

PENERAPAN COGNATE BILL DALAM UNDANG-UNDANG SEKTOR SUMBER DAYA ALAM SEBAGAI AKTUALISASI PENATAAN RUANG YANG BERKELANJUTAN

IMPLEMENTATION OF THE COGNATE BILL IN THE NATURAL RESOURCES SECTOR LAW AS THE ACTUALIZATION OF SUSTAINABLE SPATIAL PLANNING

Jerimia Saputra¹, Diah Sri Nurwiyanti², Sindy Riani Putri Nurhasanah³

¹Pemerintah Kabupaten Banyumas, Purwokerto, Jawa Tengah, Indonesia

²Kementerian ATR/BPN, Bogor, Jawa Barat, Indonesia

³Drawy & Droit Law Office, Jakarta Selatan, DKI Jakarta, Indonesia

Koresponden email: jerimiasaputra0243@gmail.com

ABSTRAK

Tata kelola sumber daya alam yang sarat akan ego sektoralisme telah berimplikasi kepada pemanfaatan ruang yang tumpang tindih dan banyaknya fenomena bencana ekologis, sehingga bertentangan dengan tujuan pembangunan berkelanjutan. Penerbitan *one map policy* maupun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja belum dapat menjamin terwujudnya konsep keterpaduan dalam pengelolaan sumber daya alam. Tujuan dari penelitian ini adalah mengelaborasi (1) bagaimana urgensi penerapan *cognate bill* dalam undang-undang sektor sumber daya alam sebagai aktualisasi penataan ruang yang berkelanjutan? dan (2) bagaimana penerapan *cognate bill* undang-undang sektor sumber daya alam sebagai aktualisasi penataan ruang yang berkelanjutan? Untuk menjawab persoalan tersebut, penulis melakukan penelitian hukum doktrinal dan bertumpu pada data sekunder dengan teknik analisis kualitatif. Adapun hasil penelitian yang diperoleh mengemukakan bahwa (1) urgensi penerapan *cognate bill* dalam undang-undang sektor sumber daya alam kaitannya dengan aktualisasi penataan ruang yang berkelanjutan adalah karena sistem tata kelola sumber daya alam yang mengedepankan ego sektoralisme, kehadiran UU Cipta Kerja, dan *one map policy* yang belum dapat menjamin terwujudnya konsep keterpaduan dalam sektor sumber daya alam dan (2) penerapan *cognate bill* dalam undang-undang sektor sumber daya alam sebagai aktualisasi penataan ruang yang berkelanjutan dapat dilakukan melalui pengajuan revisi undang-undang sektor sumber daya alam secara bersamaan dalam satu paket namun tetap dalam rancangan undang-undang yang terpisah yang dapat dioptimalisasi dengan pembentukan kementerian koordinator yang menaungi secara khusus sektor-sktor sumber daya alam.

Kata kunci : *cognate bill*, penataan ruang, sumber daya alam.

ABSTRACT

The natural resources governance which is full of ego-sectoral had implications for the overlapping use of space and the many phenomena of ecological disasters, thus contradicting the goals of sustainable development. The issuance of the one map policy and Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation had not been able to guarantee the realization of the concept of integration in natural resource governance. The aim of this research is to elaborate; (1) What is the urgency of implementing allied laws in the natural resource law sector as the actualization of sustainable spatial planning? and (2) How is the application of laws related to the natural resource sector as an actualization of sustainable spatial planning? To answer

those problems, the authors carried out doctrinal legal research and relied on secondary data using qualitative analysis techniques. The research results obtained suggest that (1) the urgency of implementing the Cognate bill in natural resource sector laws in relation to the actualization of sustainable spatial planning is due to the natural resource management system which precipitates egosectoralism, the presence of the Job Creation Law, and One Map Policies that have not been able to guarantee the realization of the concept of integration in the natural resources sector; (2) The implementation of the cognate bill in natural resource sector laws as the actualization of sustainable spatial planning laws can be conducted through the filling of revisions to natural resource sector laws simultaneously in one package but still in the respective bills separately which can be optimized by establishing a coordinator ministry that specifically oversees the natural resource sectors.

Keywords : cognate bill, spatial planning, natural resources.

I. PENDAHULUAN

Dewasa ini, perencanaan penataan ruang telah diposisikan sebagai salah satu elemen penting dalam menentukan berhasil tidaknya proses pembangunan suatu wilayah, terutama dalam rangka pembangunan berkelanjutan (Janpatar & Sarjono, 2022). Ironisnya, baik dalam skala nasional maupun wilayah, secara faktual permasalahan tumpang-tindih izin pemanfaatan ruang telah menjelma menjadi salah satu isu diskursif dalam beberapa tahun belakangan ini. Menurut Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), polemik ini semakin kompleks seiring hadirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang sejak awal memang digagas sebagai katalisator investasi Indonesia. Regulasi dalam UU Cipta Kerja dengan metode *omnibus law* tersebut justru kian memperuncing tumpang-tindihnya regulasi terkait pemanfaatan ruang (KPPOD, 2020). Terlebih lagi, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah menyatakan bahwa UU *a quo* inkonstitusional secara bersyarat akibat cacat formil yang mana salah satunya adalah ketiadaan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*).

