

**SINKRONISASI PENGATURAN KEWENANGAN
PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PENYELENGGARAAN KEHUTANAN DI DAERAH
(Studi Penerapan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
tentang Pemerintahan Daerah *Juncto*
Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan)**

TESIS



**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh
Gelar Magister Hukum (M.H.)**

**IMAM KOMARODIN
02012681519027**

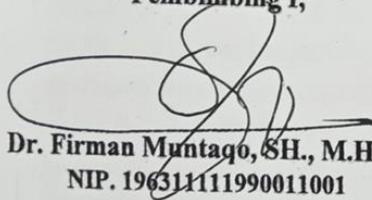
**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SRIWIJAYA
PALEMBANG
2020**

**SINKRONISASI PENGATURAN KEWENANGAN
PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PENYELENGGARAAN KEHUTANAN DI DAERAH
(Studi Penerapan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
tentang Pemerintahan Daerah *Juncto*
Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan)**

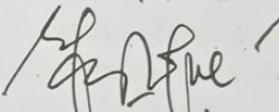
**IMAM KOMARODIN
02012681519027**

**Telah Disetujui untuk Mengikuti Ujian Tesis
Palembang, 28 Juli 2020**

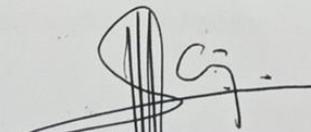
Pembimbing I,


**Dr. Firman Muntago, S.H., M.Hum.
NIP. 196311111990011001**

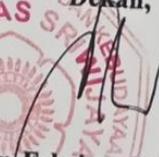
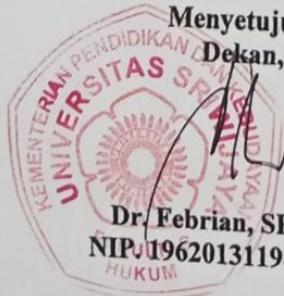
Pembimbing II,


**Dr. Suci Flambonita, S.H., M.H.
NIP. 197907182009122001**

**Mengetahui :
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum,**


**Dr. Hj. Nasariana, S.H., M.Hum.
NIP. 196509181991022001**

**Menyetujui :
Dekan,**



**Dr. Febrian, S.H., M.S.
NIP. 196201311989031001**

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Imam Komarodin
NIM : 02012681519027
Program Studi : Magister Hukum
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis ilmiah saya dalam bentuk tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Magister Hukum (M.H.), baik di Universitas Sriwijaya maupun di Perguruan Tinggi lain;
2. Karya tulis ilmiah ini adalah murni gagasan, pemikiran, rumusan, dan penelitian saya sendiri dan mendapat bimbingan dari Dosen Pembimbing Tesis;
3. Dalam karya tulis ilmiah ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama penulis dan judul buku/dokumen aslinya yang dicantumkan dalam catatan kaki (*footnote*) dan daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya. Apabila di kemudian hari terdapat ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar akademik dan/atau predikat yang telah saya peroleh berdasarkan karya tulis ilmiah ini, serta sanksi lainnya yang sesuai dengan norma-norma yang berlaku.

Palembang, Juli 2020

Yang membuat pernyataan,



Imam Komarodin

MOTTO :

“Tiada sabar dan kerja keras tanpa hasil.”

(Imam Komarodin)

TESIS INI KUPERSEMBAHKAN UNTUK :

Kedua orang tuaku tercinta | Istri dan Anak-Anakku tersayang | Keluarga besarku tersayang | Pembimbing yang kubanggakan | Sahabat-sahabatku | Almamater yang kubanggakan

UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah Wa Syukurillah, tak hentinya peneliti panjatkan ke hadirat Allah SWT, atas berkat, rahmat, dan karunia yang senantiasa dilimpahkan kepada peneliti khususnya dalam menyelesaikan penelitian tesis ini. Shalawat serta salam juga tercurahkan kepada Rasulullah SAW, sebagai suri tauladan bagi umat seluruh masa. Pada kesempatan ini, peneliti mengucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada para pihak yang telah menjadi bagian terpenting bagi proses pembelajaran peneliti dalam menempuh pendidikan di Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, mereka diantaranya :

1. Prof. Dr. Ir. Anis Saggaf M.SCE., selaku Rektor Universitas Sriwijaya;
2. Dr. Febrian, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
3. Dr. Mada Apriandi Zuhir, S.H., MCL., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
4. Dr. Firman Muntaqo, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
5. Dr. Mursal S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
6. Dr. Hj. Nashriana, S.H., M. Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
7. Dr. Firman Muntaqo, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing Tesis 1 (satu) yang selalu memberikan motivasi dan arahan kepada peneliti, serta masukan dan bimbingan dalam menyelesaikan tesis ini;
8. Dr. Suci Flambonita, S.H., M.H., selaku Pembimbing Tesis 2 (dua) yang dengan tekunnya memberi arahan dan mengkoreksi tesis yang telah diajukan;

9. Para Dosen (Tenaga Pengajar) yang tidak dapat peneliti sebutkan satu-persatu. Terima kasih atas ilmu yang telah diberikan selama peneliti menempuh pendidikan di Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
10. Para Staff Tata Usaha dan Staff Bagian Perpustakaan, dan lainnya yang tidak dapat peneliti sebutkan satu-persatu. Terima kasih banyak atas bantuan dan kemudahan yang telah diberikan selama ini;

Palembang, Juli 2020
Peneliti,

Imam Komarodin

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas nikmat, rahmat, karunia, dan perlindungan-Nya yang telah diberikan kepada peneliti untuk menyelesaikan penelitian tesis ini. Tesis berjudul “Sinkronisasi Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Kehutanan di Daerah (Studi Penerapan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *Juncto* Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan”, diteliti dengan tujuan untuk memberikan sumbangsih pemikiran dan pengetahuan kepada para pembaca terkait dengan isu hukum yang dibahas.

Peneliti menyadari masih banyak kekurangan dalam penelitian tesis ini, baik dalam pemaparan materi, substansi, maupun tata cara penelitiannya. Oleh karena itu kritik dan saran dari semua pihak amatlah peneliti harapkan demi perbaikan kedepannya. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pembaca dalam memperkaya khasanah ilmu pengetahuan.

Palembang, Juli 2020

Peneliti

ABSTRAK

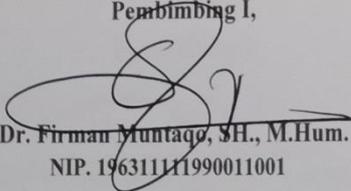
Penelitian tesis ini membahas tentang sinkronisasi kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah (Studi Penerapan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah) *Juncto* Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan)).

Penelitian ini normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, sejarah, filsafat hukum, dan perbandingan. Teknik pengumpulan bahan penelitian melalui studi kepustakaan, dianalisis secara preskriptif, dengan teknik penarikan kesimpulan deduktif dan induktif.

