bisa berupa lembaga pemerintahan yang telah ada, atau suatu lembaga pemerintahan baru yang diciptakan pada kesempatan tersebut...).

Senada dengan rumusan H.D. van Wijk, Indroharto mengemukakan bahwa “atribusi” adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan

³² Wijk, HD.,van, **Hoofdstukken van administratief recht**, Uitgeveru Lemma BV, 1995, hlm. 129.

³³ *Ib Id.*,hal.131.

dalam perundangundangan baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.³⁴

Adanya pengaruh perubahan pandangan dari *wetmatigheid van bestuur* menjadi *rechtmatigheid van bestuur* mempengaruhi juga konsep atribusi. Sumber wewenang pemerintah tidak lagi mutlak semata-mata dari undang-undang sebagai produk *originarie wetgevers*, melainkan dari perundang-undangan sebagai produk *gedelegeerde wetgevers* yang dipegang pemerintah.

2) Delegasi

Delegasi menurut **H.D. van Wijk** adalah: “*overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan een onder*” (penyerahan wewenang pemerintahan dan suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat pemerintah yang lain). Setelah wewenang diserahkan, pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang lagi. Sebagaimana lebih jauh ditegaskan:

“*Van delegatie van bestuursbevoegdheid is spreke wanneer een bevoegdheid van een bestuursorgaan wordt overgedragen aan een ander orgaan, dat die bevoegdheid gaat uitoefenen in plaats van het oorspronkelijk bevoegde orgaan. Delegatie impliceert dus overdracht: wat aanvankelijk bevoegdheid van A was, is voortaan bevoegdheid van B (en niet meer van A)*”³⁵

(Kita dapat berbicara tentang delegasi wewenang pemerintahan bilamana suatu wewenang lembaga pemerintahan diserahkan kepada lembaga lain, yang menjalankan wewenang tersebut dan bukannya lembaga yang semula berwenang. Dengan demikian, Delegasi disimpulkan sebagai penyerahan: apa yang semula merupakan wewenang A, sekarang menjadi wewenang B [dan bukan lagi A]).

³⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1991. Hal. 91.

³⁵ Wijk , HD, van, *Hoofdstukken van administratief recht*, Vuga, S-Gravenhage, 1984, hal. 135.

Stroink dan **Steenbeek** menjelaskan lebih lanjut bahwa “delegasi” hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah mempunyai wewenang melalui “atribusi”. Sebagaimana dikatakan: “...*delegatie gaat het om het overdragen van een reeds bestaande bevoegdheid (door het orgaan dat die bevoegdheid geattribueerd heeft gekregen, aan een ander orgaan...)*”³⁶ (...delegasi menyangkut pelimpahan wewenang dari wewenang yang sudah ada [oleh organ yang telah mempunyai wewenang secara atributif kepada organ lain...]).

Tidak berbeda dengan **Stroink** dan **Steenbeek**, “delegasi” oleh Indroharto diartikan sebagai pelimpahan suatu wewenang yang sudah ada oleh badan atau pejabat pemerintah yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atribusi kepada badan atau pejabat pemerintah lain.³⁷

Wewenang yang didapat dari delegasi dapat disubdelegasikan lagi kepada subdelegataris. Ketentuan delegasi mutatis mutandis berlaku juga untuk subdelegasi. Mengenai hal ini **H.D. van Wijk** menegaskan:

*“De gewone vorm van delegatie is die, waarbij een in eerste instantie aan een bestuursorgaan geattribueerde bestuursbevoegdheid door ckt orgaan wordt overgedragen aan een ander bestuursorgaan. Maar ook de delegataris kan daze bevoegdheid soms weer doorgeven; dan is er sprake van subdelegatie. Voor subdelegatie gelden, mutatis mutandis, dezelfde regels als voor delegatie.”*³⁸

(Bentuk delegasi yang biasa adalah bentuk, dimana di dalam instansi pertama suatu wewenang pemerintahan yang dilambangkan kepada suatu

³⁶ Stroink, F.A.M. & J.G. Steenbeek, *Inleiding in het staats en administratief recht*, Samson HD, Tjeenk Wiling, Alphen aan den Rijn, 1985, hal. 40.

³⁷ Indroharto, *Op.Cit.*, 91.

³⁸ Wijk, N.D van. *Op.Cit.*, hal. 142.

lembaga pemerintahan diberikan oleh lembaga ini kepada lembaga pemerintahan yang lainnya. Namun, pihak yang didelegasikan juga kadang-kadang bisa menyerahkan wewenang ini; sehingga kita dapat berbicara tentang subdelegasi. Untuk subdelegasi bertaku, mutatis mutandis, peraturan yang sama seperti untuk delegasi).

Pendapat **Indroharto** agaknya mengacu kepada pengertian **H.D. van Wijk** maupun **Stroink** dan **Steenbeek**, karena terdapat kesamaan baik dalam pengertian maupun dalam perumusannya. Tidak ditemukan banyak diskusi mengenai hal ini.

3) Mandat

Wewenang yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. **H.D. van Wijk** menjelaskan arti dari “mandat” yaitu: *“een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander”*³⁹ (suatu organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya). Lebih lanjut dikatakan: *“Is het orgaan dat officieel een bepaalde bestuursbevoegdheid bezit (krachtens attributie of delegatie) in feite niet in staat die beveboegdheid ook persoonlijk toe hanteren, dan zal aan dat orgaan ondergeschikte ambtenaren kunnen opdragen, de bevoegdheid uit te oefenen namens het eigenlijk bevoegde orgaan. In dat geval is er sprake van mandaat.”*⁴⁰

(Bila organ yang secara resmi memiliki wewenang pemerintahan tertentu . [karena atribusi atau delegasi] tidak dapat menangani sendiri wewenang tersebut, para pegawai bawahan dapat diperintahkan untuk menjalankan wewenang tersebut

³⁹ **I b I d.**, 129.

⁴⁰ **I b I d.**, 143.

atas nama organ yang sesungguhnya diberi wewenang. Dalam hal ini kita bisa berbicara tentang mandat).

Berbeda dengan “delegasi”, pada “mandat”, mandat atau pemberi mandat tetap bertemu dengan untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkannya. Mandat tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan mandataris.

Sebagaimana dikatakan **H.D. van Wijk**:

"Bij mandaat is er geen sprake van een bevoegdheidsverschuiving in juridische zin; nu gehandeld wordt namens het betrokken bestuursorgaan, worden de handelingen ook aan dat orgaan toegerekend; het blijven, juridische gesproken, besluiten van het orgaan zelf. Er is hier sprake van een vorm vertegenwoordiging van het bestuursorgaan. De mandaatgever (mandans) blikt dan ook bevoegd de bevoegdheid zelf toe te hanteren indien hij dat wil; hij kan zijn mandatarissen alle aanwijzingen geven die hij nodig acht; hij is geheel verantwoordelijk voor de krachtens mandaat genomen besluiten, Juridisch gesproken is de mandataris niet een ander dan de mandans".⁴¹

(Pada mandat kita tidak bisa berbicara tentang pemindahan kekuasaan/wewenang di dalam arti yuridis; sekarang setelah ditangani atas nama lembaga pemerintahan yang bersangkutan, penanganannya juga diserahkan kepada lembaga tersebut; berbicara secara yuridis, ini tetap merupakan keputusan lembaga itu sendiri. Disini kita bisa berbicara tentang suatu bentuk perwakilan lembaga Pemerintahan. Pemberi mandat [mandans] juga tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenang bilamana ia kehendaki; ia bisa memberikan kepada para mandatarisnya segala petunjuk yang dianggapnya perlu; ia seluruhnya bertanggung jawab atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat. Secara yuridis, perkataan mandataris tidak lain dari pada perkataan mandat).

Indroharto menambahkan bahwa pada “mandat” tidak terjadi perubahan wewenang yang sudah ada dan merupakan hubungan internal pada suatu badan, atau penugasan bawahan melakukan suatu tindakan atas nama dan atas tanggung

⁴¹ *Ib Id.*, hal.144

jawab mandan.⁴² Selain itu, dikenal pula “mandat kepada bukan bawahan”.