Sebagaimana *ratio legis* pengundangannya, UU Cipta Kerja *omnibus law* pada hakikatnya merupakan upaya harmonisasi yang diharapkan menjadi solusi atas fenomena tumpang-tindihnya regulasi, terutama dalam konteks UU di sektor SDA. Namun ironisnya, regulasi dalam UU Cipta Kerja mengamanatkan bahwa ketika terdapat tumpang-tindih aturan terkait tata ruang, izin, ataupun hak atas tanah dan bangunan, maka akan diselesaikan melalui peraturan pemerintah. Padahal, idealnya semua potensi persoalan yang bersumber dari fenomena tumpang-tindih tersebut harus dapat

dijawab dan diselesaikan secara normatif melalui prinsip-prinsip yang terkandung dalam undang-undang terkait sebagaimana diamanatkan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (TAP MPR IX/2001) (KPPOD, 2020). Terlebih lagi, substansi UU Cipta Kerja secara nyata berpotensi meningkatkan alih fungsi kawasan hutan dalam proses perencanaan ruang demi mengakselerasi investasi di Indonesia (Hariandja, 2020). Padahal, Direktorat Jenderal Tata Ruang menegaskan bahwa Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang) telah mengamanatkan jika penyusunan tata ruang harus memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup guna menjamin kelestarian dan kelangsungan manusia dan generasi mendatang (Direktorat Jenderal Tata Ruang, 2011).

Apabila ditarik secara historik pada 1 Februari 2016 Presiden Joko Widodo sebenarnya telah menerbitkan *one map policy* melalui Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta pada Tingkat Ketelitian Peta Skala 1:50.000 yang terakhir kali diubah oleh Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2021 (Perpres *one map policy*). Kemudian, pasca diundangkannya UU Cipta Kerja, kebijakan *a quo* diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah (PP 43/2021) sebagai instrumen untuk mengatasi konflik pemanfaatan lahan selama ini. Akan tetapi, satu diskursus yang luput adalah bagaimana cita-cita keterpaduan tersebut dapat dicapai secara optimal di tengah struktur tata kelola sumber daya alam yang sarat akan ego sentralisme. Apalagi dalam konteks penataan ruang yang

multisektoral, sistem yang harmonis dan kolaboratif merupakan prasyarat mutlak untuk mencapai tujuan penataan ruang itu sendiri (Silviana, 2019).

Lemahnya koordinasi antarkementerian/lembaga dan kuatnya kontestasi kepentingan-kepentingan sektoral dalam sektor pengelolaan SDA di Indonesia dikuatkan oleh data dari Auriga Nusantara yang mengungkapkan bahwa ada 77,3 juta hektar lahan atau sebesar 40,6% lahan yang izinnya terindikasi mengalami tumpang-tindih. Lebih lanjut, Forest Watch Indonesia (FWI) tahun 2017 memunculkan data statistik yang diperoleh dari 8 provinsi dalam kurun waktu 2013-2016, di mana di atas lahan tersebut terdapat tumpang-tindih antara hak pengusahaan hutan (HPH), hutan tanaman industri (HTI), perkebunan kelapa sawit, dan pertambangan pada 8,9 juta hektar areal lahan. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menilai bahwa koordinasi atau kolaborasi kementerian/lembaga belum optimal dalam mencegah pelanggaran tata ruang ini (Silviana, 2019).

Secara empirik sebagaimana telah diuraikan di atas, perencanaan dan pemanfaatan ruang menyangkut multisektoral, multilembaga, multikewenangan. Akan tetapi, kerangka hukum positif *existing* secara sistematis membiarkan masing-masing UU sektoral terkait tidak saling mengatur dan mempertahankan ego sektoralnya. Padahal telah ditegaskan bahwa kunci untuk dapat menyelesaikan tumpang-tindih pemanfaatan ruang tidak lain adalah keselarasan dan kolaborasi antarkementerian/lembaga baik dalam penerbitan izin maupun penegakan hukumnya. Sejalan dengan hal tersebut, maka keberadaan sistem hukum yang integratif dalam setiap perencanaan tata ruang akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan penataan ruang itu sendiri. Dengan demikian, upaya penanggulangan melalui harmonisasi UU sektoral yang inovatif dan tetap menjamin eksistensi partisipasi masyarakat perlu diupayakan sedemikian rupa demi memastikan bahwa ruang wilayah dapat tertata dengan baik serta difungsikan sesuai dengan peruntukan. Sehingga, aktualisasi amanat UU Penataan Ruang dan pembangunan berkelanjutan dapat terwujud.

Penulisan ilmiah ini dimulai dengan pendahuluan sebagai pengantar yang menjelaskan motif serta landasan berpikir tentang topik yang

diambil. Kemudian, dilanjutkan dengan kehadiran fenomena tumpang-tindih dan ego sektoral pada tata kelola sumber daya alam di Indonesia yang memicu urgensi penerapan *cognate bill* dalam harmonisasi undang-undang sektor sumber daya alam sebagai aktualisasi penataan ruang yang berkelanjutan. Selanjutnya, akan dibahas mengenai penerapan *cognate bill* dalam harmonisasi undang-undang sektor sumber daya alam disertai dengan pembentukan kementerian koordinator yang secara khusus membidangi sektor sumber daya alam sebagai solusi atas fenomena yang problematik tersebut. Terakhir adalah penutup, berisi simpulan berdasarkan pada hasil penelitian.

II. RUMUSAN MASALAH

Beranjak dari latar belakang di atas, maka permasalahan yang hendak dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana urgensi penerapan *cognate bill* dalam harmonisasi undang-undang sektor sumber daya alam sebagai aktualisasi penataan ruang yang berkelanjutan?
2. Bagaimana penerapan *cognate bill* dalam harmonisasi undang-undang sektor sumber daya alam sebagai aktualisasi penataan ruang yang berkelanjutan?

III. METODE PENELITIAN

Studi ini dilakukan dengan metode penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum doktrinal itu sendiri merupakan ilmu hukum yang dirumuskan dan dikonseptualisasikan berdasarkan doktrin-doktrin yang diikuti oleh pembuat konsep dan/atau pengembang (Irianto & Shidarta, 2017). Sebagai ikhtiar dalam menjawab permasalahan, penelitian ini bertumpu pada data sekunder berupa peraturan perundang-undangan meliputi UUD NRI Tahun 1945, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir kalinya oleh Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang

Penyelenggaraan Penataan Ruang, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2019 tentang Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi dan Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2020 tentang Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan literatur mencakup jurnal, ringkasan kebijakan, artikel ilmiah, maupun penelitian serta penelusuran internet/digital.

Selain itu, permasalahan pada penelitian ini akan diselesaikan dengan menggunakan tiga jenis metode, yaitu metode pendekatan perundang-undangan untuk mengkaji *ratio legis* peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai sektor sumber daya alam dan penataan ruang, pendekatan konseptual untuk mengelaborasi asas-asas dalam tata kelola sumber daya alam dan penataan ruang, serta pendekatan sejarah guna melacak perkembangan dan perubahan peraturan yang terkait dengan sumber daya alam dan penataan ruang dari waktu ke waktu.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Urgensi Penerapan *Cognate bill* dalam Harmonisasi Undang-Undang Sektor Sumber Daya Alam sebagai Aktualisasi Penataan Ruang yang BerkelaJjutan

Secara historik, negara-negara yang menganut sistem *common law/anglo saxon* seperti Inggris, Australia, New Zealand, Amerika Serikat, Kanada, Filipina, dan lain sebagainya banyak menerapkan konsep *omnibus law* karena dianggap lebih efektif dari segi waktu (Aedi et al., 2020). Merujuk kamus hukum Merriam-Webster, istilah *omnibus law* bersumber dari *omnibus bill* yang bermakna undang-undang yang mencakup berbagai topik atau isu, sehingga dapat merevisi beberapa aturan sekaligus (Sodikin, 2020). Namun, penerapan konsep *omnibus bill* di beberapa negara *common law* tersebut, terutama di New Zealand secara empirik telah terlalu berlebihan. Salah satu contohnya seperti *finance bill* (pengaturan tentang *budget*) tahun 1991. Undang-undang tersebut mengubah 25 undang-undang yang berbeda dengan tidak ada satupun pengaturan yang berkaitan dengan *budget*. Oleh karena itu, untuk mencegah penyalahgunaan proses legislasi tersebut,

melalui Standing Order 2011, the House mengadopsi beberapa perubahan proses legislasi, salah satunya adalah konsep *cognate bill* (Juwana et al., 2020).

Salah satu contoh penerapan metode *cognate bill* di New Zealand adalah pengaturan mengenai *the conduct of the financial markets* dan *treaty settlements*. Di samping New Zealand, pada tanggal 24 Februari 2016, pemerintah negara bagian Queensland juga memerintahkan Komite untuk mempertimbangkan RUU tentang *private members* menggunakan metode *cognate bill* dengan laporan yang jatuh tempo pada 23 Mei 2016 (Legal Affairs and Community Safety Committee, 2016).

Secara etimologis, *cognate bill* adalah dua atau lebih *bill* atau rancangan undang-undang yang saling berkaitan dari segi subjeknya yang kemudian diajukan ke parlemen sebagai satu paket untuk dibahas secara bersamaan, namun tetap dalam rancangan yang terpisah. Apabila metode *omnibus* dapat mempercepat proses legislasi, maka pengelompokan beberapa rancangan *bill* menjadi *cognate bill* juga memiliki efek yang serupa dengan *omnibus*. Akan tetapi, metode penyusunan undang-undang dengan *cognate bill* akan lebih transparan karena setiap rancangan akan tetap dibahas satu-persatu. Lebih lanjut bahwa metode *cognate bills* ini memungkinkan parlemen memiliki *helicopter view* untuk melihat keterkaitan antara undang-undang satu dengan lainnya, sehingga dapat berfungsi sebagai sarana harmonisasi (Juwana et al., 2020).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah menegaskan kedudukan SDA sebagai sektor ekonomi penting dalam menunjang pembangunan kesejahteraan rakyat Indonesia. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1845 (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa, "Bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Sistem tata kelola SDA di Indonesia ini tidak lepas dari pengaturan soal ekonomi nasional yang diselenggarakan dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan antara kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional (Muhajir et al., 2019). Signifikannya posisi sektor SDA bagi Indonesia ini

setidaknya direfleksikan melalui data Kementerian Keuangan tahun 2021 yang menunjukkan realisasi penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dari sumber daya alam (SDA) sebesar Rp149,49 triliun. Nilai ini jauh melampaui 143,59% dari nominal yang ditargetkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) sebesar Rp104,1 triliun (Kusnandar, 2022).

Pada sektor SDA, setidaknya terdapat 17 undang-undang terkait, namun secara historik tata kelola sektor SDA yang berlaku saat ini telah melahirkan pemasalahan fundamental berupa regulasi yang secara substansi saling menciptakan dinding sektoral yang kuat (Muhajir et al., 2019). Semua sektor SDA yang terbagi dalam peraturan perundangannya masing-masing dibangun dengan paradigma penyelenggaraan urusan masing-masing sektor yang berjalan sendiri-sendiri. Pada akhirnya, ideologi sektoralisme yang mengakar tersebut menimbulkan konflik perencanaan dan pemanfaatan ruang di berbagai daerah (ATR/BPN, 2015).

Di samping permasalahan substantif, pemanfaatan ruang yang tumpang-tindih ini disebabkan pula oleh konflik birokrasi. Birokrasi yang konflikual ini dapat terlihat dari pengelompokan kementerian sektor SDA yang terbagi dalam beberapa kementerian koordinator yang berbeda. Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2020 tentang Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Kemenko Bidang Perekonomian), menyatakan bahwa Kementerian Pertanian dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) berada di bawah koordinasi Kemenko Bidang Perekonomian. Sementara itu, merujuk pada ketentuan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2019 tentang Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (Kemenko Marvest), Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), dan Kementerian Kelautan dan Perikanan berada di bawah koordinasi Kemenko Marvest. Akibatnya, tata kelola SDA yang idealnya terintegrasi menjadi karut-marut akibat kebijakan birokrasi yang kontradiktif tersebut.

Fenomena *overlapping* izin pemanfaatan ruang di Indonesia akibat salah kelola di atas tercermin dalam kasus *overlapping* izin usaha pertambangan dengan hak guna usaha perkebunan di Kalimantan

Selatan. Pada kasus tersebut ditemukan suatu lahan yang telah memiliki izin lokasi untuk hak guna usaha (HGU) perkebunan namun diberikan juga izin usaha pertambangan (IUP) (Utami, 2018). Polemik ini juga dikuatkan oleh data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang menunjukkan bahwa terdapat 3.900 indikasi pelanggaran tata ruang yang tersebar 121 kota/kabupaten (Maulana, 2017). Masifnya pelanggaran dalam pemanfaatan ruang ini pada akhirnya berdampak pada keberlangsungan masa depan manusia dan suatu wilayah. Terbukti, data dari Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) mengkonfirmasi bahwa banjir yang terjadi di Kabupaten Takalar, Kota Makassar, dan Kabupaten Gowa pada Januari 2019 lalu disebabkan oleh adanya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang (Qodriyatun, 2020). Begitu pula dengan banjir di Bengkulu, merujuk pada rencana tata ruang wilayah (RTRW) Provinsi Bengkulu, Gubernur Bengkulu dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mengemukakan bahwa bencana ekologis tersebut merupakan ekses dari perubahan fungsi lahan yang tidak sesuai dengan peruntukannya (ATR/BPN, 2015).

Status quo pemanfaatan ruang yang problematik ini tentu kontraproduktif dengan konsideran UU Penataan Ruang yang menyatakan bahwa perkembangan situasi dan kondisi nasional dan internasional menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik. Sebagai bagian dari elemen dalam penataan ruang, UU Penataan Ruang menginstruksikan penyelenggaraan pemanfaatan ruang harus dilakukan secara komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan berbagai faktor salah satunya kelestarian lingkungan hidup. Ironisnya, sebagai anggota dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Indonesia telah berkomitmen untuk mengampanyekan pentingnya pembangunan berkelanjutan dan ikut mengagendakan *sustainable development goals* (SGDs) dalam agenda pembangunannya. Tujuan pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development goals* (SDGs) terdiri dari 17 objektif SDGs, yang di antaranya adalah meningkatkan

kesejahteraan ekonomi masyarakat, menjaga kualitas lingkungan hidup, pembangunan yang inklusif dan terlaksana suatu pengelolaan yang mampu meningkatkan kualitas kehidupan (Dwiastuti et al., 2022). Penataan ruang merupakan instrumen yang efektif dan penting dalam pembangunan berkelanjutan dengan mensinkronkan aspek sosial, lingkungan, dan ekonomi sebagai elemen yang inheren dalam konsep pembangunan yang berkelanjutan (Yorisca, 2020).

Sebenarnya pada 1 Februari 2016, pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk mengatasi penataan ruang yang bopolemik melalui penerbitan Perpres one map policy yang terakhir kali dubah oleh Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2021. Akan tetapi, Menteri Pendaragunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB), Almarhum Tjahjo Kumolo, menyatakan bahwa capaian *one map policy* masih rendah yang berkisar pada 68,57%. Kendala dan tantangan tersebut disebabkan antara lain karena izin yang diterbitkan sebelum 2013 banyak yang tidak terdokumentasi dengan baik dan tingkat kepatuhan yang rendah dari perusahaan atau pemegang izin dalam pengumpulan data yang diperlukan, sekalipun portal pelaporan *online* (daring) telah tersedia.

Pasca berlakunya UU Cipta Kerja, aturan hukum mengenai kebijakan satu peta itu kembali diperkuat dengan PP 43/2021. Sejatinya, PP *a quo* dipandang dapat memberikan landasan hukum yang lebih kuat dalam penyelesaian ketidaksesuaian pemanfaatan ruang baik rencana tata ruang wilayah (RTRW), kawasan hutan, maupun izin dan/hak atas tanah yang terjadi di Indonesia. Namun secara teknis, program ini memang cukup mendapatkan tantangan karena terkendala koordinasi antarkementerian atau lembaga yang buruk, sehingga pencocokan data peta antarkementerian dan lembaga terkait susah diwujudkan (Astuti, 2021).

Kehadiran UU Cipta Kerja *omnibus law* pada akhir tahun 2020 sebagai inisiatif pemerintah memang digadang-gadang menjadi solusi atas fenomena tumpang-tindihnya regulasi, terutama dalam konteks UU di sektor SDA. Akan tetapi secara paradoks, ketentuan Pasal 17 Ayat (2) poin 8 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja perubahan atas Pasal 6 ayat (8) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menegaskan bahwa, "Dalam hal

terjadi ketidaksesuaian antara pola ruang rencana tata ruang dan kawasan hutan, izin dan/atau hak atas tanah, penyelesaian ketidaksesuaian tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah." Alih-alih menggunakan peraturan pemerintah, seyogyanya potensi persoalan *overlapping* pemanfaatan lahan tersebut dapat diatur secara sistematis dalam undang-undang yang terkait (Farisa, 2020). Sejalan dengan skeptisme tersebut, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK) juga menyatakan bahwa UU Cipta Kerja yang disebut sebagai bagian dari solusi masalah investasi justru berpotensi membawa lebih banyak masalah (Putra, 2020).

Lebih lanjut, PSHK justru merekomendasikan agar kebijakan terkait SDA harus dibenahi secara holistik melalui harmonisasi regulasi yang komprehensif yang dapat mendukung penegakan hukum, mendorong reformasi birokrasi, serta memperkuat pengawasan sehingga dapat menyelesaikan permasalahan tumpang-tindih pemanfaatan lahan yang konflikual saat ini. Pentingnya koordinasi dan kolaborasi antar kementerian atau lembaga dalam diskursus ini kembali ditegaskan oleh KPK yang menyatakan bahwa protokol atau mekanisme kolaborasi antarlembaga guna mendukung penegakan hukum yang lebih efektif merupakan anasir terpenting dalam pemanfaatan ruang selaras dengan amanat TAP MPR IX/2001 (Putra, 2020). Belum lagi, substansi UU Cipta Kerja secara nyata berpotensi meningkatkan alih fungsi kawasan hutan dalam proses perencanaan ruang demi mengakseserai investasi di Indonesia. Sementara itu, UU Penataan Ruang telah menegaskan bahwa penyusunan tata ruang harus memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup guna menjamin kelestarian dan kelangsungan manusia dan generasi mendatang.

B. Penerapan *Cognate bill* dalam Harmonisasi Undang-Undang Sektor Sumber Daya Alam sebagai Aktualisasi Penataan Ruang yang Berkelanjutan

Peraturan perundang-undangan adalah bagian yang integral dari sistem hukum nasional yang sangat berperan dalam pembangunan hukum nasional guna mewujudkan sistem hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (Firdaus

& Michael, 2019). Namun, *status quo* sistem regulasi Indonesia baik dari segi kuantitas maupun kualitas saat ini cukup memprihatinkan. Obesitas peraturan berpotensi membawa pengaruh negatif terhadap kualitas regulasi dan mengarah kepada fenomena ketidakharmonisan, tumpang-tindih, dan konflik antarregulasi (Setiadi, 2019).

Kondisi disharmonis antarundang-undang yang multitafsir dapat disebabkan oleh kuatnya pengaruh politik pada proses pembentukan perundang-undangan. Proses legislasi tersebut terkadang tidak mempertimbangkan teori, prinsip, dan asas hukum, namun tak jarang unsur kepentingan tertentu yang lebih mengedepan. Padahal, seharusnya pembentukan hukum berlangsung secara mandiri dan terlepas dari pengaruh politik. Kondisi tersebut berimplikasi pada interpretasi yang berbeda pada *stakeholder* terkait terhadap suatu peraturan perundang-undangan dan masyarakat. Penafsiran yang variatif ini tentu akan menimbulkan sulitnya penerapan undang-undang dan inkonsistensi dalam penegakan hukum (Firdaus & Michael, 2019).

Sinkronisasi atau harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat tempuh dalam dua langkah perumusan, yaitu (i) harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan (ii) harmonisasi materi (subtansi). Hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukum, dan hal kedua merujuk pada langkah perumusan harmonisasi norma-norma (materi hukum). Akan tetapi, dapat juga dikatakan harmonisasi peraturan perundang-undangan dirumuskan dalam dua langkah yaitu penyesuaian sistem hukum nasional menjadi sistem hukum yang bersifat global dan harmonis sebagai hukum positif (*harmony of law*) dan penyesuaian norma-norma hukum tertentu menjadi satu kesatuan norma yang bersifat global (Firdaus & Michael, 2019).

Pada 2 November 2020, pemerintah Indonesia secara resmi menerbitkan UU Cipta Kerja *omnibus law* sebagai undang-undang "saku jagad" yang merevisi sebanyak 81 undang-undang (Avisena, 2020). Sebagaimana asal mula sejarah penerapannya, penggunaan metode *omnibus law* ditempuh pemerintah Indonesia guna mengatasi obesitas peraturan dan tumpang-tindih undang-undang sebanyak 43.933 regulasi (Setiadi, 2019). Akan tetapi, dalam perjalannya,

MK melalui Putusan Nomor Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah menyatakan bahwa UU *a quo* inkonstitusional secara bersyarat akibat cacat formil, yang mana salah satunya adalah ketiadaan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*). Penyalahgunaan metode *omnibus law* tersebut sejatinya juga terjadi pada negara-negara yang menganut sistem *common law*, terutama New Zealand. Melalui *finance bill* tahun 1991, parlemen New Zealand telah mengubah 25 undang-undang yang berbeda dengan tidak ada satupun pengaturan yang berkaitan dengan *budget*. Oleh karena itu, melalui Standing Order 2011, the House mengadopsi beberapa perubahan proses legislasi, salah satunya adalah konsep *cognate bill* (Juwana et al., 2020). Di samping New Zealand, pada tanggal 24 Februari 2016, pemerintah negara bagian Queensland juga memerintahkan komite untuk mempertimbangkan RUU tentang *private members* menggunakan metode *cognate bill* (Legal Affairs and Community Safety Committee, 2016).

Cognate bill merupakan metode harmonisasi undang-undang dengan metode pengajuan revisi dua atau lebih *bill* atau rancangan undang-undang (RUU) yang saling berkaitan dari segi subjek kepada parlemen sebagai satu paket untuk dibahas secara bersamaan, namun dalam RUU yang masing-masingnya terpisah (Parliament of New South Wales, 2011). Di New Zealand sendiri, eksistensi *cognate bill* merupakan opsi alternatif dari metode *omnibus law* yang secara empirik terbukti mempunyai kelemahan yang sulit dihindari seperti *multi and diverse subject* yang cenderung tidak aspiratif, rentan penyelundupan pasal-pasal atau praktik *riders*, dan keterbatasan untuk mengakomodir kepentingan masyarakat luas (Juwana et al., 2020).

Secara teknis, metode *cognate bill* ini setidaknya memiliki beberapa keunggulan dibandingkan dengan metode *omnibus law* maupun metode konvensional dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, di antaranya sebagai berikut.

1. Metode *cognate bill* dapat menjadi solusi alternatif penegasian ego sektoral dalam tata kelola pengelolaan sumber daya alam yang efisien, efektif, dan lebih transparan. Metode ini memiliki efek yang mirip dengan *omnibus law* yaitu mempercepat proses legislasi karena

diajukan dalam satu paket bersamaan, namun secara bersamaan metode ini lebih transparan karena setiap RUU akan tetap dibahas satu-persatu (Geiringer et al., 2011). Melalui metode *cognate bill*, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat memiliki *helicopter review* untuk melihat keterkaitan antara undang-undang yang satu dengan yang lainnya, sehingga pembahasannya berfungsi sebagai harmonisasi. Setali tiga uang, penggunaan metode ini secara efektif dapat menegaskan *sectoral paradigm* yang selama ini menjadi polemik dalam tata kelola SDA, sekaligus sebagai sarana harmonisasi UU sektor sumber daya alam yang solutif karena efisien dari segi waktu dan biaya serta lebih transparan karena setiap RUU akan tetap dibahas satu-persatu.

2. Metode *cognate bill* ini tidak akan mengubah struktur undang-undang yang direvisi. Sebagaimana telah diketahui, proses legislasi menggunakan metode *omnibus law* akan merevisi beberapa pasal dari banyak aturan dalam satu dokumen undang-undang. Dengan perkataan lain, metode *omnibus law* melakukan harmonisasi dengan hanya menarik benang merah dari beberapa undang-undang dengan menciptakan undang-undang baru. Metode ini tentu akan merubah struktur masing-masing UU yang pada akhirnya melahirkan ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum. Berbeda halnya dengan konsep *omnibus*, penggunaan metode *cognate bill* tidak akan melahirkan undang-undang baru yang kemudian dapat mengubah struktur beberapa undang-undang yang direvisi. *Cognate bill* hanya melakukan sinkronisasi/harmonisasi pada beberapa UU yang bersifat *interrelated* untuk selanjutnya dilakukan penyesuaian pada masing-masing UU, sehingga dapat menjadi suatu sistem yang harmonis dan tidak tumpang-tindih.

Guna menyempurnakan operasionalisasi penerapan *cognate bill* dalam rangka membangun tata kelola SDA berkelanjutan, maka kiranya pemerintah Indonesia perlu membentuk kementerian koordinator SDA sehingga dapat lebih mudah untuk

menyusun kebijakan yang dapat menghasilkan pedoman dalam pelaksanaan integrasi pola pengelolaan sumber daya alam dalam rencana tata ruang wilayah. Secara praktis, sejumlah negara juga telah mendesain kementerian yang terintegrasi untuk mengatasi persoalan sektoralisme dalam bidang agraria. Pemerintahan Filipina mempunyai Departemen Lingkungan dan Sumber Daya Alam (*Departemen of Environment and Natural Resources* / DENR) yang membawahi enam biro. Sementara itu, Thailand dan Vietnam juga membentuk (*Ministry of Natural Resource and Environment/MNRE*) (Arizona, 2014).

V. KESIMPULAN

Merujuk pada pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Urgensi penerapan *cognate bill* dalam undang-undang sektor sumber daya alam dalam kaitannya dengan aktualisasi penataan ruang yang berkelanjutan tidak lain adalah karena sistem tata kelola sumber daya alam yang mengedepankan egosektoralisme dan kehadiran UU Cipta Kerja serta *one map policy* yang belum dapat menjamin terjalannya koordinasi dan kolaborasi antarkementerian dan lembaga terkait dalam sektor sumber daya alam.
2. Penerapan *cognate bill* dalam undang-undang sektor sumber daya alam sebagai aktualisasi penataan ruang yang berkelanjutan dapat dilakukan dengan mengajukan revisi undang-undang sektor sumber daya alam secara bersamaan dalam satu paket namun tetap dalam rancangan undang-undang yang terpisah. Adapun agar penerapan dapat menjamin terjalannya koordinasi dan kolaborasi antarkementerian dan lembaga terkait, maka penerapannya perlu dibarengi dengan pembentukan kementerian koordinator yang menaungi secara khusus sektor-sektor sumber daya alam.

DAFTAR PUSTAKA

- Aedi, A. U., Lazuardi, S., & Putri, D. C. (2020). No Title. *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, 14(1), 4.
- Arizona, Y. (2014). Saatnya Kita Punya Kementerian Koordinator Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup. In *Episteme Institute*.
- Astuti, I. (2021). "MenPAN-RB: Implementasi Kebijakan Satu Peta Belum Maksimal."
- ATRBPN. (2015). "Rencana Tata Ruang: Tumpang-Tindih Kebijakan Picu Konflik di Daerah."
- Direktorat Jenderal Tata Ruang. (2011). "Daya Dukung Lingkungan Menjadi Faktor Penting Penataan Ruang."
- Dwiastuti, I., Raharyo, A., Farid, M., & Baskoro, R. (2022). "Komitmen Indonesia Dalam Implementasi SDGS Nomor 5 Untuk Menjamin Keamanan Manusia Khususnya Perempuan (2015-2021)". *Verity - UPH Journal of International Relations Faculty of Social and Political Science*, 14(27), 5.
- Farisa, F. C. (2020). "KPPOD: RUU Cipta Kerja Memperumit Tumpang-tindih Regulasi Lahan."
- Firdaus, & Michael, D. (2019). Implementasi Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasi Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Non Struktural oleh Perancang Peraturan Pe. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 9(3), 324.
- Geiringer, C., Hhh, F., Nn, H., & Jjj, G. (2011). *What's the Hurry?: Urgency in the New Zealand Legislative Process 1986-2010*. Victoria University Press.
- Hariandja, R. (2020). "Mengapa Lingkungan Hidup Terancam dengan Ada Omnibus Law?"
- Irianto, S., & Shidarta. (2017). *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Yayasan Pustaka Obor.
- Janpatar, S., & Sarjono, A. G. A. (2022). Urgensi Regulasi Penataan Ruang dalam Rangka Perwujudan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia. *Nommensen Journal of Legal Opinion*, 3(1), 59.
- Juwana, S., Ggg, A., Jji, A., & Yikj, A. (2020). "Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making." *Indonesia Ocean Justice Initiative*, 21.
- KPPOD. (2020). "KPPOD: RUU Cipta Kerja Memperumit Tumpang-tindih Regulasi Lahan."
- Kusnandar, V. B. (2022). "Realisasi PNBP Sumber Daya Alam Melesat 143% dari Target."
- Legal Affairs and Community Safety Committee. (2016). *Report No. 28 on the Fire and Emergency Services (Smoke Alarms) Amendment Bill 2015 and Fire and Emergency Services (Domestic Smoke Alarms) Amendment Bill 2016 QUEENSLAND GOVERNMENT RESPONSE* (p. 20). <https://cabinet.qld.gov.au/documents/2016/Aug/smokealarms/Attachments/Response.pdf>
- M. Ilham Ramadhan Avisena. (2020). *81 UU Diubah dalam Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja*. <https://mediaindonesia.com/ekonomi/285580/81-uu-diubah-dalam-omnibus-law-cipta-lapangan-kerja>
- Maulana, R. (2017). "Areal Tumpang-tindih Izin 77,3 Juta Hektar."
- Muhajir, M., Manurung, M. S. W. S. T., & Ferdinand, J. (2019). "Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia". *Jurnal Antikorupsi Integritas*, 5(2).

- Parliament of New South Wales. (2011). *Legislative Process Explained*. parliament.nsw.gov.au/la/proceduralpublications/Pages/Factsheet-6---Making-Laws.aspx#:~:text=In a bicameral Parliament%2C such
- Putra, A. (2020). "Kertas Advokasi Kebijakan atas UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Bidang Sumber Alam." *Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia*, 19.
- Qodriyatun, S. N. (2020). "Bencana Banjir: Pengawasan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Berdasarkan UU Penataan Ruang dan RUU Cipta Kerja." *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, 11(1), 30.
- Setiadi, W. (2019). Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha. *Jurnal Rechtvinding*, 7(3), 334.
- Silviana, A. (2019). "Kebijakan Satu Peta (One map policy) Mencegah Konflik di Bidang Administrasi Pertanahan." *Administrative Law & Governance Journal*, 2(2), 196.
- Sodikin. (2020). Paradigma Undang-Undang dengan Konsep Omnibus Law berkaitan dengan Norma Hukum yang Berlaku di Indonesia. *Jurnal Rechtvinding*, 9(1), 147.
- Utami, R. A. (2018). "Tumpang-tindih antara Izin Usaha Pertambangan dengan Hak Guna Usaha Perkebunan." *Justitia Jurnal Hukum*, 2(2), 321.
- Yorisca, Y. (2020). "Pembangunan Hukum Yang Berkelanjutan: Langkah Penjaminan Hukum Dalam Mencapai Pembangunan Nasional yang Berkelanjutan." *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(1), 101.