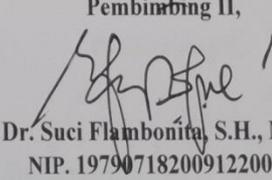
Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah terjadi dualisme norma dikarenakan ketentuan Pasal 66 ayat (1) UU Kehutanan menyatakan Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah terhadap penyelenggaraan kehutanan dalam rangka pengembangan otonomi daerah, sedangkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemerintahan Daerah merumuskan bahwa kewenangan penyelenggaraan hutan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota hanya berwenang mengelola Taman Hutan Raya. Dampak terhadap perbedaan tersebut adalah : terhadap struktur kelembagaan, Gubernur, Bupati/Walikota harus berkoordinasi dengan DPRD dan kementerian/lembaga terkait yang membidangi urusan pemerintahan konkuren meliputi bidang kehutanan, dan melaporkan pelaksanaannya kepada Menteri Dalam Negeri; terhadap hubungan antara Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Provinsi, apabila tidak cermat dan tidak memperhatikan asas keadilan dan pemerataan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya kehutanan yang secara kewilayahan pada umumnya berada pada wilayah kabupaten/kota, bukan provinsi, maka berpotensi timbulnya sentimen kedaerahan dan konflik kepentingan; dan terhadap peraturan perundang-undangan, adalah terdapat dilema pemerintah mana yang berwenang dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah, mana yang *specialis* mana yang *generalis*. Sinkronisasi dilakukan dengan dua cara, *pertama*, sinkronisasi vertikal melalui permohonan *judicial review* Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah terhadap Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. *Kedua*, sinkronisasi horizontal antara ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 15 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah.

Kata Kunci : Sinkronisasi, Kewenangan, Pemerintah, Pemerintahan Daerah, Kehutanan

Pembimbing I,

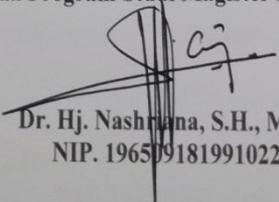

Dr. Firman Muntaga, S.H., M.Hum.
NIP. 196311111990011001

Pembimbing II,


Dr. Suci Flambonita, S.H., M.H.
NIP. 197907182009122001

Mengetahui :

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum,


Dr. Hj. Nashriana, S.H., M.Hum.
NIP. 196509181991022001

ABSTRACT

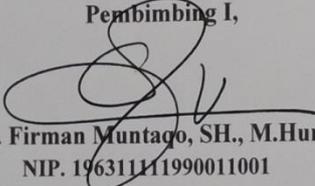
This thesis discusses the synchronization of the authority of the Government and Regional Governments in implementing forestry in the regions (Study on the Implementation of Article 14 of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government (Regional Government Law) in conjunction with Article 66 of Law Number 41 of 1999 concerning Forestry (Forestry Law)).

This research is normative, using statutory, conceptual, historical, legal philosophy and comparative approaches. The technique of collecting research materials through library research, analyzed prescriptively, with deductive and inductive conclusion techniques.

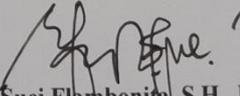
The results show that in regulating the authority of the Regional Government in implementing forestry in the regions, there is a dualism of norms because the provisions of Article 66 paragraph (1) of the Forestry Law state that the Government gives up part of the authority to the Regional Government over the implementation of forestry in the context of developing regional autonomy, while the provisions of Article 14 paragraph (1) and paragraph (2) of the Regional Government Law stipulates that the authority to administer forests falls under the authority of the Government and Provincial Regional Governments, while the District/City (Regional) Governments are only authorized to manage Grand Forest Parks. The impact of these differences are : on the institutional structure, the Governor, Regent/Mayor must coordinate with the DPRD and related ministries/institutions in charge of concurrent government affairs covering the forestry sector, and report their implementation to the Minister of Home Affairs; Regarding the relationship between the Regency Government and the Provincial Government, if they are not careful and do not pay attention to the principles of justice and equity in the management and utilization of forestry resources which are regionally located in regencies/municipalities, not provinces, then there is potential for excessive regional sentiment to occur of conflict of interest; and with regard to statutory regulations, there is a basic dilemma of statutory regulations as a reference for which government has the authority to administer forestry in the regions, which are specialists and which are generalists. Synchronization is carried out in two ways, first, vertical synchronization through a request for a judicial review of Article 14 of the Regional Government Law against Article 18 paragraph (2) of the 1945 Constitution. Second, horizontal synchronization between the provisions of Article 14 paragraph (1) and Article 15 paragraph (2) of the Government Law Regions.

Keywords : Synchronization, Authority, Government, Regional Government, Forestry

Pembimbing I,

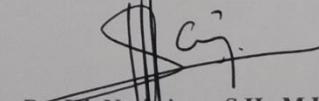

Dr. Firman Muntago, SH., M.Hum.
NIP. 196311111990011001

Pembimbing II,


Dr. Suci Flambonita, S.H., M.H.
NIP. 197907182009122001

Mengetahui :

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum,


Dr. Hj. Nasrriana, S.H., M.Hum.
NIP. 196509181991022001

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH	v
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	9
D. Kerangka Teori	11
E. Definisi Konseptual	20
F. Metode Penelitian.....	23
1. Jenis Penelitian.....	23
2. Pendekatan Penelitian.....	24
3. Jenis dan Sumber Bahan-Bahan Penelitian.....	27
4. Teknik Pengumpulan Dan Pengolahan Bahan-Bahan Penelitian.....	29
5. Teknik Analisis Bahan-Bahan Penelitian.....	30
6. Teknik Penarikan Kesimpulan.....	30
7. Sistematika Penulisan.....	31

BAB II PEMERINTAHAN, PEMERINTAH, PEMERINTAHAN DAERAH, OTONOMI DAERAH, SINKRONISASI, SERTA KEWENANGAN PEMERINTAH DI ERA OTONOMI DAERAH.....

