

BAB. I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi ke dalam daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Masing-masing pemerintahan daerah dalam tingkatannya berhak mengatur sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan, hal ini sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Guna melaksanakan wewenang dalam mengatur urusan pemerintahan, Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah mengamanatkan dan memerintahkan bahwa pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota diatur melalui undang-undang.

Pengaturan urusan pemerintahan daerah di Indonesia, sudah ada semenjak tahun 1945, dan telah beberapa kali mengalami perubahan sesuai perkembangan dan dinamika perpolitikan di Indonesia yakni dimulai dari terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 9 Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur pengelompokan urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum, dimana selanjutnya dalam Pasal 9 ayat (3) dan (4) ditegaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, hal ini menjadi dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam hal pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, negara telah mendeklarasikan bahwa seluruh sumber daya alam dan kekayaan alam yang ada di bumi indonesia beserta air dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .

Berlandaskan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, pemerintah telah mengatur hal terkait upaya memanfaatkan hasil hutan atau memungut hasil hutan, dimana hanya warga negara indonesia saja yang dapat memiliki hak untuk memungut hasil hutan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, namun hak memungut hasil hutan tersebut adalah hak-hak dalam kerangka hukum adat yang terkait dengan hak atas tanah, hal tersebut sebagaimana lebih lanjut diuraikan dalam penjelasan Pasal 46 tersebut.

Untuk mengatur secara khusus dan lebih luas terkait penguasaan negara atas kekayaan sumber daya alam berupa hutan beserta potensi yang ada di dalamnya,

maka pemerintah telah mengaturnya melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, dimana selanjutnya undang-undang tersebut telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Di dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, dinyatakan bahwa semua hutan diwilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara selanjutnya juga telah memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan mengurus hal-hal yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, menetapkan kawasan hutan, mengatur hubungan hukum antara orang dengan hutan dan perbuatan-perbuatan hukum dibidang kehutanan termasuk didalamnya wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan dibidang kehutanan¹.

Guna meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah, pada dasarnya pembagian kewenangan dalam pengurusan hutan dan penyelenggaraan kehutanan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilakukan melalui penyerahan sebagian kewenangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 66 Undang-Undang 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibidang kehutanan merupakan bagian dari urusan pemerintah konkuren yang termasuk dalam urusan pilihan. Sejalan dengan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

¹ Ahmad Redi, 2014, *Hukum Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 14

tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kehutanan dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi, dimana pembagian kewenangan diantara keduanya secara jelas dan rinci diatur dalam lampiran point BB. Salah satu kewenangan yang dibagikan kepada Pemerintah Provinsi dibidang kehutanan adalah Sub Urusan Pengelolaan Hutan yaitu “Pelaksanaan pemanfaatan hutan dikawasan hutan produksi dan hutan lindung, meliputi pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, pemungutan hasil hutan dan pemanfaatan jasa lingkungan kecuali pemanfaatan penyimpanan dan /atau penyerapan carbon”.

Sejalan dengan asas dan tujuan penyelenggaraan kehutanan yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 tentang Kehutanan yaitu manfaat, lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan yang bertujuan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, dilakukan salah satunya dengan pengoptimalan fungsi hutan yang ada guna mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya dan ekonomi yang berkelanjutan.

Pemanfaatan hutan dapat dilakukan pada hutan lindung dan hutan produksi. Pemanfaatan hutan pada hutan lindung (HL) berupa kegiatan pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan yang dilakukan melalui pemberian izin usaha, disamping itu juga dapat dilakukan kegiatan mengambil hasil hutan selain kayu melalui pemberian izin pemungutan, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 41 tentang Kehutanan. Pemberian izin pada hutan lindung tersebut menurut pasal Pasal 27 Undang-Undang Nomor 41 tentang Kehutanan diberikan kepada perorangan dan koperasi untuk kegiatan dalam bentuk usaha memanfaatkan

kawasan hutan dan dalam rangka melakukan pengambilan atau memungut hasil hutan bukan kayu, sementara untuk izin kegiatan usaha memanfaatkan jasa lingkungan diberikan dalam bentuk izin usaha kepada perorangan, koperasi, Badan Usaha Milik Swasta Indonesia(BUMSI), Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Pemanfaatan hutan pada hutan produksi (HP) juga dapat dilakukan berupa pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu maupun selain kayu yang diberikan melalui izin usaha, disamping itu juga dapat dilakukan kegiatan pengambilan hasil hutan kayu ataupun bukan kayu melalui izin pemungutan sebagaimana ditegaskan dalam pasal Pasal 28 ayat (1) dan (2) Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Izin usaha pemanfaatan kawasan hutan dan pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu dimaksud dapat diberikan kepada perorangan dan koperasi, sementara untuk memanfaatkan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan berupa kayu ataupun selain kayu dapat diberikan kepada perorangan, koperasi, Badan Usaha Milik Swasta Indonesia(BUMSI), Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pengaturan pemanfaatan hutan melalui mekanisme perizinan secara lebih jelas, yang menyangkut tata cara dan prosedur pemberiann izin serta mengatur hak dan kewajiban dari subjek hukum penerima izin telah diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, sebagaimana yang telah diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2008.

