

**ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PERENCANAAN PENGALIHAN PERKEBUNAN TEH MENJADI
KELAPA SAWIT (PERKEBUNAN TEH SIDAMANIK KABUPATEN
SIMALUNGUN)**

SKRIPSI

**Ditulis Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

Yopi Ananda Rizki
NPM: 2206200266



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2026**



UMSU
Teguh | Cerdas | Terampil

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK.BAN-PT/Ak-Pg/PT-TH/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

Dikembangkan dari aplikasi
Berkas dan Unggahan



PENGESAHAN SKRIPSI

JUDUL : ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PERENCANAAN PENGALIHAN PERKEBUNAN TEH MENJADI
KELAPA SAWIT (PERKEBUNAN TEH SIDAMANIK KABUPATEN
SIMALUNGUN)

NAMA : YOFI ANANDA RIZKI

NPM : 2206200266

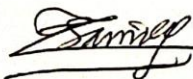
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

SKRIPSI tersebut di atas telah diujikan oleh Dosen Penguji Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara pada hari Jum'at, 21 Agustus 2026.

Dosen Penguji

		
<u>Assoc. Prof. Dr. Ismail Koto,</u> <u>S.H., M.H.</u> NIDN: 0106069401	<u>Dr. Mhd Nasir Sitompul,</u> <u>S.H., M.H.</u> NIDN: 0118097203	<u>Assoc. Prof. Dr. Rahmat Ramadhani,</u> <u>S.H., M.H.</u> NIDN: 0111088002

Disahkan oleh:
Dekan Fakultas Hukum UMSU



Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H., M.Hum.
NIDN: 0118047901



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Tinggi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK.BAN-PT/Ak.Ppg/PT.10/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

UIN (Universitas Islam Negeri) adalah salah satu jenis perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan Islam.



PENETAPAN HASIL UJIAN SKRIPSI MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jum'at, 21 Agustus 2026, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

NAMA : YOFI ANANDA RIZKI
NPM : 2206200266
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERENCANAAN PENGALIHAN PERKEBUNAN TEH MENJADI KELAPA SAWIT (PERKEBUNAN TEH SIDAMANIK KABUPATEN SIMALUNGUN)

PENGUJI : 1. Assoc. Prof. Dr. Ismail Koto, S.H., M.H./NIDN: 0106069401
: 2. Dr. Mhd Nasir Sitompul, S.H., M.H./ NIDN: 0118097203
: 3. Assoc. Prof. Dr. Rahmat Ramadhani, S.H., M.H / NIDN: 0111088002

Lulus, dengan nilai A-, predikat Sangat Baik

Oleh karenanya dinyatakan berhak menggunakan gelar Sarjana Hukum (S.H.)

Ditetapkan di Medan
Tanggal, 21 Agustus 2026

PANITIA UJIAN

Ketua

Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H., M.Hum.
NIDN: 0118047901

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. Atikah Rahmi, S.H., M.H.
NIDN: 0129057701



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1913/SK/BAN-PT/AK-KP/PT/XII/2022
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<https://umsu.ac.id> rektor@umsu.ac.id [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#)

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

NAMA : Yofi Ananda Rizki
NPM : 2206200266
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PERENCANAAN PENGALIHAN PERKEBUNAN
TEH MENJADI KELAPA SAWIT (PERKEBUNAN THE
SIDAMANIK KABUPATEN SIMALUNGUN)

PEMBIMBING : Assoc. Prof. Dr. Rahmat Ramadhani, SH. MH.

No.	TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
	8/11.2025	Konsultasi judul	
	17/01.2026	Bimbingan proposal	
	13/02.2026	Acc proposal di Seminarakan	
	6/04.2026	Bimbingan Bab I	
	9/05.2026	Bimbingan Bab II	
	12/06.2026	Bimbingan Bab III	
	11/07.2026	Bimbingan Bab IV	
	25/09.2026	Rapikan Daftar pustaka	
		Acc diujikan	

Mahasiswa dengan data dan judul skripsi tersebut di atas telah melalui proses bimbingan dan telah dilakukan pemeriksaan terhadap daftar pustaka, oleh karenanya skripsi tersebut disetujui untuk diujikan.

Diketahui:
Dekan Fakultas Hukum

Assoc. Prof. Dr. Faisal, SH., M.Hum.
NIDN: 0122087502

Medan, Maret-2026

Dosen Pembimbing

Assoc. Prof. Dr. Rahmat Ramadhani, SH. MH.
NIDN: 0111088002



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK.BAN-PT/AK-PPT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

Waktu pelayanan: 08.00 - 16.00 WIB
Kantor: Lantai 1 Gedung 1

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BUKTI PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Panitia Ujian SKRIPSI Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara telah menerima Pendaftaran Ujian SKRIPSI:

NAMA : YOFI ANANDA RIZKI
NPM : 2206200266
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERENCANAAN PENGALIHAN PERKEBUNAN TEH MENJADI KELAPA SAWIT (PERKEBUNAN TEH SIDAMANIK KABUPATEN SIMALUNGUN)

Dosen Pembimbing : Assoc. Prof. Dr. Rahmat Ramadhani, S.H., M.H
(NIDN. 0111088002)

Selanjutnya layak untuk diujikan.

Medan, 14 Agustus 2026

Panitia Ujian

Ketua

Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H., M.Hum.
NIDN: 0118047901

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. Atikah Rahmi, S.H., M.H.
NIDN: 0129057701



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK-BAN-PT/AK/Pg/PT/III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

Unggul | Cerdas | Berteknologi
Kita membangun negeri yang lebih maju
bersama dan berkeadilan



BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jum'at, 21 Agustus 2026, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : YOFI ANANDA RIZKI
NPM : 2206200266
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERENCANAAN PENGALIHAN PERKEBUNAN TEH MENJADI KELAPA SAWIT (PERKEBUNAN TEH SIDAMANIK KABUPATEN SIMALUNGUN)

Dinyatakan:

- (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik
- () Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
- () Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Administrasi Negara.

PANITIA UJIAN

Ketua

Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H., M.Hum.
NIDN: 0118047901

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. Atikah Rahmi, S.H., M.H.
NIDN: 0129057701

ANGGOTA PENGUJI:

1. Assoc. Prof. Dr. Ismail Koto, S.H., M.H.
2. Dr. Mhd Nasir Sitompul, S.H., M.H.
3. Assoc. Prof. Dr. Rahmat Ramadhani, S.H., M.H.

1.

2.

3.



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi 1 tingkat Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK.BAN-PT/AK/PgJ/P1-III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum@umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#)

Unggul | Cerdas | Berprestasi

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya saya bertanda tangan di bawah ini:

Nama : YOFI ANANDA RIZKI

NPM : 2206200266

Program : Strata-I

Fakultas : Hukum

Program Studi : Hukum

Bagian : Hukum Administrasi Negara

Judul SKRIPSI : ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PERENCANAAN PENGALIHAN PERKEBUNAN TEH MENJADI
KELAPA SAWIT (PERKEBUNAN TEH SIDAMANIK KABUPATEN
SIMALUNGUN)

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa SKRIPSI yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari SKRIPSI ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, Oktober 2026

Saya yang menyatakan



YOFI ANANDA RIZKI



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624567 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id



LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : YOFI ANANDA RIZKI
NPM : 2206200266
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PERENCANAAN PENGALIHAN PERKEBUNAN
TEH MENJADI KELAPA SAWIT (PERKEBUNAN TEH
SIDAMANIK KABUPATEN SIMALUNGUN)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian Skripsi

Medan, Juli 2026

Pembimbing


(Assoc. Prof. Dr. RAHMAT RAMADHANI, S.H., M.H.)
NIDN. 0111088002

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, hidayah, serta inayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul "**Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perencanaan Pengalihan Perkebunan Teh Menjadi Kelapa Sawit (Perkebunan Teh Sidamanik Kabupaten Simalungun)**". Sholawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW, beserta keluarga, sahabat, dan seluruh umatnya hingga akhir zaman.

Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Penulisan skripsi ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan Pemerintah Daerah dalam perencanaan pengalihan fungsi Perkebunan Teh Sidamanik menjadi perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Simalungun, serta hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan kewenangan tersebut.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis banyak mendapat bimbingan, bantuan, serta dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan

hati, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Akrim, M.Pd. selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
2. Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
3. Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
4. Ibu Dr. Atikah Rahmi, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
5. Yth. Bapak/Ibu Dosen Pembimbing yang telah dengan sabar, tulus, dan penuh dedikasi memberikan bimbingan, arahan, serta masukan yang sangat berharga selama proses penulisan skripsi ini dari awal hingga akhir;
6. Yth. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum yang telah memberikan ilmu pengetahuan, wawasan, dan pengalaman yang sangat bermanfaat bagi penulis selama menempuh pendidikan;
7. Yth. Kedua orang tua tercinta, Ibu Samriyani dan Bapak Iswadi, yang telah menjadi sumber kekuatan, kasih sayang, dan inspirasi bagi penulis. Terima kasih atas setiap doa yang tidak pernah putus, pengorbanan, perhatian, dukungan moral maupun materiil, serta cinta kasih yang tulus dan tanpa syarat. Berkat keikhlasan, kesabaran, dan perjuangan beliau, penulis mampu melewati setiap proses dan tantangan hingga akhirnya dapat menyelesaikan skripsi ini.

8. Yth. Saudara-saudara penulis, khususnya abang tercinta Fahri Alwi dan Aan Safrizal yang senantiasa memberikan doa, perhatian, motivasi, dan dukungan kepada penulis. Terima kasih atas semangat, nasihat, serta kebersamaan yang telah menjadi penyemangat bagi penulis untuk terus berjuang hingga dapat menyelesaikan pendidikan dan penyusunan skripsi ini.
9. Rekan-rekan mahasiswa Fakultas Hukum yang telah memberikan bantuan, dukungan, dan semangat kebersamaan selama masa perkuliahan maupun dalam proses penyelesaian skripsi ini;
10. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah turut membantu dan mendukung penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, mengingat keterbatasan pengetahuan, wawasan, dan pengalaman yang penulis miliki. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat konstruktif dari berbagai pihak demi penyempurnaan skripsi ini ke depannya.

Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat dan sumbangan pemikiran yang berarti bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum pemerintahan daerah dan pertanahan di Indonesia, serta menjadi referensi yang berguna bagi para pembaca dan peneliti selanjutnya.

Medan, Juli 2026

Penulis,

YOFI ANANDA RIZKI

2206200266

**ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PERENCANAAN PENGALIHAN PERKEBUNAN TEH MENJADI
KELAPA SAWIT (PERKEBUNAN TEH SIDAMANIK KABUPATEN
SIMALUNGUN)**

Yopi Ananda Rizki
2206200266

ABSTRAK

Perkebunan teh merupakan salah satu komoditas perkebunan strategis yang memiliki nilai historis, ekologis, dan ekonomis bagi daerah, termasuk di Kabupaten Simalungun. Namun demikian, tren pengalihan fungsi lahan perkebunan teh menjadi perkebunan kelapa sawit semakin marak terjadi, termasuk di kawasan Perkebunan Teh Sidamanik, seiring dengan tingginya permintaan pasar terhadap komoditas kelapa sawit. Fenomena ini menimbulkan persoalan hukum terkait kewenangan Pemerintah Daerah dalam merencanakan, mengawasi, dan mengendalikan alih fungsi lahan perkebunan tersebut, khususnya dikaitkan dengan tata ruang wilayah, izin usaha perkebunan, serta dampak lingkungan dan sosial ekonomi masyarakat sekitar.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun dalam perencanaan pengalihan fungsi Perkebunan Teh Sidamanik menjadi perkebunan kelapa sawit, serta mengkaji faktor-faktor yang menjadi dasar pertimbangan dan kendala dalam pelaksanaan kewenangan tersebut ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya di bidang pemerintahan daerah, tata ruang, dan perkebunan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam perencanaan pengalihan fungsi lahan perkebunan melalui mekanisme perizinan, evaluasi rencana tata ruang wilayah (RTRW), dan pengawasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan kendala berupa tumpang tindih regulasi, keterbatasan koordinasi antarinstansi, serta belum optimalnya pengawasan terhadap dampak alih fungsi lahan tersebut terhadap lingkungan dan kesejahteraan masyarakat sekitar perkebunan.

Kata Kunci: Kewenangan Pemerintah Daerah, Alih Fungsi Lahan, Perkebunan Teh, Perkebunan Kelapa Sawit, Simalungun.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
ABSTRAK	v
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah.....	5
2. Tujuan Penelitian	6
3. Manfaat Penelitian	6
B. Definisi Operasional.....	7
C. Keaslian Penelitian.....	9
D. Metode Penelitian.....	11
1. Jenis Penelitian.....	11
2. Pendekatan Penelitian	12
3. Sifat Penelitian	13
4. Sumber Data.....	14
5. Alat Pengumpulan Data	16
6. Analisis Data	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	19
A. Tinjauan Umum Kewenangan dalam Hukum Administrasi Negara	19
B. Tinjauan Umum tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Sistem Otonomi Daerah	23
C. Tinjauan Umum tentang tentang Perencanaan Pembangunan	

Daerah.....	27
D. Tinjauan Umum tentang Pengaturan Hukum Sektor Perkebunan di Indonesia	30
E. Tinjauan Umum tentang Alih Fungsi Lahan Perkebunan	31
F. Tinjauan Umum tentang Perizinan Perkebunan sebagai Instrumen Pengendalian	34
G. Tinjauan Umum tentang Dampak Pengalihan Perkebunan Teh menjadi Kelapa Sawit.....	37
H. Tinjauan Umum tentang Perspektif Hukum Lingkungan	40
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	41
A. Regulasi Mengenai Pengalihan Perkebunan Teh Menjadi Peerkebunan Kelapa Sawit.....	41
Tabel 1.....	46
B. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun Dalam Perencanaan Perkebunan	51
Tabel 2.....	57
C. Hambatan Dan Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun Dalam Pelaksanaan Kewenangan Perencanaan Pengalihan Perkebunan Teh Menjadi Kelapa Sawit Di Kebun Teh Sidamanaik.....	61
Tabel 3.....	65
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	7
A. Kesimpulan.....	70

B. Saran	72
DAFTAR PUSTAKA.....	74

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris yang memiliki potensi besar dalam pengembangan sektor perkebunan.¹ Potensi tersebut tidak hanya tercermin dari luasnya lahan yang tersedia, tetapi juga dari keragaman komoditas perkebunan yang dapat dikembangkan, seperti kelapa sawit, karet, kopi, teh, kakao, dan berbagai tanaman lainnya. Didukung oleh kondisi iklim tropis serta kesuburan tanah, sektor perkebunan menjadi salah satu pilar penting dalam menopang perekonomian nasional serta sumber penghidupan bagi sebagian besar masyarakat, khususnya di wilayah pedesaan.