Menurut **H.D. van Wijk** apabila tidak ada ketentuan hukum yang jelas, mandat yang demikian hanya sah jika dipenuhi tiga syarat: “1. *de mandataris aanvaardt het mandaat*, 2. *de gemanateerde bevoegdheid ligt in de sfeer van de normale bevoegdheden van de mandataris*, en 3. *de betrokken wettelijke regeling vetzet zich niet tegen (deze. Votm van) mandatering*”.⁴³ (1. mandataris menerima pemberian mandat, 2. wewenang yang diberikan adalah wewenang sehari-hari dan mandataris, 3. ketentuan perundang-undangan tidak menentang pemberian mandat).

3. Teori Legislasi

Teori legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting dalam rangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Melalui teori legislasi dapat dinilai suatu produk perundang-undangan yang akan dibuat sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Dalam hal ini Anis Ibrahim mengemukakan pengertian legislasi sebagai berikut:

“Suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum”.⁴⁴

Fokus dari teori legislasi adalah proses pembentukan peraturan perundang-undangan beserta tahapan di dalam penyusunannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah “pembuatan peraturan perundang-undangan yang

⁴² Indroharto. *Op.Cit*, hal. 92.

⁴³ Wijk, N.D van., *p.Cit.*, hal. 146.

⁴⁴ Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi; Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2008, hal. 114.

mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan”.⁴⁵ Sementara peraturan perundang-undangan adalah “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.⁴⁶

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memuat landasan atau pertimbangan:

1. Landasan filosofis, yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang dasar 1945;
2. Landasan sosiologi, yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk akan memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek;
3. Landasan yuridis, yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.⁴⁷

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sangat penting diperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Van der Vlies dalam Yuliandri bahwa perumusan tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*), dapat dibagi dua bagian yaitu asas formal (*formele beginselen*) dan asas materiil (*materiele beginselen*).

Asas formal meliputi:

⁴⁵ Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁶ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁷ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujianya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hal. 23-24.

1. *het beginsel van duidelijke doelstelling* (asas tujuan yang jelas);
2. *het beginsel van juiste organ* (asas organ/lembaga yang tepat);
3. *het noodzakelijkheids* (asas perlu pengaturan);
4. *het beginsel van uitvoerbaarheid* (asas dapat dilaksanakan).

Sedangkan asas-asas materiil antara lain meliputi:

1. *het beginsel van duidelijk terminologie en duidelijk systematiek* (asas terminologi dan sistematika yang jelas);
2. *het beginsel van de kenbaarheid* (asas dapat dikenali);
3. *het rechtsgelijkheidsbeginsel* (asas perlakuan yang sama dalam hukum);
4. *het rechtszekerheidsbeginsel* (asas kepastian hukum);
5. *het beginsel van de individuele rechtsbedeling* (asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu).⁴⁸

Qanun berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa Qanun/Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Oleh karena Qanun merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, maka pembentukan Qanun termasuk Qanun tentang ruang terbuka hijau harus dibentuk sesuai dengan undang-undang tersebut di atas. Dalam konteks pembentukan Qanun sebagai peraturan perundang-undangan di Aceh telah diterbitkan Qanun Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tatacara Pembentukan Qanun. Dalam qanun tersebut diatur tentang asas-asas, materi muatan dan tatacara membentuk Qanun, serta menjadi pedoman bagi setiap kabupaten/kota dalam memproduksi qanun-qanunnya.

4. Ruang Terbuka Hijau

Ruang terbuka hijau adalah ruang tidak terbangun yang ada

⁴⁸ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2009, hal. 113-114.

dalam suatu kawasan. Kawasan dimaksud dapat merupakan kawasan perkampungan, kelurahan/Desa, Kecamatan, Kabupaten, Propinsi dan seterusnya. Keberadaan ruang terbuka penting artinya bagi dinamika masyarakat. Masyarakat dapat memanfaatkan keberadaan ruang terbuka tersebut untuk menunjang aktivitasnya dalam berinteraksi dengan sesama warga. Ruang terbuka yang ada di masyarakat umumnya berupa lahan kosong yang ditumbuhi tanam-tanaman maka disebut sebagai ruang terbuka hijau. Ruang terbuka tidak hanya berfungsi untuk mengembangkan interaksi sosial dalam sebuah kawasan, tetapi juga berperan penting dalam menjaga sistem ekologis lingkungan secara keseluruhan di samping mendukung terbentuknya unsur estetis lingkungan.⁴⁹ Ruang terbuka hijau yang selanjutnya merupakan area memanjang/jalur dan/atau mengelompok yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan ruang terbuka hijau di Kawasan Perkotaan, ruang terbuka adalah ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik dalam bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur dimana dalam penggunaannya lebih bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa

⁴⁹ Hidayah, Retna. 2012. Tata Bangunan dan Lingkungan. Yogyakarta, 2012, PPS Universitas Negeri Yogyakarta, hal. 21.

bangunan. Ruang terbuka terdiri atas ruang terbuka hijau dan ruang terbuka non hijau. Ruang terbuka hijau sendiri merupakan area yang penggunaannya lebih terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh alami maupun sengaja ditanam. Sementara ruang terbuka non hijau merupakan ruang terbuka di wilayah perkotaan yang tidak termasuk ruang terbuka hijau, berupa lahan yang diperkeras maupun badan air.⁵⁰

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang juga menyebutkan bahwa ruang terbuka hijau merupakan bagian dari ruang terbuka publik yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebagai infrastruktr hijau perkotaan adalah bagian dari ruang–ruang terbuka (*open space*) suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman, dan vegetasi guna mendukung manfaat langsung dan tidak langsung yang dihasilkan oleh ruang terbuka hijau dalam kota tersebut yaitu keamanan, kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan wilayah kota tersebut. Sedangkan secara fisik ruang terbuka hijau dapat dibedakan menjadi ruang terbuka hijau alami yang berupa habitat liar alami, kawasan lindung dan taman–taman nasional, maupun ruang terbuk hijau non alami atau binaan yang seperti taman, lapangan olahraga, kebun bunga.⁵¹

Agar keberadaan ruang terbuka hijau di perkotaan dapat

⁵¹ *Ibid.*,

berfungsi secara efektif baik secara ekologis maupun psikologi, perkembangan ruang terbuka hijau tersebut sebaiknya dilakukan secara hierarki dan terpadu dengan sistem struktur ruang yang ada diperkotaan. Dengan demikian keberadaan ruang terbuka hijau bukan sekedar menjadi elemen pelengkap dalam perencanaan suatu kota semesta, melainkan lebih sebagai pembentuk struktur ruang kota, sehingga dapat mengidentifikasi hierarki ruang kota melalui keberadaan komponen pembentuk ruang terbuka hijau yang ada.

Secara umum fungsi ruang terbuka hijau dalam penataan ruang ditujukan untuk menghasilkan suatu perencanaan tata ruang yang diinginkan dimasa yang akan datang. Rencana tersebut lalu diwujudkan dalam bentuk pemanfaatan ruang yang sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pada dasarnya perencanaan tata ruang perkotaan dimulai dengan mengidentifikasi kawasan-kawasan yang secara alami harus diselamatkan (kawasan lindung) untuk menjamin kelestarian fungsi lingkungan, dan kawasan-kawasan yang secara alami rentan terhadap bencana seperti gempa, longsor, banjir, maupun bencana alam lainnya.

Dengan demikian perencanaan tata ruang harus dapat mengakomodasi kepentingan kepentingan sosial untuk mewadahi aktivitas masyarakat serta kepentingan-kepentingan lingkungan untuk menjamin keberlangsungan. Agar keberadaan ruang terbuka hijau di perkotaan dapat berfungsi secara efektif baik secara

ekologis maupun secara planologis. Perkembangan ruang erbuka hijau tersebut sebaiknya dilakukan secara hierarki dan terpadu dengan sistem struktur ruang yang ada diperkotaan. Sehingga untuk itu keberadaan ruang terbuka hijau bukan sekedar menjadi elemen pelengkap dalam perencanaan suatu kota semata, melainkan lebih merupakan sebagai pembentuk struktur ruang kota, sehingga dapat diidentifikasi hierarki struktur rumah kota melalui keberadaan komponen pembentuk ruang terbuka hijau yang ada.⁵²

Penataan ruang terbuka hijau diarahkan untuk meningkatkan fungsi sebagai berikut:

- a) Fungsi utama (intrinsik) yaitu fungsi ekologis meliputi:
 1. memberi jaminan pengadaan ruang terbuka hijau menjadi bagian dari sistem sirkulasi udara (paru-paru kota);
 2. pengatur iklim mikro agar sistem sirkulasi udara dan air secara alami dapat berlangsung lancar;
 3. sebagai peneduh;
 4. produsen oksigen;
 5. penyerap air hujan;
 6. penyedia habitat satwa;
 7. penyerap polutan media udara, air dan tanah; serta

⁵² Direktorat Jendral Depsrment PU Tahun 2006, RTH sebagai Unsur Utama Tata Ruang Kota, hlm 6

8. Penahan angin.
- b) Fungsi tambahan (ekstrinsik) yaitu:
1. Fungsi sosial dan budaya meliputi: menggambarkan ekspresi budaya lokal, merupakan media komunikasi warga kota, tempat rekreasi, wadah objek pendidikan, penelitian dan pelatihan dalam mempelajari alam.
 2. Fungsi ekonomi meliputi: sumber produk yang bisa dijual bagian dari usaha pertanian, perkebunan maupun kehutanan.
 3. Fungsi estetika meliputi: meningkatkan kenyamanan, memperindah lingkungankota baik dari skala mikro maupun makro; pembentuk faktor keindahan arsitektural bangunan; menciptakan suasana serasi dan seimbang antara area terbangun dan tidak terbangun.