A. Pemerintahan.....	33
1. Pengertian Pemerintahan.....	33
2. Tujuan Pemerintahan.....	34
B. Pemerintah.....	35
1. Pengertian Pemerintah.....	35
2. Fungsi Pemerintah.....	36
C. Pemerintahan Daerah.....	37
1. Pengertian Pemerintahan Daerah.....	37
2. Asas-Asas Pemerintahan Daerah.....	38
3. Landasan Hukum Pemerintahan Daerah.....	46
D. Otonomi Daerah.....	54
E. Sinkronisasi.....	58
1. Pengertian Sinkronisasi.....	58

2.	Cara Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan.....	59
F.	Kewenangan Pemerintah di Era Otonomi Daerah.....	61
1.	Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Rangka Otonomi Seluas-Luasnya.....	61
2.	Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	63

**BAB III SINKRONISASI PENGATURAN KEWENANGAN DALAM
PENYELENGGARAAN KEHUTANAN ANTARA PEMERINTAH
(PUSAT) DAN PEMERINTAH DAERAH DAERAH DI ERA
OTONOMI DAERAH.....** 70

A.	Pengaturan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Kehutanan di Daerah Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dhubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.....	70
1.	Ruang Lingkup Penyelenggaraan Kehutanan.....	70
2.	Pengaturan Penyelenggara Kehutanan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	73
B.	Dampak Pengaturan yang Berbeda antara Pasal 14 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Dhubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam Kewenangan Penyelenggaraan Kehutanan di Daerah.....	77
1.	Dampak Terhadap Struktur Kelembagaan.....	78
2.	Dampak Hubungan antara Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Provinsi.....	80
3.	Dampak Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dan Produk Hukum Daerah.....	81
C.	Sinkronisasi yang Seharusnya Dilakukan antara Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dhubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam Kewenangan Penyelenggaraan Kehutanan di Daerah.....	84
1.	Sinkronisasi Vertikal.....	85
2.	Sinkronisasi Horizontal.....	97

BAB V PENUTUP.....	107
A. Kesimpulan.....	107
B. Rekomendasi.....	109

DAFTAR PUSTAKA.....	111
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hutan merupakan karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan alam yang tak ternilai harganya dan wajib disyukuri. Hutan harus diurus dan dimanfaatkan dengan akhlak mulia dalam rangka beribadah, sebagai perwujudan rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa.¹ Sejalan dengan itu, ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disingkat UUD 1945) menyatakan bahwa bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Artinya, konstitusi Negara Indonesia menegaskan bahwa Pemerintah mewakili negara, bertanggung jawab menjamin semua kekayaan alam dikelola dengan baik dengan menjamin kekayaan yang dihasilkan digunakan sebaik-baiknya untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.²

Kekayaan alam Indonesia berupa wilayah daratan Indonesia seluas 197 juta hektar yang terdiri atas unsur tanah dan hutan tentunya mesti diatur melalui produk peraturan perundang-undangan demi keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia yang menuntut pula kepastian hukum bagi Pemerintah sebagai

¹ Hutan memiliki peran yang besar dalam kehidupan umat manusia, adapun hutan berfungsi untuk : a. mengatur tata air atau mempertahankan fungsi hidrorologis dan mencegah terjadinya erosi; b. sebagai sumber bahan-bahan produksi ekstraksi seperti kayu bakar, serat, buah, dan lain-lain; c. produksi kayu atas dasar sistem produksi yang lestari; d. keperluan rekreasi; e. perlindungan terhadap berbagai jenis flora dan fauna, serta; f. gudang plasma nutfah atau sebagai penyimpanan sumber daya genetik. Lihat : Karden Manik, 2009. "*Pengelolaan Lingkungan Hidup*", Jakarta : Djambatan, hlm. 76.

²*Ibid.*, hlm, 77.

perwakilan rakyat untuk pencapaiannya. Oleh karena itu, implementasi konstitusi terhadap kekayaan alam berupa tanah dilaksanakan melalui terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA), yang khususnya menuntun Pemerintah dalam penyelenggaraan kehutanan bagi keadilan dan kesejahteraan rakyat misalnya dalam hal pengakuan dan pemberian hak-hak atas tanah.³ Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa, atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Selanjutnya ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa, atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Pasal 16 ayat (1) UUPA :

“Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah : a. hak milik, b. hak guna usaha, c. hak guna bangunan, d. hak pakai, e. hak sewa, f. hak membuka tanah, g. hak memungut hasil hutan, h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.”

³ Chip Faydan Martua Sira, 2004, “*Kerangka Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia: Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah*”, Bogor : World Agroforestry Center, hlm. 5.

Selain pengaturan mengenai pengakuan dan pemberian hak-hak atas tanah berdasarkan UUPA, implementasi konstitusi dalam hal pengelolaan dan pemanfaatan hutan, negara memberikan kewenangan atribusi⁴ kepada Pemerintah untuk melaksanakannya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.⁵ Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang menyatakan bahwa :

- “(1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan hutan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada Pemerintah untuk :
 - a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
 - b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
 - c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.
- (3) Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.”

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tegas menyatakan bahwa Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan

⁴ Menurut Philipus M. Hadjon, setiap tindakan pemerintahan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui 3 (tiga) sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang. Kewenangan delegasi adalah kewenangan yang berasal dari adanya pelimpahan kewenangan secara atributif, sedangkan mandat tidak terjadi suatu pelimpahan kewenangan. Lihat : Philipus M. Hadjon, 1993, “*Pengantar Hukum Perizinan*”, Surabaya : Yudika, hlm. 13.

⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan merupakan dua perundang-undangan paling penting yang dalam hierarki peraturan perundang-undangan terkait tanah dan sumber daya alam menduduki urutan kedua setelah konstitusi. Kedua aturan tersebut secara langsung mengatur pengelolaan dan distribusi sumber daya alam. Lihat : Chip Fay dan Martua Sira, *Op. Cit.*, hlm. 6.

Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang menyatakan bahwa :

- “(1) Dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah.
- (2) Pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk meningkatkan efektifitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah.
- (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 66 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di atas, adalah Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan yang turut mempertegas kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan hutan sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan bahwa : “Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, serta pemanfaatan hutan di seluruh kawasan hutan merupakan kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah”.

Penyelenggaraan kehutanan di daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan secara desentralisasi merupakan kewenangan Pemerintah Daerah. Dengan desentralisasi, Pemerintah Daerah diharapkan mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam menerapkan dan mewujudkan pengelolaan sumberdaya alam yang lebih baik karena para pengambil keputusan berada dan lebih dekat dengan masyarakat setempat. Pemerintah Daerah dianggap lebih mengetahui persoalan dan kebutuhan masyarakat di daerahnya sendiri dibandingkan dengan pemerintah pusat. Dengan demikian desentralisasi akan mewujudkan pembangunan yang lebih partisipatif,

peningkatan pemerataan pendapatan masyarakat lokal dari hasil pemanfaatan sumberdaya alam dan diharapkan pula untuk lebih bertanggung jawab dalam penerapan prinsip-prinsip keberlanjutan dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup di daerahnya.⁶

Walaupun demikian, terjadi penyimpangan dari proses desentralisasi, antara lain timbulnya kebebasan yang tidak terkendali dari pemerintah-pemerintah daerah termasuk dalam pemanfaatan sumber daya alam berupa hutan yang ada di dalam wilayah administratif mereka. Karena merasa memiliki kewenangan serta didorong oleh keinginan yang besar untuk memperoleh dan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) maka Pemerintah Daerah kemudian berusaha memanfaatkan potensi sumber daya hutan yang berada di daerahnya masing-masing.⁷

Dampak dari desentralisasi pemanfaatan sumber daya berupa hutan menjadi semakin luas ke wilayah kewenangan secara normatif. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di atas berbanding terbalik dengan orientasi penyelenggaraan kehutanan yang diatur dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah⁸, yang menyebutkan :

⁶ Baharuddin Nurkin, "Otonomi Daerah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam : Kasus Pengelolaan Hutan di Sulawesi Selatan", Jurnal Perennial, Vol. 2, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, hlm. 26.