Dalam kerangka pembangunan nasional, sektor perkebunan dipandang sebagai sektor strategis yang mendorong pertumbuhan ekonomi berkelanjutan. Pemerintah melakukan berbagai upaya penguatan sektor ini melalui peningkatan produktivitas, penguatan tata kelola, serta pengembangan sistem perizinan dan pengawasan. Jika fungsi lahan pertanian berubah, maka lahan sebagai sumber pendapatan untuk pangan, sandang dan papan akan hilang, dan Indonesia harus mengimpor bahan makanan pokok dari negara tetangga, sehingga menimbulkan kerawanan pangan.² Dinamika pembangunan juga memunculkan fenomena perubahan penggunaan lahan dan komoditas perkebunan yang didorong oleh pertimbangan ekonomi dan pasar, sehingga memerlukan pengaturan dan perencanaan yang cermat.

¹ Hoessen, Bhenyamin. (2006). Kebijakan Pembanguna. Jakarta: Bumi Aksara

² Komang Triana Ayunita, et, al, "Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan", Jurnal Konstruksi Hukum, Vol. 2, No. 1, Januari 2021, hlm. 160-164

Teh merupakan salah satu komoditi perkebunan yang mempunyai peran strategis dalam perekonomian Indonesia. Bahkan komoditi teh juga menjadi sektor usaha unggulan yang mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang besar. Banyaknya permasalahan, seperti penurunan volume, nilai, pangsa pasar ekspor dan rendahnya harga teh Indonesia memberikan dampak buruk pada perkembangan industri teh nasional. Kondisi ini pula yang membuat usaha perkebunan teh semakin terpuruk dan tidak sedikit kebun teh petani yang dialihkan kekomoditi lainnya seperti sayur-sayuran dan kelapa sawit yang dianggap lebih menguntungkan.

Di sisi lain, kelapa sawit merupakan komoditas strategis yang berkembang pesat dan menjadi salah satu penyumbang devisa terbesar bagi Indonesia. Beragam produk turunannya menjadikan kelapa sawit memiliki nilai ekonomi tinggi dan daya saing global yang kuat. Meskipun demikian, pengembangan perkebunan kelapa sawit juga menimbulkan berbagai persoalan, khususnya terkait dampak lingkungan, perubahan fungsi lahan, penurunan keanekaragaman hayati, serta potensi konflik sosial dengan masyarakat sekitar. Oleh karena itu, pengalihan komoditas perkebunan, termasuk dari teh menjadi kelapa sawit, tidak dapat dilakukan semata-mata berdasarkan pertimbangan ekonomi, melainkan harus berada dalam kerangka hukum dan perencanaan yang jelas. komoditas perkebunan, termasuk dari teh menjadi kelapa sawit, tidak dapat dilakukan semata-mata berdasarkan pertimbangan ekonomi, melainkan harus berada dalam kerangka hukum dan perencanaan yang jelas.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia yang menganut prinsip desentralisasi,

pemerintah daerah memiliki kewenangan yang strategis dalam mengelola sektor perkebunan di wilayahnya. Kewenangan tersebut diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui pengaturan tersebut, sektor perkebunan termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren yang sebagian kewenangannya diserahkan kepada pemerintah daerah, khususnya pemerintah kabupaten/kota, meliputi perencanaan, pemberian izin, pengawasan, dan pengendalian kegiatan usaha perkebunan.

Pengelolaan sektor perkebunan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang menekankan prinsip keberlanjutan, kepastian hukum, dan perlindungan lingkungan hidup. Setiap perubahan penggunaan lahan dan komoditas perkebunan harus disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah, memenuhi ketentuan perizinan, serta memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan.³ Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki peran penting tidak hanya sebagai pemberi izin, tetapi juga sebagai perencana dan pengawas agar perubahan komoditas perkebunan tidak menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan dan masyarakat.

Kabupaten Simalungun, khususnya kawasan Perkebunan Teh Sidamanik, merupakan salah satu daerah yang menghadapi dinamika perubahan komoditas perkebunan. Wacana dan praktik pengalihan perkebunan teh menjadi kelapa

³ Hariansah, S., Pratama, M. I. W., Zulkifli, M. A., Tribuana, R. R., & Sunggara, M. A. (2024). Analisis Kritis Peraturan Daerah Provinsi Bangka Belitung Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penataan Usaha Perkebunan Kelapa Sawit dalam Perspektif Hukum Ekonomi Richard Posner. *Jurnal Legalitas*, 2(2), hlm. 50-59.

sawit di kawasan tersebut menimbulkan berbagai persoalan hukum dan kebijakan, terutama terkait kewenangan pemerintah daerah dalam proses perencanaannya. Perubahan komoditas ini tidak hanya berdampak pada aspek ekonomi, tetapi juga menyentuh aspek lingkungan, sosial, dan tata ruang, sehingga memerlukan pengaturan dan pengawasan yang cermat.

Dalam konteks tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk menjalankan kewenangannya secara profesional, transparan, dan bertanggung jawab. Perencanaan pengalihan perkebunan harus didasarkan pada kajian hukum dan lingkungan yang memadai, serta memperhatikan kepentingan masyarakat lokal dan prinsip pembangunan berkelanjutan. Pengambilan keputusan yang tidak didukung oleh perencanaan yang matang berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan, konflik sosial, dan ketidakpastian hukum.

Dalam perspektif Islam, pengelolaan sumber daya alam, termasuk tanah dan hasil perkebunan, dipandang sebagai amanah yang harus dijalankan secara bertanggung jawab dan berkeadilan. Al-Qur'an menegaskan bahwa manusia diciptakan sebagai *khalifah* di muka bumi, yang memiliki kewajiban untuk mengelola alam secara bijaksana dan tidak merusaknya. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Surah Al-Baqarah ayat 30, Allah SWT berfirman:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ
(نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ) قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

“Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi.”
(QS. Al-Baqarah [2]: 30)

Ayat tersebut mengandung makna bahwa manusia, termasuk pemerintah sebagai representasi pengelola kekuasaan, diberikan mandat untuk mengatur dan mengelola bumi dengan penuh tanggung jawab. Dalam konteks pemerintahan daerah, kewenangan dalam mengatur sektor perkebunan merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi kekhilafahan tersebut, yang harus diarahkan pada kemaslahatan umum serta keberlanjutan lingkungan hidup.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, pengalihan perkebunan teh Sidamanik menjadi perkebunan kelapa sawit merupakan fenomena yang penting untuk dikaji secara mendalam dari perspektif hukum, khususnya terkait kewenangan pemerintah daerah dalam perencanaan pengalihan tersebut. Penelitian ini menjadi relevan untuk menelaah bagaimana regulasi mengatur perubahan komoditas perkebunan, bagaimana peran dan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun dalam proses perencanaan, serta hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai efektivitas kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola perubahan komoditas perkebunan secara legal, berkeadilan, dan berkelanjutan.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan penelitian ini akan membahas sejumlah permasalahan yang berkaitan dengan hal-hal berikut.

- a. Bagaimana Regulasi Mengatur Tentang Pengalihan Perkebunan Teh Menjadi Perkebunan Kelapa Sawit?

- b. Bagaimana Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun Dalam Perencanaan Perkebunan?
- c. Bagaimana Hambatan Dan Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun Dalam Pelaksanaan Kewenangan Perencanaan Pengalihan Perkebunan Teh Menjadi Kelapa Sawit Di Kebun Teh Sidamanik?

2. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari penulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Untuk Mengetahui Dan Menganalisis Bagaimana Regulasi Yang Mengatur Tentang Pengalihan Perkebunan Teh Menjadi Perkebunan Kelapa Sawit.
- b. Untuk Mengetahui Dan Menganalisis Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun Dalam Perencanaan Sektor Perkebunan.
- c. Untuk Mengetahui Dan Menganalisis Hambatan Dan Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun.

3. Manfaat Penelitian

Penelitian dan penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik bagi masyarakat secara umum maupun bagi penulis sendiri serta bagi pihak-pihak lain yang memerlukan. Adapun manfaat yang diharapkan dari penulisan skripsi ini terdiri atas dua aspek utama, yaitu:

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum agraria, hukum administrasi pemerintahan, serta hukum pembangunan daerah terkait

pengelolaan dan pengalihan fungsi lahan perkebunan. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi akademisi, mahasiswa, dan peneliti yang ingin memahami lebih jauh mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam perencanaan pengalihan komoditas perkebunan, terutama pada kasus pengalihan Perkebunan Teh Sidamanik menjadi perkebunan kelapa sawit. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi bahan perbandingan untuk mengkaji dinamika regulasi dan kebijakan pengelolaan sumber daya alam di tingkat daerah.

- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah daerah sebagai masukan dalam mengevaluasi serta menyempurnakan kebijakan dan regulasi terkait perencanaan dan pengalihan fungsi lahan perkebunan. Bagi pelaku usaha, hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman tentang aspek hukum, perizinan, dan kewajiban yang harus dipenuhi dalam proses pengalihan komoditas dari teh menjadi kelapa sawit. Bagi masyarakat dan pekerja perkebunan, penelitian ini dapat memberikan informasi mengenai hak-hak mereka terkait perubahan penggunaan lahan dan dampaknya terhadap sosial ekonomi lokal. Selain itu, bagi penegak hukum dan praktisi hukum, penelitian ini dapat menjadi panduan dalam menangani sengketa atau permasalahan hukum yang mungkin timbul akibat proses pengalihan perkebunan tersebut.

B. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep merupakan suatu landasan yang mengaitkan antara konsep-konsep atau definisi-definisi khusus yang menjadi

fokus dalam penelitian. Berdasarkan judul penelitian yang diajukan oleh penulis, yaitu:

1. Kewenangan adalah yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Simalungun berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk mengatur, mengelola, memberikan izin, dan mengawasi pemanfaatan lahan serta perubahan komoditas perkebunan di wilayahnya.
2. Perencanaan Pengalihan Perkebunan adalah proses penyusunan kebijakan dan langkah-langkah oleh pemerintah daerah dalam menilai kelayakan, aspek hukum, lingkungan, dan sosial terkait pengalihan komoditas dari perkebunan teh menjadi kelapa sawit.
3. Pengalihan Perkebunan Teh menjadi kelapa sawit adalah proses perubahan fungsi dan penggunaan lahan perkebunan di Sidamanik dari komoditas teh ke komoditas kelapa sawit, termasuk pertimbangan teknis, ekonomi, dan regulasi yang menyertainya.
4. Perkebunan Teh Sidamanik adalah kawasan perkebunan teh yang berlokasi di Kabupaten Simalungun dan menjadi objek studi kasus penelitian, yang memiliki nilai sejarah, ekonomi, dan sosial bagi masyarakat setempat.
5. Dampak Pengalihan Perkebunan adalah Segala akibat yang muncul dari proses pengalihan komoditas, baik dari aspek sosial, ekonomi, maupun lingkungan, yang menjadi bagian dari analisis dalam menilai efektivitas dan legalitas kebijakan pengalihan tersebut.

C. Keaslian Penelitian

Penelitian ini memiliki tingkat keaslian yang tinggi karena belum ada penelitian sebelumnya yang secara khusus mengkaji *Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun dalam perencanaan pengalihan komoditas perkebunan teh menjadi kelapa sawit*, khususnya pada kawasan Perkebunan Teh Sidamanik.

Regulasi yang menjadi dasar penelitian ini, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk sektor perkebunan sebagai urusan konkuren. Namun, hingga kini belum ada kajian ilmiah yang secara mendalam membahas bagaimana implementasi kewenangan pemerintah daerah dalam konteks perubahan komoditas perkebunan di Kabupaten Simalungun. Begitu pula dengan UU Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, yang mengatur tata kelola perkebunan dan izin usaha, namun belum banyak penelitian yang mengkaji implementasinya terhadap rencana pengalihan dari teh menjadi kelapa sawit.

Selain itu, aspek lingkungan yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta kewajiban penyusunan AMDAL pada perubahan penggunaan lahan perkebunan juga belum banyak diteliti dalam konteks Sidamanik. Penelitian sebelumnya cenderung membahas dampak kelapa sawit secara umum, bukan dalam konteks objek penelitian yang spesifik yaitu pengalihan perkebunan teh menjadi kelapa sawit.

Penelitian ini menggabungkan perspektif hukum, kebijakan publik, dan

pengelolaan perkebunan untuk menghasilkan analisis mendalam mengenai kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun dalam perencanaan pengalihan Perkebunan Teh Sidamanik menjadi perkebunan kelapa sawit. Oleh karena itu, penelitian ini layak dikategorikan sebagai penelitian asli yang memberikan kontribusi signifikan terhadap pengembangan ilmu hukum dan studi kebijakan daerah.

Beberapa penelitian terdahulu memiliki tema serupa atau berkaitan erat dengan topik ini. Tiga judul penelitian menunjukkan relevansi dan kedekatan substansi dengan kajian ini.

1. Penelitian berjudul *“Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan”*. Fokus penelitian ini berada pada analisis kewenangan hukum dan implementasinya dalam kebijakan daerah. Relevansinya terhadap penelitian ini terletak pada aspek pembagian kewenangan serta peran pemerintah daerah dalam sektor yang berkaitan dengan pemanfaatan lahan dan sumber daya alam, termasuk sektor perkebunan.
2. Dalam penelitiannya berjudul *“Dinamika Perubahan Komoditas Perkebunan di Indonesia dan Implikasinya terhadap Ekonomi Lokal”*, Penelitian ini menegaskan bahwa perubahan komoditas sering dipengaruhi oleh kondisi pasar global, biaya produksi, serta efisiensi usaha perkebunan. Meskipun tidak membahas kewenangan pemerintah daerah, penelitian ini relevan sebagai dasar ilmiah yang menjelaskan mengapa perubahan komoditas seperti dari teh ke kelapa sawit sering terjadi di berbagai daerah.