Berdasarkan data Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2018 yang dipublikasikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tahun 2019 bahwa luas kawasan hutan dan perairan di Indonesia adalah seluas $\pm 120.385.700$ ha, yang terdiri dari kawasan Hutan Konservasi seluas $\pm 21.887.200$ Ha, kawasan Hutan Lindung (HL) seluas $\pm 29.661.000$ Ha, kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT)) seluas $\pm 26.787.900$ Ha, kawasan Hutan Produksi Tetap (HP) seluas $\pm 29.202.000$ Ha dan Kawasan Hutan Yang Dapat Dikonversi (HPK) seluas $\pm 12.847.500$ Ha².

Kawasan Hutan Produksi, khususnya pada kawasan HPT dan HP di Indonesia yang telah diterbitkan izin sampai dengan tahun 2018 berupa Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam (IUPHHK-HA) adalah seluas $\pm 18.515.987,23$ Ha yang diterbitkan kepada 254 (dua ratus lima puluh empat) unit manajemen³, dan berupa Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI) seluas $\pm 11.439.444,85$ Ha kepada 295 (dua ratus sembilan puluh lima) unit manajemen⁴. Disamping itu pemberian Izin Usaha Jasa Lingkungan (IUPJL) yang telah diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup sampai dengan Desember 2018 adalah sebanyak 9 (sembilan) izin kepada perusahaan swasta dengan total luas ± 52.016 Ha⁵ dan dalam bentuk Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan Hutan (IUPKH) kepada 2 (dua) perusahaan swasta dengan luas ± 616 Ha⁶.

² Pusat Data dan Informasi Sekretariat Jenderal Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2019, *Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2018*, Pusat Data dan Informasi Sekretariat Jenderal Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Jakarta, hlm 20

³ *Ibid*, hlm 145

⁴ *Ibid*, hlm 146

⁵ *Ibid*, hlm 155

⁶ *Ibid*, hlm 156

Dari izin-izin pemanfaatan hutan yang telah diterbitkan oleh pemerintah tersebut, negara telah memperoleh pemasukan berupa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari sektor kehutanan berupa Iuran Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu, Provisi Sumber Daya Hutan, Dana Reboisasi, Penganti Nilai Tegakan dan Ganti Rugi Tegakan. Berdasarkan data Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2018 tersebut diatas, juga diketahui bahwa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari sektor Kehutanan yang diterima oleh negara selama tahun 2014 s/d 2018 dari perizinan yang telah diterbitkan adalah sebesar Rp. 15,49 trilyun atau rata-rata sekitar 3,098 trilyun/tahun⁷.

Sesuai kebijakan pemerintah untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintahan dan mempermudah proses perizinan berinvestasi telah diterbitkan juga Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik dimana semua perizinan-perizinan sektoral wajib diintegrasikan melalui sistem elektronik termasuk diantaranya adalah perizinan pemanfaatan hutan yang harus menyesuaikan dengan Peraturan pemerintah tersebut.

Di sektor kehutanan ketentuan yang mengatur terkait perizinan pemanfaatan hutan yang mesti diintegrasikan melalui sistem elektronik tersebut diantaranya adalah perizinan usaha jasa lingkungan pada hutan lindung, yang diatur melalui Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.22/MENHUT-II/2012 tentang Pedoman Kegiatan Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan Wisata Alam pada Hutan Lindung yang selanjutnya disebut Permen LHK P.22 Tahun 2012 dan perizinan usaha jasa lingkungan pada hutan produksi yang diatur melalui Peraturan Menteri

⁷*Ibid*, hlm174

Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.31/MenLHK/Setjen/Kum.1/2016 tentang Pedoman Kegiatan Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan Wisata Alam Pada Hutan Produksi yang selanjutnya disebut Permen LHK P.31 Tahun 2016, dimana kedua peraturan tersebut selama ini telah menjadi rujukan dalam mekanisme pemberian izin .

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan atas dasar keinginan untuk memperkuat pengelolaan hutan lestari, mendukung tugas-tugas dan fungsi Kesatuan Pengelolaan Hutan guna mencapai kemandirian, melakukan perubahan kebijakan dalam pengelolaan hutan produksi. Perubahan kebijakan tersebut dilakukan melalui konfigurasi bisnis baru pengelolaan hutan produksi lestari dengan merubah paradigma dari *timber managemen* menjadi *forest managemen*, yaitu dengan membuka ruang pelaku usaha, yang tidak hanya oleh korporasi melainkan dapat dilakukan melalui multi pihak pelaku usaha serta memberikan kesempatan kepada masyarakat sekitar hutan untuk ikut mengelola dan memanfaatkan hutan secara legal. Kebijakan tersebut diantaranya melalui penerbitan peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.49/MENLHK/SETJEN/KUM.1/9/2017 tentang Kerjasama Pemanfaatan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan⁸, yang selanjutnya dalam kajian ini disebut Permen LHK Nomor P.49 Tahun 2017.