⁷ *Ibid.*, hlm. 27.

⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah mengalami 2 (dua) kali perubahan, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang Undang Nomor 9 tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini ditetapkan pada tanggal 18 Maret 2015 dan diundangkan pada tanggal 18 Maret 2015 di Jakarta dan tercatat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, sedangkan Penjelasannya tercatat dalam Tambahan Lembaran

- “(1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
- (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.”

Ketentuan di atas memperlihatkan bahwa kewenangan pengelolaan hutan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi. Pemerintah Kabupaten/Kota hanya berwenang mengelola Taman Hutan Raya (Tahura).⁹

Kewenangan pengelolaan hutan yang beralih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi memberi dampak terhadap kontradiksi kelembagaan dan pelaksanaan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya hutan di daerah. Beberapa penyimpangan yang terjadi antara lain :¹⁰

1. Penempatan para staf atau pegawai dan aset dari lembaga yang dibubarkan atau dilebur berdampak kepada pegawai yang mempunyai keterampilan teknis lebih banyak menumpuk di tingkat propinsi. Di daerah terjadi kekurangan tenaga profesional yang diperparah dengan rekrutmen pegawai tanpa latar belakang pendidikan kehutanan.

Negara Republik Indonesia Nomor 5679. Perubahan kedua ini mengubah, menghapus, menambah, dan menyisipkan beberapa ayat antara lain pada Pasal 63, Pasal 65, Pasal 66, Pasal 88, Pasal 101, dan Pasal 154.

⁹ Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengelola Tahura, menjadi satu-satunya kewenangan yang dimiliki berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini menunjukkan urusan kehutanan kembali menjadi tersentralisasi, kendati ada Pemerintah Provinsi yang masih memiliki kewenangan yang cukup besar, namun Pemerintah Provinsi sejatinya merupakan kepanjangan tangan Pemerintah Pusat melalui konsep dekonsentrasi. Lihat : Affan Ryaas Syauckani, 2002, “*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*”, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm. 24.

¹⁰ Baharuddin Nurkin, *Op. Cit.*, hlm. 28.

2. Peranan dan tanggung jawab lembaga atau instansi di daerah (tingkat propinsi dan kabupaten) tumpang tindih, tidak sejalan, atau bertentangan.
3. Perselisihan dan konflik terhadap alokasi penggunaan lahan hutan.
4. Berkembang dan tidak terkendalinya perambahan hutan dan *illegal logging* (tebangan liar).

Sumber daya hutan di setiap daerah yang sangat bersifat strategis bagi kepentingan dan keberlangsungan serta kebutuhan hidup masyarakat harus dimanfaatkan potensinya sebanyak-banyaknya melalui kewenangan pemerintah yang tepat agar tepat sasaran. Tetapi, jauh sebelum pelaksanaannya, norma terhadap pemerintah mana yang berwenang menjadi kendala, karena terjadi dualisme aturan hukum atau ketidaksinkronan penyelenggaraan kehutanan antara ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan bahwa Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian kewenangan penyelenggaraan kehutanan kepada Pemerintah Daerah dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Akan tetapi, menurut ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, kewenangan Pemerintah Daerah justru dibatasi dalam hal penyelenggaraan kehutanan. Akibatnya, sulit bagi Pemerintah Daerah untuk mengalokasikan pemanfaatan wilayah dan sumber daya kehutanan untuk berbagai kepentingan pendapatan dan masyarakat daerah setempat.

Berdasarkan uraian di atas, oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian mengenai sinkronisasi terhadap berbagai produk peraturan perundang-undangan yang saling mengalami ketidakselarasan tersebut, demi perwujudan kepastian hukum pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, provinsi dan kabupaten terhadap pengelolaan dan pemanfaatan hutan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti merumuskan permasalahan yang akan ditelaah lebih lanjut sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ?
2. Bagaimanakah dampak pengaturan yang berbeda antara Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam kewenangan penyelenggaraan kehutanan di daerah ?
3. Bagaimanakah seharusnya sinkronisasi dilakukan antara Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam kewenangan penyelenggaraan kehutanan di daerah ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam tesis ini sebagai berikut :

- a. Untuk menjelaskan pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- b. Untuk menjelaskan dampak pengaturan yang berbeda antara Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam kewenangan penyelenggaraan kehutanan di daerah.
- c. Untuk menjelaskan sinkronisasi yang seharusnya dilakukan antara Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam kewenangan penyelenggaraan kehutanan di daerah.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan memberi manfaat bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara dalam hal penyelenggaraan kehutanan di daerah
- b. Dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan memberi kontribusi dan manfaat sebagai bahan masukan dan sumber informasi bagi pihak-pihak yang terlibat demi kepastian hukum lembaga yang

berwenang terhadap pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Indonesia.

Pihak-pihak tersebut antara lain adalah :

- 1) Bagi Pemerintah (Pusat), sebagai pedoman dalam rangka menghindari tumpang tindih kewenangan dengan Pemerintah Pusat pada pelaksanaan penyelenggaraan kehutanan di daerah;
- 2) Bagi Pemerintah Daerah, sebagai pedoman dalam bersinergi dengan Pemerintah Pusat dalam rangka bekerjasama dengan baik tanpa ada penafsiran ketentuan pengelolaan dan pemanfaatan hutan yang keliru;
- 3) Bagi pengawas pelaksanaan undang-undang, seperti masyarakat, termasuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan lain sebagainya, sebagai pedoman dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Indonesia oleh Pemerintah Daerah khususnya; dan
- 4) Bagi pembentuk undang-undang, yaitu sebagai pedoman dalam merevisi atau membentuk produk peraturan perundang-undangan yang baru demi kepastian hukum lembaga yang berwenang terhadap pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Indonesia.

D. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah konsep-konsep yang merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan

identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti.¹¹Di dalam suatu penelitian ilmu hukum, suatu kerangka teori dapat diuraikan menjadi *Grand Theory*, *Middle Range Theory*, dan *Applied Theory*. Adapun teori-teori yang digunakan dalam menjawab rumusan masalah di atas adalah :

1. *Grand Theory*

Grand Theory merupakan teori yang mendasari teori-teori (*Middle Range Theory* dan *Applied Theory*) yang akan digunakan dalam penelitian.¹² *Grand Theory* dalam penelitian ini menggunakan Teori Identitas Hukum.