3. Penelitian dengan judul “*Analisis Pengalihan Penggunaan Lahan Perkebunan dan Dampaknya terhadap Masyarakat Lokal*” meneliti proses dan dampak perubahan penggunaan lahan perkebunan di Sumatera Utara. Penelitian ini mengungkapkan hambatan regulasi, persoalan izin, dan respon masyarakat terhadap perubahan komoditas perkebunan. Relevansinya bagi penelitian ini cukup kuat karena memberikan gambaran mengenai tantangan implementasi kebijakan perubahan komoditas perkebunan, meskipun tidak secara spesifik mengkaji Perkebunan Teh Sidamanik.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara atau langkah yang ditempuh untuk mencari dan mengolah data agar dapat menemukan jawaban atas pertanyaan penelitian atau solusi dari suatu masalah. Metode ini menjadi pedoman logis yang memandu jalannya penelitian, mulai dari pengumpulan data, analisis, sampai penarikan kesimpulan. Pada dasarnya, penelitian merupakan kegiatan ilmiah yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai suatu objek kajian.⁴ Dalam penelitian mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam perencanaan pengalihan perkebunan ini, metode penelitian digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan, kebijakan daerah, serta literatur ilmiah yang berkaitan dengan perubahan komoditas perkebunan dari teh menjadi kelapa sawit.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu

⁴ Rizkia, N. D., & Fardiansyah, H. (2023). *Metode Penelitian Hukum (Normatif dan Empiris)*. Penerbit Widina.

penelitian yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan serta bahan hukum lainnya yang relevan dengan objek penelitian.⁵ Penelitian hukum normatif memandang hukum sebagai suatu sistem norma yang mengatur perilaku masyarakat, sehingga penelitian ini tidak berfokus pada fakta empiris di lapangan, melainkan pada ketentuan hukum yang berlaku, baik dalam bentuk undang-undang, asas hukum, maupun doktrin hukum.

Dalam penelitian ini, analisis difokuskan pada bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam perencanaan pengalihan perkebunan teh menjadi kelapa sawit, serta bagaimana norma tersebut memberikan dasar hukum terhadap tindakan pemerintah daerah. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menemukan prinsip-prinsip hukum, konsistensi norma, serta kepastian hukum dalam pengelolaan sektor perkebunan.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu: Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian. Dalam penelitian ini, pendekatan tersebut digunakan untuk mengkaji berbagai regulasi yang mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam sektor perkebunan, seperti Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Perkebunan, Undang-Undang Lingkungan Hidup, serta

⁵ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, 2001, hlm. 13

peraturan daerah terkait tata ruang wilayah. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat mengetahui bagaimana norma hukum mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam perencanaan pengalihan perkebunan serta batasan-batasan kewenangan tersebut. Pendekatan ini juga memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi kesesuaian antar peraturan serta potensi konflik norma hukum yang ada.⁶

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis. Penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan faktual pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun dalam perencanaan pengalihan perkebunan teh menjadi perkebunan kelapa sawit.⁷ Penggambaran tersebut didasarkan pada kondisi nyata di lapangan, sehingga penelitian ini berupaya menyajikan fakta dan realitas sebagaimana adanya.

Sifat analitis dalam penelitian ini berarti bahwa data yang diperoleh, baik melalui penelitian lapangan maupun studi kepustakaan, dianalisis secara mendalam untuk menilai kesesuaian antara ketentuan hukum yang mengatur kewenangan pemerintah daerah dengan praktik perencanaan pengalihan perkebunan yang dilaksanakan di Kabupaten Simalungun. Analisis dilakukan dengan mengaitkan data empiris dengan teori dan peraturan perundang-undangan yang relevan.

Penelitian deskriptif dilakukan untuk memberikan gambaran mengenai pengaturan hukum terkait kewenangan pemerintah daerah dalam perencanaan

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-14, Kencana, Jakarta, hlm. 133

⁷ Ali, Z. (2021). *Metode penelitian hukum*. Sinar Grafika.

pengalihan perkebunan, sedangkan analisis dilakukan untuk menilai kesesuaian antara norma hukum dengan isu yang diteliti.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menyajikan deskripsi mengenai peraturan yang berlaku, tetapi juga memberikan analisis kritis terhadap efektivitas dan relevansi aturan tersebut dalam mengatur pengalihan perkebunan.⁸

4. Sumber Data

Adapun sumber data dalam penelitian ini diperoleh melalui:

a. Sumber Hukum Islam

Sumber hukum Islam yang digunakan sebagai landasan normatif dan etis dalam menganalisis pengelolaan sumber daya alam dan kewenangan pemerintah daerah. Sumber hukum Islam dalam penelitian ini meliputi Al-Qur'an, Hadis, serta literatur hukum Islam yang relevan dengan prinsip keadilan, amanah, dan pelestarian lingkungan hidup.

b. Data Sekunder

Sumber data dalam penelitian hukum normatif ini diperoleh melalui data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah berbagai bahan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Data sekunder tersebut terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁹

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat

⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, 2016, hlm. 105

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, hlm. 181–196

mengikat dan menjadi dasar utama dalam analisis penelitian, karena memuat norma hukum positif yang berlaku. Bahan hukum primer digunakan untuk menilai kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun dalam perencanaan pengalihan perkebunan teh menjadi kelapa sawit secara normatif.¹⁰ Dalam penelitian ini, bahan hukum primer meliputi:

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan;
- c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- d. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- e. Peraturan Pemerintah mengenai Penyelenggaraan Perkebunan;
- f. Peraturan Menteri Pertanian tentang Tata Cara Perizinan Usaha Perkebunan;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten Simalungun tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)
- h. Dokumen kebijakan daerah yang berkaitan dengan pengelolaan lahan dan perencanaan perkebunan

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang

¹⁰ Jonaedi Efendi & Johnny Ibrahim, (2018) Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris, Jakarta: Prenadamedia Group.

memberikan penjelasan, tafsiran, dan analisis terhadap bahan hukum primer. Bahan ini digunakan untuk memperkuat landasan teoritis dan konseptual penelitian, khususnya mengenai kewenangan pemerintah daerah, hukum agraria, hukum perkebunan, hukum lingkungan, perizinan, serta alih fungsi lahan. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa buku teks, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta pendapat para ahli.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan awal terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan ini digunakan untuk membantu memahami istilah, konsep, serta klasifikasi hukum yang digunakan dalam penelitian.

¹¹Dalam penelitian ini, bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, ensiklopedia hukum, serta sumber penunjang lain yang relevan, termasuk sumber daring resmi pemerintah yang berkaitan dengan sektor perkebunan dan lingkungan hidup.

5. Alat pengumpul data

Alat pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*), yang dilakukan baik secara langsung melalui perpustakaan maupun secara tidak langsung melalui sumber digital seperti jurnal elektronik dan situs resmi pemerintah. Studi kepustakaan ini dilaksanakan melalui dua cara, yaitu:

¹¹ Djulaeka & Devi Rahayu, (2020) Buku Ajar Metode Penelitian Hukum, Surabaya: Scopindo Media Pustaka.

- a. Studi Kepustakaan Secara Offline Proses ini dilakukan dengan mendatangi secara langsung berbagai sumber fisik, seperti toko buku dan perpustakaan, khususnya Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU). Kegiatan ini bertujuan untuk mengumpulkan data sekunder berupa buku-buku hukum, dokumen resmi, jurnal ilmiah cetak, peraturan perundang-undangan, serta 25 referensi tertulis lainnya yang dapat menunjang analisis dalam penelitian. Selain itu, metode ini juga memungkinkan peneliti memeriksa keaslian sumber dan memperoleh literatur yang tidak selalu tersedia secara daring.
- b. Studi Kepustakaan Secara Online Pengumpulan data dilakukan dengan Penelitian kepustakaan dilakukan untuk memperoleh data sekunder sebagai pendukung analisis data primer. Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan daerah, literatur ilmiah, serta sumber hukum islam yang relevan¹². Bentuknya meliputi pencarian e-book, e-journal, artikel ilmiah daring, dokumen elektronik, hingga publikasi resmi pemerintah atau lembaga terkait. Metode ini memungkinkan peneliti memperoleh data sekunder yang lebih mutakhir, cepat diakses, dan bervariasi, sehingga memperkaya perspektif dan memperluas cakupan referensi yang digunakan dalam penelitian.

6. Analisis Data

Analisis yaitu diartikan sebagai penelitian terhadap suatu kejadian untuk memahami suatu keadaan yang sebenarnya, atau alasan utama kejadian tersebut

¹² Hermawan, I., & Pd, M. (2019). *Metodologi penelitian pendidikan (kualitatif, kuantitatif dan mixed method)*. Hidayatul Quran.

terjadi. Analisis data yaitu penelitian dan analisis atas data sampai menghasilkan keputusan terhadap kejadian tersebut.¹³ Dalam penelitian ini, data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dianalisis menggunakan metode kualitatif, sesuai dengan pendekatan penelitian yang telah ditetapkan.

Penelitian kualitatif adalah cara penelitian yang bertujuan menggali dan memahami fenomena atau realitas sosial secara mendalam. Metode ini mengutamakan penyajian data secara induktif dan menghasilkan informasi deskriptif, dengan landasan filosofis yang merujuk pada paradigma postpositivisme. Jenis penelitian kualitatif dibedakan berdasarkan cara pengukuran dan teknik analisis data yang dipakai. Singkatnya, penelitian kualitatif fokus pada pengkajian fenomena dan gejala melalui pendekatan deskriptif.¹⁴ Selain itu, analisis juga dilakukan dengan menggunakan metode interpretasi hukum untuk memahami makna dari ketentuan peraturan perundang-undangan serta penerapannya dalam konteks pengalihan perkebunan.¹⁵

¹³ Eka N.A.M Sihombing, Cynthia Hadita. 2022. *Penelitian Hukum*. Malang: Setara Press, hlm. 59.

¹⁴ Leon Andretti Abdillah, *et.al.* 2021. *Metodologi Penelitian & Analisis Data Comprehensive*. Cirebon: Insania, hlm. 106.

¹⁵ Johnny Ibrahim, ., hlm. 393

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Kewenangan dalam Hukum Administrasi Negara

Kewenangan merupakan konsep utama dalam hukum administrasi negara yang berkaitan dengan kekuasaan hukum yang dimiliki oleh organ pemerintahan untuk bertindak dalam ranah publik. Kewenangan tidak hanya sekadar kekuasaan, tetapi merupakan kekuasaan yang sah karena diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada kewenangan yang jelas agar tidak menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.

kewenangan adalah kekuasaan hukum yang diberikan kepada organ pemerintahan untuk bertindak dalam hubungan hukum publik¹⁶, yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan langsung oleh undang-undang, delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari satu organ ke organ lain, sedangkan mandat adalah pelimpahan wewenang dengan tetap menjadi tanggung jawab pemberi mandat.¹⁷

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan harus dijalankan berdasarkan asas legalitas, yaitu setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas. Selain itu, kewenangan juga harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas

¹⁶Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang tentang PTUN, 1993, hlm. 38.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, dkk., 2024, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan XVI, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 130.

kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas tidak menyalahgunakan wewenang, dan asas keterbukaan.¹⁸

Dalam konteks otonomi daerah, kewenangan pemerintah daerah merupakan bagian dari pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kualitas pelayanan publik. Kewenangan tersebut meliputi berbagai sektor, termasuk sektor perkebunan yang menjadi objek dalam penelitian ini.¹⁹

Ditinjau dari sifatnya, kewenangan pemerintahan dapat dibedakan menjadi kewenangan terikat (*gebonden bevoegdheid*) dan kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) atau yang lebih dikenal dengan istilah diskresi. Kewenangan terikat adalah kewenangan yang pelaksanaannya telah ditentukan secara rinci oleh peraturan perundang-undangan, sehingga organ pemerintahan tidak memiliki ruang untuk menilai atau memilih tindakan lain selain yang telah digariskan oleh norma hukum tersebut. Sebaliknya, kewenangan bebas memberikan ruang bagi pejabat atau organ pemerintahan untuk menggunakan penilaian sendiri (*beleidsvrijheid*) dalam menentukan tindakan yang akan diambil, sepanjang masih berada dalam koridor tujuan pemberian wewenang tersebut. Perbedaan ini penting untuk dipahami karena berimplikasi pada standar pengujian keabsahan suatu keputusan atau tindakan pemerintahan, khususnya dalam konteks pengawasan yudisial melalui peradilan tata usaha negara.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ pemerintahan tidak bersifat mutlak, melainkan memiliki batas-batas tertentu yang wajib dipatuhi. Batas kewenangan

¹⁸ Ibid., hlm. 25.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 2010, hlm. 215.

tersebut dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu batas wilayah (*wetgevingsgebied*), batas waktu (*geldigheidsduur*), dan batas materi atau substansi kewenangan itu sendiri (*bevoegdheidsgebied*). Batas wilayah berkaitan dengan yurisdiksi organ yang bersangkutan, misalnya kewenangan pemerintah daerah yang hanya berlaku dalam lingkup wilayah administratifnya. Batas waktu berkaitan dengan periode berlakunya suatu kewenangan, sedangkan batas materi berkaitan dengan cakupan urusan atau bidang yang menjadi objek kewenangan tersebut. Apabila organ pemerintahan bertindak melampaui salah satu dari ketiga batas ini, maka tindakan tersebut berpotensi dikategorikan sebagai tindakan yang melampaui wewenang (*ultra vires*), yang dapat berakibat pada cacatnya keputusan tata usaha negara yang dihasilkan.