Pengaturan kerja sama pemanfaatan hutan pada hutan lindung dapat dilakukan berupa memanfaatkan kawasan hutan, memanfaatkan jasa lingkungan dan mengambil atau memungut hasil hutan bukan kayu, sebagaimana diatur dalam pasal 6 ayat (1) Permen LHK Nomor P.49 Tahun 2017. Khusus pengaturan

⁸ *Ibid*, hlm132

pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan lindung dirinci dalam Pasal 6 ayat (3) yaitu berupa usaha :

“a. pemanfaatan aliran air; b. pemanfaatan air; c. **wisata alam**; d. perlindungan keanekaragaman hayati; e. penyelamatan dan perlindungan lingkungan; f. penyerapan dan atau penyimpan karbon; atau g. pemanfaatan panas bumi (geothermal)”.

Disamping mengatur pemanfaatan hutan melalui mekanisme kerja sama pada Hutan Lindung (HL), juga dilakukan pengaturan kerja sama pemanfaatan hutan pada Hutan Produksi (HP), hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Permen LHK Nomor P.49 Tahun 2017, yaitu kerja sama dapat dilakukan juga untuk usaha memanfaatkan kawasan hutan, memanfaatkan jasa lingkungan dan mengambil atau memungut hutan bukan kayu. Pasal 7 ayat (4) Permen LHK Nomor P.49 Tahun 2017, juga mengatur bentuk kegiatan usaha dalam memanfaatkan jasa lingkungan pada hutan produksi yakni melalui :

“a. pemanfaatan aliran air; b. pemanfaatan air; c. **wisata alam**; d. perlindungan keanekaragaman hayati; e. penyelamatan dan perlindungan lingkungan; f. penyerapan dan atau penyimpan karbon; atau g. pemanfaatan panas bumi (geothermal)”.

Pengaturan kerja sama pemanfaatan hutan yang dimaksudkan di dalam Permen LHK Nomor P.49 Tahun 2017, juga salah satunya mengatur hal yang sama dengan yang telah diatur dalam Permen Kehutanan Nomor P.22 Tahun 2012 dan Permen LHK Nomor P.31 Tahun 2016 yaitu untuk usaha pariwisata alam berupa usaha jasa wisata alam dan usaha sarana wisata alam. Hal ini telah menimbulkan dualisme dalam prosedur dan tata cara pemanfaatan hutan dimaksud sehingga ketidakpastian prosedur bagi pelaku usaha di sektor pengembangan sarana wisata alam menjadi membingungkan.

Disamping itu pengaturan yang dibuat dalam Permen LHK Nomor P.49 Tahun 2017, terdapat aturan mekanisme permohonan kerja sama yang jika diajukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik swasta Indonesia (BUMSI), maka permohonannya diajukan dan di proses di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (3) .

Pemanfaatan hutan pada hutan produksi dan hutan lindung yang diatur melalui pola kerja sama menurut Permen LHK Nomor P.49 tahun 2017, sementara menurut Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 adalah diberikan melalui pemberian izin usaha atau izin pemungutan, hal ini tidak sejalan dengan kewenangan pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan lindung dan hutan produksi yang sudah menjadi kewenangan Daerah Provinsi sebagaimana diatur dalam point ke dua Sub Urusan Kehutanan lampiran BB Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga menimbulkan ketidakpastian prosedur dan tata cara pemanfaatan hutan untuk usaha jasa lingkungan.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pemanfaatan Hutan Pola Kerja Sama Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Dalam Perspektif Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah ”** .

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan kondisi dan permasalahan diatas terdapat beberapa rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pemanfaatan hutan dengan pola kerja sama pada Kesatuan Pengelolaan Hutan di Indonesia dalam Perspektif Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ?.
2. Bagaimanakah kedudukan hukum Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Kerja Sama Pemanfaatan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan dalam Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah?.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah untuk membahas dan menjawab permasalahan yang ada dalam rumusan masalah diatas , yaitu :

1. Untuk menganalisis pemanfaatan hutan dengan pola kerja sama pada Kesatuan Pengelolaan Hutan di Indonesia dalam Perspektif Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah.
2. Untuk menganalisis kedudukan hukum Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Kerja Sama Pemanfaatan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan dalam Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah .

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan beberapa manfaat yang bisa diperoleh, diantaranya :

1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah keilmuan penulis dibidang Hukum Administrasi Negara dalam memahami dan mengetahui sistem serta tujuan pemanfaatan hutan melalui pola kerja sama pada Kesatuan Pengelolaan Hutan di Indonesia dan untuk memahami kedudukan hukum peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Kerja Sama Pemanfaatan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan dari persepektif hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Penelitian ini juga dapat dijadikan referensi atau koleksi tambahan baik untuk perpustakaan kampus Pasca Sarjana Universitas Bung Hatta maupun perpustakaan umum serta menambah wawasan mahasiswa dan akademisi lainnya di bidang Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan masukan dan koreksian bagi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan terhadap pola Pemanfaatan Hutan yang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku berdasarkan kewenangan yang dimiliki dalam hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah .
- b. Memberikan masukan bagi instansi kehutanan di Provinsi untuk dapat membuat produk hukum daerah sebagai payung hukum terkait Pemanfaatan hutan di Kesatuan Pengelolaan Hutan yang sesuai dengan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Memberikan masukan bagi peneliti berikutnya untuk meneliti lebih lanjut terkait kedudukan hukum dari perjanjian kerjasama pemanfaatan hutan

yang telah dibuat berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup tentang Kerjasama Pemanfaatan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Dalam setiap penelitian harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, oleh karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisa dan kontruksi data. Fungsi teori dalam penelitian tesis ini adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati. Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif, maka kerangka teori ini diarahkan secara khas ilmu hukum untuk menjawab permasalahan yang telah diangkat sebelumnya. Adapun kerangka teoritis yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1.1. Teori Kewenangan