B. Kajian Empiris

Kabupaten Nagan Raya berdasarkan hasil interpretasi data spasial batas administratif mencakup wlaya daratan seluas 3.547,76 Km² yang terdiri dari 10 (sepulu) Kecamatan, 30 (tiga puluh) Mukim dan 222 (dua ratus dua puluh dua) Gampong, wilayah laut kewenangan sejauh 4 mil sejauh garis pangkal seluas 552,08 Km². Wilayah udara di atas daratan dan laut kewenangan, serta termasuk ruang di dalam bumi di bawah wilayah daratan dan laut kewenangan.

Batas-batas wilayah Kabupaten Nagan Raya, meliputi; sebelah utara berbatas dengan Kabupaten Aceh Barat dan Kabupaten Aceh Tengah, sebelah

timur berbatas dengan Kabupaten Aceh Tengah, Kabupaten Gayo Lues dan Kabupaten Aceh Barat Daya, sebelah selatan berbatas dengan Samudera Hindia dan Kabupaten Aceh Barat Daya, dan sebelah barat berbatas dengan Kabupaten Aceh Barat. Lingkup Kecamatan dalam Kabupaten Nagan Raya meliputi:

1. Kecamatan Darul Makmur, ibukota Gampong Alue Bilie;
2. Kecamatan Kuala, ibukota Gampong Ujong Fatihah;
3. Kecamatan Kuala Pesisir, ibukota Gampong Padang Rubek;
4. Kecamatan Tadu Raya, ibukota Gampong Alue Bata;
5. Kecamatan Beutong, ibukota Gampong Keude Seumot;
6. Kecamatan Seunangan, ibukota Gampong Jeuram;
7. Kecamatan Suka Makmoe, ibukota Gampong Lueng Baro;
8. Kecamatan Seunangan Timur, ibukota Gampong Keude Linteung;
9. Kecamatan Tripa Makmur, ibukota Gampong Kabu; dan
10. Kecamatan Beutong Ateuh Banggalang, ibukota Gampong Kuta Teungoh.

Bahwa pembangunan di Kabupaten Nagan Raya perlu diarahkan dengan memanfaatkan ruang wilayah secara berdaya guna, berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan maka membutuhkan rencana tata ruang pada umumnya dan wilayah ruang terbuka hijau secara lebih khusus. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah nasional, maka

pemanfaatan ruang perlu dijabarkan ke dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Penyediaan ruang terbuka hijau untuk kawasan perkotaan mengacu pada kebijakan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam berbagai kebijakan. Khususnya dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menetapkan bahwa yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Ruang terbuka hijau ideal dalam suatu kawasan perkotaan harus memiliki luas ruang terbuka hijau sebesar 30% dari total luas kawasan administrasi perkotaan. Kebijakan ruang terbuka hijau 30% tersebut terbagi dalam dua kategori yaitu ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat yang pembagian persentasenya sebesar 20% untuk ruang terbuka hijau publik dan 10% untuk ruang terbuka hijau privat.

Kebijakan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau pada beberapa daerah di Indonesia telah ditetapkan, hal ini tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau, Peraturan Daerah Kabupaten Magetan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau, Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau, Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau. Peraturan Walikota Parepare Nomor 64 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau Publik, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka

Hijau, Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau.

Kebijakan tata ruang Kabupaten Nagan Raya, terkait dengan ruang terbuka hijau, didasari pada Qanun Kabupaten Nagan Raya Nomor 11 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2015-2035. Lebih lanjut secara lebih tehnis telah ditetapkan Keputusan Bupati Nagan Raya Nomor 660/161/Kpts/2021 tentang Penetapan Lokasi dan Luasan Ruang Terbuka Hijau Kabupaten Nagan Raya. Berdasarkan observasi lapangan dan data ruang terbuka hijau Kabupaten Nagan Raya, diketahui masih terdapat kendala dalam implementasinya.

Kebijakan dalam penyediaan kebutuhan ruang terbuka hijau yang telah dikembangkan oleh pemerintah Kabupaten Nagan Raya masih memiliki beberapa kendala atau hambatan dalam pelaksanaannya. Kebijakan 30% ruang terbuka hijau perkotaan masih terkendala dengan kondisi perkotaan yang telah berkembang, pemanfaatan ruang lebih banyak digunakan oleh bangunan non-hijau sehingga dalam penerapan untuk ruang hijau sangat minim. Selain permasalahan umum tersebut terdapat beberapa permasalahan yang dalam menerapkan berbagai kebijakan dalam penyediaan ruang terbuka hijau perkotaan, yaitu:

- 1) Inkonsistensi kebijakan dan strategi penataan ruang, sehingga pemanfaatan ruang untuk ruang terbuka hijau sering terjadi alih fungsi ruang terbuka hijau.
- 2) Lemahnya kelembagaan, dalam hal ini instansi yang bertanggung jawab dalam ruang terbuka hijau tumpah tindih (terdiri dari beberapa kelembagaan).

- 3) Pemeliharaan tidak konsisten dan tidak rutin.
- 4) Pemahaman kurang tentang pentingnya penghijauan di kawasan perkotaan sehingga peran serta masyarakat tidak optimal.
- 5) Lemahnya koordinasi antar instansi, terjadi tumpang tindih kewenangan/kesenjangan dalam pengelolaan ruang terbuka hijau.
- 6) Sering terjadi konflik kepentingan di tingkat masyarakat. Permasalahan dari kebijakan banyak terjadi di kota-kota di Indonesia namun perlu dipertimbangkan bahwa permasalahan tersebut merupakan suatu motivasi dalam meningkatkan kebijakan dalam penyediaan ruang untuk ruang terbuka hijau.

Menurut Mannuel Manquin, dikutip oleh Samsudi,⁵³ dalam penelitiannya dengan sasaran untuk mengidentifikasi faktor penyebab kurangnya ketersediaan ruang terbuka hijau di beberapa daerah termasuk di Kabupaten Nagan Raya memiliki beberapa faktor yang menjadi permasalahan dalam penyediaan ruang terbuka hijau 30%, yaitu:

- 1) Faktor Keterbatasan Lahan, melihat kondisi pembangunan perkotaan dengan pembangunan tanpa mementingkan lingkungan sehingga terjadi keterbatasan lahan (kepadatan tinggi) sehingga ruang untuk RTH tidak tersedia.
- 2) Faktor banyaknya perubahan pemanfaatan lahan;
- 3) Faktor kurangnya kesadaran lingkungan, pemahaman masyarakat tentang pentingnya RTH sangat masih minim;

⁵³ Samsudi, Ruang Terbuka Hijau kebutuhan Tata Ruang Perkotaan Kota Surakarta. Journal of Rural and Development. Volume 1 No.1 Februari 2010, Universitas Sebelas Maret, hal. 18.

- 4) Faktor keterbatasan dana, dominan dana khusus pemugaran, perancangan RTH sangat minim, alokasi anggaran lebih ke pembangunan fisik lainnya;
- 5) Faktor instrumen kebijakan pemerintah, peraturan-peraturan pemerintah belum tersedia dalam hal ini berupa peraturan daerah yang memperkuat kedudukan RTH dalam perkotaan; dan
- 6) Faktor lemahnya pengawasan dan pengendalian.