Persoalan yang kerap muncul dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan adalah penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), yaitu penggunaan kewenangan yang secara formal sah dimiliki oleh suatu organ, namun digunakan untuk tujuan yang menyimpang dari maksud diberikannya kewenangan tersebut. Penyalahgunaan wewenang berbeda dengan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*), yang terjadi ketika pejabat pemerintahan bertindak tanpa dasar kewenangan sama sekali atau bertentangan dengan asas kepatutan dan kewajaran. Kedua bentuk penyimpangan tersebut sama-sama dapat menimbulkan konsekuensi hukum, baik berupa pembatalan keputusan tata usaha negara, gugatan ganti rugi, maupun sanksi administratif terhadap pejabat yang bersangkutan. Oleh karena itu, prinsip pertanggungjawaban (*accountability*) menjadi elemen yang tidak terpisahkan dari setiap pelaksanaan kewenangan

pemerintahan. Agar pelaksanaan kewenangan tetap berada pada koridor hukum yang benar, diperlukan mekanisme pengawasan yang efektif. Pengawasan terhadap kewenangan pemerintahan dapat dilakukan melalui pengawasan internal, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan atau lembaga di dalam struktur pemerintahan itu sendiri, maupun pengawasan eksternal, yang meliputi pengawasan oleh lembaga legislatif, lembaga yudikatif, serta pengawasan oleh masyarakat (*social control*). Pengawasan yudisial melalui Peradilan Tata Usaha Negara memiliki peran strategis karena memberikan ruang bagi masyarakat yang dirugikan akibat tindakan pemerintahan untuk mengajukan gugatan dan memperoleh keadilan. Melalui mekanisme ini, prinsip *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat terwujud secara nyata.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, pemahaman mengenai konsep kewenangan sebagaimana diuraikan di atas menjadi landasan analisis untuk menilai keabsahan tindakan pemerintah daerah dalam menerbitkan atau mencabut izin di sektor perkebunan. Sebagai kewenangan yang bersumber dari pelimpahan otonomi daerah, kewenangan di sektor perkebunan harus tetap tunduk pada asas legalitas, batas-batas kewenangan, serta AUPB sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Dengan demikian, setiap tindakan pemerintah daerah dalam sektor ini dapat diuji keabsahannya berdasarkan apakah tindakan tersebut diambil sesuai dengan sumber, batas, dan tujuan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

B. Tinjauan Umum tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Sistem Otonomi Daerah

Indonesia menganut sistem desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Hal ini diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membagi urusan pemerintahan menjadi tiga, yaitu urusan absolut, urusan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan konkuren merupakan urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk sektor perkebunan.²⁰

Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, pemerintah daerah memiliki beberapa fungsi utama, yaitu fungsi perencanaan, fungsi pengaturan, fungsi pelaksanaan, dan fungsi pengawasan. Fungsi perencanaan menjadi sangat penting karena menjadi dasar dalam menentukan arah pembangunan daerah, termasuk dalam pengalihan komoditas perkebunan.²¹

Desentralisasi merupakan upaya untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat serta memberikan ruang bagi daerah untuk mengelola sumber daya secara mandiri²². Namun demikian, pelaksanaan kewenangan daerah tetap harus

²⁰ UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²¹ Bhenyamin Hoessein, *Kebijakan Pembangunan*, 2006, hlm. 87.

²² Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 220.

berada dalam kerangka negara kesatuan, sehingga tidak boleh bertentangan dengan kebijakan nasional.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya dijabarkan lebih lanjut dalam lampiran undang-undang tersebut, yang membagi urusan pemerintahan bidang pertanian termasuk di dalamnya sub-bidang perkebunan ke dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pembagian ini didasarkan pada prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, di mana urusan yang dampaknya bersifat lokal diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota, sedangkan urusan yang dampaknya lintas kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Dengan demikian, kewenangan pemerintah daerah di sektor perkebunan, termasuk kewenangan dalam penerbitan izin usaha perkebunan, pembinaan, dan pengawasan, bersumber langsung dari pembagian urusan pemerintahan tersebut dan bukan merupakan kewenangan yang berdiri sendiri di luar sistem otonomi daerah.

Kewenangan pemerintah daerah di sektor perkebunan secara lebih khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, yang mengatur mengenai perizinan usaha perkebunan, pembinaan pelaku usaha perkebunan, serta

pengawasan terhadap pelaksanaan usaha perkebunan di daerah. Kewenangan perizinan tersebut mencakup pemberian, perubahan, hingga pencabutan izin usaha perkebunan apabila pelaku usaha terbukti tidak memenuhi kewajiban atau melanggar ketentuan yang telah ditetapkan. Oleh karena kewenangan ini bersentuhan langsung dengan hak-hak pelaku usaha, maka setiap tindakan pemerintah daerah dalam pelaksanaannya harus tunduk pada asas legalitas dan prosedur administrasi yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya.

Selain fungsi perencanaan, pengaturan, pelaksanaan, dan pengawasan sebagaimana disebutkan di atas, pemerintah daerah juga menjalankan fungsi pembinaan terhadap pelaku usaha di sektor perkebunan. Fungsi pembinaan ini bertujuan untuk memastikan bahwa kegiatan usaha perkebunan yang dijalankan oleh masyarakat maupun badan usaha tetap sejalan dengan kebijakan pembangunan daerah dan nasional, termasuk aspek keberlanjutan lingkungan hidup. Fungsi pengawasan, di sisi lain, dijalankan untuk memastikan kepatuhan pelaku usaha terhadap izin yang telah diberikan, dan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk mengambil tindakan administratif, termasuk pencabutan izin, apabila ditemukan pelanggaran. Kedua fungsi ini saling berkaitan satu sama lain dan menjadi instrumen penting dalam menjaga tata kelola sektor perkebunan yang baik di tingkat daerah.

Meskipun pemerintah daerah memiliki kewenangan yang cukup luas dalam mengatur dan mengurus sektor perkebunan, kewenangan tersebut tetap dibatasi

oleh prinsip negara kesatuan sebagaimana dianut oleh Indonesia. Prinsip ini menegaskan bahwa otonomi yang diberikan kepada daerah bukanlah kedaulatan yang berdiri sendiri, melainkan pelimpahan kewenangan yang tetap berada dalam kerangka pengawasan pemerintah pusat. Oleh karena itu, kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah di sektor perkebunan, termasuk kebijakan yang berkaitan dengan pencabutan izin usaha perkebunan, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun kebijakan strategis nasional di bidang pangan, energi, dan lingkungan hidup. Ketidaksesuaian antara kebijakan daerah dengan kebijakan nasional dapat menjadi dasar bagi pemerintah pusat untuk melakukan pembatalan melalui mekanisme executive review, di luar mekanisme judicial review yang menjadi kewenangan lembaga peradilan.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa kewenangan pemerintah daerah dalam sistem otonomi daerah, khususnya di sektor perkebunan, merupakan kewenangan yang bersifat atributif dari peraturan perundang-undangan, namun tetap dijalankan dalam koridor pengawasan berjenjang serta tunduk pada asas-asas hukum administrasi negara. Kerangka inilah yang selanjutnya menjadi dasar analisis dalam penelitian ini untuk menilai keabsahan tindakan pemerintah daerah dalam menerbitkan maupun mencabut izin usaha perkebunan, khususnya ditinjau dari aspek kewenangan, prosedur, dan substansi sebagaimana dipersyaratkan oleh hukum administrasi negara.

C. Tinjauan umum tentang Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan pembangunan daerah merupakan pros daerah. Perencanaan ini bertujuan untuk mencapai pembangunan yang efektif, efisien, dan berkelanjutan.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 es yang sistematis untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan di suatu tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan adalah proses untuk menentukan tindakan masa depan melalui serangkaian pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.²³

Perencanaan pembangunan daerah diwujudkan dalam beberapa dokumen, yaitu:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
3. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

RTRW memiliki peran penting dalam pengaturan penggunaan lahan, termasuk dalam pengalihan fungsi perkebunan. Setiap perubahan penggunaan lahan harus sesuai dengan RTRW agar tidak menimbulkan konflik tata ruang.²⁴ perencanaan pembangunan daerah harus memperhatikan aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan agar tercapai pembangunan yang berkelanjutan.²⁵

Selain RPJPD, RPJMD, dan RTRW, perencanaan pembangunan daerah juga diwujudkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang disusun

²³ UU No. 25 Tahun 2004.

²⁴ Urip Santoso. 2015. *Hukum Agraria. Kajian Komprehensif*. Jakarta. Kencana, hlm. 156.

²⁵ Bhenyamin Hoessein, Op.Cit., hlm. 102.

setiap tahun sebagai penjabaran dari RPJMD. RKPD memuat prioritas pembangunan daerah, rancangan kerangka ekonomi daerah, serta program dan kegiatan satuan kerja perangkat daerah untuk periode satu tahun anggaran.²⁶ Keberadaan RKPD ini penting karena menjadi jembatan antara perencanaan jangka menengah yang bersifat strategis dengan pelaksanaan program pembangunan yang bersifat operasional dan tahunan, termasuk program-program yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengembangan sektor perkebunan di daerah. Dengan demikian, setiap kebijakan pemerintah daerah di sektor perkebunan idealnya tidak dapat dilepaskan dari dokumen perencanaan pembangunan yang berjenjang tersebut.

Secara lebih khusus, pengaturan mengenai penataan ruang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang mengamanatkan bahwa setiap pemanfaatan ruang, termasuk untuk kegiatan usaha perkebunan, wajib sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan melalui peraturan daerah²⁷. Rencana Tata Ruang Wilayah berfungsi sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang yang mengikat secara hukum, sehingga setiap izin usaha, termasuk izin usaha perkebunan, seharusnya diterbitkan dengan memperhatikan kesesuaian lokasi kegiatan usaha terhadap pola ruang dan struktur ruang yang telah diatur dalam RTRW. Apabila terjadi ketidaksesuaian antara kegiatan usaha dengan RTRW, maka pemerintah daerah

²⁶Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, 2005, hlm. 45.

²⁷ UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

memiliki kewenangan untuk melakukan penertiban, termasuk melalui pencabutan izin yang telah diterbitkan sebelumnya.

Dalam praktiknya, perencanaan pembangunan daerah juga harus memperhatikan prinsip keterpaduan antara dokumen perencanaan pembangunan dengan dokumen penataan ruang. Keterpaduan ini dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih maupun kontradiksi antara kebijakan pembangunan ekonomi daerah dengan kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang. Ketidaksinkronan antara kedua dokumen tersebut kerap menjadi sumber permasalahan hukum di lapangan, khususnya dalam sektor perkebunan, di mana izin usaha yang telah diterbitkan berdasarkan pertimbangan ekonomi ternyata tidak sejalan dengan peruntukan ruang yang telah ditetapkan dalam RTRW. Kondisi inilah yang kemudian sering menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan evaluasi, bahkan pencabutan, terhadap izin usaha perkebunan yang telah diberikan.

Perencanaan pembangunan daerah yang baik juga harus dilandasi oleh prinsip partisipatif, yaitu melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan dalam proses penyusunannya, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional²⁸. Prinsip partisipatif ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan pembangunan yang dihasilkan, termasuk kebijakan di sektor perkebunan, benar-benar mencerminkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat setempat, sekaligus

²⁸ UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

meminimalisir potensi konflik sosial yang dapat timbul akibat kebijakan yang tidak partisipatif. Selain itu, prinsip keberlanjutan juga menjadi unsur yang tidak dapat dipisahkan dari perencanaan pembangunan daerah, mengingat pembangunan di sektor perkebunan memiliki keterkaitan erat dengan kelestarian lingkungan hidup dan keberlangsungan sumber daya alam untuk generasi mendatang.

D. Tinjauan Umum tentang Pengaturan Hukum Sektor Perkebunan di Indonesia

Sektor perkebunan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Undang-undang ini menegaskan bahwa perkebunan merupakan kegiatan strategis yang memiliki peran penting dalam perekonomian nasional. Hukum perkebunan bertujuan untuk menciptakan pengelolaan perkebunan yang berkelanjutan, efisien, dan berkeadilan.²⁹ Selain itu, pengaturan perkebunan juga berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang menegaskan bahwa tanah memiliki fungsi sosial. Hal ini berarti bahwa penggunaan tanah harus memberikan manfaat bagi masyarakat luas.³⁰

Dengan kata lain, ketentuan UU Perkebunan yang berisi pedoman berperilaku dalam kegiatan usaha harus mampu mendorong dan mengawasi perilaku baik para pelaku usaha perkebunan maupun aparat birokrasi terkait. Ketidak-sinkronan antara substansi ketentuan dengan kepentingan yang

²⁹ Supriadi, Hukum Perkebunan di Indonesia, 2017, hlm. 45.

³⁰ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, 2008, hlm. 210.

menjadi tujuan akan menyebabkan terjadinya kegagalan dalam pencapaian tujuan. Hal yang lebih penting adalah substansi ketentuan UU Perkebunan harus merupakan penjabaran yang konsisten dengan prinsip-prinsip tertentu dalam UUD Negara RI 1945. Uraian berikut akan memberikan gambaran umum mengenai tujuan, substansi ketentuannya, dan analisis potensi adanya konsistensi baik secara internal antara substansi ketentuan dengan tujuan maupun secara vertikal dengan UUD Negara RI 1945.³¹

E. Tinjauan Umum tentang Alih Fungsi Lahan Perkebunan

Alih fungsi lahan merupakan perubahan penggunaan lahan dari fungsi semula ke fungsi lain. Dalam konteks perkebunan, alih fungsi lahan dapat berupa perubahan komoditas, seperti dari teh menjadi kelapa sawit.

Alih fungsi lahan seringkali dipengaruhi oleh faktor ekonomi, terutama untuk meningkatkan keuntungan dari penggunaan lahan.³² Namun demikian, alih fungsi lahan juga dapat menimbulkan dampak negatif, seperti kerusakan lingkungan dan konflik sosial.

Alih fungsi lahan harus dilakukan berdasarkan perencanaan yang matang dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, diperlukan kajian lingkungan hidup untuk memastikan bahwa perubahan tersebut tidak merusak ekosistem.³³

³¹ AE UU NO 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan 2011, hlm. 10

³² Oloan Sitorus, Konflik Agraria, 2019, hlm. 75.

³³ Rachmadi, Hukum Lingkungan Nasional, 2020, hlm. 98.

Secara konseptual, alih fungsi lahan perkebunan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu alih fungsi lahan secara horizontal dan alih fungsi lahan secara vertikal. Alih fungsi horizontal terjadi apabila lahan yang semula digunakan untuk kegiatan perkebunan berubah peruntukannya menjadi kegiatan non-perkebunan, misalnya menjadi kawasan permukiman, industri, atau pertambangan. Sementara itu, alih fungsi vertikal terjadi apabila lahan tetap digunakan untuk kegiatan perkebunan, namun terjadi perubahan jenis komoditas yang diusahakan, seperti peralihan dari perkebunan teh menjadi perkebunan kelapa sawit sebagaimana disebutkan sebelumnya. Kedua bentuk alih fungsi tersebut memiliki implikasi hukum yang berbeda, di mana alih fungsi horizontal lebih banyak bersinggungan dengan aspek perizinan tata ruang, sedangkan alih fungsi vertikal lebih banyak bersinggungan dengan aspek perizinan usaha perkebunan itu sendiri.

Dari perspektif hukum administrasi negara, setiap alih fungsi lahan perkebunan pada dasarnya memerlukan legalitas berupa persetujuan atau izin dari pejabat yang berwenang, mengingat kegiatan tersebut berkaitan langsung dengan penggunaan sumber daya agraria yang berada dalam pengawasan negara. Ketentuan mengenai kewajiban perizinan ini tidak hanya bertujuan untuk kepentingan administratif semata, tetapi juga sebagai instrumen kontrol negara untuk memastikan bahwa perubahan penggunaan lahan tidak menyimpang dari fungsi kawasan sebagaimana ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dengan demikian, alih fungsi lahan perkebunan yang dilakukan tanpa melalui prosedur perizinan yang sah dapat dikategorikan sebagai perbuatan

melawan hukum, yang berpotensi menimbulkan konsekuensi berupa pembatalan izin usaha maupun sanksi administratif lainnya.

