

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan proses yang kompleks dan melibatkan berbagai tahapan serta prinsip hukum yang harus dipatuhi. Berikut adalah tinjauan lebih mendalam mengenai aspek-aspek utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan:

##### **1. Dasar Hukum dan Prinsip Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang ini menetapkan bahwa setiap peraturan harus memenuhi asas pembentukan yang baik, yaitu:

- a. Kejelasan tujuan : Peraturan harus memiliki tujuan yang jelas dan dapat dipahami oleh masyarakat.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat : Peraturan harus dibuat oleh lembaga yang memiliki kewenangan sesuai dengan hierarki hukum.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan : Peraturan harus sesuai dengan sistem hukum yang berlaku.
- d. Dapat dilaksanakan: Peraturan harus realistis dan dapat diterapkan dalam praktik.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan : Peraturan harus memberikan manfaat bagi masyarakat.
- f. Kejelasan rumusan :Peraturan harus dirumuskan dengan bahasa hukum yang jelas dan tidak menimbulkan multitafsir.

- g. Keterbukaan : Proses pembentukan peraturan harus transparan dan melibatkan partisipasi publik.

## 2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar 1945 : Konstitusi tertinggi yang menjadi dasar hukum bagi semua peraturan.
2. Ketetapan MPR : Keputusan yang dibuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sidang umum.
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) : Dibentuk oleh DPR bersama Presiden atau dalam keadaan darurat oleh Presiden.
4. Peraturan Pemerintah : Peraturan yang dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan undang-undang.
5. Peraturan Presiden : Peraturan yang dibuat oleh Presiden untuk mengatur kebijakan pemerintahan.
6. Peraturan Daerah Provinsi : Peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah tingkat provinsi.
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota : Peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota.

## 3. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari beberapa tahapan utama:

1. Perencanaan : Penyusunan program legislasi nasional (Prolegnas) yang menentukan prioritas pembentukan undang-undang.
2. Penyusunan : Drafting rancangan undang-undang yang dilakukan oleh pemerintah atau DPR.

3. Pembahasan : Rancangan undang-undang dibahas oleh DPR bersama pemerintah untuk mendapatkan persetujuan.
4. Pengesahan/Penetapan : Setelah disetujui, rancangan undang-undang disahkan oleh Presiden.
5. Pengundangan : Undang-undang yang telah disahkan diumumkan dalam Lembaran Negara dan Berita Negara agar memiliki kekuatan hukum.

#### 4. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan

Salah satu aspek penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah partisipasi publik. Masyarakat dapat berkontribusi dalam proses legislasi melalui:

- a. Penyampaian aspirasi kepada DPR atau pemerintah.
- b. Diskusi publik dan konsultasi dalam penyusunan rancangan undang-undang.
- c. Judicial review di Mahkamah Konstitusi jika terdapat ketidaksesuaian dengan UUD 1945.

#### 5. Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan

Dalam praktiknya, pembentukan peraturan perundang-undangan sering menghadapi tantangan dalam harmonisasi regulasi. Beberapa peraturan daerah atau sektoral terkadang bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme sinkronisasi hukum agar tidak terjadi konflik norma.

### **B. Tinjauan Umum harmonisasi Perundang-Undangan**

Indonesia mengadopsi kerangka hukum Eropa Kontinental yang dikenal sebagai Civil Law. Dalam hal pemerintahan nasional, peraturan-undangan memiliki peranan krusial. Berbeda dengan negara yang menganut

sistem common law, negara-negara dengan sistem civil law, termasuk Indonesia, semakin menekankan pentingnya yurisprudensi sebagai landasan hukum yang fundamental di era modern. Kedua sistem ini memiliki perbedaan signifikan terutama dalam konteks hukum nasional.<sup>1</sup>

Meskipun Indonesia mengadopsi sistem civil law, mirip dengan negara-negara Eropa Kontinental, yurisprudensi tetap menjadi salah satu sumber hukum, namun peraturan perundang-undangan tetap mendominasi sesuai dengan hierarki yang berlaku. Hierarki perundang-undangan ini diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diperbarui dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019. Hierarki tersebut melibatkan tingkatan-tingkatan sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945);
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR);
3. Undang-Undang (UU) / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
4. Peraturan Pemerintah (PP);
5. Peraturan Presiden (Perpres);
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>1</sup> Zaenal Arifin and Adhi Putra Satria, "Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia: Antara Bentuk, Penyebab Dan Solusi," *Jurnal Pro Hukum : Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik* 9, no. 1 (2020): 55–63, <https://doi.org/10.55129/jph.v9i1.1016>.