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu : asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*); asas keadilan hukum (*gerechtigheit*); dan asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).¹³

Asas kepastian hukum meninjau hukum dari sudut yuridis, sedangkan asas keadilan hukum meninjau hukum dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan. Selanjutnya asas kemanfaatan hukum perlu diperhatikan karena semua orang mengharapkan adanya manfaat dalam pelaksanaan penegakan hukum agar penegakan hukum tidak menimbulkan keresahan masyarakat.¹⁴

¹¹ Soerjono Soekanto, 1986, "*Pengantar Penelitian Hukum*", Jakarta : UI Press, hlm. 53.

¹² Munir Fuady, 2003, "*Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*", Jakarta : Kencana, hlm. 41.

¹³ Gustav Radbruch, dalam : Satjipto Raharjo, 2000, "*Ilmu Hukum*", Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm. 12.

¹⁴*Ibid.*

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*”, yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.¹⁵

Adanya kepastian hukum masyarakat akan mengetahui kejelasan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak mengetahui apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penormaan yang baik dan jelas dalam suatu undang-undang dan akan jelas pula penerapannya. Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumannya.¹⁶

Teori identitas hukum digunakan untuk menjawab rumusan masalah mengenai pengaturan kewenangan penyelenggaraan kehutanan di daerah berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dengan menganalisis melalui teori identitas hukum, maka akan ditemukan kepastian hukum pemerintah mana yang berwenang dalam

¹⁵ Dominikus Rato, 2010, “*Filsafat Hukum Mencari : Memahami dan Memahami Hukum*”, Yogyakarta : Laksbang Pressindo, hlm. 59.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 5.

penyelenggaraan kehutanan di daerah, yang mana akan berdampak kepada keadilan dan kemanfaatan bagi daerah dan masyarakat di dalamnya.

2. *Middle Range Theory*

Middle range theory merupakan teori yang digunakan agar pembahasan menjadi lebih fokus dan mendetail atas suatu *grand theory*. *Middle range theory* dalam penelitian ini menggunakan teori desentralisasi dan teori kewenangan.

a. Teori Desentralisasi

Pada tataran konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.¹⁷

Menurut R.D.H. Koesoemahatmadja, secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa latin, yakni *de* yang berarti lepas, dan *centrum* yang berarti pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan atau lebih

¹⁷ Riswanda Imawan, dalam : Syamsuddin Haris (Editor), 2004, “*Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Naskah Akademik Dan RUU Usulan LIPI*”, Jakarta : LIPI Press, hlm. 40.

sering disebut dengan desentralisasi politik), bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dekonsentrasi.¹⁸

Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi tiga macam, yaitu desentralisasi politik, fungsional dan kebudayaan. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan pada masyarakat, baik terikat ataupun tidak, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll.)¹⁹

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada

¹⁸ R.D.H. Koesoemahatmadja, "Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia", dalam : M. Laica Marzuki, 2006, "Dalam Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum. Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI", Jakarta : Gramedia, hlm. 151.

¹⁹ Amrah Muslimin, 1986, "Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah", Bandung : Alumni, Bandung. hlm. 5.

pinggiran, dari level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).²⁰

Teori desentralisasi digunakan untuk menjawab rumusan masalah mengenai pengaturan kewenangan penyelenggaraan kehutanan di daerah, karena ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang telah tepat mengimplementasikan desentralisasi dengan penyerahan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah, justru dianulir oleh ketentuan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

b. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan, kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).²¹ Berdasarkan pengertian tersebut, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,²² sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan

²⁰ Ni'Matul Huda, “*Problematika Pembatalan Peraturan Daerah...*”, *Op.Cit.*, hlm. 35.

²¹ Miriam Budiardjo, 1998, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik*”, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35.

²² Henc van Maarseve, dalam : Suwoto Mulyosudarmo, 1990, “*Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*”, Surabaya : Universitas Airlangga, hlm. 30.

suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.²³

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²⁴ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu : hukum; kewenangan (wewenang); keadilan; kejujuran; kebijakbestarian; dan kebajikan.²⁵

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.²⁶ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara

²³ Max Weber, dalam : A. Gunawan Setiardja, 1990, "*Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*", Yogyakarta : Kanisius, hlm. 52.

²⁴ Philipus M. Hadjon, tanpa tahun, "*Tentang Wewenang*", Makalah, Universitas Airlangga Surabaya, hlm. 1.

²⁵ Rusadi Kantaprawira, 1998, "*Hukum dan Kekuasaan*". Makalah, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, hlm. 53.

²⁶ Ateng Syafrudin, "*Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*", Jurnal Pro Justisia Edisi IV, 2000, Universitas Parahyangan Bandung, hlm.22.

yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁷

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.²⁸ Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.²⁹

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan

²⁷Indroharto, 1994, "*Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*", Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm. 65.

²⁸ J.G. Brouwer dan Schilder, dalam : *Ibid.*, hlm. 66.

²⁹ *Ibid.*

mempertahkannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.³⁰

Teori kewenangan merupakan teori yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah mengenai pengaturan kewenangan penyelenggaraan kehutanan di daerah berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Analisis melalui teori kewenangan maka akan ditemukan pemerintah mana yang secara atribusi berwenang dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah.

3. *Applied Theory*

Applied theory (teori aplikasi) akan membahas bagaimana asas-asas hukum tertentu dapat digunakan untuk menjawab permasalahan yang diteliti. Menurut Utrecht, sebagaimana dikutip oleh R. Soeroso, merumuskan bahwa asas hukum (*recht beginsel*) adalah dasar dari peraturan-peraturan hukum yang mengkualifikasikan (*kwalificeren*) beberapa peraturan hukum, sehingga peraturan-peraturan hukum itu bersama-sama merupakan suatu lembaga hukum.³¹ *Applied theory* dalam penelitian ini menggunakan teori sinkronisasi.

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar

³⁰ F.A.M. Stroink, dalam : Abdul Rasyid Thalib, 2006, “*Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm. 291.

³¹ Utrecht, dalam : R. Soeroso, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm.70.

substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif.³²

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang mana yang lebih tepat untuk digunakan untuk kasus tertentu. Oleh karena itu, para penegak hukum perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan. Menurut Peter Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah itu harus disisihkan.³³

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu :³⁴

1. Sinkronisasi vertikal, dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain;

³² Endang Sumiarni, 2013, “*Metodologi Penelitian Hukum Dan Statistik*”, Yogyakarta : Gramedia Pustaka, hlm. 65.

³³ Peter Mahmud Marzuki, 2011, “*Penelitian Hukum*”, Jakarta : Kencana, hlm. 99.