Di dalam negara hukum, pemerintahan dilaksanakan berdasarkan atas hukum atau peraturan hukum umum yang dibuat oleh badan pembuat undang-undang, hal ini merupakan asas dalam hukum administrasi yang disebut asas legalitas⁹. Menurut Josep N Andreas dalam A'an Efendi dan Fredi Poernomo menyatakan bahwa kejelasan hukum, hukum yang bisa diketahui dan hukum yang tidak berlaku surut merupakan syarat dari asas legalitas dan asas ini didalam pemerintahan mengharuskan agar setiap tindakan pemerintah harus sesuai dengan aturan yang berlaku yang

⁹ A'an Efendi dan Freddy P, 2017, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 58

mengedepankan prinsip kewajaran dan tidak berbuat sewenang-wenang¹⁰

Philipus M.Hadjon dalam A'an Efendi dan Fredi P. menyebutkan bahwa setiap tindakan harus berdasarkan pada kewenangan yang sah, dimana kewenangan itu diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat¹¹.

Tindakan pemerintahan adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan pemerintah sebagai alat perlengkapan pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan¹². Menurut Philipus M. Hadjon dalam Yudhi Setiawan dkk, fungsi pemerintahan terdiri atas berbagai macam tindakan-tindakan seperti keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan perdata dan tindakan-tindakan nyata, disamping itu fungsi pemerintahan juga dalam fungsi pengaturan, fungsi pelayanan dan fungsi pemberdayaan¹³.

Kekuasaan yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan beserta penyelenggara negara yang bertindak dilingkup hukum publik disebut dengan kewenangan, sementara hak yang dipunyai oleh Badan dan atau pejabat pemerintahan dan penyelenggara negara lainnya dalam membuat keputusan atau tindakan disebut dengan wewenang¹⁴.

Yudhi Setiawan dkk menyebutkan tindakan pemerintahan harus didasarkan pada norma wewenang, karena norma wewenang menjadi dasar keabsahan tindak pemerintahan. Wewenang yang diperoleh dari peraturan

¹⁰ *Ibid*

¹¹ *Ibid*, hlm 110

¹² Setiawan Y, Hadiatmodjo BD, dan Ropii I, 2017 *Hukum Administrasi Pemerintahan (Teori dan Praktek)*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Depok, hlm. 87

¹³ *Ibid*, hlm 88

¹⁴ *Ibid*, hlm 97

perundang-undangan merupakan legalitas formal, artinya yang memberikan legitimasi terhadap tindak pemerintahan sehingga substansi dari asas legalitas adalah wewenang yang berasal dari¹⁵ :

1. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan kepada Badan dan/ atau Pejabat Pemerintah oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Delegasi, yaitu pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.
3. Mandat, yaitu pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat.

1.2. Teori Hierarki Perundang-Undangan

Teori hierarki diperkenalkan oleh Hans Kelsen sebagai teori sistem hukum. Sistem hukum menurut Hans Kelsen merupakan sistem anak tangga yang bertingkat atau berjenjang, teori ini dikenal juga dengan *stufentheorie*. Teori ini memperlihatkan dimana hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma lainnya dapat dikatakan juga memiliki hubungan super-ordinasi dan sub-ordinasi yaitu norma yang lebih tinggi menentukan pembentukan norma yang lebih rendah atau norma yang

¹⁵ *Ibid*, hlm 99

lebih rendah menjadi acuan bagi pembentukan norma yang lebih rendahnya lagi atau sebaliknya pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang norma yang lebih tinggi itu pembentukannya ditentukan oleh norma lebih tinggi lagi dan diakhiri sampai pada norma dasar tertinggi (*grundnorm*) yang bentuknya abstrak¹⁶.

Stufentheory dalam norma hukum dan rantai validitas membentuk suatu piramida dari atas kebawah dan teori ini dikembangkan selanjutnya oleh Hans Nawiasky yang memperkenalkan teorinya dengan sebutan “*theory von stufenubau der rectxordnung*”. Menurut Hans Nawisky dalam Maria Farida I. S. berpendapat bahwa¹⁷ :

“selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok yang susunan kelompoknya terdiri dari *Staatsfundamentalnorm* (Norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar /Pokok Negara), *Formell Gesetz* (Undang-undang formal) dan *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan aturan Otonom)”.