Selain aspek perizinan, alih fungsi lahan perkebunan juga harus memperhatikan prinsip kehati-hatian, khususnya apabila lahan yang akan dialihfungsikan memiliki nilai ekologis yang tinggi, seperti kawasan resapan air, daerah aliran sungai, atau kawasan dengan tingkat keanekaragaman hayati yang tinggi. Prinsip kehati-hatian ini menuntut pemerintah daerah untuk melakukan kajian yang komprehensif sebelum memberikan persetujuan atas alih fungsi lahan, termasuk melalui mekanisme Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) atau Uji Kelayakan Lingkungan Hidup, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Kegagalan dalam melaksanakan kajian ini dapat berakibat pada timbulnya kerusakan lingkungan yang bersifat permanen serta membuka ruang bagi gugatan hukum, baik oleh masyarakat maupun oleh lembaga swadaya masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap pelestarian lingkungan hidup.

Di sisi lain, alih fungsi lahan perkebunan juga tidak dapat dilepaskan dari dimensi sosial-ekonomi masyarakat di sekitar wilayah perkebunan. Perubahan komoditas maupun peruntukan lahan seringkali berdampak langsung terhadap tenaga kerja, pola mata pencaharian, serta struktur sosial masyarakat setempat, khususnya apabila alih fungsi tersebut dilakukan tanpa melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, prinsip

transparansi dan partisipasi publik sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya mengenai perencanaan pembangunan daerah, juga relevan diterapkan dalam konteks alih fungsi lahan perkebunan, guna meminimalisir potensi konflik sosial serta memastikan bahwa kebijakan alih fungsi lahan memberikan manfaat yang berkeadilan bagi seluruh pemangku kepentingan..

F. Tinjauan Umum tentang Perizinan Perkebunan sebagai Instrumen Pengendalian

Perizinan merupakan instrumen penting dalam hukum administrasi negara untuk mengendalikan kegiatan masyarakat dan dunia usaha. Dalam sektor perkebunan, perizinan digunakan untuk memastikan bahwa kegiatan usaha sesuai dengan ketentuan hukum. perizinan merupakan bentuk campur tangan pemerintah dalam mengatur aktivitas masyarakat demi kepentingan umum.³⁴Pemberian izin harus didasarkan pada asas kehati-hatian dan memperhatikan dampak lingkungan serta sosial.³⁵

Izin usaha perkebunan pada dasarnya merupakan suatu ketetapan tata usaha negara yang bersifat konstitutif, artinya izin tersebut menciptakan hak baru bagi pemegangnya untuk melakukan suatu kegiatan yang pada dasarnya dilarang sebelum adanya izin. Sebagai suatu ketetapan, izin usaha perkebunan harus memenuhi syarat-syarat sahnya keputusan tata usaha negara, baik dari segi kewenangan pejabat yang menerbitkan, prosedur penerbitan, maupun substansi izin itu sendiri. Apabila salah satu syarat tersebut tidak terpenuhi, maka izin

³⁴ Philipus M. Hadjon, Op.Cit., hlm. 152.

³⁵ Supriadi, Op.Cit., hlm. 88.

yang diterbitkan berpotensi mengandung cacat yuridis, baik cacat wewenang, cacat prosedur, maupun cacat substansi, yang pada akhirnya dapat menjadi dasar bagi pembatalan izin tersebut, baik melalui mekanisme pembatalan oleh pejabat administrasi itu sendiri maupun melalui putusan pengadilan tata usaha negara.

Sebagai instrumen pengendalian, perizinan di sektor perkebunan menjalankan sedikitnya tiga fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan, fungsi pengawasan, dan fungsi penertiban. Fungsi pengaturan tercermin dari adanya persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha sebelum izin diterbitkan, seperti kesesuaian dengan RTRW, ketersediaan dokumen lingkungan, dan kelengkapan legalitas badan usaha. Fungsi pengawasan tercermin dari kewajiban pelaku usaha untuk melaporkan perkembangan usahanya secara berkala kepada instansi pemberi izin, sedangkan fungsi penertiban tercermin dari kewenangan pemerintah daerah untuk memberikan sanksi administratif, termasuk pencabutan izin, apabila pelaku usaha terbukti melanggar ketentuan yang menjadi dasar diterbitkannya izin tersebut.

Ketentuan mengenai jenis dan mekanisme perizinan usaha perkebunan diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan beserta peraturan pelaksanaannya, yang membagi izin usaha perkebunan menjadi Izin Usaha Perkebunan untuk Budi Daya (IUP-B), Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan (IUP-P), dan Izin Usaha Perkebunan (IUP) yang mencakup kedua kegiatan tersebut sekaligus. Setiap jenis izin tersebut memiliki persyaratan dan prosedur penerbitan yang berbeda-beda, namun tetap

tunduk pada prinsip yang sama, yaitu bahwa izin hanya dapat diberikan kepada pelaku usaha yang telah memenuhi seluruh persyaratan administratif dan teknis yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Kewenangan penerbitan izin tersebut, sejalan dengan pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, berada pada pemerintah daerah sesuai dengan skala usaha dan lokasi kegiatan perkebunan yang bersangkutan.

Selain berfungsi sebagai instrumen pengendalian terhadap pelaku usaha, perizinan perkebunan juga memiliki fungsi sebagai instrumen perlindungan hukum, baik bagi pemegang izin itu sendiri maupun bagi masyarakat dan lingkungan di sekitar area perkebunan. Bagi pemegang izin, keberadaan izin usaha memberikan kepastian hukum dan jaminan atas keberlangsungan kegiatan usahanya selama izin tersebut tidak dicabut oleh pejabat yang berwenang. Sementara itu, bagi masyarakat dan lingkungan, izin usaha perkebunan menjadi instrumen yang memastikan bahwa kegiatan usaha yang dijalankan telah melalui proses pengkajian yang memadai, termasuk kajian dampak lingkungan dan sosial, sehingga potensi kerugian yang timbul akibat kegiatan usaha dapat diminimalisir sejak tahap perencanaan.

Namun demikian, dalam praktiknya kerap ditemukan persoalan berupa penerbitan izin usaha perkebunan yang tidak sepenuhnya sesuai dengan prosedur maupun substansi yang dipersyaratkan, baik karena lemahnya pengawasan pada tahap penerbitan, maupun karena adanya perubahan kebijakan pemerintah

daerah di kemudian hari, seperti perubahan RTRW atau perubahan kebijakan strategis daerah. Kondisi tersebut kemudian dapat menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan evaluasi terhadap izin yang telah diterbitkan, termasuk melakukan pencabutan izin usaha perkebunan, sebagai bentuk pelaksanaan fungsi penertiban sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Pencabutan izin tersebut tentu harus tetap dilakukan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku, agar tidak menimbulkan persoalan hukum baru berupa gugatan dari pihak yang izinnya dicabut³⁶

G. Tinjauan Umum tentang Dampak Pengalihan Perkebunan Teh menjadi Kelapa Sawit

Pengalihan perkebunan teh menjadi kelapa sawit memiliki dampak yang kompleks, baik dari segi ekonomi, sosial, maupun lingkungan. Secara ekonomi, kelapa sawit memiliki nilai jual yang lebih tinggi dan permintaan pasar yang besar. Namun, menurut Wahyudi, ekspansi kelapa sawit dapat menyebabkan kerusakan lingkungan, seperti deforestasi dan penurunan keanekaragaman hayati.³⁷

Dari sisi sosial, pengalihan perkebunan dapat menyebabkan perubahan mata pencaharian masyarakat dan potensi konflik lahan. Oleh karena itu, diperlukan perencanaan yang matang untuk meminimalkan dampak negatif tersebut.

³⁶ Sitorus, Oloan. 2019. *Konflik Agraria dan Reforma Agraria*. Jakarta: Mitra Wacana Media.

³⁷ Wahyudi, "Dampak Ekspansi Sawit", 2018, hlm. 120.

Dari aspek lingkungan, alih fungsi perkebunan teh menjadi kelapa sawit memiliki karakteristik dampak yang berbeda dengan alih fungsi lahan pada umumnya, mengingat kedua komoditas tersebut memiliki kebutuhan ekologis yang berbeda. Perkebunan teh umumnya dikembangkan di dataran tinggi dengan fungsi tambahan sebagai kawasan resapan air dan penyangga tata air, sedangkan perkebunan kelapa sawit cenderung membutuhkan pembukaan lahan yang lebih ekstensif serta penggunaan air dan pupuk kimia dalam intensitas yang lebih tinggi. Perubahan pola tanam tersebut berpotensi mengganggu fungsi hidrologis kawasan, meningkatkan risiko erosi dan longsor, serta menurunkan kualitas tanah dalam jangka panjang apabila tidak disertai dengan mitigasi lingkungan yang memadai. Oleh karena itu, kajian lingkungan hidup sebagaimana telah disinggung pada bagian sebelumnya menjadi prasyarat yang tidak dapat diabaikan sebelum alih fungsi tersebut dilaksanakan.

Selain dampak terhadap tata air dan kualitas tanah, ekspansi perkebunan kelapa sawit juga kerap dikaitkan dengan penurunan keanekaragaman hayati, mengingat sistem budi daya kelapa sawit umumnya bersifat monokultur, berbeda dengan perkebunan teh yang relatif lebih ramah terhadap ekosistem sekitarnya. Hilangnya keanekaragaman hayati ini tidak hanya berdampak pada aspek ekologis semata, tetapi juga dapat mempengaruhi keseimbangan ekosistem secara keseluruhan, termasuk siklus hara dan populasi organisme yang berperan penting dalam menjaga kesuburan tanah. Dampak-dampak ekologis tersebut menjadi salah satu pertimbangan penting yang seharusnya dikaji secara

mendalam oleh pemerintah daerah sebelum memberikan persetujuan atas perubahan komoditas perkebunan dalam skala luas.

Dari sisi sosial-ekonomi, pengalihan perkebunan teh menjadi kelapa sawit turut membawa perubahan signifikan terhadap struktur tenaga kerja di wilayah perkebunan. Perkebunan teh umumnya bersifat padat karya, terutama pada tahap pemetikan yang dilakukan secara manual, sehingga menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, sedangkan perkebunan kelapa sawit cenderung lebih padat modal dengan kebutuhan tenaga kerja yang relatif lebih sedikit setelah masa tanam. Kondisi ini berpotensi menimbulkan pengurangan lapangan kerja bagi masyarakat sekitar yang sebelumnya menggantungkan penghidupan pada sektor perkebunan teh, sehingga apabila tidak diimbangi dengan program alih profesi atau pemberdayaan ekonomi alternatif, alih fungsi lahan tersebut berpotensi menimbulkan masalah sosial baru, seperti meningkatnya angka pengangguran maupun migrasi tenaga kerja ke luar daerah.

Potensi konflik lahan yang timbul akibat pengalihan perkebunan teh menjadi kelapa sawit juga perlu mendapat perhatian khusus, terutama apabila terdapat tumpang tindih klaim atas lahan antara masyarakat adat atau masyarakat penggarap dengan pihak perusahaan pemegang izin usaha perkebunan. Konflik semacam ini kerap dipicu oleh minimnya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan mengenai alih fungsi lahan, sebagaimana telah disinggung pada bagian sebelumnya terkait prinsip partisipasi publik. Oleh karena itu, keterbukaan informasi dan pelibatan masyarakat secara aktif sejak

tahap perencanaan menjadi kunci penting untuk mencegah timbulnya konflik sosial di kemudian hari, sekaligus menjadi salah satu indikator dalam menilai keabsahan kebijakan pemerintah daerah terkait alih fungsi lahan perkebunan.

H. Tinjauan Umum tentang Perspektif Hukum Lingkungan

Hukum lingkungan menekankan pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan saat ini tanpa mengorbankan kebutuhan generasi mendatang.³⁸ Dalam konteks pengalihan perkebunan, pemerintah daerah harus memastikan bahwa perubahan penggunaan lahan tidak merusak lingkungan. Hal ini dapat dilakukan melalui kajian AMDAL dan pengawasan yang ketat.

Dalam hukum Islam, pengelolaan sumber daya alam merupakan amanah yang harus dijalankan secara bertanggung jawab. Manusia sebagai khalifah di bumi memiliki kewajiban untuk menjaga kelestarian lingkungan. Islam menekankan keseimbangan antara pemanfaatan dan pelestarian lingkungan.³⁹ Setiap aktivitas yang merusak lingkungan dilarang karena bertentangan dengan prinsip keadilan dan kemaslahatan. Konsep ini sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam hukum nasional, sehingga dapat menjadi dasar etis dalam pengelolaan perkebunan.

³⁸ Rudy Indrawan, *Hukum Lingkungan*, 2021, hlm. 65.

³⁹ Yusuf Al-Qardhawi, *Islam dan Lingkungan Hidup*, 2001, hlm. 54.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Regulasi Mengenai Pengalihan Perkebunan Teh Menjadi Perkebunan Kelapa Sawit

Pengalihan komoditas perkebunan dari teh menjadi kelapa sawit merupakan bagian dari dinamika pembangunan sektor agraria di Indonesia yang dipengaruhi oleh faktor ekonomi, kebijakan pemerintah, serta tuntutan pasar global. Dalam konteks hukum, perubahan tersebut tidak dapat dilakukan secara bebas, melainkan harus tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya yang berkaitan dengan tata ruang, lingkungan hidup, dan pengelolaan perkebunan. Hal ini penting untuk menjamin bahwa setiap perubahan penggunaan lahan tetap berada dalam koridor hukum dan tidak merugikan kepentingan umum.

Dalam praktiknya, pengalihan komoditas perkebunan tidak hanya ditentukan oleh norma hukum tertulis, tetapi juga dipengaruhi oleh kebijakan sektoral dan dinamika ekonomi global. Hal ini terlihat dari meningkatnya minat terhadap komoditas kelapa sawit yang memiliki nilai ekspor tinggi dibandingkan dengan teh. Oleh karena itu, regulasi yang ada harus mampu mengakomodasi perubahan tersebut tanpa mengabaikan prinsip keberlanjutan.⁴⁰

Secara normatif, tidak terdapat satu peraturan khusus yang secara eksplisit mengatur mengenai pengalihan komoditas dari teh menjadi kelapa sawit. Namun

⁴⁰ Supriadi, Hukum Perkebunan di Indonesia, 2017, hlm. 61

demikian, pengaturannya tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan dan membentuk suatu sistem hukum yang komprehensif. Oleh karena itu, analisis terhadap regulasi ini harus dilakukan secara sistematis dengan menghubungkan berbagai ketentuan hukum yang relevan.

Dalam konteks hukum administrasi negara, setiap tindakan pemerintah daerah dalam memberikan izin pengalihan perkebunan harus memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas kepastian hukum, asas kecermatan, dan asas keterbukaan. Hal ini penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang.⁴¹

Dalam hal ini, kewenangan Pemerintah Kabupaten Simalungun dalam pengalihan perkebunan tidak hanya sebatas memberikan persetujuan administratif, tetapi juga mencakup kewajiban melakukan kajian terhadap dampak yang mungkin timbul. Kajian tersebut meliputi aspek tata ruang, lingkungan, sosial masyarakat, serta keberlanjutan ekonomi daerah.

Prinsip tersebut sejalan dengan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang menegaskan bahwa pembangunan ekonomi tidak boleh hanya mengejar keuntungan jangka pendek, tetapi harus memperhatikan keberlangsungan sumber daya alam untuk generasi mendatang. Pembangunan yang hanya berorientasi pada peningkatan investasi tanpa memperhatikan aspek lingkungan berpotensi menimbulkan kerugian yang lebih

⁴¹ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, 2005, hlm. 140).

besar di kemudian hari.⁴²

1. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan merupakan dasar hukum utama dalam penyelenggaraan kegiatan perkebunan di Indonesia. Undang-undang ini menegaskan bahwa kegiatan perkebunan harus dilakukan berdasarkan prinsip keberlanjutan, efisiensi, serta berwawasan lingkungan. Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa penyelenggaraan perkebunan berasaskan manfaat, keberlanjutan, keterpaduan, keterbukaan, dan keadilan.

Dalam konteks pengalihan komoditas, undang-undang ini memberikan ruang bagi pelaku usaha untuk melakukan perubahan jenis tanaman, sepanjang memenuhi ketentuan perencanaan perkebunan serta memperoleh izin dari pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa pengalihan dari teh ke kelapa sawit secara hukum dimungkinkan, tetapi harus melalui mekanisme yang terstruktur dan terkontrol.

Selain itu, Undang-Undang Perkebunan juga mengatur mengenai kewajiban pelaku usaha untuk menjaga kelestarian lingkungan dan mencegah kerusakan ekosistem. Hal ini menjadi sangat penting mengingat pengembangan perkebunan kelapa sawit sering dikaitkan dengan dampak negatif terhadap lingkungan, seperti deforestasi dan penurunan keanekaragaman hayati.

2. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

⁴² Rudy Indrawan, *Hukum Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan*, 2021, hlm. 130

Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan dasar hukum mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam undang-undang ini, sektor perkebunan termasuk dalam kategori urusan pemerintahan konkuren, yang berarti bahwa kewenangan pengelolaannya dibagi antara pemerintah pusat dan daerah.

Pemerintah daerah, khususnya pemerintah kabupaten/kota, memiliki kewenangan dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan kegiatan perkebunan di wilayahnya. Kewenangan ini mencakup pemberian izin usaha perkebunan, pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan usaha, serta penegakan hukum administratif terhadap pelanggaran yang terjadi.

Dengan demikian, dalam konteks pengalihan perkebunan teh menjadi kelapa sawit di Kabupaten Simalungun, pemerintah daerah memiliki peran yang sangat penting dalam menentukan apakah pengalihan tersebut dapat dilakukan atau tidak, serta bagaimana mekanisme pelaksanaannya.

3. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengatur bahwa setiap kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan wajib memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Ketentuan ini juga berlaku bagi kegiatan pengalihan fungsi lahan perkebunan.

AMDAL berfungsi sebagai instrumen untuk menilai dampak lingkungan dari suatu kegiatan sebelum kegiatan tersebut dilaksanakan. Dalam konteks pengalihan perkebunan, AMDAL menjadi alat penting untuk memastikan bahwa perubahan komoditas tidak menyebabkan kerusakan lingkungan yang serius.

Selain AMDAL, pelaku usaha juga diwajibkan untuk memperoleh izin lingkungan sebagai syarat untuk mendapatkan izin usaha. Hal ini menunjukkan bahwa aspek lingkungan menjadi salah satu pertimbangan utama dalam pengalihan perkebunan.

4. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA)

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa tanah memiliki fungsi sosial, yang berarti bahwa penggunaannya harus memberikan manfaat bagi masyarakat luas. Oleh karena itu, setiap perubahan penggunaan lahan harus mempertimbangkan kepentingan sosial dan tidak hanya berorientasi pada keuntungan ekonomi.

Dalam konteks pengalihan perkebunan, prinsip fungsi sosial tanah mengharuskan pemerintah dan pelaku usaha untuk mempertimbangkan dampak sosial dari perubahan tersebut, termasuk terhadap masyarakat sekitar dan pekerja perkebunan.

Tabel 1

Analisis Regulasi Pengalihan Perkebunan Teh Menjadi Perkebunan Kelapa Sawit

No.	Regulasi	Substansi Pengaturan	Dampak terhadap Pengalihan Perkebunan Teh Menjadi Kelapa Sawit
1.	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan	Mengatur penyelenggaraan usaha perkebunan berdasarkan asas manfaat, keberlanjutan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi, dan keadilan. Pengusahaan perkebunan harus sesuai dengan perencanaan perkebunan, memenuhi perizinan, serta menjaga kelestarian	Menjadi dasar hukum utama bahwa pengalihan komoditas teh menjadi kelapa sawit dimungkinkan sepanjang memenuhi persyaratan perizinan, perencanaan perkebunan, dan kewajiban perlindungan lingkungan sehingga memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha maupun pemerintah daerah. Sumber: Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Pasal 2, Pasal 14, Pasal 67.

		lingkungan.	
2.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.	Mengatur pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Bidang perkebunan merupakan urusan pemerintahan konkuren yang dilaksanakan sesuai pembagian kewenangan	Memberikan dasar kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan perencanaan pembangunan perkebunan, pengawasan, pembinaan, serta koordinasi terhadap pengalihan komoditas perkebunan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sumber: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lampiran Urusan Pemerintahan Bidang Pertanian (Sub Urusan Perkebunan).
3.	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan	Mengatur kewajiban setiap usaha atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan untuk	Menjamin bahwa pengalihan perkebunan teh menjadi kelapa sawit harus melalui kajian dampak lingkungan sehingga dapat meminimalkan kerusakan ekosistem, pencemaran, serta konflik pemanfaatan sumber

	Pengelolaan Lingkungan Hidup	memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) atau dokumen lingkungan lainnya sebelum memperoleh persetujuan lingkungan.	daya alam. Sumber: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, Pasal 22–24 dan Pasal 36.
4.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)	Menetapkan bahwa seluruh hak atas tanah mempunyai fungsi sosial serta pemanfaatan tanah harus memberikan kemakmuran rakyat sesuai kepentingan nasional.	Menjadi dasar bahwa perubahan penggunaan lahan perkebunan harus memperhatikan kepentingan masyarakat, kesejahteraan pekerja, serta tidak semata-mata berorientasi pada keuntungan ekonomi perusahaan. Sumber: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 6 dan Pasal 14.

Berdasarkan Tabel 1, dapat diketahui bahwa regulasi mengenai pengalihan perkebunan teh menjadi perkebunan kelapa sawit tidak diatur dalam satu peraturan khusus, melainkan merupakan kombinasi beberapa peraturan perundang-undangan yang saling melengkapi. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 menjadi dasar penyelenggaraan usaha perkebunan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam sektor

perkebunan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 memastikan perlindungan lingkungan melalui AMDAL dan persetujuan lingkungan, sedangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 memberikan landasan bahwa pemanfaatan tanah harus memenuhi fungsi sosial dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Selain Undang-Undang yang telah dibahas sebelumnya, terdapat pula berbagai peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Pertanian yang mengatur secara teknis mengenai tata cara perizinan usaha perkebunan. Regulasi ini memberikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam menilai kelayakan suatu permohonan pengalihan komoditas.⁴³

Berdasarkan analisis terhadap berbagai aspek hukum, dapat diketahui bahwa kewenangan Pemerintah Kabupaten Simalungun dalam perencanaan pengalihan Perkebunan Teh Sidamanik menjadi kelapa sawit memiliki dasar hukum yang cukup kuat. Namun demikian, pelaksanaan kewenangan tersebut harus memenuhi beberapa indikator, yaitu:

⁴³ Rachmai, *Dasar-Dasar Hukum Lingkungan Nasional*, 2020, hlm. 120

1. Kepastian Hukum

Pemerintah daerah harus memastikan bahwa seluruh proses pengalihan dilakukan berdasarkan regulasi yang berlaku, mulai dari tata ruang, perizinan, hingga perlindungan lingkungan.

2. Keterbukaan dan Partisipasi Masyarakat

Pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan perubahan penggunaan lahan harus melibatkan masyarakat sebagai pihak yang terdampak langsung.

3. Perlindungan Lingkungan

Setiap kebijakan pengalihan harus mempertimbangkan daya dukung lingkungan agar tidak menimbulkan kerusakan ekologis.

penyelenggaraan pemerintahan yang baik harus didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), khususnya asas kecermatan dan keterbukaan dalam mengambil keputusan pemerintahan.⁴⁴

Dengan demikian, pengalihan Perkebunan Teh Sidamanik menjadi kelapa sawit dapat dilakukan secara hukum apabila memenuhi seluruh persyaratan administratif, lingkungan, serta sosial. Namun apabila dilakukan tanpa kajian yang matang, maka kebijakan tersebut berpotensi bertentangan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan.

⁴⁴ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, 2005, hlm. 140)

B. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun dalam Perencanaan Perkebunan

Dalam konteks Kabupaten Simalungun, kewenangan pemerintah daerah sangat menentukan arah pengelolaan sektor perkebunan. Hal ini dikarenakan daerah memiliki pengetahuan yang lebih baik mengenai kondisi lokal, termasuk karakteristik lahan dan kebutuhan masyarakat.⁴⁵

Kewenangan pemerintah daerah merupakan aspek penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dalam konteks pengelolaan perkebunan, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus berbagai aspek yang berkaitan dengan kegiatan perkebunan di wilayahnya. Kewenangan tersebut bersumber dari atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA.⁴⁶

Atribusi merupakan pemberian kewenangan langsung oleh undang-undang, sedangkan delegasi dan mandat merupakan pelimpahan kewenangan dari organ yang lebih tinggi. Kewenangan tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga strategis, karena menyangkut perencanaan jangka panjang pembangunan daerah. Oleh karena itu, setiap keputusan terkait pengalihan perkebunan harus mempertimbangkan visi pembangunan daerah.⁴⁷

Secara normatif, sumber kewenangan atribusi pemerintah daerah

⁴⁵ Bhenyamin Hoessen, *Kebijakan Pembangunan*, 2006, hlm. 102

⁴⁶ Rahmat Ramadhani, *Buku Ajar Hukum Pertanahan*, hlm. 54

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, 2010, hlm. 290).

kabupaten/kota dalam urusan sumber daya alam, termasuk perkebunan, dapat ditelusuri dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang membagi urusan pemerintahan menjadi tiga jenis, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota, sehingga kewenangan atas sektor sumber daya alam tidak berada secara tunggal pada satu tingkatan pemerintahan, melainkan didistribusikan sesuai skala dan kepentingannya.⁴⁸

Ketentuan tersebut kemudian diperkuat secara sektoral melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, yang secara eksplisit menegaskan bahwa Perencanaan Perkebunan terdiri atas perencanaan nasional, perencanaan provinsi, dan perencanaan kabupaten/kota, yang masing-masing dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya, dengan melibatkan pelaku usaha perkebunan dan peran serta masyarakat. Perencanaan tersebut dimaksudkan untuk memberikan arah, pedoman, dan alat pengendali pencapaian tujuan penyelenggaraan perkebunan.⁴⁹ Ketentuan ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota, termasuk Pemerintah Kabupaten Simalungun, secara atributif memang diberi ruang kewenangan dalam menyusun perencanaan perkebunan di wilayahnya, bukan sekadar menjadi pelaksana kebijakan dari tingkat provinsi maupun pusat.

Menariknya, pola pembagian kewenangan dalam sektor perkebunan berbeda

⁴⁸ *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 2 No. 1, Oktober 2017, hlm. 43.

⁴⁹ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Pasal mengenai Perencanaan Perkebunan (Bab Perencanaan).

dengan pola yang terjadi pada beberapa sektor sumber daya alam lain, seperti energi dan sumber daya mineral, kehutanan, dan kelautan, yang pasca-berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 justru mengalami penarikan sebagian besar kewenangannya dari kabupaten/kota ke tingkat provinsi, misalnya dalam hal penerbitan izin usaha pertambangan dan pengelolaan hutan. Pergeseran kewenangan tersebut dinilai menimbulkan persoalan koordinasi dan keterlambatan pelayanan perizinan di lapangan, mengingat sumber daya alam pada umumnya berada dan dikelola dalam wilayah administrasi kabupaten/kota.⁵⁰ Dengan tetap dipertahankannya perencanaan perkebunan pada tingkat kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam UU No. 39 Tahun 2014, Pemerintah Kabupaten Simalungun memiliki posisi yang relatif lebih kuat dan langsung dalam menentukan arah pengembangan perkebunan di wilayahnya dibandingkan sektor sumber daya alam lain yang kewenangannya telah beralih ke provinsi.

Dalam praktiknya, kewenangan tersebut diimplementasikan antara lain melalui penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Simalungun Tahun 2011–2031, yang di dalamnya memuat strategi pemanfaatan sumber daya alam secara tepat guna, termasuk penetapan jenis komoditi pertanian dan perkebunan serta kawasan peruntukannya, sebagai instrumen perencanaan daerah yang menjadi dasar bagi setiap keputusan pemanfaatan lahan perkebunan di wilayah kabupaten.⁵¹

⁵⁰Marhaeni Ria Siombo, "UU No. 23 Tahun 2014 dan Perubahan Kewenangan Pemda dan Dampaknya pada Pengelolaan SDA

⁵¹ Peraturan Daerah Kabupaten Simalungun Nomor 10 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Simalungun Tahun 2011–2031, Pasal 8.

1. Perencanaan sebagai Fungsi Utama

Perencanaan merupakan fungsi utama pemerintah daerah dalam pembangunan. Dalam sektor perkebunan, perencanaan dilakukan melalui dokumen seperti RPJMD dan RTRW.⁵²

Perencanaan pengalihan perkebunan harus memperhatikan berbagai aspek, termasuk aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan. Hal ini penting untuk memastikan bahwa pengalihan tersebut memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat.⁵³

2. Mekanisme Perencanaan Pengalihan

Mekanisme perencanaan pengalihan perkebunan merupakan serangkaian tahapan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebelum menetapkan kebijakan perubahan fungsi suatu kawasan perkebunan. Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada asas legalitas, asas kecermatan, asas keterbukaan, dan asas kepentingan umum.

Oleh karena itu, pengalihan perkebunan tidak dapat dilakukan hanya berdasarkan pertimbangan ekonomi, tetapi juga harus memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan, tata ruang wilayah, perlindungan lingkungan hidup, serta kepentingan masyarakat. Kewenangan tersebut merupakan konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan

⁵² Bhenyamin Hoessen, *Kebijakan Pembangunan*, 2006, hlm. 91.

⁵³ Fitrah, *Metodologi Penelitian*, 2018, hlm. 88

pemerintahan sesuai dengan karakteristik wilayahnya.⁵⁴

Mekanisme perencanaan pengalihan perkebunan meliputi beberapa tahapan, yaitu:

a. Identifikasi Lahan

Pada tahap ini pemerintah daerah melakukan inventarisasi terhadap status hukum tanah, luas areal perkebunan, kondisi fisik lahan, tingkat produktivitas tanaman teh, serta kesesuaiannya dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Selain itu, dilakukan pula penilaian mengenai status penguasaan lahan dan kesesuaian fungsi kawasan berdasarkan rencana tata ruang. Hasil identifikasi tersebut menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam menentukan apakah lahan dapat dialihkan atau tetap dipertahankan sebagai kawasan perkebunan teh.⁵⁵

b. Kajian Ekonomi

Bertujuan untuk menilai manfaat yang diperoleh apabila dilakukan pengalihan perkebunan, seperti peningkatan investasi, produktivitas lahan, penyerapan tenaga kerja, dan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sementara itu, kajian lingkungan dilakukan untuk mengidentifikasi dampak yang mungkin timbul terhadap kelestarian lingkungan, seperti perubahan tutupan lahan, kualitas tanah, sumber daya air, serta keberlangsungan ekosistem. Kajian lingkungan pada umumnya dilakukan melalui penyusunan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) atau instrumen pengelolaan lingkungan lainnya sesuai dengan

⁵⁴ Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 2010, hlm. 290

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan Pasal 14–17.

ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁶

c. Konsultasi Public

Pemerintah daerah wajib melibatkan masyarakat, pelaku usaha, akademisi, tokoh masyarakat, serta instansi terkait untuk memberikan saran dan masukan terhadap rencana pengalihan perkebunan. Pelibatan masyarakat merupakan implementasi prinsip partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Melalui konsultasi publik, pemerintah daerah dapat mengidentifikasi potensi konflik sosial, memperoleh dukungan masyarakat, dan menyempurnakan kebijakan yang akan ditetapkan.⁵⁷

Setelah seluruh tahapan selesai dilaksanakan, pemerintah daerah menetapkan kebijakan melalui instrumen hukum seperti Peraturan Daerah, keputusan kepala daerah, atau dokumen perencanaan pembangunan daerah, termasuk RPJMD dan RTRW. Penetapan kebijakan harus memperhatikan hasil identifikasi lahan, kajian ekonomi, kajian lingkungan, serta hasil konsultasi publik agar kebijakan yang dihasilkan memiliki kepastian hukum, menjamin akuntabilitas, dan memberikan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat maupun lingkungan hidup.⁵⁸

Tahapan ini menunjukkan bahwa pengalihan perkebunan tidak dapat dilakukan secara sepihak, melainkan harus melalui proses yang transparan dan

⁵⁶ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, 2018, hlm.

⁵⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 2011, hlm. 270).

⁵⁸ *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 2011, hlm. 118).

partisipatif.⁵⁹

Tabel 2.

Tahapan Perencanaan

No.	Perencanaan Tahapan	Kebijakan yang Dilaksanakan	Tujuan	Dasar Hukum
1.	Identifikasi lahan	Menginventarisasi status hukum lahan, kondisi fisik, kesesuaian lahan, kepemilikan, serta kesesuaian dengan RTRW Kabupaten Simalungun.	Memastikan lahan yang akan dialihfungsikan memenuhi persyaratan hukum dan tata ruang	UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan Pasal 14–17.
2.	Kajian Ekonomi	Menganalisis manfaat ekonomi, produktivitas tanaman, investasi, pendapatan	Mengetahui kelayakan ekonomi dari rencana pengalihan perkebunan.	Bhenyamin Hoessen, <i>Kebijakan Pembangunan</i> (2006), hlm. 91–102.

⁵⁹ Jonaedi Efendi, *Metode Penelitian Hukum*, 2018, hlm. 156

		daerah, penyerapan tenaga kerja, serta dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat.		
3.	Kajian Lingkungan	Menilai dampak lingkungan melalui AMDAL atau UKL-UPL, termasuk konservasi tanah, air, keanekaragaman hayati, dan keberlanjutan lingkungan.	Menjamin bahwa pengalihan tidak menimbulkan kerusakan lingkungan dan sesuai prinsip pembangunan berkelanjutan	UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; Takdir Rahmadi, <i>Hukum Lingkungan di Indonesia</i> (2018), hlm. 134–139.
4.	Konsultasi Publik	Melibatkan mas arakat, pemerintah desa, akademisi, pelaku	Mewujudkan transparansi, partisipasi masyarakat,	UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan

		usaha, dan pemangku kepentingan melalui forum konsultasi dan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).	serta memperoleh legitimasi sosial terhadap kebijakan.	Pembangunan Nasional; Jonaedi Efendi, <i>Metode Penelitian Hukum</i> (2018), hlm. 156.
5.	Penetapan Kebijakan	Menyusun dan menetapkan kebijakan melalui RPJMD, RTRW, Peraturan Daerah, atau keputusan kepala daerah berdasarkan hasil kajian dan konsultasi publik.	Memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengalihan perkebunan serta menjadi pedoman pelaksanaan pembangunan daerah.	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Jimly Asshiddiqie, <i>Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia</i> (2010), hlm. 290.

Berdasarkan tabel 2, dapat diketahui bahwa proses perencanaan pengalihan fungsi perkebunan teh menjadi perkebunan kelapa sawit dilaksanakan melalui lima tahapan yang saling berkesinambungan. Tahapan pertama adalah

identifikasi lahan, yaitu proses inventarisasi terhadap status hukum lahan, kondisi fisik, kesesuaian lahan, kepemilikan, serta kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Simalungun, yang bertujuan memastikan lahan yang akan dialihfungsikan memenuhi persyaratan hukum dan tata ruang berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan Pasal 14–17. Setelah itu, dilakukan kajian ekonomi untuk menganalisis manfaat ekonomi, produktivitas tanaman, investasi, pendapatan daerah, penyerapan tenaga kerja, serta dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat, guna mengetahui kelayakan ekonomi dari rencana pengalihan perkebunan tersebut. Tahapan ketiga adalah kajian lingkungan yang dilakukan melalui AMDAL atau UKL-UPL untuk menilai dampak terhadap konservasi tanah, air, dan keanekaragaman hayati, sekaligus menjamin bahwa pengalihan fungsi lahan tidak menimbulkan kerusakan lingkungan dan tetap sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pemerintah daerah wajib melaksanakan konsultasi publik dengan melibatkan masyarakat, pelaku usaha, akademisi, tokoh masyarakat, serta instansi terkait melalui forum konsultasi maupun Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) sebagai wujud implementasi prinsip partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), yang berguna untuk mengidentifikasi potensi konflik sosial, memperoleh dukungan masyarakat, dan menyempurnakan kebijakan yang akan ditetapkan. Setelah

seluruh tahapan tersebut selesai dilaksanakan, pemerintah daerah menetapkan kebijakan melalui instrumen hukum seperti Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, atau dokumen perencanaan pembangunan daerah seperti RPJMD dan RTRW, dengan memperhatikan hasil identifikasi lahan, kajian ekonomi, kajian lingkungan, serta hasil konsultasi publik, agar kebijakan yang dihasilkan memiliki kepastian hukum, menjamin akuntabilitas, dan memberikan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat maupun lingkungan hidup sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian, tahapan-tahapan ini menunjukkan bahwa pengalihan perkebunan tidak dapat dilakukan secara sepihak, melainkan harus melalui proses yang transparan, partisipatif, dan akuntabel demi menjamin kepastian hukum bagi seluruh pihak yang berkepentingan.

C. Hambatan Dan Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun Dalam Pelaksanaan Kewenangan Perencanaan Pengalihan Perkebunan Teh Menjadi Kelapa Sawit Di Kebun Teh Sidamanik

Dalam pelaksanaan kewenangannya, Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun menghadapi berbagai hambatan dalam merencanakan pengalihan perkebunan teh menjadi kelapa sawit. Hambatan tersebut tidak hanya berkaitan dengan aspek hukum, tetapi juga menyangkut aspek lingkungan, sosial, ekonomi, dan koordinasi antarlembaga. Berbagai hambatan tersebut

memengaruhi efektivitas pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mewujudkan pembangunan perkebunan yang berkelanjutan⁶⁰

Secara teoretis, hambatan dalam pelaksanaan suatu kewenangan pemerintahan tidak pernah berdiri sendiri, melainkan dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang saling berkaitan, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Faktor internal umumnya berkaitan dengan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah itu sendiri, seperti keterbatasan sumber daya manusia, minimnya anggaran pengawasan, serta lemahnya sinkronisasi antarunit kerja perangkat daerah dalam menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan. Faktor eksternal, di sisi lain, berkaitan dengan dinamika sosial, ekonomi, dan lingkungan di lapangan yang seringkali tidak sepenuhnya dapat diantisipasi oleh regulasi yang bersifat umum. Kajian mengenai kewenangan pemerintah daerah di bidang kehutanan pascaberlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, misalnya, menunjukkan bahwa alih-alih menciptakan kondisi ideal sebagaimana diharapkan, penataan kewenangan tersebut justru banyak menimbulkan hambatan baru dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sebuah pola yang secara *mutatis mutandis* juga berpotensi terjadi pada sektor perkebunan mengingat karakter kewenangan konkuren yang serupa antara kedua sektor tersebut.⁶¹

⁶⁰ Sitorus, *Konflik Agraria*, 2019, hlm. 102

⁶¹ *Journal of Comprehensive Science*, "Faktor Penghambat Kewenangan Pemerintah Daerah Di Bidang Kehutanan Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Masa Otonomi Daerah," 2023.

Persoalan tersebut semakin kompleks ketika dikaitkan dengan sistem desentralisasi Indonesia yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan kebijakan sesuai kebutuhan lokal, namun dalam praktiknya kebijakan daerah tersebut tidak jarang berbenturan dengan kebijakan maupun peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Kondisi demikian menciptakan kerancuan bagi berbagai pihak yang terlibat dalam administrasi pemerintahan, sekaligus mempersulit implementasi kebijakan secara efektif, terlebih apabila kapasitas birokrasi di tingkat kabupaten/kota masih terbatas dalam merespons perubahan regulasi yang terjadi secara cepat.⁶²

Kekhususan permasalahan di Kabupaten Simalungun juga terletak pada karakter objek yang menjadi sasaran perencanaan, yaitu lahan perkebunan yang sebagian besar berstatus Hak Guna Usaha yang dikuasai oleh badan usaha milik negara, dalam hal ini PT Perkebunan Nusantara IV. Status tersebut menyebabkan kewenangan perencanaan yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Simalungun tidak dapat dilaksanakan secara mutlak, karena harus beririsan dengan kebijakan korporasi negara yang tunduk pada rezim hukum perusahaan sekaligus kebijakan strategis dari Kementerian Badan Usaha Milik Negara, sehingga kewenangan daerah dalam menentukan arah pemanfaatan lahan perkebunan pada praktiknya bersifat terbatas dan sangat bergantung pada koordinasi lintas kelembagaan.

⁶² Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu, "Penerapan Prinsip Legalitas Dalam Kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kompleksitas faktor-faktor tersebut, apabila dirinci lebih lanjut, dapat dikelompokkan ke dalam lima aspek hambatan utama yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun dalam merencanakan pengalihan perkebunan teh menjadi kelapa sawit, yaitu hambatan regulasi dan tumpang tindih kewenangan, hambatan lingkungan, hambatan sosial, hambatan ekonomi, serta hambatan koordinasi antarlembaga, sebagaimana diuraikan berikut ini.

1. Hambatan Regulasi

Tumpang tindih peraturan sering menjadi kendala utama dalam pelaksanaan kebijakan. Hal ini menyebabkan ketidakpastian hukum dan memperlambat proses pengambilan keputusan. Hambatan regulasi merupakan salah satu kendala utama dalam proses perencanaan pengalihan perkebunan. Tumpang tindih antara peraturan pusat, peraturan daerah, kebijakan tata ruang, dan kebijakan sektor perkebunan sering menimbulkan ketidakjelasan mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam mengambil keputusan.⁶³

Selain itu, perubahan regulasi yang cukup sering menyebabkan pemerintah daerah harus melakukan penyesuaian terhadap dokumen perencanaan, seperti Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Kondisi tersebut mengakibatkan proses pengambilan keputusan menjadi lebih lama dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemerintah, investor, maupun masyarakat⁶⁴.

2. Hambatan Lingkungan

⁶³ Jonaedi Efendi, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, 2018, hlm. 156–160

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 2010, hlm. 290–293

Perubahan penggunaan lahan berpotensi menyebabkan kerusakan lingkungan, seperti deforestasi dan degradasi tanah.⁶⁵ Perubahan fungsi lahan perkebunan teh menjadi kelapa sawit berpotensi menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup apabila tidak direncanakan secara cermat. Dampak tersebut meliputi penurunan kualitas tanah, berkurangnya daerah resapan air, hilangnya keanekaragaman hayati, serta meningkatnya risiko erosi pada kawasan dengan tingkat kemiringan tertentu. Oleh karena itu, setiap rencana pengalihan perkebunan wajib didukung oleh dokumen lingkungan, seperti Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), agar pemerintah daerah dapat mengidentifikasi, mencegah, dan meminimalkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup sebelum kebijakan ditetapkan.⁶⁶

Tabel 3.

Dampak Lingkungan Pengalihan Perkebunan Teh Menjadi Kelapa Sawit

Dampak	Keterangan
Deforestasi	Berpotensi terjadi apabila pembukaan lahan dilakukan dengan menghilangkan vegetasi alami di sekitar kawasan perkebunan sehingga mengurangi tutupan hutan dan fungsi ekologis kawasan.
Erosi	Meningkat terutama pada lahan berkemiringan tinggi karena perubahan tutupan vegetasi menyebabkan tanah lebih

⁶⁵ Wahyudi, 2018, hlm. 80

⁶⁶ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, 2018, hlm. 134–145

	mudah tergerus air hujan.
Biodiversitas	Menurun akibat perubahan ekosistem dari tanaman teh menjadi perkebunan monokultur kelapa sawit sehingga habitat flora dan fauna berkurang.
Kualitas Tanah	Mengalami penurunan apabila penggunaan pupuk dan pestisida dilakukan secara berlebihan sehingga memengaruhi kandungan unsur hara dan mikroorganisme tanah.
Ketersediaan Air	Berpotensi menurun karena perubahan daerah resapan air serta meningkatnya kebutuhan air pada aktivitas perkebunan.
Risiko Banjir	Meningkat apabila alih fungsi lahan mengurangi kemampuan tanah menyerap air, terutama pada daerah tangkapan air.
Stabilitas Lereng	Berkurang pada wilayah berbukit karena sistem perakaran tanaman yang berbeda dapat memengaruhi kekuatan tanah dalam menahan longsor.

Berdasarkan Tabel 3, pengalihan perkebunan teh menjadi perkebunan kelapa sawit memiliki berbagai potensi dampak terhadap lingkungan hidup. Dampak yang paling menonjol adalah meningkatnya risiko erosi, penurunan keanekaragaman hayati, serta perubahan fungsi hidrologi kawasan akibat

berkurangnya daerah resapan air. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa setiap rencana alih fungsi lahan harus didasarkan pada kajian lingkungan yang komprehensif melalui penyusunan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagai instrumen pencegahan kerusakan lingkungan.⁶⁷

Selain itu, perubahan penggunaan lahan menuju sistem perkebunan monokultur juga dapat mengurangi fungsi ekologis kawasan, meningkatkan emisi karbon, serta menurunkan kualitas tanah apabila pengelolaannya tidak memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun harus memastikan bahwa setiap kebijakan perencanaan pengalihan perkebunan telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.⁶⁸

3. Hambatan Sosial

Konflik antara masyarakat dan perusahaan sering terjadi akibat perubahan penggunaan lahan. (Sitorus, 2019, hlm. 110). Hambatan sosial umumnya muncul karena adanya perbedaan kepentingan antara masyarakat, perusahaan perkebunan, dan pemerintah daerah. Perubahan fungsi lahan sering menimbulkan kekhawatiran masyarakat terhadap hilangnya sumber mata pencaharian, berkurangnya kesempatan kerja, maupun perubahan kondisi

⁶⁷ Kementerian Lingkungan Hidup RI, *Pedoman AMDAL*, 2012, hlm. 15–20

⁶⁸ Global Environment Outlook 6, 2019, hlm. 118–126

sosial ekonomi di sekitar kawasan perkebunan ⁶⁹. Di samping itu, kurangnya pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan dapat memicu munculnya konflik agraria dan penolakan terhadap kebijakan pemerintah daerah. Oleh karena itu, konsultasi publik menjadi bagian penting dalam proses perencanaan agar keputusan yang dihasilkan memperoleh legitimasi dari masyarakat ⁷⁰.

4. Hambatan Ekonomi

Fluktuasi harga komoditas menjadi risiko dalam pengembangan kelapa sawit. (Martono, *Metode Penelitian Kuantitatif*, 2010, hlm. 67). Dari aspek ekonomi, pengalihan perkebunan dipengaruhi oleh fluktuasi harga komoditas kelapa sawit di pasar nasional maupun internasional. Ketidakstabilan harga tersebut dapat memengaruhi tingkat keuntungan perusahaan, pendapatan petani, serta kontribusi sektor perkebunan terhadap perekonomian daerah.⁷¹ Selain fluktuasi harga, kebutuhan investasi yang besar pada tahap awal pengembangan kelapa sawit juga menjadi kendala bagi pemerintah daerah maupun pelaku usaha.

Oleh karena itu, perencanaan ekonomi harus dilakukan secara komprehensif agar kebijakan pengalihan perkebunan benar-benar memberikan manfaat ekonomi tanpa mengabaikan aspek sosial dan lingkungan⁷². Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa hambatan dalam perencanaan pengalihan perkebunan bersifat multidimensional. Pemerintah

⁶⁹ Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, 2009, hlm. 95–101

⁷⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, 2008, hlm. 182–186

⁷¹ M. Suparmoko, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, 2013, hlm. 87–92

⁷² (Bhenyamin Hoessein, *Kebijakan Pembangunan*, 2006, hlm. 102–105)

Daerah Kabupaten Simalungun harus mampu menyelaraskan aspek regulasi, perlindungan lingkungan hidup, kepentingan masyarakat, dan pertimbangan ekonomi agar kewenangan yang dimiliki dapat dilaksanakan secara efektif serta sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.⁷³

⁷³ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, 2020, hlm. 115–118

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengalihan perkebunan teh menjadi perkebunan kelapa sawit tidak diatur dalam satu peraturan khusus, melainkan tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang saling melengkapi. UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan menjadi dasar penyelenggaraan usaha perkebunan dan mekanisme perizinan perubahan komoditas; UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan dasar kewenangan pemerintah daerah dalam sektor perkebunan sebagai urusan pemerintahan konkuren; UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mewajibkan kajian AMDAL atau izin lingkungan; serta UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria menegaskan fungsi sosial tanah. Kombinasi regulasi tersebut memberikan dasar hukum yang cukup kuat bagi pengalihan Perkebunan Teh Sidamanik menjadi kelapa sawit, sepanjang dilaksanakan dengan memenuhi persyaratan administratif, tata ruang, lingkungan, dan sosial. Sebaliknya, pengalihan tanpa kajian yang matang berpotensi bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan pembangunan berkelanjutan.
2. Kewenangan Pemkab Simalungun dalam perencanaan pengalihan perkebunan bersumber dari atribusi UU No. 23 Tahun 2014 yang

menempatkan perkebunan sebagai urusan pemerintahan konkuren, dipertegas secara sektoral oleh UU No. 39 Tahun 2014 yang tetap mempertahankan perencanaan perkebunan pada tingkat kabupaten/kota berbeda dengan sektor sumber daya alam lain seperti ESDM, kehutanan, dan kelautan yang kewenangannya banyak ditarik ke tingkat provinsi. Kewenangan ini diimplementasikan melalui RTRW Kabupaten Simalungun Tahun 2011–2031 serta mekanisme perencanaan yang terdiri atas lima tahapan: identifikasi lahan, kajian ekonomi, kajian lingkungan, konsultasi publik, dan penetapan kebijakan melalui Perda, Keputusan Kepala Daerah, RPJMD, atau RTRW, dengan berlandaskan asas legalitas, kecermatan, keterbukaan, dan kepentingan umum sesuai AUPB.

3. Pemkab Simalungun menghadapi hambatan yang bersifat multidimensional, meliputi: hambatan regulasi berupa tumpang tindih peraturan pusat dan daerah yang menimbulkan ketidakpastian hukum; hambatan lingkungan berupa potensi deforestasi, erosi, penurunan keanekaragaman hayati, penurunan kualitas tanah, berkurangnya ketersediaan air, serta meningkatnya risiko banjir dan longsor; hambatan sosial berupa potensi konflik kepentingan antara masyarakat, perusahaan, dan pemerintah daerah akibat kekhawatiran hilangnya mata pencaharian dan minimnya pelibatan masyarakat; hambatan ekonomi berupa fluktuasi harga komoditas kelapa sawit dan besarnya kebutuhan investasi pada tahap awal; serta hambatan koordinasi antarlembaga akibat status lahan HGU yang dikuasai PT Perkebunan Nusantara IV, sehingga kewenangan perencanaan daerah tidak

dapat dilaksanakan secara mutlak dan sangat bergantung pada koordinasi dengan korporasi negara maupun Kementerian BUMN.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis mengajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Kepada pemerintah pusat, khususnya Kementerian Pertanian bersama Kementerian ATR/BPN, perlu disusun regulasi teknis yang secara khusus dan komprehensif mengatur tata cara pengalihan komoditas perkebunan, sehingga ketentuan yang saat ini tersebar dalam berbagai peraturan dapat diharmonisasikan dan tidak menimbulkan multitafsir bagi pemerintah daerah maupun pelaku usaha.
2. Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun, perlu memperkuat dan mengoptimalkan pelaksanaan tahapan perencanaan pengalihan perkebunan identifikasi lahan, kajian ekonomi, kajian lingkungan melalui AMDAL, konsultasi publik, dan penetapan kebijakan secara konsisten dan terdokumentasi dalam instrumen hukum daerah seperti Perda maupun RTRW, agar kewenangan yang dimiliki dapat dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan sesuai AUPB.
3. Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun bersama PT Perkebunan Nusantara IV dan Kementerian BUMN, perlu dibangun mekanisme koordinasi lintas kelembagaan yang lebih intensif mengingat status lahan HGU yang dikuasai badan usaha milik negara, agar perencanaan daerah dapat berjalan selaras dengan kebijakan korporasi. Selain itu, perlu

ditingkatkan pengawasan terhadap dampak lingkungan serta pelibatan aktif masyarakat sekitar guna meminimalkan potensi konflik sosial dan kerusakan ekologis.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdillah, Leon Andretti, et.al. 2021. Metodologi Penelitian & Analisis Data Comprehensive. Cirebon: Insania.
- Achjar, K. A. H., Rusliyadi, M., Zaenurrosyid, A., Rumata, N. A., Nirwana, I., & Abadi, A. 2023. Metode penelitian kualitatif. Panduan praktis untuk analisis data kualitatif dan studi kasus. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.
- Adiwijaya, S., Harefa, A. T., Isnaini, S., Raehana, S., Mardikawati, B., Laksono, R. D., & Muslim, F. 2024. Buku Ajar Metode Penelitian Kualitatif. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.
- Ali, Z. 2021. Metode penelitian hukum. Sinar Grafika.
- Ashshofa, B. 2007. Metode Penelitian Hukum. Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta. Sinar Grafika.
- Bhenyamin Hoessein, 2006. Kebijakan Pembangunan.
- Boedi Harsono. 2008. Hukum Agraria Indonesia. Jakarta. Djambatan.
- Djulaeka, & Devi Rahayu. 2020. Buku Ajar. Metode Penelitian Hukum. Perpustakaan Media Scopindo.
- Efendi, Jonaedi, S. H. I., Johnny Ibrahim, S. H., & Se, M. M. 2018. Metode Penelitian Hukum. Normatif dan Empiris. Prenada Media.
- Fitrah, M. 2018. Metodologi Penelitian. Penelitian Kualitatif, Tindakan Kelas & Studi Kasus. CV Jejak (Jejak Publisher).
- Hermawan, I., & Pd, M. 2019. Metodologi Penelitian Pendidikan (Kualitatif,

- Kuantitatif dan Mixed Method). Hidayatul Quran.
- Hoessen, Bhenyamin. 2006. Kebijakan Pembanguna. Jakarta. Bumi Aksara.
- Indrawan, Rudy. 2021. Hukum Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan. Bandung.
- Indroharto. 1993. Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan.
- Jonaedi Efendi & Johnny Ibrahim, (2018) Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris, Jakarta: Prenadamedia Group.
- Kementerian Lingkungan Hidup RI. 2012. Pedoman AMDAL. Jakarta. KLH.
- Maria S.W. Sumardjono. 2008. Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2017, Penelitian Hukum, Edisi Revisi, Cetakan Ke-14, Kencana, Jakarta
- Philipus M. Hadjon. 2005. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Rachmai SH. 2020. Dasar-Dasar Hukum Lingkungan Nasional. Jakarta. Prenadamedia Group.
- Ramadhani, Rahmat. 2024. Buku Ajar Hukum Pertanahan. Medan. Umsu press
- Rahmadi, Takdir. 2018. Hukum Lingkungan di Indonesia
- Ridwan, HR. 2020. Hukum Administrasi Negara. Jakarta. Rajawali Pers.
- Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusumah, 2005. Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah.
- Rizkia, N. D., & Fardiansyah, H. 2023. Metode Penelitian Hukum (Normatif dan

Empiris). Penerbit Widina.

Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2001, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat.

Sihombing, Eka N.A.M. Cynthia Hadita. 2022. Penelitian Hukum. Malang: Setara Press.

Sitorus, Oloan. 2019. Konflik Agraria dan Reforma Agraria. Jakarta. Mitra Wacana Media.

Suparmoko. M. 2013. Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan. Yogyakarta. BPFE.

Supriadi, Refika Aditama. 2017. Hukum Perkebunan di Indonesia. Jakarta. Sinar Grafika.

Takdir Rahmadi. 2018. Hukum Lingkungan di Indonesia. Jakarta. Rajawali Pers.

Urip Santoso. 2015. Hukum Agraria. Kajian Komprehensif. Jakarta. Kencana.

Wiradi, Gunawan. 2009. Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria. Jakarta.

Yusuf Al-Qardhawi. 2001. Islam dan Lingkungan Hidup. Jakarta. Pustaka Al-Kautsar

JURNAL

Hariansah, S., Pratama, M. I. W., Zulkifli, M. A., Tribuana, R. R., & Sunggara, M. A. “Analisis Kritis Peraturan Daerah Provinsi Bangka Belitung Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penataan Usaha Perkebunan Kelapa Sawit dalam Perspektif Hukum Ekonomi Richard Posner”. Jurnal Legalitas, Vol. 2. No 2. 2024.

Komang, Triana Ayunita, et, al, “Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan”, Jurnal Konstruksi Hukum, Vol. 2. No. 1. Januari 2021.

Wahyudi. “Dampak Ekspansi Perkebunan Kelapa Sawit terhadap Lingkungan”. Jurnal Hukum Lingkungan, Vol. 5. No. 2. 2018.

Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Vol. 2 No. 1, Oktober 2017

Journal of Comprehensive Science, "Faktor Penghambat Kewenangan Pemerintah Daerah Di Bidang Kehutanan Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Masa Otonomi Daerah," 2023.

Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu, "Penerapan Prinsip Legalitas Dalam Kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

Peraturan Daerah Kabupaten Simalungun Nomor 10 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Simalungun Tahun 2011–2031