Dalam konteks praktik empiris berdasarkan observasi dilapangan, banyak faktor yang menyebabkan advokasi ruang terbuka hijau dalam wilayah kota di Kabupaten Nagan Raya berhadapan dengan berbagai kendala. Baik kendala teknis infrastruktur, perawatan dan perangkat lunaknya berupa peraturan perundang-undangan yang eksplisit yang memberi wewenang Kabupaten Nagan Raya untuk mengelola ruang terbuka hijau dengan baik.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Konsep Kajian

Bab ini mengkaji terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan undang-undang dengan qanun baru dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Konsep tersebut sangat penting dalam rangka menghindari adanya tumpang tindih dan kekacauan aturan hukum. Dalam hukum, konsep tersebut terkait dengan sinkronisasi dan harmonisasi. Dengan demikian dalam analisis peraturan perundang-undangan, dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi, terutama menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan terkait, sehingga diperoleh hubungan satu dengan lainnya, yang dilakukan dengan pendekatan *stufentheory* yang dipopulerkan oleh Hans Kelsen tentang jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan.

Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarkhi dalam suatu tata susunan, dimana suatu norma posisinya yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*), sehingga, norma yang lebih rendah memperoleh kekuatannya dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma, akan semakin abstrak sifatnya, dan sebaliknya, semakin rendah kedudukannya, akan semakin konkret norma tersebut. Norma yang paling tinggi, yang menduduki puncak piramida, disebut oleh

Kelsen dengan nama *Grundnorm* (norma dasar). perspektif Ilmu Perundang-undangan terutama dalam kaitannya peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum yang bersifat hierarkis dimana norma hukum yang lebih rendah mencari validitasnya pada norma hukum yang lebih tinggi sebagaimana dikemukakan oleh Joseph Raz sebagai *chain of validity*.

B. Analisis Substansi

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Dalam konstitusi terdapat beberapa hal penekanan penting yang terkait dengan kajian ini, yakni terutama Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang telah diamandeminyatakan, bahwa Indonesia adalah negara hukum. Maksud sebagai negara hukum adalah negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machchtsstaat*) untukangkatan bersenjata dan kekuatan dan melakukan sewenang-wenang. Penegasan negara hukum ini menjadi penting dalam memberi batasan bahwa apapun yang dilakukan tetap dibatasi oleh hukum, bukan oleh yang lain.

Ketentuan yang lain adalah pembagian teritori. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah. Pasal 18 menentukan bahwa Pemerintah daerah provinsi,

daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi, baik dalam bentuk peraturan daerah maupun peraturan lainnya. Victor M. Situmorang mengungkapkan beberapa alasan pembagian kekuasaan secara vertikal sehingga dibentuk sebuah lingkungan pemerintahan daerah, yaitu:⁵⁴

- a. Kemampuan pemerintah berikut perangkatnya yang ada di daerah terbatas;
- b. Wilayah negara sangat luas, terdiri dari 3000 pulau besar dan kecil;
- c. Pemerintah tidak mungkin mengetahui seluruh dan segala macam kepentingan dan kebutuhan rakyat yang tersebar di seluruh pelosok negara;
- d. Hanya rakyat setempatlah yang mengetahui kebutuhan, kepentingan dan masalah yang dihadapi. dan hanya mereka yang mengetahui bagaimana cara yang sebaik-baiknya untuk memenuhi kebutuhan tersebut;
- e. Dilihat dari segi hukum, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 menjamin adanya daerah dan wilayah;
- f. Adanya sejumlah urusan pemerintahan yang bersifat kedaerahan dan memang lebih berdaya guna jika dilaksanakan oleh daerah;
- g. Daerah mempunyai kemampuan dan perangkat yang cukup memadai untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, maka desentralisasi dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

⁵⁴ Victor M. Situmorang, Op.Cit., hal.33

Secara emperis pengakuan keberagaman daerah di nusantara ini, memperoleh justifikasi yuridikitasnya termanifestasi dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi” *Negara megakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”.

Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, tidak secara tegas menentukan bagaimana substansi atau materi dari daerah yang diberi status khusus atau yang diberi status istimewa. Bertaut dengan itu Saldi Isra mengemukakan bahwa dalam posisi sebagai hukum dasar (*basic law*), UUD 1945 mendeklasikan substansi atau materi status khusus atau istimewa tersebut menjadi substansi undang-undang. Bagir Manan menyatakan “perkataan khusus” memiliki cakupan yang luas, oleh karenanya memungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus. Berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 itulah untuk Provinsi Aceh telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, di Provinsi Aceh undang-undang ini disebut UUPA. Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini merupakan undang-undang khusus yang berlaku bagi Provinsi Aceh. Untuk melaksanakan UUPA, maka diterbitkanlah Qanun dan Qanun berkedudukan sebagai peraturan pelaksana dari UUPA.

2. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh

Undang-undang ini sebagai landasan awal penegasan adanya keistimewaan di Provinsi Aceh. Latar belakang diberikan

keistimewaan tersebut, antara lain sebagaimana termuat dalam konsiderans menimbang, disebutkan sebagai berikut:

- a. sejarah panjang perjuangan rakyat Aceh membuktikan adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi, yang bersumber dari kehidupan yang religius, adat yang kukuh, dan budaya Islam yang kuat dalam menghadapi kaum penjajah;
- b. kehidupan religius rakyat Aceh yang telah membentuk sikap pantang menyerah dan semangat nasionalisme dalam menentang penjajah dan mempertahankan kemerdekaan merupakan kontribusi yang besar dalam menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia meskipun rakyat Aceh kurang mendapat peluang untuk menata diri;
- c. kehidupan masyarakat Aceh yang religius, menjunjung tinggi adat, dan telah menempatkan ulama pada peran yang terhormat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara perlu dilestarikan dan dikembangkan bersamaan dengan pengembangan pendidikan.

Latar belakang tersebut di atas, kemudian memberikan keistimewaan dengan kewenangan mengembangkan dan mengatur Keistimewaan yang dimiliki, yang lebih lanjut diberi wewenang juga mengaturnya dalam Peraturan Daerah (Pasal 2

UU No.44 Tahun 1999). Keistimewaan itu sendiri merupakan pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada Aceh, karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan, yang penyelenggaraan Keistimewaan meliputi: penyelenggaraan kehidupan beragama; penyelenggaraan kehidupan adat; penyelenggaraan pendidikan; dan peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah (Pasal 3 UU No.44 Tahun 1999).

Pasal 4 UU No. 44 Tahun 1999 menyebutkan bahwa penyelenggaraan kehidupan beragama di Daerah diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat. Di samping itu, Daerah mengembangkan dan mengatur penyelenggaraan kehidupan beragama, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama.

Dalam hubungannya dengan penyusunan naskah akademik rancangan Qanun tentang pengelolaan ruang terbuka hijau ini, maka keistimewaan Aceh sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Aceh diharapkan menjadi salah satu landasan dalam menyusun norma Qanun tersebut, sehingga Qanun yang lahir nantinya tidak tercerabut dari akar kultural Aceh yang Islam.

**3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang
Pemerintahan Aceh**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633). Undang-undang ini secara populer disingkat dengan UUPA, merupakan undang-undang yang lahir pasca konflik Aceh, sekaligus undang-undang ini sebagai solusi konflik Aceh yang sudah berlangsung sekian lama.

Dalam konsideran menimbang UUPA termuat landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis pembentukan UUPA. Pertama, adanya landasan pengaturan daerah istimewa atau khusus dalam UUD 1945. Kedua, adanya karakteristik khas Aceh berupa ketahanan dan daya juang yang tinggi dalam lintasan sejarah. Ketiga, adanya pandangan hidup masyarakat Aceh yang khas berdasarkan syariat Islam dan budaya Islam yang kuat sehingga menjadi modal dalam perjuangan bangsa Indonesia. Keempat, penyelenggaraan pemerintahan Aceh belum dapat mewujudkan kesejahteraan, keadilan, dan perlindungan hak asasi manusia. Kelima, bencana alam Tsunami telah menimbulkan solidaritas untuk membangun kembali Aceh dan menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemaparan tentang kaitan antara UUPA dan MOU Helsinki terdapat dalam Penjelasan Umum UUPA, pada hal dalam usulan RUUPA yang di serahkan oleh DPR Aceh, MoU dibuat dalam konsideran Mengingat dan Menimbang.

Penjelasan Umum UUPA tersebut menegaskan bahwa “Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 menandakan kilas baru sejarah perjalanan Provinsi Aceh dan kehidupan masyarakatnya menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat. Hal yang patut dipahami bahwa MOU Helsinki adalah suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik serta kesejahteraan di Aceh secara berkelanjutan.”

Dengan berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Aceh, maka Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 sebagai undang-undang Otsus Aceh dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dalam hal ini secara tegas diatur Pasal 272 UUPA. Pasal 272 UUPA menetapkan bahwa “Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi *Nanggroe Aceh Darussalam* dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.”

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh ditentukan bahwa: (1) Daerah Aceh dibagi atas kabupaten/kota; (2) Kabupaten/kota dibagi atas kecamatan; (3) kecamatan dibagi atas mukim; dan (4) mukim atas kelurahan dan gampong. Selanjutnya dalam Pasal 7 ayat (1) ditentukan bahwa Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sector publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah; (2) Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan

yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Berikut Pasal 12 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menjelaskan bahwa (1) Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menyelenggaraakan urusan peemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2); dan (2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dan diurus sendiri oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah kabupaten/kota. Lebih lanjut Pasal 17 ayat (1) huruf a UUPA menegaskan bahwa perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota.

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

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini menentukan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan kajian dan evaluasi untuk menentukan batasan dalam pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam Pasal 5 Undang-Undang ini ditentukan bahwa peraturan perundang-undangan yang baik adalah meliputi (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

(d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.

Dalam Pasal 7 (1) disebutkan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 14 ditentukan, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas perbantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan dalam Prolegda kabupaten/kota. Sementara Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menerangkan ketentuan mengenai perencanaan penyusunan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 berlause secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diuraikan bahwa proses perencanaan penyusunan Perda Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan

keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Konsepsi Ranperda sendiri dilakukan melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik (Pasal 33).

Dalam lampiran UU ini ditentukan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Kerangka naskah akademik meliputi pendahuluan, kajian teoritis dan kajian empiris, evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, jangkauan arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan.

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam konsiderans menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang. Selanjutnya dalam huruf b dijelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 2 disebutkan: (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota. (2) Daerah Kabupaten/Kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan dan/atau Desa.Selanjutnya dalam Pasal 4 ditentukan (1) Daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi; (2) Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten/kota.

Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan (Pasal 6).Dalam Pasal 11 dijelaskan (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum; (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota.Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional (Pasal 13 ayat (1)).

6. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antar daerah, antara pusat dan daerah, antar sektor, dan antarpemangku kepentingan. Dalam Undang-Undang ini, penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.

Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah dan pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ini menjelaskan mengenai ruang yang diatur pada Pasal 1 angka 1 bahwa Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan

makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Angka 2 menyebutkan bahwa. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Angka 3 menyebutkan mengenai Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Angka 4 menjelaskan bahwa Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya. Kemudian angka 5 menyebutkan mengenai Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Angka 6 menyebutkan bahwa Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.

Mengenai ruang terbuka hijau diatur dalam Pasal 1 angka mengenai ruang terbuka hijau diatur pada angka 31 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, yang menyatakan ruang terbuka hijau adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.

Lebih lanjut Pasal 3 Undan-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengatur mengenai penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang

wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. terwujudnya pelindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

7. Qanun Kabupaten Nagan Raya Nomor 11 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2015-2035

Dalam rangka mewujudkan keterpaduan pembangunan antar sektor, daerah, dan masyarakat, maka rencana tata ruang merupakan bagian investasi pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah/pemerintah daerah, masyarakat, dan/atau dunia usaha. Untuk itu pembangunan di Kabupaten Nagan Raya perlu diarahkan dengan memanfaatkanruang wilayah secara berdaya guna, berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan ketahanan wilayah dalam berbagai dimensinya.

Berdasarkan Pasal 2 Qanun Nomor 11 Tahun 2015, dijelaskan bahwa rencana tata ruang Kabupaten didasarkan pada 4 (empat) asas:

1. Manfaat yaitu menjadikan wilayah kabupaten melalui pemanfaatan ruang secara optimal yang tercermin pada pemanfaatan ruang;
2. Keseimbangan dan keserasian yaitu menciptakan keseimbangan dan keserasian fungsi dan intensitas pemanfaatan ruang;
3. Kelestarian yaitu menciptakan hubungan yang serasi antar manusia dan

- ingkungan yang tercermin dari pola intensitas pemanfaatan ruang; dan
4. Keterbukaan yaitu bahwa setiap orang/pihak dapat memperoleh keterangan mengenai produk perencanaan tata ruang guna berperan serta dalam proses penataan ruang.

Sementara fungsi dan kedudukan rencana tata ruang kabupaten diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Qanun Kabupaten Nagan Raya Nomor 11 Tahun 2015. Dalam Pasal 3 ayat (1) Qanun tersebut dijelaskan fungus rencana tata ruang kabupaten adalah sebagai arahan struktur dan pola ruang, pemanfaatan sumber daya, dan pembangunan daerah serta penyelaras kebijakan penataan ruang nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Rencana tata ruang kabupaten juga berfungsi sebagai pedoman dalam penyusunan rencana pemangunan jangka menengah kabupaten dan pedoman penyusunan rencana pembangunan jangka panjang kabupaten.

Menyangkut dengan kedudukan rencana tata ruang kabupaten sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Qanun Kabupaten Nagan Raya Nomor 11 Tahun 2015 adalah sebagai berikut:

1. Sebagai dasar pertimbangan dalam menyusun rencana program jangka panjang nasional, provinsi dan kabupaten penyelaras bagi kebijakan bagi rencana tata ruang nasional, provinsi, kabupaten dan pedoman bagi pelaksanaan perencanaan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di Kabupaten nagan Raya sampai pada Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan;
2. Sebagai dasar pertimbangan dalam menyusun peraturan Zonasi

Kawasan, RTBL Kawasan dan Masterplan kawasan;

3. Sebagai dasar pertimbangan dalam penyelarasan penataan ruang antar wilayah lain yang berbatasan; dan
4. Kebijakan pemanfaatan ruang kabupaten, lintas kecamatan, dan lintas ekosistem serta kawasan strategis Kabupaten Nagan Raya.

Berikut dalam Pasal 5 Qanun Kabupaten Nagan Raya Nomor 11 Tahun 2015 Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2015-2035 menegaskan rencana tata ruang Kabupaten Nagan Raya yang diatur dalam Qanun ini substansinya memuat tujuan, kebijakan dan strategipenataan ruang, rencana struktur ruang, rencana pola ruang, penetapan kawasan strategis, arahan pemanfaatan ruang, dan arahan pengendalian pemanfaatan ruang.

Berbagai peraturan perundang-undangan di atas mulai dari perundang-undangan tertinggi sampai ke yang paling rendah hirarkinya perlu diperhatikan prinsip-prinsip harmonisasi agar harmoni dalam implementasinya. Dalam pemberlakuan atau penegakan perundang-undangan dikenal harmonisasi dalam bentuk vertikal maupun harmonisasi dalam bentuk horizontal agar peraturan perundang-undangan tersebut menjadi selaras.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata harmonis diartikan sebagai bersangkut paut dengan (mengenai) harmoni; seia-sekata. Sedangkan mengharmoniskan diartikan menjadikan harmonis. Pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmoniskan. Keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis; keselarasan; keserasian.

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda.⁵⁵

Di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan harmonisasi horinsontal peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posteriore derogat lex priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lex specialis derogat lex generali* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.

Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam

⁵⁵ Setio Sapto Nugroho.. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta, 2009, hal. 4

penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.⁵⁶

⁵⁶ Ibid., hal. 43.

BAB IV

LANDASAN KEISLAMAN, FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Keislaman

Aceh adalah entitas etnik yang unik yang menitikberatkan pada landasan Islam. Selama dan sebelum penjajahan Belanda, dapat dikatakan Aceh adalah salah satu pengikut ide khilafah Islamiah pan-Islamisme global, meskipun sebelum Kerajaan Aceh Darussalam (1496-1903 M), wilayah Aceh mencakup beberapa kerajaan kecil. Analisis ini mampu dibuktikan dengan adanya relasi ekonomi, militer serta budaya antara Kerajaan Aceh Darussalam dan Kerajaan Turki Ottoman sebelum abad ke 20 M sebagai *center of gravity* kekuatan Islam dunia. Dalam konteks hubungan Islam dan nasionalisme, Aceh menjadi pelopor sejak masa revolusi kemerdekaan.⁵⁷

Keislaman menjadi adaptif sekaligus pedoman dalam kehidupan pemerintahan di Aceh sampai saat ini. Pengaturan penyelenggaraan Pemerintahan Aceh berdasarkan asas keislaman yang lebih spesifik kewenangan untuk menyelenggarakan syariat Islam dan menjadikan nilai-nilai Islam sebagai fondasi dalam pembangunan Aceh dijamin dalam Pasal 20 UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Ditinjau dari aspek sistem pemerintahan dalam arti *regeringsdaad* sebagaimana disebutkan oleh Jimly Asshiddiqie, pemerintahan di Aceh merupakan rumpun kedua yakni sebagai sistem pelaksanaan fungsi eksekutif dan legislatif secara bersama. Sementara dalam Islam, penyelenggaraan

⁵⁷ Saiful Akmal, "Diskursus Islam Aceh," *Serambi Aceh*, December 2, 2011.

pemerintahan seperti yang disampaikan oleh Imam al-Mawardi merupakan penyelenggaraan urusan agama (*himayat al-din*) dan pengaturan kehidupan dunia (*siyasat al-dunya*) sebagai kelanjutan dari tugas-tugas kenabian.⁵⁸

Berdasarkan hal tersebut, maka penyelenggaran pemerintahan di Provinsi Aceh yang berlandaskan pada Islam selaras dengan prinsip demokrasi yang selalu memiliki tiga rumusan pembentukan yaitu adanya masyarakat (*ummah*), hukum (*sharī'ah*) dan kepemimpinan (*khilāfah*) yang dikenal sebagai *siyāsah shar'iyyah*.⁵⁹ Clark Benner Lombardi mengidentifikasi dua aksi penting di mana kebijakan pemerintah di bidang pemberlakuan hukum atau peraturan di Provinsi Aceh dapat digolongkan ke dalam praktek *siyāsah Sar'iyyah*. Pertama, pemerintahan Aceh dalam penerapan syari'at Islamnya telah mengidentifikasi prinsip-prinsip universal dan tujuan syari'ah melalui analisis tekstual terhadap sumber-sumber utama *syari'ah* yang berupa Al-Qur'an, Sunnah Nabi, serta beberapa aturan yang telah disepakati oleh ulama fiqh klasik atau Ijma'. Kedua, pemberlakukan aturan khusus tersebut akhirnya menjadi hukum, jika aparatur hukum negara berpandangan bahwa aturan khusus itu mampu memajukan kesejahteraan umum, tentunya melalui proses pembahasan rancangan hukum atau aturan khusus apa yang diyakini dapat memajukan kesejahteraan umum.⁶⁰

⁵⁸ M. Rizwan, "Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Asas Keislaman Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh," *UIN Sumatera Utara* (Universitas Islam Negeri (UIN) Sumatera Utara, 2022).

⁵⁹ Suwantinah, "Analisis Fiqh Siyasah Tentang Bela Negara Di Indonesia" (Universitas Islam Negeri Raden Inten Lampung, 2017).

⁶⁰ Suci Fajarni, "Pelaksanaan Siyāsah Syar'iyyah Di Aceh," *Jurnal Ilmiah Sosilogi Agama* 9, no. 1 (2015): 104–28.

B. Landasan Filosofis

Pancasila memiliki tiga segi utama bagi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia yaitu segi moral atau etis, ideologis atau politis dan yuridis. Ketiga dimensi ini sering disebut dengan Trias Imperatif Pancasila. Jalinan yang serasi antara ketiga segi atau dimensi tersebut, akan memberikan sumbangan positif bagi terwujudnya hukum nasional Indonesia yang dinamis sebagai sarana untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pada gilirannya dapat diwujudkan cita-cita hukum sebagaimana diamanatkan oleh pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dimensi moral atau etis berarti hukum nasional Indonesia merupakan sistem norma yang mencerminkan nilai-nilai kemanusiaan sebagai makhluk Tuhan yang bermartabat. Demensi ideologis dalam arti bahwa hukum nasional Indonesia didasari oleh cita-cita serta tujuan nasional. Sementara dimensi yuridis dalam arti bahwa Pancasila sebagai Pokok Kaidah Fundamental Negara Republik Indonesia merupakan Norma Dasar bagi norma-norma hukum nasional Indonesia.

Negara Indonesia yang memiliki ragam dimensi dimaksud, sebagai sebuah negara yang menganut dasar falsafah Pancasila. Alenia keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersurat kalimat berbunyi:

...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada; Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam alenia keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 di atas, tercantum kalimat yang mengisyaratkan adanya hasrat dan tekad bangsa Indonesia untuk membangun negara Indonesia sebagai suatu negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaats*). Sebagaimana tersirat pada kalimat berbunyi "...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia...". Kalimat tersebut merupakan suatu titik landasan pikiran bahwa adanya perintah dibentuk suatu Undang-Undang Dasar negara.

Untuk itu dapat dipahami yakni semangat pendiri negara terdapat keinginan di dalam negara Indonesia yang merdeka itu dibentuk hukum nasional yang mendasarkan diri pada Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri dijiwai atau merupakan pengejawantahan nilai-nilai Pancasila.

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republic. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang membentuk daerah sesuai dengan peraturan perundangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi selauas luasnya.

Pemberian otonomi yang selauas luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan

negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaran pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan pemerintah pusat. Untuk itu pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Namun demikian dalam negara kesatuan dimungkinkan juga daerah melaksanakan pemerintahannya berbeda dengan sistem pemerintahan nasional. Pemerintah dalam negara kesatuan mengakui dan wajib menghormati sub-sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang memiliki nilai-nilai karakteristik nya sendiri dan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta hal ini diakui oleh konstitusi atau UUD 1945.

Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa merupakan amanah Pasal 18B UUD 1945:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pengakuan dan penghormatan negara terhadap Aceh sebagai satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, lebih lanjut diatur dalam dua undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Lebih lanjut setelah adanya kesepakatan antara GAM dan Pemerintah Republik Indonesia atau yang dikenal MoU Helsinki, maka Undang-Undang Nomor 18

Tahun 2001 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sehingga keberadaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tidak terlepas dari prinsip-prinsip berpemerintahan yang disepakati dalam MoU Helsinki.

Dalam MoU Helsinki dituangkan kewenangan Aceh yang amat besar yakni Aceh melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang-bidang yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, yaitu dibidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwat moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman, kebebasan beragama.

C. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis yaitu satu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Hal ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Dalam kondisi demikian inilah maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Aspek sosiologis adalah terkait dengan bagaimana sebuah Qanun yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat merupakan landasan sosiologis dari suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Bagir Manan sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan

perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan dengan “hukum yang hidup” (living law) dalam masyarakat dan dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika. Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.⁶¹

Berdasarkan hal tersebut, maka diperlukan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan daerah sebagai upaya untuk mengakomodasi pemikiran dan kehendak masyarakat. Terakomodasinya pemikiran dan kehendak masyarakat, maka peraturan daerah yang dihasilkan dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan sehingga menjadi keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merumuskan bahwa: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berkaitan dengan pembentukan Qanun tentang ruang terbuka hijau merupakan implementasi dari pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang memberikan wewenang yang semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang sehingga pelaksanaan kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah, serta tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah. Dibutuhkan kesadaran dan pemahaman masyarakat yang semakin tinggi terhadap ruang

⁶¹ Bagir Manan. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta. 1992, hal. 43

terbuka hijau yang memerlukan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat.

D. Landasan Yuridis

Arti yuridis dari fungsi adalah menjalankan kewenangan, tapi jika kata fungsi digunakan dalam desentralidsasi fungsional, lawan desentralisasi teritorial, maka arti fungsional itu adalah, bahwa ada kewenangan yang lebih tertentu dan kata territorial menunjuk pada kewenangan yang lebih tidak tertentu untuk memperhatikan kepentingan yang lebih umum dalam daerah tertentu.⁶²

Pasca kemerdekaan, produk hukum yang berlaku di Indonesia merupakan produk hukum yang sebagian besar merupakan produk hukum kolonialisme, sehingga terdapat ketentuan-ketentuan yang masih bertentangan dengan 4 pilar berbangsa dan bernegara serta kebudayaan hukum yang ada di Indonesia yang berakibat pada terganggunya kehidupan masyarakat dan eksistensi negara yang dapat mengancam kedaulatan dari negara itu sendiri, sehingga diperlukan kemandirian dan kesungguhan dalam membentuk dan eksistensi hukum nasional yang sesuai dengan cita-cita bangsa untuk pemenuhan kebutuhan bagi masyarakat, bangsa dan negara.

Membahas soal pembaharuan hukum nasional, maka perlu dipahami juga terkait dengan unifikasi dan kodifikasi hukum karena hal tersebut berkaitan dengan pemilihan materi hukum yang akan diatur agar politik hukum dapat sesuai dengan apa yang di citakan. Kebudayaan masyarakat yang begitu luas membutuhkan pertimbangan tersendiri dalam membentuk hukum, selain itu pemikiran dan kebutuhan pada masyarakat yang hidup pada suasana modern dengan masyarakat yang hidup pada suasana tradisional terdapat

⁶² Ateng Syafruddin, *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi* (Penerjemah dari buku F.A.M. Stroink), Refika Aditama, Bandung, 2006. hal.23

perbedaan, sehingga kebutuhan yang berbeda itu perlu dipertimbangkan dalam perumusan produk hukum agar keinginan dan kebutuhan semua elemen masyarakat dapat terpenuhi.

Perwujudan atas cita-cita negara diperlukan adanya pendeklasian norma-norma umum yang diperuntukkan sebagai pencipta kondisi yang sesuai. Kerangka norma yang ditujukan sebagai alat pencapai cita-cita yang relatif, tidak bertentangan dengan kerangka cita-cita dan norma dasar negara. Di samping berpedoman meningkatkan kesesuaian secara lokal, produk hukum yang dilahirkan daerah ditujukan ikut memperkuat sendi negara dalam arti tidak bertentangan dengan produk hukum di atasnya. Hal ini merupakan perwujudan dari negara kesatuan.

Menurut C. F. Strong negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Regulasi yang dibentuk bertujuan membangun segala sektor yang membutuhkan pembatasan dan perencanaan. Pengaturan atau hukum yang diberlakukan dapat menjadi acuan, petunjuk dan arah tujuan yang akan dicapai dalam mewujudkan cita-cita hukum, yaitu keadilan. Konteks keadilan dalam hal ini adalah adanya peralihan kehidupan masyarakat telah mencapai taraf sejahtera. Kesejahteraan yang diinginkan akan tercapai ketika saling mengedepankan prinsip keadilan, kejujuran dan kesamaan di depan hukum. Hukum sebagai kaidah sosial, tidak lepas dari nilai (*values*) yang berlaku di suatu masyarakat. Bahkan, dapat dikatakan juga hukum merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat tersebut.⁶³

Seperti yang kita ketahui bahwa keragaman budaya di Indonesia sangatlah banyak dan berbeda-beda. Perbedaan yang majemuk itulah yang memunculkan nilai-nilai manakah dalam masyarakat hendak di pertahankan dan dilestarikan sesuai dengan prinsip keadilan. Kemajemukan yang tidak dikelola dengan baik akan menjadikan hal tersebut sebagai permasalahan bangsa. Semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*, beraneka ragam suku, ras dan agama tetapi satu bangsa Indonesia. Semboyan inilah yang harus semakin dihayati dan diamalkan dalam hidup setiap anak bangsa.

⁶³Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2013, hal. 10.

Menurut Mahfud MD, bahwa Negara kebangsaan (*nation state*) harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi serta nomokrasi (negara hukum). Setiap pemegang kebijakan negara tidak boleh mengeluarkan kebijakan yang diskriminatif dan mengancam integrasi, ideologi dan teritori negara yaitu Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu semua produk hukum seharusnya didasarkan dan diselaraskan dengan UUD 1945, dalam kaitannya dengan pemerintahan daerah, ada beberapa pasal UUD 1945 yang selaras dengan persoalan pemerintahan daerah, khususnya mengenai kewenangan daerah. Beberapa Peraturan Perundang-undangan yang merupakan landasan yuridis bagi pembentukan Qanun adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah,tetapi dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menjaga hubungan yang harmonis antara pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota dengan pemerintah pusat.

Betapapun luasnya otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, tidak boleh mengakibatkan rusaknya hubungan antara pemerintah daerah dengan Pemerintah Pusat dan Negara Kesatuan.Pengawasan represif adalah berupa pembatalan sesuatu keputusan karena dianggap bertentangan dengan peraturan dan kepentingan umum.Pengawasan ini lebih luas daripada pengawasan preventif”.

The Liang Gie dalam membahas isi otonomi menafsirkan bahwa “urusan dan kepentingan Pusat yang tidak secara tegas diatur dalam peraturan-peraturan perundangan yang tertulis dimasukkan dalam pengertian kepentingan umum”. Kepentingan umum itu berarti lain daripada kepentingan nasional, yaitu yang mengenai negara dan bangsa sebagai keseluruhan. Tetapi siapakah yang mempunyai kata terakhir dalam menetapkan adanya anasir pengertian itu, menurut hemat penulis tidak juga ada kejelasannya, padahal lebih-lebih pada ketika Undang-undang itu dilaksanakan, yaitu masa liberalisme di Indonesia hal itu relevan dan mungkin menimbulkan sengketa antara Pusat dan Daerah.⁶⁴

Dalam Negara Kesatuan pada prinsipnya Undang-undang Dasar itu memberikan kewenangan pemerintah negara kepada satu Pemerintah, yaitu Pemerintah Pusat, karena

⁶⁴Ateng Syafruddin,*Op.Cit*, hal. 188.

penyelenggaraan segala kepentingan baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban pemerintah yang satu itu. Hanya, berhubung dengan luasnya daerah, makin banyaknya tugas-tugas yang harus diurus oleh Pemerintah Pusat, sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain yang sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat maka jika keadaan daerah-daerah sudah memungkinkan. Pusat menyerahkan kepada daerah-daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan-kebutuhan khusus dari daerah-daerah itu. Penyerahan itu dapat diperluas tetapi dapat pula dipersempit oleh Pemerintah Pusat dengan memperhatikan kepentingan nasional di satu pihak, dan memperhatikan kemampuan daerah yang berkepentingan di lain pihak.

Menurut Ateng Syafruddin, kesemuanya itu merupakan isi dan problema, fakta yang menimbulkan pertanyaan, atau pertanyaan terhadap sesuatu fakta tertentu, apa arti otonomi seluas-luasnya dalam suatu negara kesatuan dan dengan cara bagaimana menentukan perimbangan wewenang Pemerintah Pusat dan daerah serta apa alat pengukurnya untuk menentukan bahwa sesuatu soal sebaiknya masuk wewenang daerah dan tidak menjadi urusan Pusat atau sebaliknya, setelah itu semua dapat dirumuskan secara tepat, baru dapat ditentukan perimbangan keuangannya dan lain-lain.⁶⁵

Latar belakang Aceh sebagai daerah konflik, kemudian pemerintah memberi Aceh dengan status daerah yang bersifat khusus. Hal ini dimungkinkan, karena berdasarkan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 negara dapat saja memberikan status khusus atau istimewa dengan undang-undang. Melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka Aceh memperoleh status sebagai daerah bersifat

⁶⁵ Ateng Syafruddin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Indonesia*, Ghalia, Jakarta, 1883, hal.195.

khusus. Sehingga Aceh diberikan wewenang yang lebih besar dibandingkan dengan daerah lainnya di Indonesia.

Dalam hubungannya dengan pengaturan kewenangan sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, UUPA mendeklasifikasi pengaturan kewenangan Aceh dengan Qanun Aceh mengatur kewenangan Aceh, dan qanun kabupaten/kota mengatur kewenangan kabupaten/kota. Hal ini sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 270 UUPA, yaitu : “(1) Kewenangan Pemerintah yang bersifat nasional dan pelaksanaan Undang-Undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah diatur dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan bahwa “Kewenangan Pemerintah Aceh tentang pelaksanaan Undang-Undang ini diatur dengan Qanun Aceh”. Sedangkan kewenangan Kabupaten/Kota diatur dalam ayat (3), yaitu “Kewenangan pemerintah kabupaten/kota tentang pelaksanaan Undang-Undang ini diatur dengan qanun kabupaten/kota”. Untuk itu kabupaten/kota diberikan wewenang juga membentuk qanun kabupaten/kota, oleh karenanya Kabupaten Nagan Raya perlu membentuk qanun Kabupaten Nagan Raya yang mengatur tentang ruang terbuka hijau.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN QANUN

A. Jangkauan Pengaturan

Lingkup atau jangkauan pengaturan dalam Qanun Kabupaten Nagan Raya tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau ini adalah terkait dengan norma kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah Kabupaten Nagan Raya untuk menetapkan pengaturan mengenai Ruang Terbuka Hijau dalam satu Peraturan ditingkat daerah dalam hal ini adalah Qanun. Pengaturan ruang terbuka hijau melalui Qanun dalam rangka memberikan rasa nyaman dan keindahan bagi masyarakat. Hal ini disebabkan karena ruang terbuka hijau mempunyai manfaat, yang meliputi manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh masyarakat, meliputi keindahan dan kenyamanan (teduh, segar, sejuk), dan manfaat tidak langsung meliputi pembersih udara yang sangat efektif, pemeliharaan akan kelangsungan persediaan air tanah, dan pelestarian fungsi lingkungan beserta segala isi flora dan fauna yang ada.

B. Arah Pengaturan

Suatu kebijakan publik yang baik dan dirumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang baik seharusnya memuat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti dirumuskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;

- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Qanun Kabupaten Nagan Raya tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau mempunyai posisi yang sangat strategis dan penting untuk menjaga keseimbangan dan keharmonisan ekosistem di kawasan perkotaan di Kabupaten Nagan Raya. Terkait dengan hal tersebut, maka ruang lingkup dalam rancangan Qanun Kabupaten Nagan Raya tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau diarahkan untuk mengatur hal-hal sebagai berikut:

1. memberikan pedoman dan arahan dalam rangka tertib RTH; dan
2. menyelenggarakan RTH secara terencana, sistematis, dan terpadu.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup Materi Muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Ruang Terbuka Hijau ini mencakup:

1. Ketentuan Umum

Dalam Ketentuan Umum ini, memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa, yaitu:

- a. Istilah adalah kata atau frasa yang dipakai sebagai nama/lambang, yang mengungkapkan makna, konsep, proses, keadaan atau sifat yang khas dalam bidang ilmu pengetahuan hukum dan sosial.
- b. Frasa adalah satuan linguistik yang lebih besar dari kata, dan lebih kecil dari klausa dan kalimat. Frasa berarti juga kumpulan kata non predikat.

2. Materi Muatan Yang Diatur

Materi muatan yang diatur dalam Rancangan qanun Kabupaten Nagan Raya tentang Ruang Terbuka Hijau ini meliputi:

- a. ketentuan umum;
- b. asas, maksud dan tujuan;
- c. fungsi dan manfaat RTH;
- d. ruang lingkup pengelolaan RTH;
- e. perencanaan RTH;
- f. pelaksanaan RTH
- g. pengawasan dan pengendalian;
- h. peranserta masyarakat;
- j. pembinaan;
- k. larangan;
- l. pembiayaan;
- m. penyidikan;
- n. sanksi;
- s. ketentuan peralihan; dan
- t. ketentuan penutup.

BAB VI PENUTUP

Kajian Naskah akademik ini merupakan kajian ilmiah yang memberikan justifikasi akan perlunya penyusunan Qanun Kabupaten Nagan Raya tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Kajian tersebut dilakukan dengan menggunakan 4 (empat) landasan utama yaitu landasan keislaman, landasan filosofis, sosiologis dan landasan yuridis. Kegunaan dari penyusunan naskah akademik ini untuk adalah dijadikan sebagai acuan atau referensi yang dapat digunakan dalam penyusunan dan pembahasan Qanun Kabupaten Nagan Raya dimaksud. Dengan kata lain penyusunan dan pembahasan rancangan qanun dimaksud tidak akan berlanjut tanpa adanya justifikasi yang telah diuraikan dalam Naskah Akademik ini. Untuk itu keberadaan Naskah akademik ini memiliki peranan sentral sebagai dasar perumusan norma pada fase-fase pembentukan perundang-undangan berikutnya (dalam hal ini Qanun Kabupaten Nagan Raya tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau). Dengan demikian norma-norma yang akan dijabarkan dalam qanun dimaksud nantinya merupakan satu kesatuan yang utuh dengan Naskah Akademik ini.

Berdasarkan penjelasan dan analisis yang telah disampaikan dalam uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Nagan Raya tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau layak untuk diteruskan karena kebutuhan yang mendesak untuk itu. Disamping itu secara legal formal penyusunan Rancangan Qanun tersebut juga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bahkan MoU Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menjadi landasan hukum utama dalam menyusun Rancangan Qanun Kabupaten Nagan Raya tentang Pengelolaan Ruang Terbuka dimaksud.

DAFTAR PUSTAKA

Adli Abdullah, M, Teuku Muttaqien, *Pembagian Kewenangan Kelola Laut Aceh, Belajar dari Program Pengelolaan Bersama Perikanan Aceh*, Pusat Studi Hukum Adat Laot dan Kebijakan Perikanan Unsyiah Bekerjasama dengan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Aceh, 2012

Ateng Syafruddin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Ari Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994

Eko Prasojo., *Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Di Indonesia, Antara Sentripetalisme Dan Sentrifugalisme*”, dalam Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap bidang Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, tahun 2008.

FAM Stroink, *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*, Refika Aditama, 2006

Husni Jalil, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Syiah Kuala University Press, 2008

-----, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan Sejarah Lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh (Perspektif Partisipatif Di Aceh)*, Fakultas Hukum Unsyiah, 2009

Iskadir Chottob, dkk, *Dari Sentralisasi Ke Otonomi*, DPRD DKI Jakarta, 2000

I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pt Alumni, Bandung, 2009

Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, 2009

-----, *UUD 1945 dan Gagasan Amademen Ulang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, 2002

Santoso Sembiring, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah Republik Indonesia*, Nuansa Aulia, 2009

Siswanto Winarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, 2006

Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Mandar Maju, Bandung, 2000

Syaukani Hr, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, 2002

Tim Redaksi Fokus Media, *Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Dan Pemerintah Daerah Kabupaten*, Fokus Media, 2007

Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah, Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, 2009

Winarna Surya Adisubrata, *Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia (Sejak Proklamasi Sampai Awal Reformasi)*, Aneka Ilmu, 2003

Widjaya, Haw, *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi Yang Asli Bulat Dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, 2003

Peraturan Perundang-undangan:

UUD NRI 1945

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi daerah Istimewa Aceh

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

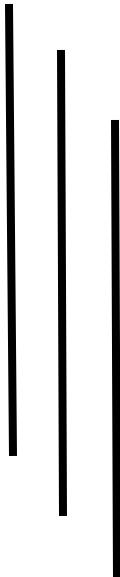
Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Qanun Kabupaten Nagan Raya Nomor 11 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2015-2035

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN QANUN KABUPATEN NAGAN RAYA
TENTANG
PENGELOLAAN RUANG TERBUKA HIJAU



TIM PENYUSUN

Dr.Rustam Effendi, SE.,M.Econ.,CFRM, CHRA,CIFA
Dr. Dr.Fairuzabadi, M.Sc
Dr. ZainalAbidin, S.H.,M.Si.,M.H.

KABUPATEN NAGAN RAYA
PROVINSI ACEH
2024

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN.....	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	7
C. Tujuan dan Manfaat.....	7
D. Keluaran (<i>Output</i>).....	8
E. Metode	10
F. Sistematika Penulisan.....	10
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS.....	
A. Kajian Teoritik.....	13
1. Teori Negara Hukum.....	14
2. Teori Wewenang.....	23
3. Teori Legislasi.....	30
4. Ruang Terbuka Hijau (RTH).....	31
B. Kajian Empiris.....	37
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN.....	
A. Konsep Kajian.....	43
B. Analisis Substansi.....	44
BAB IV LANDASAN KEISLAMAN, FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS....	
A. Landasan Keislaman.....	62
B. Landasan Filosofis.....	64
C. Landasan Sosiologis.....	67
D. Landasan Yuridis.....	69
.....	
..	
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN,DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN QANUN.....	
A. Jangkauan	74
B. Arah Pengaturan.....	74
C. Ruang Lingkup Materi Muatan.....	75
BAB VI PENUTUP.....	77
DAFTAR PUSTAKA.....	79