Sistem norma hukum Indonesia menurut Maria Farida Indrati S. merupakan cerminan kedua sistem norma antara teori jenjang norma atau *stufentheorie* dari Hans Kalsen dengan teori jenjang norma hukum atau *theory von stufenubau der rectxordnung* dari Hans Nawiasky, dimana sistem norma hukum Indonesia berjenjang-jenjang dan berkelompok-kelompok yaitu¹⁸ :

1. Pancasila sebagai norma dasar atau Norma Fundamental Negara

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, dan Safa'at M. Ali, 2006, *Theory Hans Kelsen tentang Hukum*, Cet I Sekretaris Jenderal &Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, , hlm .110

¹⁷ Maria Farida I.S, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar Dasar dan Pembentukannya* , Kanisius, Yoyakarta, hlm 27

¹⁸*Ibid*, hlm 39

(*staatsfundamentalnorm*).

2. Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 sebagai aturan dasar negara atau Aturan Pokok Negara (*verfassungnorm*)
3. Ketetapan MPR (*Grundegesetznorm*) merupakan Aturan Pokok Negara
4. Undang-Undang (*Gesetznorm*)
5. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome satzung*)

Berkaitan dengan teori penjenjangan hukum dalam sistem hukum yang ada serta merujuk pada norma dasar (*grundnorm*), maka setiap hukum dalam suatu negara haruslah berasal dari suatu hukum dasar, dimana mengukur dan menilai kepatuhannya dengan hukum dasar menurut Munir Fuady dapat dilihat dari beberapa kaidah-kaidah hukum diantaranya ¹⁹ :

1. Norma hukum yang dibuat berasal dari norma hukum yang lebih tinggi atau disebut kaidah derogasi.
2. Norma hukum yang satu dengan norma hukum lainnya mestilah adanya harmonisasi, sinkron, dan terintegrasi dan tidak saling bertentangan atau tidak boleh ada kontradiksi atau disebut kaidah nonkontradiksi.
3. Norma hukum yang ada ditingkat bawah adalah bagian dari norma hukum di atasnya yang ditarik berdasarkan prinsip deduksi praktikal atau disebut kaidah derivatif.
4. Semua norma hukum yg berlaku adalah sebuah sistem secara

¹⁹ Fuady Munir, 2013, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm 142

keseluruhan dimana sistem hukum yang paling bawah merupakan sub sistem norma hukum di atasnya atau disebut juga kaidah sistem.

5. Norma hukum yang lebih rendah mengatur hal-hal khusus dari norma hukum yang lebih tinggi atau sebaliknya norma hukum yang lebih tinggi bersifat umum bagi norma hukum dibawahnya yang disebut juga kaidah generalisasi.
6. Norma hukum yang lebih rendah merupakan reduksi dari norma hukum yang lebih tinggi atau disebut kaidah reduksi.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pentingnya sistem hierarki karena di dalam hukum dikenal adanya 3 (tiga) asas atau prinsip hukum sangat penting yaitu : ”(a) asas *lex superior derogate legi inferior* (hukum yang lebih tinggi mengabaikan hukum yang lebih rendah), (b) asas *lex specialis derogate legi generali* (hukum yang khusus mengabaikan berlakunya hukum yang bersifat umum), dan (c) asas *lex posterior derogate legi priori* (hukum yang terbit kemudian mengabaikan hukum yang berlaku sebelumnya)”²⁰.

2. Kerangka Konseptual

2.1. Pengertian Hutan dan Kawasan Hutan

Hutan (*forest*) menurut *Black Law Dictionary* yang dikutip oleh Suriansyah Murhaini adalah suatu daerah tertentu yang tanahnya ditumbuhi pepohonan tempat hidup segala jenis binatang²¹. *Food Agriculture Organisation* (FAO) menyebutkan defenisi hutan sebagaimana dikutip oleh Triyono Puspitojati adalah “lahan yang luasnya minimal 0,5 ha dan

²⁰ Jimly Asshiddiqie, 2020, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm 2

²¹ Suriansyah Murhaini, 2012, *Hukum Kehutanan (Penegakan Hukum terhadap Kejahatan dibidang Kehutanan)*, LaksBang Grafika, Yogyakarta, hlm 9.

ditumbuhi oleh pepohonan dengan persentasi penutupan tajuk minimal 10% yang pada usia dewasa mencapai tinggi minimal 5 meter”²².

Dengler di dalam Fransisco Norman Jean Tangkere, mendefenisikan hutan sebagai berikut²³ :

“kumpulan dari pohon-pohon yang tumbuh pada wilayah yang cukup luas, sehingga suhu, kelembaban, cahaya, angin dan sebagainya tidak lagi mempengaruhi lingkungannya akan tetapi dipengaruhi oleh tumbuh-tumbuhan /pohon baru asalkan tumbuh pada tempat yang cukup luas dan pertumbuhannya cukup rapat”

Menurut Undang Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, yang dimaksud dengan hutan adalah :

“suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan” .

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Pemberantasan dan Perusakan Hutan, defenisi hutan sedikit berbeda, dimana yang dimaksud dengan hutan adalah :

“suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam **komunitas** alam lingkungannya yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dan yang lainnya”.

Pemerintah juga telah mendefenisikan kawasan hutan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 huruf c Undang Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, yaitu kawasan hutan adalah “wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan

²²Triyono Puspitojati, 2011, “Persoalan Defenisi Hutan dan Hasil Hutan Dalam Hubungannya Dengan Pengembangan HHBK Melalui Tanaman”,*Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Volume 8, No.3 (2011), hlm 214

²³ Fransisco Norman Jean Tangkere, 2016, “Kajian Yuridis terhadap Satus Hukum kawasan Hutan Berdasarkan Mahkamah Konstitusi”, *Lex Administratum*, Vol.IV, No.2 Februari 2016, hlm 61,

keberadaannya sebagai hutan tetap”. Namun pasca Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011, prasa “...ditunjuk dan atau...” tersebut dalam defenisi kawasan hutan telah dihapus, sehingga selanjutnya defenisi kawasan hutan diubah menjadi “wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Pemberantasan dan Perusakan Hutan, juga telah membakukan defenisi kawasan hutan yaitu “wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”.

2.2. Pengertian dan Prinsip Pemanfaatan Hutan

Pemanfaatan hutan merupakan bagian dari rangkaian kegiatan pengelolaan hutan dalam sistem pengurusan hutan secara nasional yang bertujuan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya serta serbaguna dan lestari untuk kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Manfaat dari hutan secara optimal akan dapat dirasakan oleh masyarakat apabila di dalam melakukan pengelolaan hutan dapat mewujudkan hutan yang berkualitas tinggi dari segi fungsinya dan berkelanjutan baik untuk masa sekarang maupun masa yang akan datang.

Pemanfaatan hutan menurut Pasal 1 angka (4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, yang dalam penelitian ini selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2007 adalah :

“kegiatan untuk memanfaatkan kawasan hutan, memanfaatkan jasa lingkungan, memanfaatkan hasil hutan kayu dan bukan kayu serta memungut hasil hutan kayu dan bukan kayu secara optimal dan adil untuk kesejahteraan masyarakat dengan tetap menjaga kelestariannya”.

Pemanfaatan hutan dapat dilaksanakan pada seluruh kawasan hutan lindung, hutan produksi dan hutan konservasi kecuali pada cagar alam, zona rimba dan zona inti dalam kawasan taman nasional, hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007.

Prinsip dalam melaksanakan kegiatan pemanfaatan hutan berupa memanfaatkan kawasan hutan, memanfaatkan jasa lingkungan, memanfaatkan hasil hutan kayu dan bukan kayu serta pemungut hasil hutan kayu dan bukan kayu adalah **“wajib disertai dengan izin pemanfaatan hutan”** hal ini sebagaimana juga ditegaskan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007.

2.3. Pengertian dan Pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan

Defenisi Kesatuan Pengelolaan Hutan atau disingkat dengan KPH sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 adalah : “wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya yang dapat dikelola secara efisien dan lestari”.

Pembentukan wilayah pengelolaan hutan ditingkat provinsi dan kabupaten/kota sampai pada tingkat unit pengelolaan merupakan amanat Undang-Undang Kehutanan dalam rangka mewujudkan manajemen hutan yang mencakup kegiatan tata hutan, penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan, rehabilitasi hutan, perlindungan hutan dan konservasi alam. Kesatuan Pengelolaan Hutan meliputi kesatuan pengelolaan hutan konservasi, kesatuan pengelolaan hutan lindung dan kesatuan pengelolaan hutan produksi.

Guna melaksanakan fungsi pengelolaan hutan dan memisahkannya dengan fungsi administrasi pengurusan hutan, pemerintah mengatur penetapan organisasi KPH yang dilakukan sesuai kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, diantaranya penetapan organisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung atau KPHL dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi atau KPHP lintas Kabupaten/Kota menjadi kewenangannya Pemerintah Provinsi untuk membentuknya sementara KPHL dan KPHP yang berada di wilayah Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penetapannya.

Akan tetapi sesuai dengan Lampiran BB point 2 Sub Urusan pengelolaan Hutan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan hutan tidak ada lagi selain dari kewenangan dalam hal pengelolaan Taman Hutan Raya, sehingga pembentukan organisasi KPH pada hutan lindung dan hutan produksi dilakukan oleh Pemerintah Provinsi.

Unit-unit organisasi KPH dipimpin oleh seorang Kepala KPH, dimana secara normatifnya menurut Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 mendefinisikan Kepala KPH adalah “pemimpin, pemegang kewenangan dan penanggungjawab pengelolaan hutan dalam wilayah yang dikelolanya”.

2.4. Pengertian Kerja Sama

Kerja sama menurut Abdulsyani merupakan bentuk dari proses sosial, yang mempunyai aktivitas tertentu yang bertujuan guna mencapai tujuan bersama melalui upaya saling mendukung aktivitas masing-masing²⁴. Kerja sama juga diartikan sebagai kegiatan yang di lakukan secara bersama-sama dari berbagai pihak untuk mencapai tujuan bersama²⁵.

Ditinjau dari hukum islam kerja sama disebut dengan istilah “*syirkah* atau *syarikah*” yang berarti bentuk perseroan dalam islam dimana pelaksanaannya menggunakan adanya prinsip kemitraan dan adanya pembagian hasil terhadap usaha²⁶. Menurut Hasbi Ash-Shidiedie sebagaimana dikutip oleh Deni Setiawan defenisi *Syirkah* atau kerja sama adalah suatu **perjanjian** yang berlaku antara dua orang atau lebih di dalam berusaha dengan berbagi hasil dari usaha yang dilakukan, selanjutnya Deni Setiawan juga menyimpulkan bahwa kerja sama atau *syirkah* adalah kegiatan dua orang atau lebih dalam berusaha yang masing-masing menerima keuntungan dan sama sama menanggung resiko jika terjadi kerugian²⁷.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan kerja sama adalah kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa orang (lembaga dan pemerintah) untuk mencapai tujuan bersama²⁸.

²⁴ Abdulsyani, 1994, *Sosiologi Skematika, Teori, dan Terapan*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 156.

²⁵ W.J.S. Purwadarminta, 1985, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 492

²⁶ Deny Setiawan, 2013, “Kerja Sama (Syirkah) Dalam Ekonomi Islam”, *Jurnal Ekonomi*, Volume 21, Nomor 3 September, hlm 1

²⁷ *Ibid*, hlm 3

²⁸ Departemen Kebudayaan dan Pendidikan, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi ke-3, Cetakan ke-3, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 753

Kerja Sama yang dimaksud dalam Pasal 1 angka ke 16 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.49/MENLHK/SETJEN/KUM.1/9/2017 tentang Kerja Sama Pemanfaatan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan adalah :

“Kesepakatan pada KPH dengan BUMN, BUMD, BUMSI, BUMDes, UMKM, Koperasi, masyarakat setempat atau perorangan mengenai pemanfaatan hutan pada KPHL atau KPHP yang dibuat secara tertulis”.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 yang mengatur tentang Kerja Sama Daerah, definisi kerja sama tidak didefinisikan secara tunggal tetapi dalam konteks Kerja Sama Daerah, dimana yang dimaksud Kerja Sama Daerah adalah :

“usaha bersama yang dilakukan antara satu daerah dengan daerah lain dan pihak ketiga, antara daerah dan lembaga guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat dengan prinsip saling menguntungkan”.

2.5. Pengertian Kewenangan

Menurut Prajudi Admosudirjo di dalam A’An Efendi dan Freddy P, menyebutkan bahwa kewenangan lebih luas dari pada wewenang, dimana wewenang merupakan kekuasaan guna melakukan suatu tindakan hukum publik, sementara yang dimaksud kewenangan adalah²⁹ :

“kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif atau yang diberi oleh undang-undang, atau diberi kekuasaan eksekutif dan administratif”.

Menurut H.D. Stout dalam Abdul Rauf Alaudin Said mendefinisikan wewenang adalah “pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang merupakan semua aturan-aturan yang berkenaan dengan

²⁹ A’an Efendi dan Freddy P, *op cit*, hlm 111

perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”³⁰.

Undang Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014 juga membedakan definisi antara kewenangan dengan wewenangan, yaitu sebagai berikut :

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggaraan negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggaraan negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.

2.6. Pengertian Pemerintah Pusat dan Daerah

Pemerintah secara etimologinya berasal dari kata perintah, yang menurut Supami Pamuji dalam Suharizal dan Muslim Chaniago berarti “Menyuruh melakukan suatu pekerjaan”, sementara pemerintah dalam bahasa Inggris disebut *Government* yang diartikan sebagai pemerintah atau pemerintahan³¹.

Government menurut Samuel Edward Finer dalam Suharizal dan Muslim Chaniago adalah pelayan publik atau *public servan* yang memiliki 3 makna yaitu³²: “(a) Menunjukkan pada kegiatan mengawasi pihak lain, (b) Menunjukkan pada masalah-masalah negara dalam proses dijumpai, dan (c) Menunjukkan cara atau sistem masyarakat tertentu diperintah”.

Para ahli ada yang menyamakan pengertian Pemerintah dengan pemerintahan dan dengan administrasi negara, diantaranya menurut Soehino

³⁰ Abdul Rauf Alaudin Said, 2015, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, No.4 Oktober- Desember 2015, hlm 580

³¹ Suharizal dan Muslim Chaniago, 2017, *Hukum Pemerintah Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm 30

³² *Ibid*, hlm 31

sebagaimana disebutkan oleh Suharizal dan Muslim Chaniago bahwa pemerintahan atau administrasi negara mempunyai dua defenisi yakni dalam arti luas merupakan semua alat kelengkapan negara yang memiliki kekuasaan termasuk didalamnya lembaga pembuat undang-undang, raja dan lembaga yudisial atau peradilan, serta dalam arti sempit yaitu raja atau presiden³³.

Suharizal dan Muslim Chaniago berdasarkan pendapat dari Philipus M. Hadjon menyimpulkan bahwa “pemerintah adalah segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan”³⁴.

Pasal 1 angka 1, angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan batasan pengertian antara Pemerintahan Daerah, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu sebagai berikut :

“Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

³³ *Ibid*, hlm 38

³⁴ *Ibid*

F. Metoda Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang akan mengkaji taraf sinkronisasi hukum secara vertikal atau menurut hierarkinya. Penelitian ini menggunakan metoda kualitatif yang bersifat deskriptif yaitu penelitian dengan mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian³⁵ dan dalam bentuk preskriptif (pernyataan tentang hukumnya/*the statemen of law*) yaitu melalui prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatif yang mengacu pada norma-norma dan asas-asas hukum. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue aproach*) dan metoda pendekatan konseptual (*conceptual aproach*).

2. Sumber Data

Sumber data bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah yang bersumber dari studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum lainnya.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu semua bahan/materi hukum yang mempunyai kedudukan mengikat secara yuridis yang terdiri dari semua peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang ditetapkan oleh lembaga pemerintah atau cabang

³⁵ Zainudin A, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika Jakarta, hlm, 105

kekuasaan pemerintahan³⁶.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa peraturan perundang-undangan dibidang kehutanan yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 jo Peraturan Pemerintah No 3 tahun 2008 dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.49/Menlhk/Setjen.Kum.I/9/2017 serta Undang-undang dibidang hukum administrasi yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam arti luas adalah bahan hukum yang tidak termasuk ke dalam bahan hukum primer. Dalam arti sempit bahan hukum sekunder adalah berupa bahan atau materi yang menjelaskan mengenai permasalahan dari bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku hukum yang berisi ajaran atau doktrin, tulisan ilmiah hukum atau terbitan berkala berupa artikel-artikel tentang ulasan hukum, kamus hukum atau ensiklopedia hukum serta segala karya ilmiah hukum yang tidak dipublikasikan atau yang dimuat di koran atau majalah populer terkait dengan objek penelitian³⁷.

c. Bahan Hukum Lainnya,

Menurut I Made Pasek Diantha, bahan-bahan hukum yang berasal dari situs-situs internet yang layak, dapat digunakan sebagai penunjang diantara

³⁶ I Made Pasek D, 2019, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Prenadamedia Grup, Jakarta Timur, hlm142

³⁷ *Ibid*, hlm 145

yang diterbitkan oleh lembaga resmi negara, lembaga PBB baik oleh badan- badan utamanya maupun badan-badan khusus, oleh perguruan tinggi terutama pada situs penerbitan berkala jurnal hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data atau bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dilakukan dengan sistem bola salju, dimana untuk bahan hukum primer dilakukan dengan mencari dan menginventarisir terus secara menggelinding dari aturan tertinggi sampai aturan terendah dengan berpedoman pada hierarki peraturan perundang-undangan, sementara pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan pencarian tidak menurut hierarki peraturan perundang-undangan melainkan dilakukan dengan mendasarkan pada konsep-konsep hukum yang diperlukan dalam setiap Bab dan pencarian dilakukan sampai pada titik jenuh dimana dianggap bahan hukumnya sudah mencukupi dengan memasukan juga ke dalam daftar pustaka atas sumber bahan hukum yang diperoleh³⁸.

4. Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang telah diperoleh dilakukan analisis untuk memperoleh jawaban atas permasalahan dengan argumentasi hukum akhir. Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, menurut hukum I Made Pasek Diantha dapat dilakukan melalui 4 (empat) langkah yaitu³⁹ :

³⁸ *Ibid*, hlm 151

³⁹ *Ibid*, hal 152

- a. Teknik Deskriptif, dilakukan terhadap bahan hukum primer, dimana bahan yang diperoleh dilakukan analisis dengan memaparkan apa adanya kondisi hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang dengan mengambil ayat-ayat atau pasal-pasal dalam perundang-undangan terkait apa adanya tanpa diberi komentar yang bersifat solutif.
- b. Teknik Komparatif, dilakukan guna menganalisis bahan hukum sekunder yang berasal dari buku-buku yang berisikan pendapat-pendapat sarjana hukum berkompeten, dimana pendapat-pendapat hukum tersebut juga berisikan konsep, definisi, teori dan lainnya diperbandingan satu sama lain dengan diidentifikasi sampai jumlah yang dianggap cukup dapat memberikan pemahaman terhadap masalah.
- c. Teknik Evaluatif, merupakan evaluasi kondisi hukum yang dilakukan setelah melalui deskripsi dan komparasi. Evaluasi ini dilakukan dengan cara penafsiran diantaranya melalui penafsiran gramatikal (mencari arti kata kata yg telah tertuang dalam undang-undang atau berdasarkan kaidah hukum dinyatakan), penafsiran literal/*lettelijk* (menafsirkan secara harfiah atau memfokuskan pada arti atau makna kata), penafsiran sistematikal (menafsirkan pasal undang-undang dengan menghubungkan dengan pasal lainnya dalam satu undang-undang atau dengan undang-undang lainnya), dan penafsiran teleologikal (mencari maksud dan tujuan dibuatnya suatu Peraturan Perundang -undangan).
- d. Teknik Argumentatif, merupakan tahapan akhir penelitian untuk mengemukakan pendapat sendiri terhadap hasil penelitian melalui argumentasi hukum dan rekomendasi.