³⁴ Endang Sumiarni, *Op. Cit.*, hlm. 7.

2. Sinkronisasi horizontal, dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait.

Dalam penelitian ini pengertian sinkronisasi peraturan perundang-undangan diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain secara hirarkis vertikal. Sinkronisasi yang akan dikaji adalah antara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan peraturan perundang-undangan dibawahnya yang terkait penyelenggaraan kehutanan di daerah, khususnya sinkronisasi Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah.

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan uraian tentang konsep-konsep dalam penelitian, menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Konsep bukan merupakan gejala atau fakta yang akan diteliti melainkan anstraksi dari gejala atau fakta tersebut.³⁵

Untuk menghindari kesalahan persepsi, maka perlu diberikan definisi konseptual dalam tesis ini, sebagai berikut :

³⁵ Muhammad Fauzan, 2002, "*Hukum Pemerintahan Daerah (Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah)*", Purwokerto : STAIN Press, hlm. 16.

1. Pemerintah, adalah kekuasaan memerintah suatu negara atau badan yang tertinggi, yang memerintah suatu negara. Sedangkan pemerintahan, mengandung pengertian menunjuk pada suatu fungsi yang dijalankan atau dikerjakan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah lebih mengarah kepada subjek sedangkan pemerintahan kepada objek.³⁶
2. Sinkronisasi, menurut Endang Sumiarni (dalam hal sinkronisasi peraturan perundang-undangan), adalah melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sedangkan secara horizontal, dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait.³⁷
3. Kewenangan (*authority, gezag*), adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan Pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³⁸

³⁶*Ibid.*

³⁷ Endang Sumiarni, *Op. Cit.*, hlm. 6.

³⁸ Indroharto, 1994, "*Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*", Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm. 65.

4. Pemerintah Daerah, adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.³⁹ Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Wali Kota, dan perangkat daerah. Pemerintah Daerah dapat berupa :⁴⁰
 - a. Pemerintah Daerah Provinsi (Pemprov), yang terdiri atas Gubernur dan Perangkat Daerah, yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah.
 - b. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Pemkab/Pemkot), yang terdiri atas Bupati/Wali kota dan Perangkat Daerah, yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.
5. Penyelenggaraan kehutanan, merupakan penyelenggaraan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan.⁴¹
5. Penyelenggaraan kehutanan di daerah, adalah pendelegasian tugas dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan

³⁹ Republik Indonesia, lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁰ Anonim, tanpa tahun, "Pemerintah Daerah di Indonesia", dikutip pada laman website : https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia, diakses pada 1 Mei 2019.

⁴¹ Republik Indonesia, lihat Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888.

kehutanan, dengan tujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah.⁴²

6. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Kehutanan, adalah Pemerintah Daerah yang mendapat delegasi tugas dari Pemerintah Pusat dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, dengan tujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah.⁴³

F. Metode Penelitian

Metode penelitian⁴⁴ yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Jenis Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif dari ilmu hukum itu sendiri. Hal ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta disebabkan oleh suatu faktor tertentu. Sejatinya, penelitian

⁴² Republik Indonesia, lihat Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888.

⁴³ Republik Indonesia, lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587, dan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888.

⁴⁴ Metode penelitian adalah cara untuk melakukan atau melaksanakan sebuah penelitian, meliputi kegiatan-kegiatan mencari, merumuskan, menganalisis sampai menyusun laporan, secara sistematis dan berdasarkan fakta-fakta atau gejala-gejala yang ada. Lihat : Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, "*Penelitian Hukum Normatif*", Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 1.

hukum dilakukan atas dasar untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.⁴⁵

Berdasarkan doktrin hukum di atas, maka jenis penelitian ini adalah penelitian normatif, maksudnya adalah penelitian ini merupakan penelitian yang menggambarkan, menjelaskan, menganalisis kepastian asas hukum⁴⁶ terkait dengan sinkronisasi kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah.⁴⁷

2. Pendekatan Penelitian

Jenis pendekatan⁴⁸ dalam penelitian ini adalah :

- a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan untuk menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti.⁴⁹ Pendekatan ini digunakan untuk memperoleh deskripsi analisis peraturan hukum dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi, khususnya mengenai ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang

⁴⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2005, "*Penelitian Hukum*", Jakarta : Kencana Prenada Media Group, hlm. 35. (Selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki I),

⁴⁶ Johny Ibrahim, 2006, "*Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*", Malang : Bayumedia, hlm. 47.

⁴⁷ Konstruksi produk penelitian hukum normatif adalah kegiatan ilmiah untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, serta doktrin-doktrin hukum, dengan menggunakan metode hukum normatif dalam menjawab isu hukum yang diteliti. Lihat : *Ibid*.

⁴⁸ Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Macam-macam pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah : Pendekatan undang-undang (*statute approach*); Pendekatan kasus (*case approach*); Pendekatan historis (*historical approach*); Pendekatan komparatif (*comparative approach*); Pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Lihat : Peter Mahmud Marzuki, 2009, "*Penelitian Hukum*", Jakarta : Kencana Prenada Media Group, hlm. 93.

⁴⁹ Johny Ibrahim, 2005, "*Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*", Malang : Bayumedia Publishing, hlm. 302.

Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang khususnya bersangkut paut dengan kepastian hukum pemerintah yang berwenang dalam urusan-urusan pengelolaan dan pemanfaatan hutan. Pendekatan ini membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu Undang-Undang dengan Undang-Undang lainnya atau antara Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan Undang-Undang.⁵⁰

- b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum relevan dengan pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dan sinkronisasi Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.⁵¹
- c. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan

⁵⁰ Marzuki, Peter Mahmud I, *Op. Cit.*, hlm. 93.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 95.

pengaturan mengenai pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dan sinkronisasi Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti untuk mengungkap filosofi dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari. Pendekatan historis ini diperlukan kalau memang peneliti menganggap bahwa pengungkapan filosofis dan pola pikir ketika sesuatu yang dipelajari itu dilahirkan, dan memang mempunyai relevansi dengan masa kini.⁵²

- d. Pendekatan Filsafat Hukum (*Legal Philosophy Approach*), pendekatan ini memfokuskan kajiannya dengan memandang hukum sebagai seperangkat nilai-nilai moral serta ide-ide yang abstrak, diantaranya kajian tentang moral keadilan. Pendekatan ini merupakan pendekatan untuk menjawab pertanyaan apakah hukum itu, apa sebab orang menaati hukum, keadilan manakah yang dapat dijadikan sebagai ukuran baik-buruknya hukum.⁵³
- e. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*), dilakukan untuk melihat perbandingan antara satu aturan hukum dengan aturan hukum yang lain⁵⁴, sehingga dapat diketahui baik persamaan maupun

⁵² *Ibid.*

⁵³ Achmad Ali, 2009, “*Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) : Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*”, Jakarta : Kencana, hlm. 40.