<sup>2</sup> Undang-Undang No. 15 Tahun 2019.

Konflik Norma peraturan perundang-undangan memiliki makna adanya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Hal ini tentu bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum baik secara materiel maupun formil. Secara materiel terkait dengan adanya ketidaktertiban suatu masyarakat akibat adanya peraturan perundang-undangan yang tidak menjamin ketidakpastian hukum, hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28 D ayat (1) yang berbunyi : “ setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum ”<sup>3</sup>

Banyaknya peraturan hukum di Indonesia juga mengakibatkan banyak ketidakharmonisan, seperti yang terjadi pada Undang-Undang tentang Kehutanan dan UU Perkebunan yang Konflik Norma dengan UU Perlindungan Lingkungan Hidup.

Konflik Norma semacam ini memerlukan perbaikan, terutama karena pencabutan pemberlakuan peraturan melalui eksekutif review atau judicial review sudah mencapai jumlah yang signifikan. Pencabutan peraturan oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah mencapai 13.919 peraturan daerah yang dicabut keberlakuan karena dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Wasis Susetio, “Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Agraria,” *Bidang Agraria Lex Journalica* 10 (2013): 135–47.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Dengan adanya ketidak harmonisan antara Undang-Undang satu dengan Undang-Undang yang lain maka akan membuat tujuan hukum yaitu berupa Ketidak Pastian hukum pengertian dari Kepastian Hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan dapat dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Secara gramatikal kepastian berasal dari kata pasti yang artinya sudah tetap, mesti dan tentu.<sup>5</sup>

Nilai kepastian hukum merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari kekuasaan yang bertindak sewenang-wenang, sehingga hukum memberikan tanggung jawab pada negara untuk dapat memberikan jaminan perlindungan bagi setiap warga negaranya. Nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya dalam hukum positif.<sup>6</sup>

Dalam hal ini kepastian hukum berkedudukan sebagai suatu nilai yang harus ada dalam setiap hukum yang dibuat dan diterapkan. Sehingga hukum itu dapat memberikan rasa keadilan dan

---

<sup>5</sup> Siti Halilah and Fakhurrahman Arif, "Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli," *Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. Desember (2021): 56–65, <http://www.ejournal.an-nadwah.ac.id/index.php/Siyasah/article/view/334/275>.

<sup>6</sup> Nyoman Gede Remaja, "Makna Hukum Dan Kepastian Hukum," *Kertha Widya: Jurnal Hukum* 2, no. 1 (2014): 1–26, <https://ejournal.unipas.ac.id/index.php/KW/article/view/426/351>.

dapat mewujudkan adanya ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>7</sup>

### C. Tinjauan Umum Pembakaran Hutan dan Lahan di Indonesia

Masalah lingkungan hidup bukan hanya masalah lingkungan fisik manusia. Masalah lingkungan hidup bukan hanya masalah biologis manusia, tetapi masalah moral. Kerusakan alam seperti erosi, banjir, luapan lumpur, deforestasi dan kebakaran hutan bukan hanya menimbulkan kecemasan bagi nasib hidup manusia ini, tetapi menimbulkan keprihatinan betapa perilaku manusia telah melampaui khitahnya dan merusak. Itulah sebabnya masalah lingkungan hidup menjadi bahan pemikiran para ahli moral. Secara umum, penyebab kebakaran hutan di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi dua. Yang pertama karena faktor alam. Yang kedua kebakaran hutan yang disebabkan karena faktor manusia. Kebakaran hutan di Indonesia yang terus terulang setiap tahun ini, penyebabnya sebagian besar oleh faktor manusia, baik tanpa disengaja maupun disengaja.<sup>8</sup> Penyebab kebakaran hutan karena faktor alam atau secara alami dipicu oleh petir, lelehan lahar gunung api, gesekan antara pepohonan yang kemudian menimbulkan percikan api. Kebakaran hutan yang dipicu oleh petir dan gesekan pohon jarang terjadi di Indonesia apalagi pada hutan hujan tropis. Baru dapat terjadi apabila kondisi hutan memungkinkan,

---

<sup>7</sup> Remaja.

<sup>8</sup> Tirza Sisilia Mukau, "Penerapan Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Pembakaran Hutan Atau Lahan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009," *Lex Crimen* 5, no. 4 (2016): 13–21, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/12808>.

seperti saat kekeringan yang panjang. Berdasarkan laporan sebuah lembaga riset, faktor manusia merupakan penyebab kebakaran hutan di tiap provinsi. Menurut Syaufina dalam bukunya, *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia*, hampir 99 persen kebakaran hutan di Indonesia disebabkan karena ulah manusia. Pembukaan lahan dengan cara membakar hutan kerap menjadi hal yang paling sering dilakukan baik oleh perorangan maupun perusahaan. Pembakaran hutan menjadi pilihan yang paling murah dan mudah untuk mengubah lahan hutan menjadi kebun kelapa sawit, kebun karet, dan lahan pertanian lainnya sekaligus menaikkan harga jual lahan.<sup>9</sup>

Tidak dapat dipungkiri bahwa fenomena kebakaran hutan telah menjadi suatu ancaman serius dan mendesak untuk ditanggulangi, terlebih dengan perodesasi yang hampir terjadi setiap tahun. Pembakaran hutan atau lahan merupakan kejahatan yang harus diperangi secara komprehensif oleh setiap pihak. Salah satu upaya untuk membalas pelaku pembakaran hutan atau lahan adalah dengan mengenakan hukuman pidana penjara dan denda semaksimal mungkin, untuk membuat jera dan menjadi pelajaran bagi yang melakukan perbuatan tersebut.<sup>10</sup>

Untuk itu sangat penting bagi masyarakat memahami bencana kebakaran tersebut, mengapa bisa bencana kebakaran terjadi dan apa dampaknya terhadap kehidupan manusia. Dengan memahami hal ini

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

masyarakat akan memiliki kesadaran pentingnya mencegah terjadinya bencana kebakaran. Masyarakat seharusnya tidak merusak hutan dan menggunakan api dengan bijaksana, dan bertanggungjawab untuk mengendalikan api supaya tidak menyebar agar kejadian kebakaran hutan yang berulang-ulang setiap tahunnya dapat dicegah dan sedapat mungkin tidak terulang kembali.

Perumusan delik lingkungan selalu dikaitkan dengan sanksi (ancaman) pidana, karena secara teoritik sanksi pidana ini bertujuan untuk mengakkan norma-norma hukum lingkungan. Sanksi pidana ini muncul sebagai reaksi menegakkan ketidaktaatan terhadap norma-norma hukum lingkungan. Ketentuan hukum lingkungan dalam UU No. 32 Tahun 2009 misalnya, memuat ketentuan atau norma hukum yang berhubungan hak, kewajiban dan wewenang dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sanksi pidana merupakan satu jenis sanksi yang bertujuan untuk menegakkan atau menjamin ditaatinya ketentuan hukum pengelolaan hutan dalam undang-undang tersebut. Sebagai tindak pidana kejahatan maka sanksi pidananya meliputi pidana penjara, denda, dan tindakan tata tertib. Sanksi pidana penjara dan denda sangat bervariasi tergantung pada sifat perbuatan dan akibat yang ditimbulkan. Selain sanksi pidana dan denda, pelaku juga dapat dikenakan sanksi pidana tata tertib sebagaimana dirumuskan pada pasal 119 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 yaitu :<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009

- a. Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana
- b. Penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan
- c. Perbaikan akibat tindak pidana
- d. Kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan/atau
- e. Penempatan perusahaan dibawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