⁵⁴ P. Joko Subagyo, 2006, “*Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*”, Jakarta : Rineka Cipta, hlm. 96.

perbedaannya yang akan sangat membantu dalam proses analisis pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dan sinkronisasi Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah.

3. Jenis dan Sumber Bahan-Bahan Penelitian

Penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan. Dari penelitian kepustakaan ini dikumpulkan bahan-bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Menurut pendapat Peter Mahmud Marzuki, dalam penelitian hukum tidaklah mengenal adanya data sekunder. Lebih lanjut Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa untuk memecahkan isu hukum secara preskriptif, maka diperlukan sumber-sumber hukum penelitian yang dapat dibedakan menjadi bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.⁵⁵

a. Bahan Hukum Primer, adalah bahan hukum yang bersifat autoratif, yang artinya mempunyai otoritas⁵⁶, terdiri dari :

- 1) Norma Dasar atau Kaidah Dasar, yaitu Pancasila;
- 2) Peraturan Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);

⁵⁵ Disamping sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum (primer, sekunder, dan tersier), peneliti juga dapat menggunakan bahan-bahan non-hukum, apabila dipandang perlu. Bahan-bahan non-hukum tersebut dapat berupa buku-buku mengenai Ilmu Politik, Sosiologi, Filsafat, ataupun laporan penelitian non-hukum dan jurnal-jurnal non-hukum sepanjang memiliki relevansi dengan topik penelitian. Penggunaan bahan non-hukum ini harus minimal. Jangan sampai dapat menghilangkan makna sebagai penelitian hukum normatif. Lihat : Marzuki, Peter Mahmud I, *Op. Cit.*, hlm. 143-144.

⁵⁶ Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.

- 3) Undang-undang dan peraturan pelaksana undang-undang, yaitu :
1. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5679);
 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5587);
 3. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3888);
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan (Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4696);
dan
 5. Ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang berhubungan dengan sinkronisasi kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah.

- b. Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum berupa publikasi-publikasi mengenai hukum yang tidak termasuk dalam dokumen resmi Negara⁵⁷, seperti makalah, karya ilmiah, atau jurnal.
- c. Bahan hukum tersier, bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan primer dan sekunder antara lain kamus, ensiklopedia, dan sebagainya yang berhubungan dengan ini agar diperoleh informasi terbaru, relevan dan mutakhir.⁵⁸

4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan-Bahan Penelitian

a. Teknik Pengumpulan Bahan-Bahan Penelitian

Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi kepustakaan (studi dokumen). Studi kepustakaan adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan mempergunakan *content analysis*.⁵⁹ Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, arsip dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan sinkronisasi kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah.

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸ Bambang Sunggono, 1996, “*Metode Penelitian Hukum*”, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm.144.

⁵⁹ Peter Mahmudi Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 21.

b. Teknik Pengolahan Bahan-Bahan Penelitian

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, dilakukan dengan cara mensistematika⁶⁰ bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi permasalahan hukum⁶¹ terkait pengaturan kewenangan dan sinkronisasi kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah.

5. Teknik Analisis Bahan-Bahan Penelitian

Analisis bahan penelitian dalam penelitian ini menggunakan analisis preskriptif, yaitu dengan cara memaparkan, menguraikan, menjelaskan, bahan penelitian dikaitkan dengan tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum⁶², secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, dan tidak tumpang tindih serta efektif sehingga mempermudah pemahaman dan interpretasi bahan penelitian.⁶³ Melalui analisis preskriptif maka akan digambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat⁶⁴, untuk menentukan saran-saran atau argumentasi

⁶⁰*Systematizing* menurut Bambang Sunggono adalah menempatkan data dan kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah. Lihat : Bambang Sunggono, 2010, "*Metode Penelitian Hukum*", Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 147.

⁶¹ B. Arief Sidharta (Penerjemah), 2009, "*Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*", Bandung : PT Rafika Aditama, hlm. 56.

⁶² Peter Mahmud Marzuki, 2010, "*Penelitian Hukum*", Jakarta : Kencana, hlm. 22.

⁶³*Ibid.*, hlm. 127.

⁶⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, "*Pengantar Metode Penelitian Hukum*", Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, hlm. 25.

pemecahan masalah terkait gejala-gejala yang timbul dari ketidaksinkronan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah.

6. Teknik Penarikan Kesimpulan

Teknik penarikan kesimpulan dalam tesis ini menggunakan logika berpikir deduktif dan induktif. Berdasarkan dari ilmu hukum sebagai ilmu terapan, prekripsi yang diberikan di dalam penelitian hukum harus memiliki kemungkinan untuk diterapkan. Preskripsi bukan merupakan sesuatu yang telah diterapkan, oleh karena itu hasil dari penelitian hukum walaupun tidak berbentuk teori atau asas hukum baru paling tidak berbentuk argumentasi baru. Berasal dari argumentasi barulah diberikan preskripsi, sehingga preskripsi tersebut memiliki dasar pemikiran yang sesuai dengan ilmu hukum yang dikuasai peneliti.⁶⁵ Oleh karena itu, setelah penarikan preskripsi, maka berkaitan dengan penelitian ini, digunakanlah teknik analisis bahan penelitian dengan logika deduktif. Philipus M. Hadjon, menyatakan bahwa metode deduksi sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles, penggunaan metode deduksi berpangkal dari pegajuan premis major (pernyataan bersifat umum) kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*. Jadi yang dimaksud dengan pengolahan bahan hukum dengan cara deduktif adalah menjelaskan sesuatu dari hal-hal yang sifatnya umum, selanjutnya menarik kesimpulan dari hal itu yang sifatnya lebih khusus.⁶⁶

Teknik penarikan kesimpulan menggunakan logika berpikir induktif, yaitu metode/proses penarikan berpikir untuk menarik kesimpulan yang bersifat umum

⁶⁵Abdul Kadir Muhammad, 2004, "*Hukum dan Penelitian Hukum*", Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm. 139.

⁶⁶ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 147.

dari berbagai kasus yang bersifat khusus.⁶⁷ Fakta-fakta perilaku hukum dan aturan-aturan hukum khususnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan kehutanan di daerah dijabarkan (digeneralisasikan), sehingga dapat ditafsirkan dan disimpulkan dalam aturan-aturan yang bersifat umum.

7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri atas 4 (empat) bab, yaitu :

- a. Bab I, yaitu Pendahuluan, yang terdiri atas : latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, definisi konseptual, dan metode penelitian.
- b. Bab II, merupakan tinjauan pustaka tentang pemerintahan, pemerintah, pemerintahan daerah, otonomi daerah, serta kewenangan pemerintah daerah di era otonomi daerah.
- c. Bab III, merupakan pembahasan atas rumusan masalah mengenai pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dampak atas pengaturannya yang berbeda, serta sinkronisasi yang harus dilakukan atas perbedaan pengaturan tersebut.
- d. Bab IV, yaitu bab Penutup, yang terdiri atas kesimpulan dan rekomendasi atas pembahasan rumusan masalah.

⁶⁷*Ibid.*, hlm. 150.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, Achmad. 2009. "*Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) : Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*". Kencana, Jakarta
- Budiarjo, Miriam.1998. "*Dasar-Dasar Ilmu Politik*". Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Fauzan, Muhammad. 2002."*Hukum Pemerintahan Daerah(Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah)*". STAIN Press, Purwokerto
- _____. 2014."*Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah*". UII Press, Yogyakarta
- Fay, Chip dan Martua Sira. 2004. "*Kerangka Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia : Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah*". World Agroforestry Center, Bogor
- Fuady, Munir. 2003. "*Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*". Kencana, Jakarta
- Hadjon, Philipus M. 1993. "*Pengantar Hukum Perizinan*". Yudika, Surabaya
- Haris, Syamsuddin. 2004. "*Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Naskah Akademik Dan RUU Usulan LIPI*", LIPI Press, Jakarta
- Hartono, Sunaryati. 1994. "*Penelitian Hukum Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*". Alumni, Bandung
- Ibrahim, Johnny. 2005."*Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*". Bayumedia Publishing, Malang
- Indroharto.1994. "*Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*". Citra Aditya Bakti, Bandung
- Manik, Karden. 2009. "*Pengelolaan Lingkungan Hidup*". Djambatan, Jakarta
- Marbun, B.N. 1993."*DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa depannya*". Ghalia Indonesia, Jakarta
- Marzuki, M. Laica. 2006."*Dalam Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum. Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*", Gramedia, Jakarta

- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. "*Penelitian Hukum*". Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Muhammad, Abdul Kadir. 2004. "*Hukum dan Penelitian Hukum*". Citra Aditya Bakti, Bandung
- Mulyosudarmo, Suwoto. 1990. "*Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*". Universitas Airlangga, Surabaya
- Muslimin, Amrah. 1996. "*Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*". Alumni, Bandung
- Ni'Matul Huda. 2014. "*Hukum Tata Negara Indonesia*". Rajawali Press, Jakarta
- Raharjo, Satjipto. 2000. "*Ilmu Hukum*". Citra Aditya Bakti, Bandung
- Rato, Dominikus. 2010. "*Filsafat Hukum Mencari : Memahami Hukum*". Laksbang Pressindo, Yogyakarta
- Setiardja, A. Gunawan. 1990. "*Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*". Kanisius, Yogyakarta
- Sira, Chip Faydan Martua. 2004. "*Kerangka Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia: Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah*". World Agroforestry Center, Bogor
- Situmorang, Victor M. 1994. "*Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*", Sinar Grafika, Jakarta
- Soejito, Irawan. 1990. "*Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*", Rineka Cipta, Jakarta
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2011. "*Penelitian Hukum Normatif*". PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sukriono, Didik. 2013. "*Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*". Setara Press, Malang
- Sumiarni, Endang. 2013. "*Metodologi Penelitian Hukum Dan Statistik*". Gramedia Pustaka, Yogyakarta
- Sunggono, Bambang. 2010. "*Metode Penelitian Hukum*". Raja Grafindo Persada, Jakarta

- Syahrani, Riduan. 2008. "*Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*". Citra Aditya Bakti, Bandung
- Syaukani, Affan Ryaas. 2002. "*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*". Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Thalib, Abdul Rasyid. 2006. "*Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*". Citra Aditya Bakti, Bandung
- Usmawadi. 1992. "*Materi Pendidikan dan Kemahiran Hukum*". Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang
- Widjaja, H.A.W. 2002. "*Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*". PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- _____. 2014. "*Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*". PT Raja Grafindo Persada, Jakarta :
- Wignjosobroto, Soetandyo. 2002. "*Hukum : Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalah-Masalahnya*". Huma, Jakarta

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan

C. Sumber Lainnya Jurnal

1. Jurnal

- Anwar, Yesmil. "*Law Enforcement of The Bandung Regional Regulations on The Orderliness, Cleanliness, and The Beauty*", Journal Sriwijaya Law Review V, Vol. 1 Issue 1, January 2017, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang

- Arnita. “*Pengelolaan Hutan Dalam Rangka Otonomi Daerah oleh Pemerintah Aceh Utara*”, Kanun Jurnal Ilmu Hukum. No. 59 April. 2013. Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Aceh
- Kambey, Steven Yohanes. “*Pembagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan (Antara Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota)*”, Jurnal Hukum, Vol. 3 No. 4, Januari 2015, Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako Palu
- Perdana, Reghi. “*Implikasi Perubahan Pembagian Urusan pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*”, Jurnal Hukum, Vol. 3 No. 1, 2006, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, Jakarta
- Prabowo, Canggih. “*Pembagian Kewenangan Pemanfaatan Pemanfaatan Hutan*”, Jurnal Wacana, Vol. 2 No. 2, April 2016, Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta
- Syafrudin, Ateng. “*Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*”, Jurnal Pro Justisia, Edisi IV, 2000, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung
- Wibowo, Gatot Dwi Hendro. “*Sinkronisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan di Bidang Kehutanan*”, Jurnal Perspektif Hukum, Vol. IX, No. 4, Oktober 2004, Fakultas Hukum Universitas Mataram

2. Internet

- Dewan Perwakilan Rakyat RI. 2016. “Profil Perkara Nomor Perkara 70/PUU-XII/2014”. Dikutip pada laman website : http://www.dpr.go.id/jdih/perkara/id/442/id_perkara/713. Diakses pada tanggal 5 Juli 2019, pukul 10.00 WIB.
- Hamdan Zoelva (Ketua Mahkamah Konstitusi RI). 2014. “Dianggap Mewakili Daerah Gugatan APKASI Kandas”. Dikutip pada laman website : <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt545b4f866d758/dianggap-mewakili-daerah--gugatan-apkasi-kandas/>. Diakses pada tanggal 5 Juli 2019, pukul 10.00 WIB.
- Anonim. Tanpa tahun. “Pemerintah Daerah di Indonesia”. Dikutip pada laman website : https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia. Diakses pada 1 Mei 2019.

D. Skripsi, Tesis, dan Disertasi

Dwiky, Adam. 2016. *“Tinjauan Yuridis Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Bidang Kehutanan”*. Tesis. Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar

Setiawan, Rizky. *“Implikasi Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Terhadap Kewenangan Tata Kelola Kehutanan Oleh Pemerintahan Daerah di Indonesia”*. Tesis. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau

Yani, Rahma. 2017. *“Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Hutan di kawasan Hutan Lindung Kasituwu Kabupaten Luwu Timur”*. Tesis. Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar