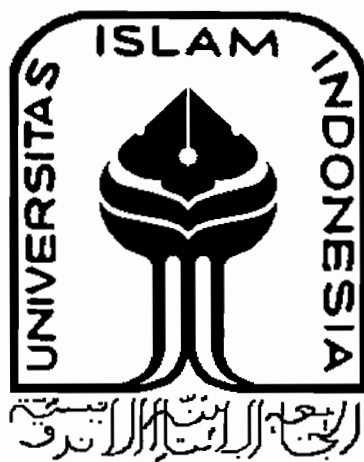


**PENGATURAN IZIN USAHA
PEMANFAATAN HASIL HUTAN KAYU PADA HUTAN
TANAMAN DI KABUPATEN PELALAWAN**

TESIS



Oleh :

SYAMSUL ANWAR

Nomor Mhs : 05912188
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
2008**

**PENGATURAN IZIN USAHA
PEMANFAATAN HASIL HUTAN KAYU PADA HUTAN TANAMAN DI
KABUPATEN PELALAWAN**

TESIS

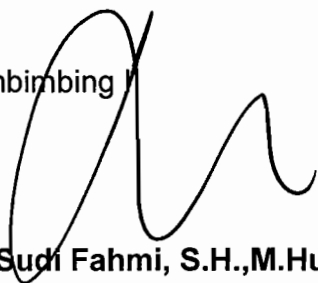
Oleh :

SYAMSUL ANWAR

Nomor Mhs : 05912188
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing I



Dr. Sudi Fahmi, S.H.,M.Hum.

Tanggal

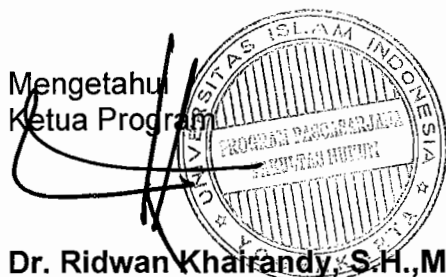
Pembimbing II



Zairin Harahap., S.H.,M.Si.

Tanggal

Mengetahui
Ketua Program



The stamp is circular with the text 'UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA' around the perimeter. Inside the circle, it reads 'PROGRAM PASCA SARJANA' and 'PROTEKSI HUTAN'.

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.

Tanggal

**PENGATURAN IZIN USAHA
PEMANFAATAN HASIL HUTAN KAYU PADA HUTAN TANAMAN DI
KABUPATEN PELALAWAN**

TESIS

Oleh :

SYAMSUL ANWAR

Nomor Mhs : 05912188
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 7 Mei 2008 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua



Dr. Sudi Fahmi, S.H.,M.Hum.

Tanggal

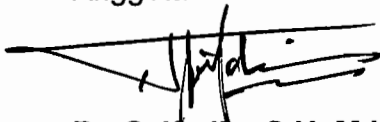
Anggota



Zairin Harahap, S.H.,M.Si.

Tanggal

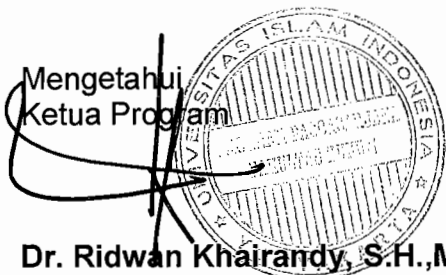
Anggota



Dr. Saifudin, S.H.,M.Hum.

Tanggal

Mengetahui
Ketua Program



Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.

Tanggal

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji, *pertama*; pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman di Kabupaten Pelalawan. *Kedua*, legalitas izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan Bupati Pelalawan.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersumber pada data sekunder menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tertier dengan analisis data kualitatif-deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan, *pertama*, pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman dilakukan sesuai dengan kewenangan pemerintah kabupaten. Dalam perkembangannya kemudian terjadi perubahan kewenangan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan telah terjadi tarik-menarik lingkup kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Memperhatikan hal tersebut dalam pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman telah terjadi inkonsistensi hukum dalam bidang kehutanan yang terletak pada ketentuan hukum yang diproduksi pemerintah pusat.

Kedua, Legalitas izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan oleh Bupati Pelalawan dalam kurun waktu tertentu adalah sah karena diterbitkan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu. Sekalipun dalam perkembangannya terjadi perubahan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat menarik kembali kewenangan yang telah diberikan kepada pemerintah daerah berkaitan dengan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Dalam hal ini pejabat yang berwenang adalah pejabat Menteri sebagai pejabat yang berhak mengeluarkan izin. Sementara kedudukan Bupati selaku Kepala Daerah hanya sebatas memberikan rekomendasi saja setiap permohonan izin yang diajukan.

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, karena atas kehendak dan hidayah-Nya pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta bekerja sama dengan Universitas Lancang Kuning Pekanbaru.

Dalam proses penulisan tesis ini, banyak kendala yang penulis hadapi, dari keseterediaan data yang penulis dapatkan amatlah kurang dan keseterediaan waktu untuk menyelesaikan tesis ini amatlah terbatas, karena sebagian besar waktu dan hari yang penulis lalui lebih banyak digunakan untuk menyelesaikan pekerjaan sehari-hari penulis sebagai Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Pelalawan. Namun demikian dengan ketekunan dan keinginan kuat penulis untuk menyelesaikan Pendidikan Pascasarjana (S2), maka penulisan tesis ini dapat juga diselesaikan.

Penulisan tesis ini tidak akan terselesaikan dengan sendirinya, kalau tidak dibantu banyak pihak. Oleh karenanya dalam kesempatan kali ini secara khusus, penulis mengucapkan terima kasih atas arahan, bimbingan dan masukan-masukan yang berguna demi perbaikan dan kesempurnaan tesis ini yang telah diberikan Pembimbing tesis, yakni kepada yang terhormat Bapak DR. H. Sudi Fahmi, S.H., M.Hum selaku Pembimbing I dan yang terhormat Bapak Zairin Harahap, S.H., M.H. selaku Pembimbing II. Semoga Allah SWT memberikan rahmat dan hidayah-Nya selalu tercurahkan kepada keduanya. Amin Ya Rabbal Alamin.

Pada kesempatan kali ini tak lupa pula penulis menghaturkan ucapan terima kasih atas sumbangan pikiran dan bantuan pihak-pihak lain dalam mengerjakan dan

menyelesaikan tesis ini. Untuk itu pihak-pihak yang pantas diucapkan terima kasih, yaitu kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah bekerja sama dengan Universitas Lancang Kuning Pekanbaru dalam menyelenggarakan Program Pascasarjana Ilmu Hukum.
2. DR. Ridwan Khairandy, S.H, M.H. selaku Ketua Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Universitas Islam Yogyakarta.
3. Bapak dan Ibu Dosen Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis sehingga menjadi inspirator dalam menyelesaikan tulisan ini.
4. Bupati Pelalawan yang telah memberikan izin belajar kepada penulis untuk mengikuti Program Pascasarjana Ilmu Hukum di Universitas Islam Indonesia.
5. Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Pelalawan, Kepala Bagian Tata Usaha dan seluruh Kepala Sub Dinas pada Dinas Kehutanan Kabupaten Pelalawan yang telah memberikan dorongan serta informasi dalam menyelesaikan tulisan ini.
6. Istri dan anak-anak tercinta yang terus memberikan semangat dan dengan segala pengertian dan toleransinya terutama dari segi waktu dan perhatian yang sempat terlupakan oleh penulis.
7. Orang tua dan Mertua yang tak henti-hentinya mendo'akan agar kami senantiasa sukses dalam segala hal.

Penulis menyadari bahwa tulisan ini masih memiliki sejumlah kekurangan dan kelemahan. Untuk itu penulis berharap adanya saran dan kritik guna penyempurnaan tulisan ini.

Akhirnya penulis hanya mampu mengangkat doa kehadiran Allah SWT Yang Maha Adil dan Maha Kasih Sayang, semoga amalan baik semua pihak di atas dibalas oleh-Nya dengan pahala berlipat ganda dan kebahagiaan di dunia dan di akhirat. Amin.

Pekanbaru, 15 Maret 2008

Penulis,

Syamsul Anwar

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iv
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	7
D. Kerangka Pemikiran	8
E. Metode Penelitian	16
BAB II. NEGARA HUKUM,PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN WEWENANG PEMERINTAHAN	19
A. Negara Hukum	19
B. Peraturan Perundang-Undangan.	41
C. Wewenang Pemerintahan	62
D. Perizinan	97
BAB III. PENGATURAN IZIN USAHA PEMANFAATAN HASIL HUTAN KAYU PADA HUTAN TANAMAN.....	104
A. Izin Pemanfaatan Hutan	104
B. Pengaturan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman	106
C. Pelaksanaan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman di Kabupaten Pelalawan	112

D. Legalitas Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu	
Pada Hutan Tanaman.....	125
BAB IV. PENUTUP	129
A. Kesimpulan	129
B. Saran	132

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan perekonomian nasional yang belum pulih dari dampak krisis telah mendorong pemerintah berupaya secara maksimal untuk mencari berbagai macam solusi guna memulihkannya kembali. Salah satu pilihan yang sekarang ini diupayakan oleh pemerintah, yakni dengan mengundang para investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Agar para investor terdorong untuk menanamkan modalnya di Indonesia, maka pemerintah melakukan beberapa kebijakan, seperti membenahi sistem perizinan, memberikan insentif dan lain sebagainya

Akan tetapi, upaya-upaya ini sangat disayangkan apabila mencermati pada beberapa aspek yang berpengaruh dalam bidang investasi, seperti diketahui bahwa pelaksanaan hukum di Indonesia hingga kini masih menjadi bagian dari permasalahan yang krusial dalam hal investasi. Masalah ketidakpastian hukum dalam bidang kehutanan adalah contoh nyata. Ketidakpastian hukum mengandung arti ketidaktaatan terhadap asas hukum yang berlaku. Oleh karena itu, ketidakpastian hukum dalam bidang kehutanan dapat dipahami sebagai ketidaktaatan asas hukum yang berada pada lingkup kehutanan.

Kalau kita lihat dari pemahaman tentang otonomi daerah sebagai sebuah hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom, maka pengelolaan hutan oleh daerah adalah hak yang mana bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Dalam hal ini daerah

menurut perspektif Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, meliputi pada pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Namun dalam kajian ini daerah tidak akan dibedakan antara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini dilakukan semata-mata hanya untuk melihat pola hubungan penyerahan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam kaitannya dengan izin pemanfaatan hasil hutan.

Selanjutnya, daerah yang dimaksudkan dalam kajian ini akan meliputi pada daerah Riau khususnya Kabupaten Pelalawan. Pemilihan Kabupaten Pelalawan sebagai lokasi kajian dalam penyerahan kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam izin pemanfaatan hasil hutan mengingat; *pertama*, Kabupaten Pelalawan merupakan salah satu daerah yang memiliki sumber daya kehutanan yang sangat luas; *kedua*, mempunyai rona sumber daya hutan yang kompleks di pulau Sumatera; *ketiga*, menurut informasi awal yang diperoleh dari pelaksanaan *field visits*, wilayah tersebut mampu mewakili perilaku sistem pengelolaan sumber daya hutan alam; dan *keempat*, Kabupaten Pelalawan merupakan salah satu wilayah yang dari segi hukum kehutanan masih terasa minim pengaturannya.

Setelah melakukan observasi dan penelitian di lapangan, maka diketahui bahwa Kabupaten Pelalawan dari segi produk-produk hukum daerah di bidang kehutanan dapat dikatakan tidak memiliki sama sekali produk hukum daerah yang mengatur kehutanan. Apabila ada produk hukum tersebut hanya mengatur masalah kebakaran hutan dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Meskipun demikian,

dengan ketiadaan produk hukum di daerah Kabupaten Pelalawan bukanlah berarti tidak dapat diuji adanya ketidakpastian hukum di bidang kehutanan.

Pengujian terhadap konsistensi hukum di daerah dapat pula sebenarnya dilakukan melalui pendekatan kasus. Berikut akan dijabarkan ketidakpastian produk hukum di bidang kehutanan antara pemerintah daerah dan Pusat dari pendekatan contoh kasus.

Kasus ini terjadi diawali dengan PT. Mitra Taninusa Sejati yang mengajukan permohonan areal hak perusahaan hutan tanaman campuran (HPHTC). Atas permohonan itu Kantor Wilayah Departemen Kehutanan dan Perkebunan Provinsi Riau berdasarkan Surat Nomor: 2757/Kw1-2/2000 memberikan rekomendasi atas permohonannya itu.¹ Disamping itu Gubernur pun juga turut memberikan rekomendasi atas permohonan itu berdasarkan Surat Gubernur Nomor 522/EK/2529 tertanggal 23 September 2000. Atas rekomendasi yang diberikan akhirnya Departemen Kehutanan melalui Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan sesuai Surat Nomor 322/VI-PHT/2001, memberikan dukungannya dengan himbauan agar permohonan itu berpedoman pada Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 10.1/Kpts-II/2000 tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman. Atas dasar itu Bupati Pelalawan melalui Surat Nomor: 52221/Dishut-PR/10/VII/2001/01 memberikan persetujuan dan dukungan prinsip usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman, demikian pula kepada beberapa pemohon lainnya.

¹ Riau Pos, 3 Maret 2001, hlm 7

Dalam perkembangannya persetujuan prinsip izin yang telah dikeluarkan oleh Bupati itu diminta agar dicabut atau ditangguhkan/ direvisi/dikaji ulang oleh Gubernur Riau. Dasar permintaan Gubernur untuk mencabut atau menangguhkan atau merevisi atau mengkaji ulang adalah terdapatnya area eksploitasi yang tumpang tindih antara yang satu dengan yang lain. Permintaan Gubernur itu ditembuskan ke Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan Departemen Kehutanan, dan pada akhirnya Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan pun juga turut serta memperkuat permintaan Gubernur itu melalui suratnya Nomor 1418/VI-PHA/2002. Persoalannya adalah apakah Gubernur dalam hal ini sebelum memberikan rekomendasi alas seluruh permohonan izin tidak melakukan *cross checks* ataupun kajian komprehensif, sehingga pada gilirannya harus mencabut atau menangguhkan atau merevisi terhadap izin prinsip yang telah dikeluarkan. Akibat kebijakan ini tentu akan menimbulkan kebingungan normatif dan ketidakpastian hukum bagi seluruh perusahaan kayu dalam investasinya.

Berkaitan dengan adanya permintaan tersebut di atas, pihak Pemerintah Daerah, dalam hal ini Bupati Pelalawan mengabaikan permintaan Gubernur dan Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan tersebut dengan tetap berpedoman pada Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10-1/Kpts-II/2000 tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman.

Dalam kondisi polemik antara kebijakan Gubernur Provinsi Riau dan Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan dengan Keputusan Bupati Pelalawan itu, kemudian pada tanggal 8 Juni 2002, dikeluarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan,

Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 dinyatakan:

Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam atau izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman diberikan oleh Menteri berdasarkan rekomendasi Bupati atau Walikota atau Gubernur.

Berdasarkan ketentuan diatas, Bupati dan Gubernur tidak mempunyai hak untuk mengeluarkan izin dalam bidang kehutanan, namun pemberian izin menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Kehutanan. Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 itu mengarah pada sentralisasi pemerintah pusat, yang sebelumnya menjadi kewenangan daerah sebagai implementasi pelaksanaan otonom daerah.

Pada kenyataannya Pemerintah Daerah, dalam hal ini Bupati Pelalawan tetap memproses kelanjutan permohonan PT. Mitra Taninusa Sejati dengan menerbitkan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman, dengan Nomor 522.21/IUPHHK-HT/2003/009 tanggal 27 Januari 2003 dengan mempedomani Keputusan Menteri Kehutanan di atas, demikian pula terhadap pemohon lainnya.

Dalam hal lain, Pemerintah Pusat juga mengeluarkan kebijakan dalam bentuk Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS/II/2003 tentang Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam atau Hutan Tanaman melalui pembayaran dalam pelelangan, yang dikeluarkan pada tanggal 5 Februari 2003 . Atas dasar ketentuan ini, maka dapat dinyatakan bahwa mekanisme pemberian izin harus mengacu pada keputusan Menteri Kehutanan tersebut dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan kayu Hutan Tanaman, yang dikeluarkan pada tanggal 6

Nopember 2000, dinyatakan tidak berlaku lagi, sedangkan selama ini keputusan Menteri Kehutanan itu menjadi dasar bagi Bupati Pelalawan dalam memberikan izin.

Selanjutnya Menteri Kehutanan mengeluarkan Surat Edaran Nomor: SE.02/Menhut-II/2004 tanggal 13 Agustus 2004 yang menyatakan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota sebelum tanggal 5 Februari 2003 dapat diakui dan dilayani dan perlu dilakukan verifikasi. Hal ini ditindak lanjuti dengan keluarnya Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.03/Menhut-II/2005 tanggal 18 Januari 2005 tentang Pedoman Verifikasi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman yang diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, apabila hasil verifikasi izin tersebut sesuai dengan prosedur yang berlaku, maka Menteri Kehutanan akan menerbitkan Pembaharuan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman yang diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota.

Dengan keluarnya keputusan Menteri Kehutanan itu tentu membuat para pengusaha menjadi kebingungan dan menimbulkan ketidakpastian hukum karena bisa jadi hasil verifikasi itu dapat membatalkan izin yang telah diperolehnya itu, hanya karena penafsiran dan pemahaman yang berbeda antara Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Pusat. Apabila kenyataan demikian, tentu pihak perusahaan merasa dirugikan atas kebijakan tersebut hanya karena kepastian hukum yang tidak jelas dan kebijakan pemerintah yang selalu berubah-ubah dan tidak konsisten.

Terhadap Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman yang diterbitkan oleh Bupati Pelalawan telah dilakukan verifikasi dimana Menteri Kehutanan telah menerbitkan Pembaharuan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan

kayu pada Hutan Tanaman, antara lain kepada PT. Mitra Taninusa Sejati dengan Nomor:SK.66/Menhut-II/2007 tanggal 23 Februari 2007, demikian pula terhadap beberapa perusahaan lainnya.

Kendatipun telah mendapatkan Pembaharuan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman dari Menteri Kehutanan, pemegang Izin belum dapat melaksanakan kegiatannya sebagaimana yang diharapkan, masih menjadi stagnasi dilapangan. Hal ini terjadi sejalan dengan adanya pemberantasan Illegal Logging oleh pihak Kepolisian dalam melaksanakan Inpres Nomor: 4 Tahun 2005, dimana pihak Kepolisian menduga telah terjadi Penerbitan Izin oleh Bupati Pelalawan yang tidak sesuai dengan prosedur, dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002.

Berdasarkan uraian diatas, maka menarik untuk diteliti tentang pengaturan izin dalam bidang kehutanan. Untuk maksud demikian penulis merumuskannya dalam suatu judul penelitian, yakni: Pengaturan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman di Kabupaten Pelalawan

B. Rumusan Masalah

Adapun permasalahan yang hendak dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman di Kabupaten Pelalawan?.
2. Bagaimanakah legalitas izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan oleh Bupati Pelalawan ?.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan dari pada penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan mengetahui pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman di Kabupaten Pelalawan.
2. Untuk mengkaji dan mengetahui legalitas izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan oleh Bupati.

Sedangkan kegunaan penelitian ini diharapkan menghasilkan dua aspek kegunaan, yakni aspek teoritis dan dari aspek praktis.

1. Aspek teoritis, untuk memperkaya referensi dan sebagai sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum dalam perizinan dalam bidang kehutanan di dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah.
2. Aspek Praktis, untuk memberikan kontribusi atas permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pengaturan perizinan dalam penyelenggaraan pemerintahan antara pusat dan daerah khususnya dalam bidang kehutanan.

D. Kerangka Pemikiran

Adapun teori-teori yang digunakan dalam pembahasan penelitian ini adalah hal-hal yang bersangkutan paut dengan konsep atau teori Negara hukum, peraturan perundang-undangan, wewenang pemerintah, dan perizinan. Untuk jelasnya digambarkan sebagai berikut:

1. Negara Hukum

Negara yang baik menurut Aristoteles adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.² Salah satu unsur dari pemerintahan

² Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm 20.

berkonstitusi dalam pandangan Aristoteles adalah pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi.³ Kemudian dalam teori kedaulatan hukum, negara pada prinsipnya tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), tetapi berdasarkan hukum (*rechtsstaat*). Dalam hal ini, negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan pada hukum yang baik dan adil. Hukum yang baik dan adil perlu dikedepankan, utamanya untuk menghindari kemungkinan hukum dijadikan alat oleh penguasa untuk melegitimasi kepentingan tertentu, baik kepentingan penguasa sendiri maupun kepentingan kelompok tertentu yang dapat merugikan kepentingan rakyat. Sehingga atas dasar legalitas itu kesewenang-wenangan dapat dilakukan dengan bebas.⁴ Oleh sebab itu diperlukan sikap kehati-hatian dan kewaspadaan, agar tidak tergelincir menjadi negara diktator atau negara pejabat. Disebut negara pejabat karena hukum dibuat oleh dan untuk kepentingan pejabat dengan cara berlindung dibalik kepentingan negara, bangsa, masyarakat atau kepentingan umum.⁵

Dengan demikian, dalam Negara hukum, pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan yang dilakukan pemerintah agar tidak bertindak sewenang-wenang adalah menjadi penting dalam sebuah Negara hukum dalam upaya mewujudkan hukum yang baik dan adil. Selain pengawasan, aspek lainnya yang tak kalah pentingnya adalah perlunya pembatasan kekuasaan negara atau pemerintah melalui undang-undang.

³ *Ibid.*, hlm 20.

⁴ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm 6.

⁵ *Ibid.*, hlm 7.

Semuanya ini dilakukan untuk memberikan perlindungan dan jaminan kepada setiap orang, agar hak-haknya sebagai warga negara tidak dirugikan dari tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh penguasa (pemerintah) yang dapat bertindak diluar batas kekuasaan atau kewenangan yang dimilikinya.

Sehingga dapat dipahami, dalam sebuah Negara hukum atau *Rechtsstaat* dari negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental, sebagaimana dikemukakan Freidrich Julius Stahl pada abad ke 19, mengandung unsur-unsur: (1) perlindungan hak-hak asasi manusia; (2) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; (3) pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan (4) peradilan administrasi dalam perselisihan.⁶ Kemudian konsep negara hukum *rule of law* yang lahir dari negara yang menganut sistem hukum Anglo Saxon, sebagaimana dikemukakan A.V. Dicey mengandung unsur-unsur: (1) supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum; (2) Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*); (3) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.⁷

Berdasarkan unsur-unsur dari negara hukum tersebut secara nyata memperlihatkan bahwa yang menjadi perhatian utama dalam sebuah negara hukum adalah memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia dan juga agar pemerintahan dijalankan berdasarkan hukum atau undang-undang atas dasar

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1982) hlm 57-58, Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya, Bina Ilmu, 1987), hlm 76-82.

⁷ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm 58.

persamaan didepan hukum. Perumusan unsur-unsur negara hukum yang demikian itu tidak terlepas dari falsafah dan sosio-politik yang melatarbelakanginya, terutama pengaruh falsafah individualisme, yang menempatkan individu atau warga negara sebagai *primus inter pares* dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu unsur pembatasan kekuasaan negara untuk melindungi hak-hak individu menempati kedudukan yang penting.⁸ Model Negara hukum seperti ini dikenal dengan sebutan demokrasi konstitusional, dengan ciri bahwa pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah pengaturannya terdapat dalam konstitusi di negara tersebut.

2. Peraturan Perundang-Undangan

Dalam negara hukum, kedudukan peraturan atau perundang-undangan mempunyai arti penting bagi penyelenggaraan pemerintahan secara umum, karena segala tindakan dan perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah yang menimbulkan akibat hukum bagi warga negaranya harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara teoritik "perundang-undangan" (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu; *pertama*, perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat Pusat maupun ditingkat Daerah; *kedua*, perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik

⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm 4-5.

ditingkat Pusat maupun ditingkat Daerah.⁹ Kemudian peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merumuskan bahwa: peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Mengikat umum mengandung arti haruslah suatu peraturan yang memiliki sifat umum atau merupakan hukum yang in abstracto atau general norm yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general).¹⁰

Adapun jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang dikenal saat ini sebagaimana disebutkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdiri atas: (1) UUD 1945; (2) Undang-Undang/PERPU; (3) Peraturan Pemerintah; (4) Peraturan Presiden; (5) Peraturan Daerah. Dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut, maka berlaku pula asas tingkatan hirarki, dimana peraturan perundang-undangan dari segi hirarkinya berada pada urutan bawah, dari segi muatan materinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang hirarkinya diatas.

Untuk melakukan penilaian dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, setidaknya harus terpenuhi ketiga unsur dasar, yakni yuridis, sosiologis dan filosofis.¹¹

⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm 3.

¹⁰ SF. Marbun dan Moh.Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm 94.

¹¹ H. Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan pada Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm 54

Dasar yuridis mengandung arti (1) keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang; (2) keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur; (3) keharusan mengikuti tata cara tertentu; (4) keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Kemudian dasar sosiologis mengandung arti mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dengan harapan peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar. Dasar filosofis bersangkutan paut dengan harapan-harapan yang diinginkan dari hukum tersebut, yang disebut juga dengan *rechtsidee*, yakni hal-hal yang bersangkutan paut dengan nilai-nilai keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya.

3. Wewenang Pemerintah

Kewenangan pemerintah berkaitan erat dengan asas legalitas. Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang menekankan pada pemerintahan berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Artinya dalam negara hukum, kewenangan yang dimiliki pemerintah ini haruslah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang.¹²

¹² Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 72.

Wewenang itu sendiri adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu atau keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹³ Menurut S.F. Marbun , secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.¹⁴

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip Ridwan HR, atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya; dan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.¹⁵ Dalam hal atribusi, penerimaan wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada

¹³ *Ibid.*, hlm 72.

¹⁴ S.F. Marbun, *Op.Cit.*, hlm123.

¹⁵ *Ibid.*, hlm 75

mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap pada mandans.¹⁶

4. Perizinan

Perizinan atau izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku para warganya. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.¹⁷

Pengertian izin juga diartikan Bagir Manan, sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.¹⁸ Kemudian Sjachran Basah dikatakannya, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana yang ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁹ Dengan demikian terdapat beberapa unsur dalam perizinan,

¹⁶ *Ibid.*, hlm 77. Lihat juga S.F. Marbun, *Op.Cit.*, hlm 126-130.

¹⁷ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon. (Surabaya: Yuridika, 1993), hlm 2-3.

¹⁸ Dikutip dari Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 158-159.

¹⁹ *Ibid.*, hlm 158

yaitu *pertama*, instrumen yuridis; *kedua*, peraturan perundang-undangan; *ketiga*, organ pemerintah; *keempat*, peristiwa konkrit; *kelima*, prosedur dan persyaratan.²⁰

Kewenangan memberikan izin adalah merupakan kewenangan publik. Kewenangan itu bisa didapat secara atribusi, delegasi dan mandat. Di dalam praktik ketiga hal itu dilakukan secara kombinasi yang bertalian erat dengan asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta dalam operasionalitasnya berbaur satu dengan yang lainnya.²¹ Sementara itu ruang lingkup izin bergantung dari kegiatan usaha yang dilakukan dan dapat menimbulkan pelbagai macam izin serta melibatkan tidak hanya satu instansi saja.

Adapun fungsi yang dilakukan dalam izin adalah berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud.²²

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan obyek Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang bertolak dari norma-norma normatif yang disebut dengan hukum positif dan doktrin-doktrin. Dalam penelitian ini yang akan dilakukan adalah meneliti norma-norma hukum normatif dalam kaitannya perizinan dalam bidang kehutanan.

²⁰ *Ibid.*, hlm 161.

²¹ Sjachran Basah, "Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan", dalam B Arief Sidharta (ed.), *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hlm 379.

²² *Ibid.*, hlm 378.

Adapun obyek penelitiannya adalah berkenaan dengan pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman, baik itu berupa peraturan dan keputusan badan atau pejabat yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Khususnya pada penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau, dengan pertimbangan bahwa Kabupaten Pelalawan merupakan salah satu daerah yang memiliki hutan tanaman yang sangat luas dan di sisi lain di Kabupaten Pelalawan sendiri belum memiliki produk hukum daerah dalam bidang kehutanan.

2. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) bagian, yakni:²³

- 2.1. Bahan hukum primer, yang meliputi peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan dari badan atau pejabat yang berwenang dalam bidang kehutanan
- 2.2. Bahan hukum sekunder, berupa literatur-literatur ilmu hukum, hasil penelitian serta dokumen-dokumen tertulis lainnya yang relevan dengan obyek penelitian.
- 2.3. Bahan hukum tertier, meliputi kamus yang relevan atau yang memberikan kejelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder.²⁴

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan cara studi kepustakaan, yakni melakukan pengkajian terhadap data-data sekunder yang berkaitan dengan bahan hukum primer, sekunder dan tertier.

²³ Lihat Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), hlm 13.

²⁴ *Ibid.*, hlm 13.

3. Analisis Data

Setelah data yang bersumber pada data sekunder diperoleh, dikumpulkan dan dikelompokkan sesuai dengan penyajian data dalam penelitian ini, maka langkah berikutnya dapat dilakukan penganalisisan data. Dalam hal ini data dianalisis dengan cara analisis kualitatif-deskriptif, yaitu dengan cara menguraikan dalam bentuk uraian kalimat berdasarkan data yang didapat. Setelah itu dilakukan penarikan beberapa kesimpulan untuk menemukan jawaban-jawaban dari permasalahan penelitian yang diajukan dengan menggunakan metode deduktif.

BAB II

NEGARA HUKUM, PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

DAN WEWENANG PEMERINTAHAN

A. Negara Hukum

1. Pengertian dan tujuan Negara Hukum

Pemikiran tentang konsep negara hukum sebenarnya sudah lama dikemukakan oleh para sarjana terdahulu, bahkan lebih dahulu lahir dari pada pemikiran tentang kenegaraan itu sendiri²⁵.

Dalam sejarahnya, cita negara hukum itu untuk pertama sekali dikemukakan oleh Plato dan selanjutnya dikembangkan oleh Aristoteles. Menurut Plato dalam bukunya *Nomoi*, mengemukakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum²⁶. Aristoteles dalam bukunya *Politica* mengemukakan, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Dalam hal ini ada tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi menurut Aristoteles, yaitu *pertama*; pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum, *kedua*; pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara seweng-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi, *ketiga*; pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan seperti yang dilaksanakan pemerintahan despotis. Berdasarkan pemikiran Aristoteles

²⁵ Azhary, *Op.Cit*, hlm. 19

²⁶ *Ibid.*, hlm 19.

menegaskan bahwa hukum bukanlah paksaan dari penguasa, melainkan diberlakukan sesuai dengan kehendak warga negara²⁷.

Munculnya ide negara hukum ini dalam sejarahnya mempunyai korelasi yang erat dengan upaya menghapuskan sistem pemerintahan absolut. Perlawanan terhadap kekuasaan yang mutlak dari raja, secara konkret dilaksanakan dengan dengan memperjuangkan sistem konstitusional, yaitu sistem pemerintahan berdasarkan konstitusi. Pemerintahan tidak boleh dilakukan menurut kehendak raja semata, melainkan harus didasarkan pada hukum konstitusi. Selain dari pada itu, pembatasan terhadap kekuasaan raja dalam sejarahnya juga dipengaruhi oleh perkembangan reformasi, *renaissance*, hukum kodrat, munculnya aliran pencerahan akal (*Aufklaerung*)²⁸. Kemudian dilanjutkan dengan perjuangan untuk melindungi hak-hak asasi manusia di Barat yang sangat mempengaruhi tumbangny absolutisme dan lahirnya negara hukum. Sehingga dapat disimpulkan, bahwa latar belakang timbulnya negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan kekuasaan dan melindungi hak asasi manusia sebagai akibat tindakan sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaan.

Lahirnya keinginan untuk membatasi dan mengawasi kekuasaan dalam suatu negara, diiringi dengan lahirnya teori kedaulatan hukum yang dipelopori antara lain oleh Immanuel kant (1724-1884) dan Hans kelsen (1881-1973). Menurut teori kedaulatan hukum, negara pada prinsipnya tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), tetapi berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Negara berdasarkan atas

²⁷ *Ibid.*, hlm. 20

²⁸ S.F.Marbun, dkk (penyunting), *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm.6.

hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat, sedangkan hukum yang adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan setiap hukum, yakni keadilan. Hukum yang baik dan adil perlu dikedepankan, utamanya guna menghindari kemungkinan hukum dijadikan alat oleh penguasa untuk melegitimasi kepentingan tertentu, baik kepentingan penguasa sendiri maupun kepentingan kelompok tertentu yang dapat merugikan kepentingan rakyat. Hukum adakalanya dijadikan topeng legalitas melindungi kepentingan penguasa atau kepentingan kelompok tertentu, sehingga atas dasar legalitas itu kesewenang-wenangan dapat dilakukan dengan bebas.²⁹

Suatu negara yang menyatakan sebagai negara hukum, dapat dengan mudah tergelincir menjadi Negara diktator atau Negara pejabat. Karena meskipun dalam Negara tersebut berlaku hukum dan pemerintahan diselenggarakan berdasarkan atas hukum, tetapi hukum yang berlaku dinegara itu adalah hukum yang dibuat oleh dan untuk kepentingan penguasa negara itu, dalam rangka memperluas dan mempertahankan kekuasaannya. Hukum tersebut secara formal sah berlaku sebagai hukum, karena dibuat oleh lembaga yang berwenang membuatnya, tetapi hukum yang demikian secara material bertentangan dengan maksud dan dasar segenap hukum, yakni keadilan. Hukum tidak berpihak secara adil melindungi kepentingan rakyat. Untuk itu diperlukan sikap kehati-hatian dan kewaspadaan, agar tidak tergelincir menjadi negara diktator atau Negara pejabat. Disebut Negara pejabat

²⁹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi.....Op.Cit.*, hlm 6.

karena hukum dibuat oleh dan untuk kepentingan pejabat dengan cara berlindung dibalik kepentingan negara, bangsa, masyarakat atau kepentingan umum.³⁰

Dalam perkembangannya, terdapat korelasi yang jelas antara Badan peradilan tersebut dapat berupa peradilan umum atau peradilan khusus, seperti peradilan administrasi dalam bidang negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dasarnya. Dengan kata lain, negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.³¹ Oleh karenanya untuk menghindari diciptakannya hukum yang tidak baik dan tidak adil, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat (demokrasi) harus didorong agar berjalan seiring, bagaikan dua pilar yang saling menopang. Dengan demikian, pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan dan pembuatan hukum (yuridis) terhadap penggunaan kekuasaan yang tidak berdasarkan pada hukum atau bertentangan dengan hukum, dapat dilakukan oleh kekuasaan yudikatif melalui badan-badan peradilan. Badan Peradilan tersebut dapat berupa peradilan umum atau pengadilan khusus, seperti peradilan administrasi.

2. Hakikat Negara hukum

Konsep Negara hukum mulai berkembang dengan pesat sejak akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Di Eropa Barat Kontinental, Immanuel Kant dan Fredrich

³⁰ *Ibid.*, hlm 6-7.

³¹ Franz Magnis Suseno, dalam Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta; Kreasi Total Media, 2007), hlm 22.

Julius Stahl menyebutnya dengan istilah *Rechtsstaat*, sedangkan di negara-negara Anglo Saxon, A.V. Dicey menggunakan istilah *Rule of Law*.

Menurut F.J. Stahl merumuskan unsur-unsur *Rechtsstaat* sebagai berikut:³²

- a. perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- c. pemerintahan berdasarkan peraturan;
- d. adanya peradilan administrasi.

Adapun unsur-unsur *Rule of Law* menurut A.V. Dicey adalah sebagai berikut:³³

- a. supremasi aturan-aturan hukum
- b. kedudukan yang sama dihadapan hukum
- c. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam negara hukum tersebut diatas mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* adalah adanya keinginan untuk memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia. Perbedaan pokok antara keduanya ditemukan pada unsur peradilan administrasi. Di negara-negara *Anglo Saxon* penekanan terhadap prinsip persamaan di hadapan hukum lebih ditonjolkan, sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administrasi negara. Prinsip *equality before the law* menghendaki prinsip persamaan

³² S.F. Marbun, *Op.Cit.*, hlm 7.

³³ *Ibid*, hlm 7 .

antara rakyat dengan pejabat administrasi negara, harus juga tercermin dalam lapangan peradilan. Berbeda dengan negara Eropa Kontinental yang memasukan unsur peradilan administrasi sebagai salah satu unsur *Rechtsstaat*. Hal dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap sikap tindak pemerintah yang melanggar hak asasi dalam lapangan administrasi negara. Kecuali itu kehadiran peradilan administrasi akan memberikan perlindungan hukum yang sama kepada administrasi negara yang bertindak benar dan sesuai dengan hukum.

Pada abad ke-19 di negara-negara Eropa Kontinental dianut paham negara hukum formil atau negara hukum dalam arti sempit, yakni negara yang segala sesuatunya didasarkan pada hukum tertulis yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang. Kebutuhan masyarakat pada waktu itu masih sangat sederhana, segala bentuk kebutuhan masyarakat dapat dituangkan dalam undang-undang. Pada masa itu peranan negara tidak begitu besar dan hukum administrasi belum berkembang.³⁴

Terjadinya perkembangan jaman yang pesat disertai tuntutan kebutuhan hidup yang semakin meningkat, peranan negara menjadi sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan warganya. Sejak memasuki jaman modern pada abad 20, konsep negara hukum formil mulai ditinggalkan dan konsep negara hukum modern mulai dikembangkan. Konsep negara hukum formil ditinggalkan dan diganti dengan konsep Negara hukum dalam arti materiil. Berkembangnya konsep negara hukum materiil sejalan dengan perkembangan peranan negara yang semakin besar

³⁴ *Ibid.*, hlm 9.

dan luas, yakni menyelenggarakan kesejahteraan umum yang disebut *welfare state* atau menurut istilah lemaire disebut *bestuurszorg*.³⁵

Mengingat peranan negara semakin besar dan luas memasuki hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat serta beranekaragamnya tantangan yang dihadapi yang berkembang dengan cepat dan menuntut segera penyelesaian, maka untuk itu pemerintah memerlukan *freies Ermessen* atau *discretionaire*³⁶. *Freies Ermessen* adalah wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak yang datang secara tiba-tiba dimana belum ada peraturannya. Jadi kebijaksanaan itu diambil tanpa dilandasi oleh peraturan umum yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat kebijaksanaan tersebut.

Kebijaksanaan itu dalam prakteknya sering dituangkan dalam berbagai bentuk, seperti surat edaran, pedoman, pengumuman, surat keputusan yang bersifat abstrak dan umum dan bahkan dalam bentuk peraturan yang disebut *pseudo-wet giving* (perundang-undangan semu). Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan atas hukum, khususnya dilihat dari kacamata hukum administrasi, ternyata adanya lembaga *fries ermessen* atau *discretionaire* ini telah menimbulkan berbagai dilema dan menjadikan berbagai persoalan serius³⁷. Sebab bagi suatu Negara yang didasarkan atas hukum, mengharuskan agar setiap kebijaksanaan yang

³⁵ *Ibid.*, hlm 9.

²⁸ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Penerbitan Balai Buku Indonesia, 1957), hlm.17-21.

³⁷ PM.Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hlm.152-156.

dikeluarkan oleh pemerintah didasarkan atas wewenang undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan asas legalitas.

Freies Ermessen atau *discretionaire* ini telah menjadi salah satu sumber yang menyebabkan banyaknya timbul sengketa antara pejabat tata usaha Negara dengan warga, terutama dalam hal dikeluarkannya suatu keputusan (*beschikking*). *Freies ermessen* yang dilaksanakan dan dituangkan dalam suatu bentuk keputusan, jika menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata, dapat dinilai sebagai keputusan yang bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku (*onrechmatige overheidsdaad*) atau dinilai sebagai perbuatan (keputusan) yang dikeluarkan atas dasar sewenang-wenang (*willikeur* atau *a bus de droit*) atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Akibat penggunaan *freies ermessen* seperti tersebut diatas, dapat dinyatakan bertentangan dengan hukum dan bahkan merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia, sehingga menimbulkan kerugian bagi warga. Untuk itu kehadiran hukum administrasi dan asas-asas umum pemerintahan yang layak serta peradilan administrasi menjadi sangat penting, lebih-lebih bagi suatu Negara yang menganut paham *rechtsstaat* yang dibangun diatas falsafah individualisme dan liberalisme. Disini kehadiran peradilan administrasi menjadi sangat penting untuk memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan individu dan menegakkan serta melindungi hak-hak asasi manusia.³⁸

³⁸ *Ibid.*, hlm 10-11.

Seiring dengan perkembangan Negara hukum itu sendiri, kini suatu Negara dapat dikategorikan sebagai Negara hukum asalkan memenuhi dua belas prinsip pokok, yakni:³⁹ :

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi. Sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian besar masyarakatnya bahwa hukum itu memang *supreme*. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidensiil yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai “kepala negara” Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensiil, tidak dikenal adanya perbedaan antara kepala Negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

2. Persamaan dalam hukum (*Equality Before The Law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka

27 Jimly Assidhiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme*, (Jakarta: Mahkamah konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004) , hlm.124-129.

prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions*, guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan, sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *affirmative actions* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu. Misalnya, kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

3. Asas legalitas (*due process of law*)

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dahulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and prosedurs (regels)*. Prinsip normatif demikian, nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin

ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip *freiss ermessen* yang memungkinkan para pejabat administrasi Negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid-regels* atau *policy rules* yang berlaku internal secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

4. Pembatasan kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan Lord Acton: *power tends to corrupt, and absolute power corrupts absoluly* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan kedalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

5. Organ-organ eksekutif independent

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, dizaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independent, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti komisi hak asasi manusia,

komisi pemilihan umum, lembaga ombudsman, komisi penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan, tetapi sekarang berkembang menjadi independent sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin tegaknya demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menampung aspirasi pro-demokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan kekuasaan, dan begitu pula lembaga atau organisasi lainnya dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi.

6. Peradilan bebas dan tidak memihak

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judicialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif maupun ataupun dari kalangan masyarakat dan

media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapa pun kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup ditengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai corong undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga ujung tombak keadilan yang mampu menimbang perasaan keadilan yang hidup ditengah-tengah masyarakat.

7. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan menjamin dijalkannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi Negara. Peradilan tata usaha negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak dizalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan bagi warga negara dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha

negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip *independent and impartial Judiciary* tersebut di atas.

8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga Negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsi gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya. Pentingnya Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Courts*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *cheks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi untuk melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang (*Judicial Review*) yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutuskan berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan Negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan Mahkamah Konstitusi ini di berbagai negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya negara hukum.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan pengangkatannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang

demokratis. Setiap manusia sejak kelahiran menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Hak asasi manusia adalah pemberian Tuhan. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi manusia itu. Oleh karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai negara hukum. Jika dalam suatu negara, hak-hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.

10. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*)

Dianut dan dipraktikannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup ditengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, negara hukum (*Rechtsstaat*) yang dikembangkan, bukanlah *absolute rechtsstaat*, melainkan *democratische rechtsstaat* atau negara hukum yang demokratis.

Dengan perkataan lain, dalam sistem negara hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasarkan atas hukum.

11. Berfungsi Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang di idealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara hukum (*Nomocracy*) yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagai mana cita-cita nasional Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social.

12. Tranparasi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembentukan dan penegakan, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembangaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Oleh karena itu prinsip *representation in ideas* dibedakan dari *representation in presence*, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam

penegakan hukum yang dijalankan oleh aparatur kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim dan pejabat lembaga pemasyarakatan, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

3. Negara Hukum Indonesia

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 merupakan manifestasi dari konsep-konsep dan alam pikiran bangsa Indonesia yang lazim disebut hukum dasar tertulis. Sebelum dilakukan amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, dalam pembukaan dan batang tubuh atau pasal-pasal UUD 1945, tidak ditemukan ketentuan yang secara tegas memuat pernyataan, bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Namun demikian, ketentuan yang menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*) ditemukan pada penjelasan UUD 1945, demikian pula ketentuan mengenai sistem pemerintahan Indonesia. Dalam penjelasan disebutkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem konstitusional, artinya pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak berdasar absolutisme. Akan tetapi setelah amandemen ketiga UUD 1945 baru ditemukan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 pernyataan yang secara tegas menyatakan Negara Republik Indonesia adalah Negara hukum.

Sebelum amandemen UUD 1945 pada tahun 2001, dalam UUD 1945 baik dalam pembukaan, batang tubuh maupun penjelasan, ditemukan beberapa ketentuan yang merupakan indikator negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yakni:⁴⁰

1. Dalam penjelasan UUD 1945 mengenai sistem pemerintahan negara Indonesia, ditemukan penekanan pada hukum (*recht*) yang dihadapkan dengan kekuasaan (*macht*). Artinya UUD 1945 menempatkan penolakan terhadap paham absolutisme sebagai langkah terdepan untuk menghindari dan menolak kemungkinan penindasan terhadap hak-hak kemanusiaan. Rumusan yang terdapat pada penjelasan UUD 1945 tersebut, sesungguhnya merupakan penjabaran dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 yang memuat cita hukum (*rechtsidee*).
2. penegasan penolakan terhadap kekuasaan yang bersifat absolutisme itu, kemudian dipagar dan dikunci secara ketat dengan perumusan sistem pemerintahan yang berdasarkan atas konstitusi (hukum dasar). Dengan demikian negara hukum menurut UUD 1945 adalah negara hukum dengan sistem konstitusional.
3. Negara hukum yang dimaksud dalam penjelasan UUD 1945, bukanlah Negara hukum dalam arti formal , tetapi negara hukum dalam arti luas, yakni negara hukum dalam arti material. Sebab dalam alenia keempat pembukaan UUD 1945, disebutkan negara bukan saja melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tetapi juga harus “memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.”

⁴⁰ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi.....*, Op.Cit., hlm 11-13

4. Negara hukum yang dimaksud dalam penjelasan UUD 1945 harus sejalan dengan negara demokrasi, sehingga keduanya merupakan dua pilar yang tegak lurus dan saling menopang. Karena itu MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat harus benar-benar tercermin sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga benar-benar terjamin sifat demokratisnya.
5. Dalam negara hukum Indonesia menurut UUD1945, kekuasaan Kepala Negara harus terbatas dan bukan tak terbatas. Artinya Kepala Negara bukan diktator. Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi Kepala Negara harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk menghindari Presiden bersifat absolut, kedudukan dan peranan DPR diletakan pada posisi yang kuat, sehingga DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. DPR melakukan pengawasan terhadap Presiden dan bahkan memegang wewenang memberikan persetujuan kepada Presiden dalam menetapkan undang-undang dan APBN. Hal ini mencerminkan kuatnya kedudukan rakyat dalam sistem pemerintahan negara Indonesia.
6. Dalam batang tubuh UUD 1945 ditemukan juga beberapa ketentuan mengenai rumusan hak-hak kemanusiaan yang dijemakan dalam rumusan” hak-hak warga Negara” dan kedudukan penduduk .
hak-hak warganegara disebutkan sebagai berikut:
 - a. segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

- b. Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- c. Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib turut serta dalam usaha pembelaan Negara.
- d. Tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.

Adapun mengenai kedudukan “penduduk” (termasuk warga negara) ditemukan ketentuannya sebagai berikut:

- a. kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.
- b. negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
- c. fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.

Dalam amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 1999, ketentuan mengenai jaminan terhadap kedudukan warga negara dan penduduk serta hak asasi manusia tersebut semakin luas dan berkembang sebagaimana terdapat pada pasal 26,27 dan pasal 28A sampai dengan pasal 28J. Kedudukan penduduk dan hak-hak warga Negara yang dijamin dalam UUD 1945 tersebut, harus dikaitkan dan dilihat dalam satu kesatuan UUD 1945 dan tidak dapat dipisahkan, bahkan merupakan rangkaian ketentuan nilai dan norma yang terpadu. Kedudukan penduduk dan hak-hak warga negara tersebut merupakan asas demokrasi yang terkait dengan kehendak untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Artinya keadilan sosial yang hendak diwujudkan bagi seluruh rakyat itu didasarkan pada kesadaran, bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan

sosial dalam kehidupan masyarakat. Demikian pula dengan eksistensi negara dan penyelenggara negara serta kewajiban setiap warga untuk mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan ataupun perseorangan, demi terciptanya persatuan.

Menurut Philipus M.Hadjon⁴¹, adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam negara hukum Indonesia. Secara intrinsik melekat pada Pancasila dan bersumber pada pancasila. Jadi harkat dan martabat manusia merupakan pemberian dari Allah. Berbeda dengan konsep barat yang bersumber pada hukum kodrat. Pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia merupakan hasil dari perjuangan rakyat menuntut haknya dari Negara. Karena itu menurut konsep Barat hak lebih diutamakan, sedangkan kewajiban dibebankan kepada negara. Adapun konsep sosialis yang bersumber pada ajaran Karl Marx, harkat dan martabat manusia diyakini merupakan hasil dari kehendak dan usaha manusia, karenanya kewajiban kepada negara lebih diutamakan, sedangkan dalam negara hukum yang bersumber pada Pancasila, menurut Philipus M.Hadjon, adanya hak tersebut berbarengan dengan kewajiban terhadap masyarakat dan negara.⁴²

Bertitik tolak dari falsafah negara Pancasila tersebut, kemudian Philipus M.Hadjon, merumuskan elemen atau unsur-unsur negara hukum Pancasila sebagai berikut:⁴³

⁴¹ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu 1987), hlm.65

⁴² *Ibid.*, hlm 66

⁴³ *Ibid.*, hlm.90

1. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
2. hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara.
3. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.
4. keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban tersebut dalam negara hukum Indonesia, diharapkan akan melahirkan asas kerukunan. Asas kerukunan akan menciptakan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat. Menurut P.M.Hadjon, meskipun tercipta keseimbangan, keserasian, dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat, bukan berarti sama sekali tidak mungkin timbul sengketa antara pemerintah dan rakyat. Sengketa mungkin saja dapat terjadi dalam pergaulan dan perhubungan yang semakin kompleks. Dalam hal terjadi sengketa antara pemerintah dan rakyat, prinsip musyawarah harus tetap diutamakan dan peradilan merupakan sarana terakhir. Demikian pula sengketa yang timbul dalam bidang administrasi.⁴⁴

Sengketa yang timbul dibidang administrasi diselesaikan antara lain oleh peradilan administrasi. Peradilan administrasi berfungsi untuk menjaga keseimbangan antara hak perseorangan dengan hak masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta keseimbangan, keselarasan, keserasian, dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat. Jadi peradilan administrasi bukan semata-mata berfungsi melindungi kepentingan individu atau perseorangan, seperti halnya dalam konsep *rechtsstaat*.

⁴⁴ *Ibid*, hlm 88.

B. Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Makna peraturan adalah merupakan hukum yang *in abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*general*)⁴⁵

. Kata “perundang-undangan” merupakan terjemahan *wetgeving*, *gesetz zgebung*, dan mengandung dua arti. *Pertama*, berarti proses pembentukan peraturan-peraturan negara dari jenis yang tertinggi yaitu undang-undang (*wet, gesetz, statute*) sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wet gevende macht, gesetz gebende gewalt, legislative power*). *Kedua*, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut.⁴⁶

Berkenaan dengan perundang-undangan, A.Hamid S. Attamimi mengatakan sebagai berikut:

Istilah perundang-undangan (*wettelijkeregels*) secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan artibusi atau delegasi undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan maka yang tergolong peraturan perundang-undangan dinegara kita adalah undang-undang dan peraturan perundang-perundangan yang lebih rendah dari padanya seperti peraturan pemerintah, keputusan presiden yang berisi peraturan, keputusan menteri yang berisi peraturan, keputusan lembaga pemerintahan non-departemen yang berisi peraturan, keputusan direktorat jendral departemen yang dibentuk dengan undang-undang yang berisi peraturan, peraturan daerah tingkat I, keputusan gubernur kepala daerah berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan peraturan daerah tingkat I, peraturan daerah tingkat II, dan keputusan

⁴⁵ S.F.Marbun dan Moh.Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm.94

⁴⁶ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel)* Pada Pemerintah Daerah, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm 39.

bupati/walikota/mayor kepala daerah berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan peraturan daerah tingkat II.⁴⁷

Berdasarkan penjelasan pasal 1 angka 2 UU No.5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, peraturan perundang-undangan adalah:

Semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah, serta semua keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah, yang juga mengikat umum.

Sedangkan pengertian peraturan perundang-undangan didalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, merumuskan bahwa:

peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Berdasarkan kualifikasi norma hukum diatas, peraturan perundang-undangan bersifat umum-abstrak. Menurut Ten Berge perkataan bersifat umum-abstrak dicirikan oleh unsur-unsur sebagai berikut:

1. waktu (tidak hanya berlaku pada saat tertentu)
2. tempat (tidak hanya berlaku pada tempat tertentu)
3. orang (tidak hanya berlaku pada orang tertentu) dan
4. fakta hukum (tidak hanya ditujukan pada fakta hukum tertentu, tetapi untuk berbagai fakta hukum yang dapat berulang-ulang, dengan kata lain untuk perbuatan yang berulang-ulang).⁴⁸

⁴⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undangan Dan Peraturan Kebijakan*, Makalah, Jakarta 17 Juni 1992.

⁴⁸ Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara.....* Op.Cit., hlm 101

Dalam negara kesejahteraan (*welfare state*), tugas pemerintah tidak hanya terbatas untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Dalam perspektif *welfare state*, pemerintah dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum (*bestuurszorg*) atau mengupayakan kesejahteraan sosial, yang dalam menyelenggarakan kewajiban itu pemerintah diberi kewenangan untuk campur tangan dalam kehidupan masyarakat, dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum. Bersamaan dengan kewenangan untuk campur tangan tersebut, pemerintah juga diberi kewenangan untuk membuat dan menggunakan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, pemerintah memiliki kewenangan dalam bidang legislasi.

Secara teoritis pemberian kewenangan dalam bidang legislasi kepada pemerintah itu merupakan konsekuensi dianutnya ajaran negara kesejahteraan (*welfare state*), yang memberikan kewajiban kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat atau kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Didalam kewenangan untuk mewujudkan kesejahteraan umum melekat pula kewenangan dalam bidang legislasi. Artinya tidak mungkin meniadakan kewenangan dalam bidang legislasi bagi pemerintah. Menurut Bagir Manan, ketidakmungkinan meniadakan kewenangan eksekutif (pemerintah) sebagai penyelenggara administrasi negara untuk ikut membentuk peraturan perundang-undangan makin didorong oleh berbagai perkembangan teoretik maupun praktek, antara lain:⁴⁹

⁴⁹ Dikutip dari Ridwan HR, *Ibid.*, hlm 103-104.

1. paham pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) yang lebih menekankan pada perbedaan fungsi dari pada pemisahan organ seperti terdapat dalam ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Dengan demikian, fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tidak harus terpisah dari fungsi penyelenggaraan pemerintah. Fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan dapat juga diletakan pada administrasi negara, baik sebagai kekuasaan mandiri atau sebagai kekuasaan yang dijalankan secara bersama-sama dengan badan legilatif
2. paham yang memberikan kekuasaan pada negara atau pemerintah untuk mencampuri perikehidupan masyarakat, baik sebagai negara kesejahteraan. Dalam paham negara kekuasaan, ikut campurnya negara atau pemerintah dilakukan dalam rangka membatasi dan mengendalikan rakyat. Salah satu penunjang formal pelaksanaan kekuasaan semacam itu, maka diciptakan berbagai instrumen hukum yang akan memberikan dasar bagi negara atau pemerintah untuk bertindak.....Sebagai negara kesejahteraan , diperlukan berbagai instrumen hukum yang tidak mungkin semata-mata diserahkan pada legislatif untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, administrasi negara memerlukan wewenang untuk mengatur tanpa mengabaikan asas-asas negara berdasarkan hukum dan asas-asas umum umum pemerintah yang layak. Dalam keadaan demikian, makin tumbuh

kekuasaan administrasi negara di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

3. Untuk menunjang perubahan masyarakat yang berjalan makin cepat dan kompleks diperlukan percepatan pembentukan hukum....Hal ini mendorong administrasi negara berperan lebih besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
4. Berkembangnya berbagai jenis peraturan perundang-undangan , mulai dari UUD sampai kepada peraturan perundangan-undangan tingkat daerah. Badan legislatif tidak membentuk segala jenis peraturan perundang-undangan melainkan terbatas pada undang-undang dan UUD. Jenis-jenis lain dibuat oleh administrasi negara.

Disamping itu, terdapat alasan lain diberikannya kewenangan legislasi bagi pemerintah yaitu berkenaan dengan sifat dari norma hukum tata negara dan hukum administrasi yang bersifat umum-abstrak (*algemeen-abstract*). Ketika menghadapi peristiwa konkret, norma yang bersifat umum-abstrak tersebut membutuhkan instrumen yuridis yang bersifat konkret-individual.

Kewenangan legislasi bagi pemerintah ada yang bersifat mandiri dan ada yang tidak mandiri. Kewenangan legislasi yang tidak mandiri, dalam arti dibuat bersama-sama pihak lain, berwujud undang-undang atau peraturan daerah. Undang-undang atau peraturan daerah dibuat bersama-sama antara pemerintah/pemerintah daerah dengan DPR/DPRD, yang dikenal dengan istilah unadang-undang dalam arti formal. Kewenangan legislasi bagi pemerintah yang bersifat mandiri, dalam arti hanya dibentuk oleh pemerintah tanpa keterlibatan DPR, berwujud keputusan-keputusan

(*besluiten van algemeen strekking*), yang merupakan peraturan perundang-undangan (*algemeen verbindende voorschriften*).⁵⁰

Dalam sistem hukum modern, hukum tertulis semakin memegang peranan penting dalam kehidupan negara-negara modern sekarang ini, baik sebagai sarana untuk mengadakan perubahan-perubahan maupun sarana kontrol sosial. Perubahan dalam dan oleh hukum banyak disalurkan melalui peraturan perundang-undangan yang memegang salah satu ciri pada hukum modern adalah sifatnya yang tertulis.

Dilihat dari isi/substansi dari norma hukum tertulis, maka dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk, yakni: (1) peraturan perundang-undangan (*regeling*), dan (2) keputusan /penetapan /ketetapan (*beschikking*). Oleh Bagir Manan,⁵¹ peraturan perundang-undangan didefenisikan sebagai setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum”.

Sementara keputusan/penetapan/ketetapan adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata⁵².

Disamping kedua produk hukum *regeling* dan *beschikking* sebagaimana dijelaskan diatas, dalam lapangan hukum administrasi negara berkembang bentuk

⁵⁰ *Ibid.*, hlm 104.

⁵¹ Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. (Bandung:: Alumni, 1997), hal 123.

⁵² Pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. UU Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Terhadap UU Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

produk hukum yang disebut dengan peraturan kebijakan (*beleidregels/psuedowetgeving/policy rules*) dan perencanaan (*het plan*). Peraturan kebijakan merupakan salah satu bentuk produk hukum yang lahir karena adanya kebebasan bertindak yang melekat pada administratur negara yang lazim disebut dengan *freies ermessen* atau *diskresi*.

Implementasi *freies ermessen* melalui sikap tindak administrasi negara dapat berwujud: (1) membentuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang secara materiil mengikat umum, (2) mengeluarkan *beschikking* yang bersifat konkret, final dan individual, (3) melakukan administrasi yang nyata dan aktif, (4) menjalankan fungsi peradilan terutama dalam hal “keberatan” dan “banding administratif”.⁵³

Freies ermessen lahir disebabkan tuntutan keadaan yang serba cepat berubah sekaligus ketidakmampuan aturan hukum yang ada untuk mengatasi keadaan. Sehingga diperlukan administrasi negara yang responsif terhadap perkembangan yang terjadi dan tentu saja asas legalitas tidak bisa dipertahankan secara kaku. Dengan demikian *freies ermessen* berperan dalam mengisi, melengkapi, dan mengembangkan hukum administrasi negara.

Dalam ranah praktek peraturan kebijakan menjelma dalam berbagai bentuk atau jenis, yakni peraturan, keputusan, instruksi, surat edaran, dan pengumuman. Sementara perencanaan dalam perspektif hukum administrasi negara berwujud sesuatu atau keseluruhan peraturan yang bersangkutan paut dengan usaha-usaha terciptanya keadaan tertentu yang teratur.

⁵³ Sirajuddin dkk, *Legislative Drafting*, (Malang: Yappika, 2006) , hlm 28.

Mengenai bentuk hukum dari perencanaan, paling tidak dikalangan para ahli hukum terdapat 4 (empat) pandangan yaitu: (1) perencanaan merupakan ketetapan (*beschikking*), (2) penetapan sebagian merupakan ketetapan (*beschikking*) dan sebagian merupakan peraturan (*regeling*), (3) perencanaan merupakan bentuk hukum tersendiri dan , (4) perencanaan adalah suatu bentuk peraturan (*regeling*)⁵⁴

Kemudian menurut pasal 2 UU Nomor 10 Tahun 2004, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Hal ini tak pelak identik dengan norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) atau norma dasar (*grundnorm*, *basicnorm*) yang menempati urutan tertinggi dipuncak piramida norma hukum, kemudian diikuti oleh UUD 1945, serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara (*staatgrundgesetz*), dilanjutkan dengan undang-undang/perpu (*formell gesetz*), serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung und autonome satzung*) yang dimulai dari peraturan pemerintah, peraturan, dan peraturan daerah.

Dalam hal ini akan diperlihatkan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dalam perbandingan dari kurun waktu ke waktu sebagaimana terlihat dalam bentuk tabel berikut ini:

⁵⁴ Bagir Manan, *Beberapa.....Op. Cit.*, hlm.137

Tabel
Perbandingan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan 1966-2004

TAP MPRS No.XX/MPRS/1996	TAP MPR No.III/MPR/2000	UU Nomor 10 TAHUN 2004
1. UUD 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-undang/Perpu 4. Peraturan Pemerintah 5. Keputusan Presiden 6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti: – peraturan menteri – instruksi menteri - dll	1. UUD 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-undang 4. Perpu 5. Peraturan Pemerintah 6. Keputusan Presiden 7. Peraturan Daerah	1. UUD1945 2. Undang-undang/perpu 3. Peraturan Pemerintah 4. Peraturan Presiden 5. Perda a. Perda provinsi b. Perda kab/kota c. Peraturan desa

Didalam UU No.10 tahun 2004, ketetapan MPRS/MPR dihapuskan dari hirarki peraturan perundang-undangan dan mengembalikan kedudukan perpu setingkat dengan UU. Penghapusan ketetapan MPR dari tata urutan dari peraturan perundang-undangan dinilai karena setelah UUD 1945 mengalami perubahan makin berkembang pengertian bahwa format peraturan dasar ini terutama menyangkut kedudukan ketetapan MPR yang sejak lama mendapat kritik dari ahli hukum tata negara, mengalami perubahan. Kedudukan ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk

peraturan tidak dapat dipertahankan, format peraturan dasar yang dapat dipertahankan secara akademis hanya naskah UUD dan naskah perubahan UUD, yang keduanya sama-sama merupakan produk MPR.

Disamping itu, UU Nomor:10 tahun 2004 dapat membawa perubahan positif dimasa depan karena telah mengganti nomenklatur keputusan presiden dengan peraturan presiden, karena selama ini menerbitkan produk hukum yang berisi peraturan (*regeling*) dengan yang bersubstansi keputusan (*beschikking*) sama-sama dinamakan keputusan presiden sehingga mempersulit orang awam untuk membedakan mana yang termasuk peraturan (*regeling*) dengan mana yang termasuk keputusan (*beschikking*).

2. Dasar Keberlakuan dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam kajian hukum paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang menjadi parameter sebuah peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara baik, yakni: mempunyai dasar keberlakuan yuridis, sosiologis dan filosofis.

2.1. Keberlakuan Yuridis

Keberlakuan yuridis diperinci dalam syarat-syarat: *pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya peraturan perundang-undangan formal harus dibuat secara bersama-sama antar Presiden dengan DPR, jika tidak maka UU tersebut batal demi hukum.

Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintah oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidak sesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau UU terdahulu menyatakan bahwa sesuatu harus diatur oleh UU, maka dalam bentuk UU lah hal itu diatur. Kalau kemudian diatur dalam bentuk lain misalnya keputusan presiden maka keputusan tersebut dapat dibatalkan.

Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. apabila tata cara tersebut tidak diikuti, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Misalnya peraturan daerah dibuat bersama-sama antara DPRD dan kepala daerah, kalau ada peraturan daerah tanpa mencantumkan persetujuan DPRD maka batal demi hukum.

Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu UU tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD.⁵⁵

2.2 Keberlakuan Empiris

Dasar berlakunya secara empiris/sosiologis maksudnya adalah jika para warga masyarakat mematuhi hukum dimana hukum itu diberlakukan. Keberlakuan empiris dapat dilihat melalui sarana penelitian empiris tentang perilaku warga masyarakat. jika dari penelitian tersebut tampak bahwa masyarakat berperilaku dengan mengacu kepada

⁵⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: IN-HILCO, 1992), hlm 14-15.

seluruh kaidah hukum. Dengan demikian norma hukum mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Dengan dasar sosiologis peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mencatat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu:

1. teori kekuasaan, secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak oleh masyarakat.
2. teori pengakuan, kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.⁵⁶

Lebih lanjut Freidman menyebutkan bahwa paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang cukup dominan yang mempengaruhi proses penegakan hukum, yakni: *pertama*, faktor substansi hukum. Substansi disini dimaksudkan adalah aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sitem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang. *Kedua*, faktor struktural dalam hal ini adalah bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia, misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia maka termasuk didalamnya struktur institusi penegak hukum seperti kepolisian,

⁵⁶ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum* , (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993), hlm 91-92.

kejaksaan, dan pengadilan. *Ketiga*, faktor kultural dalam hal ini sikap manusia dan sistem hukum kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain kultur hukum adalah suasana pikiran sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan. Tanpa kultur hukum maka hukum tak berdaya.⁵⁷

2.3. Keberlakuan filosofis

Sitiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee*, yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan masyarakat dan lain sebagainya termasuk pandangan terhadap dunia gaib. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung cita hukum kedalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesengajaan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Oleh karena itu dalam negara Indonesia yang memiliki cita hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka hendaknya peraturan yang

⁵⁷ Dikutip dari Sirajudin dkk, *Op.Cit*, hlm 13-14.

hendak dibuat hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung didalam cita hukum tersebut.

Faktor penggunaan bahasa yang baik tampaknya juga ikut mempengaruhi sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, dapat dibayangkan akibat yang timbul jika peraturan perundang-undangan terjadi ketidak jelasan arti dalam perumusan, atau rumusan yang dapat ditafsirkan dengan berbagai arti, inkonsistensi dalam penggunaan peristilahan, sistematika yang tidak baik dan bahasa yang sukar dimengerti dan lain sebagainya.

Disamping keberlakuan yuridis, sosiologis, filosofis dan penggunaan bahasa yang baik sebagai parameter sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, faktor politik juga dapat dimasukkan sebagai parameter untuk menilai peraturan perundang-undangan. Hukum tidak mungkin dapat dipisahkan dengan politik, terutama pada masyarakat yang sedang membangun dimana pembangunan merupakan keputusan politik, sedangkan pembangunan jelas-jelas membutuhkan legalitas dari sektor hukum.⁵⁸ Ternyata hukum tidak steril dari subsistem dari kemasyarakatan lainnya, politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum. Dalam hubungan tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada hukum.

⁵⁸ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Sosiologis dan Filosofis)*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002), hlm 99.

3. Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan

Dalam hal ini Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Karena menurut Satjipto, asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.

Oleh karena itu Paton menyebutkan sebagai suatu sarana membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang dan ia menunjukkan, bahwa hukum itu bukan sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan belaka. Kalau dikatakan, bahwa dengan adanya asas hukum, hukum itu bukan merupakan sekedar kumpulan peraturan-peraturan, maka hal itu disebabkan oleh karena asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Apabila kita membaca suatu peraturan hukum, mungkin kita tidak menemukan pertimbangan etis disitu. Tetapi asas hukum menunjukkan adanya tuntutan etis yang demikian itu, atau setidaknya kita bisa merasakan adanya petunjuk kearah itu.⁵⁹

Berkenaan dengan asas-asas pembentukan hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia, Attamimi mengemukakan tiga macam asas yang secara berurutan disusun sebagai berikut:

⁵⁹ *Ibid.*, hlm 99.

1. cita hukum Indonesia, yaitu Pancasila disamping sebagai *rechtsidee* juga merupakan norma fundamental negara.
2. asas bernegara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi. Berdasarkan prinsip ini UU sebagai alat pengaturan yang khas ditempatkan dalam keutamaan hukum dan juga sebagai dasar dan batas penyelegaraan pemerintahan
3. asas lainnya yang meliputi asas formal dan asas material.⁶⁰

Selanjutnya dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor: 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. kejelasan tujuan
setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh pejabat/lembaga yang tidak berwenang.
3. kesesuaian antara jenis dengan materi muatan

⁶⁰ Dikutip dari Sirajuddin dkk, *Op.Cit.*, hlm 24.

dalam pembentukan peraturan perundang- undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

4. dapat dilaksanakan

setiap pembentukan peraturan perundang- undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang- undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

5. kedayagunaan dan kehasilgunaan

setiap peraturan perundang- undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. kejelasan rumusan

setiap peraturan perundang- undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang- undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. keterbukaan

dalam proses pembentukan peraturan perundang- undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas- luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas:

1. pengayoman, artinya setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. kemanusiaan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. kebangsaan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan republik Indonesia.
4. kekeluargaan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. kenusantaraan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

6. **bhineka tunggal ika**, artinya materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. **keadilan**, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. **kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**, artinya materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. **ketertiban dan kepastian hukum**, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. **keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**, artinya materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

4. Kedudukan Keputusan/Peraturan Menteri Dalam Perundang-undangan

Keputusan Menteri adalah salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang setingkat lebih rendah dari pada Keputusan Presiden. Dalam hal ini, Keputusan

Menteri adalah Keputusan Menteri yang bersifat khusus mengenai masalah tertentu sesuai dengan bidang tugasnya.⁶¹

Dalam praktik, ada Menteri yang hanya mempergunakan bentuk Keputusan Menteri (Kepmen), ada pula Menteri yang mempergunakan bentuk Peraturan Menteri (Permen). Peraturan Menteri sesuai dengan namanya adalah berisi ketentuan yang bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan keputusan adalah sesuatu yang bersifat ketetapan (*beschikking*).

Kewenangan Menteri untuk membentuk suatu Keputusan Menteri bersumber dari pada ketentuan Pasal 17 UUD 1945, dimana Menteri-Menteri negara itu adalah Pembantu Presiden yang menangani bidang-bidang tugas yang diberikan kepadanya. Dengan adanya tugas Menteri-Menteri tersebut menunjukkan bahwa adanya kekuasaan atau kewenangan untuk menentukan kebijakannya di bidang pemerintahan sesuai dengan tugas departemen yang dipimpinnya. Menteri dalam menentukan kebijakannya, acapkali dituangkan secara tertulis dalam bentuk berupa peraturan dan atau keputusan.

Dalam hal ini seorang pejabat Menteri tertentu dapat diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang diberikan atau dipunyainya itu dapat berbentuk atribusi atau delegasi. Kewenangan atribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kewenangan asli yang diciptakan sebelumnya tidak ada oleh Undang Undang Dasar atau Undang-Undang yang diberikan kepada lembaga atau pejabat tertentu. Sedangkan delegasi adalah kewenangan yang diberikan oleh pemegang kewenangan atribusi kepada pejabat atau

⁶¹ H. Abdul Latif, Hukum dan Peraturan Kebijakan....*Op.Cit.*, hlm 140

lembaga tertentu dibawahnya, untuk mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemegang kewenangan atribusi.

Dengan demikian adapun Materi Muatan Permen atau Kepmen adalah hal-hal baik yang bersumber pada atribusi atau delegasi. Pembatasan-pembatasan materi muatan Permen atau Kepmen adalah:

1. Lingkup pengaturan terbatas pada lapangan administrasi negara.
2. Lingkup pengaturan terbatas pada bidang yang menjadi tugas, wewenang, dan tanggungjawab Menteri yang bersangkutan.
3. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak.⁶²

Walaupun dalam Undang-Undang Nomor: 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan/Keputusan Menteri tidak disebutkan atau dicantumkan dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undanguan, Republik Indonesia setelah Peraturan Presiden, bukanlah berarti kedudukan Peraturan/Keputusan Menteri tidak diakui keberadaannya dalam Peraturan Perundang-Undanguan Republik Indonesia, bahkan sebaliknya mempunyai kedudukan yang kuat bagi seorang Menteri dalam menjalankan kewenangannya sebagaimana dijelaskan diatas.

⁶² Bagir Manan, Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung, Alumni, 1997), hlm 154.

C. Wewenang Pemerintahan

1. Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan satu prinsip yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dalam negara yang bersendikan pada hukum. Pada prinsipnya dalam asas legalitas menghendaki setiap kegiatan ataupun perbuatan yang dilakukan pemerintah haruslah berdasarkan pada undang-undang.

Dalam sejarahnya, asas pemerintahan berdasarkan undang-undang ini berasal dari pemikiran hukum abad ke-19 yang berjalan seiring dengan keberadaan negara hukum klasik atau negara hukum liberal dan dikuasai oleh berkembangnya pemikiran hukum legalistik-positivistik, terutama pengaruh aliran hukum legisme, yang menganggap hukum hanya apa yang tertulis dalam undang-undang. Oleh karena itu, undang-undang dijadikan sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, asas legalitas dalam gagasan negara hukum liberal memiliki kedudukan sentral atau sebagai suatu fundamen dari negara hukum⁶³.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Sedangkan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.⁶⁴ Dalam hal ini Sjachran Basah mengemukakan, bahwa asas legalitas berarti

⁶³ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 68.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm 68-69

mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat.⁶⁵

Penerapan asas legalitas sebagaimana dikemukakan Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan berlakunya kesamaan perlakuan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Sedangkan kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku. Dengan demikian, warga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.⁶⁶ Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas, yang berarti didasarkan pada hukum tertulis atau undang-undang dalam praktiknya tidak selalu memadai. Bagir Manan menyebutkan adanya kesulitan yang dihadapi oleh hukum tertulis, yaitu; *pertama*, hukum sebagai bagian dari kehidupan masyarakat mencakup semua aspek kehidupan yang sangat luas dan kompleks, sehingga tidak mungkin seluruhnya dijemlakan dalam peraturan perundang-undangan; *kedua*, peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis sifatnya statis (pada umumnya), tidak dapat dengan cepat mengikuti gerak pertumbuhan, perkembangan dan perubahan masyarakat yang

⁶⁵ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 2

⁶⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Mas, 1996), hlm 83-84.

harus diembannya⁶⁷. Namun demikian walaupun asas legalitas mengandung kelemahan, akan tetapi asas legalitas tetap menjadi prinsip utama dalam setiap negara hukum

2. Pengertian wewenang Pemerintahan

Berkaitan dengan asas legalitas, maka setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Hal ini berarti substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Menurut H.D. Stout sebagaimana dikutip Ridwan HR mengatakan bahwa wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subyek hukum publik di dalam hukum publik. Kemudian Tonnaer sebagaimana dikutip Ridwan HR, mengatakan kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.⁶⁸

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan untuk melaksanakan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan –hubungan hukum.⁶⁹ Kemudian apabila dilihat

⁶⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung, Armico, 1987), hlm 16.

⁶⁸ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 72.

⁶⁹ S.F. Marbun, *Op.Cit.*, hlm 123

dari sifatnya maka sifat wewenang pemerintahan dapat dibedakan bersifat *expressimplied*, *fakultatif* dan *vrij bestuur*.⁷⁰

Wewenang pemerintahan yang bersifat *expressimplied* adalah wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batas-batas hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak) dan dapat pula bersifat individual-konkrit.

Wewenang pemerintahan bersifat *fakultatif* adalah wewenang yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Dalam hal ini badan/pejabat tata usaha negara tidak wajib menggunakan wewenangnya itu karena masih ada pilihan (alternatif). Pilihan itu hanya dapat dilakukan setelah keadaan atau hal-hal yang ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi. Sebaliknya, wewenang pemerintahan yang bersifat terikat (*gebonden bestuur*) adalah wewenang yang peraturan dasarnya menentukan isi suatu keputusan yang harus diambil secara terperinci, sehingga pejabat tata usaha negara tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali melaksanakan ketentuan tersebut. Wewenang yang bersifat bebas (*discretioner atau vrij bestuur*) adalah wewenang dimana peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup yang longgar atau bebas kepada badan/pejabat tata usaha negara untuk menggunakan wewenang yang dimilikinya, misalnya dapat menolak atau mengabulkan suatu permohonan.

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas, namun dalam suatu negara hukum pada dasarnya tidak terdapat kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas, sebab dalam negara hukum, wewenang

⁷⁰ Indroharto, *Op.Cit.*, hlm 29-30

pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini pemerintah tidak dengan sendirinya memiliki wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang.

3. Sumber Wewenang Pemerintahan

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Ketiga hal tersebut merupakan sumber wewenang yang sangat penting bagi suatu negara hukum-demokratis, sebab sesuai dengan salah satu asas negara hukum-demokratis, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum yang disebut juga dengan asas legalitas.

Atribusi berarti adanya pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakilnya di parlemen kepada pemerintah, dimana wewenang tersebut sebelumnya tidak dimiliki oleh pemerintah. Dengan adanya pemberian wewenang itu berarti tindakan pemerintah menjadi sah dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum, karena telah memperoleh persetujuan rakyat melalui wakilnya di parlemen, yang kemudian dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁷¹ Sumber wewenang atribusi (legislator) dapat dibedakan asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat dan dari pemerintahan di tingkat daerah. Atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat, bersumber dari MPR berupa UUD dan Ketetapan MPR dan dari DPR bersama-sama Pemerintah berupa UU, sedangkan atribusi yang asalnya diperoleh dari

⁷¹ SF Marbun, *Op.Cit.*, hlm 127.

pemerintah di tingkat daerah, bersumber dari DPRD dan Pemerintahan di Daerah berupa Perda.⁷²

Delegasi dan *Mandat* adalah terjadinya pelimpahan wewenang dari suatu badan/pejabat tata usaha negara yang satu ke badan/pejabat tata usaha negara yang lainnya dalam lingkungan pemerintahan (eksekutif). Wewenang yang dilimpahkan tersebut diperoleh badan/pejabat tata usaha negara yang berdasarkan wewenang *atributif*. Badan/pejabat tata usaha negara yang melimpahkan wewenang delegasi disebut *delegans* dan yang menerimanya disebut *delegataris*, sedangkan badan/pejabat tata usaha negara yang melimpahkan mandat disebut *mandans* dan yang menerimanya disebut *mandataris*. Perbedaan antara delegasi dan mandat terdapat antara lain pada prosedur pelimpahannya, tanggung jawab dan tanggung gugatnya; serta kemungkinan dipergunakannya kembali wewenang-wewenang itu.⁷³

Ditinjau dari segi prosedur pelimpahannya, pada delegasi pelimpahan wewenang terjadi dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya yang dilakukan dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan pada mandat pelimpahan wewenang terjadi umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang tegas. Selanjutnya dilihat dari tanggung-jawab dan tanggung-gugatnya, pada delegasi tanggung-jawab dan tanggung-gugatnya beralih kepada delegataris. Sedangkan pada mandat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*). Akhirnya ditinjau dari segi kemungkinan pemberi wewenang berkehendak menggunakan kembali wewenang tersebut, pada delegasi

⁷² *Ibid.*, hlm 127

⁷³ *Ibid.*, hlm 128

pemberi wewenang (*delegans*) tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas *contrarius actus*, sedangkan pada mandat pemberi wewenang mandat (*mandans*) setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.⁷⁴

Dalam penjelasan lain, dikatakan bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini organ pemerintah memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lian dari pemberi mandat.⁷⁵

4. Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah

Persoalan hubungan antara pusat dan daerah pada negara dengan susunan organisasi desentralistik, seperti halnya Indonesia, sebagaimana dikemukakan Bagir

⁷⁴ *Ibid.*, hlm 128.

⁷⁵ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 77.

Manan, timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintahan negara tidak hanya dilakukan oleh (dari) satu pusat pemerintahan. Selain pusat, terdapat satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang juga melakukan wewenang, tugas dan tanggungjawab melaksanakan sebagai urusan pemerintahan yang diserahkan atau yang dibiarkan atau yang diakui sebagai urusan daerah yang bersangkutan.⁷⁶ Meskipun kedua lingkungan pemerintahan, antara pusat dan daerah merupakan satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi karena masing-masing mempunyai lingkungan wewenang, tugas dan tanggungjawab berbeda, maka tidak menutup kemungkinan terjadi semacam tarik menarik, bahkan *spanning* hubungan antara keduanya.⁷⁷

Tarik menarik hubungan antara pusat dan daerah, ditandai oleh kecenderungan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam bentuk yang seragam dalam tindakan maupun pengaturannya, bercirikan sentralistik yang dilakukan pihak pemerintah pusat, tanpa melihat adanya perbedaan. Di pihak lain dicirikan desentralistik dalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah, dikarenakan adanya perbedaan dan kekhususan yang terdapat di setiap daerah yang menghendaki adanya perbedaan dalam cara penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Bagir Manan, disetiap kecenderungan itu akan dirasakan sebagai pengorbanan dan kerugian pada pihak lain.⁷⁸

⁷⁶ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm 16.

⁷⁷ *Ibid*, hlm 16.

⁷⁸ *Ibid*, hlm 17.

Dalam konsep negara kesatuan, seperti halnya Indonesia, kekuasaan pemerintahan pusat tidak sama dan tidak sederajat dengan kekuasaan pemerintah daerah. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara⁷⁹ atau dengan kata lain dalam negara kesatuan, kekuasaan negara terletak pada pemerintah pusat bukan pada pemerintah daerah. Tetapi pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pejabat-pejabatnya di daerah dalam rangka *dekonsentrasi* atau kepada daerah berdasarkan hak otonom dalam rangka *desentralisasi*.⁸⁰ Dalam hal ini wilayah bagian-bagian negara tidak mempunyai kekuasaan asli. Wewenang yang ada pada wilayah bagian negara yang disebut daerah otonom itu diperlukan oleh pemerintah pusat.⁸¹ Daerah otonom sama sekali tidak mempunyai wewenang apalagi kekuasaan untuk mengurangi kekuasaan pemerintahan pusat. Sebaliknya pemerintah pusat, dapat, bukan saja mengatur, akan tetapi juga menentukan sampai berapa luaskah wewenang yang diberikan kepada daerah-daerah otonom.⁸²

Untuk jelasnya dikemukakan beberapa konsep dasar menyangkut hubungan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan sebagai berikut:

1. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah penyerahan sebagian dari kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Pada hakekatnya alat-alat

⁷⁹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta, Gaya Media Pratama, 1994), hlm 207-208.

⁸⁰ Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999), hlm 29.

⁸¹ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1984), hlm 52.

⁸² *Ibid.*, hlm 52

pemerintah pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah.⁸³ Wujud konkrit dari dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dijumpai apabila kepada pejabat-pejabat pemerintah diberi hak mengatur dan memutuskan masalah-masalah tertentu, sekalipun di bawah pengawasan dan tanggungjawab badan pusat sendiri.⁸⁴

Dekonsentrasi sebenarnya merupakan pengembangan atau perbaikan dari sentralisasi dalam pemerintahan, tetapi penyelenggaraan dekonsentrasi masih tetap dalam rangka sentralisasi. Disebut demikian karena dekonsentrasi itu adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya atau aparatnya di daerah untuk melaksanakan wewenang tertentu dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pusat di daerah. Tanggungjawab pelaksanaan wewenang tersebut tetap ada pada pemerintahan pusat.⁸⁵ Dekonsentrasi semacam ini seringkali disebut desentralisasi pejabat.⁸⁶

Sentralisasi berubah menjadi dekonsentrasi karena perkembangan zaman dan penambahan penduduk sehingga bertambah luasnya urusan-urusan pemerintah akibatnya pemerintah pusat mengharuskan menempatkan pejabat-pejabatnya ke daerah-daerah atas nama pemerintah pusat. Lingkungan kerja pejabat-pejabat di daerah dalam rangka dekonsentrasi ini disebut dengan wilayah administrasi. Semakin kuat penyelenggaraan pemerintahan di daerah atas dasar dekonsentrasi, maka semakin surutlah penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas desentralisasi,

⁸³ Amrah Muslimin, *Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, (Jakarta: Jambatan, 1960), hlm 30.

⁸⁴ Ateng Syafrudin, *Bacaan Pelengkap Mata Kuliah Hukum Tata Pemerintahan di Daerah*, Course Material I (tidak dipublikasikan), Bandung, hlm 5.

⁸⁵ Andi Mustari Pide, *Op.Cit.*, hlm 30.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm 30

akibatnya kedudukan pemerintah daerah semakin lemah dalam hubungannya dengan pemerintah pusat.⁸⁷

2. Desentralisasi

Desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari organ atau pejabat yang lebih tinggi kepada organ atau fungsionaris bawahannya sehingga yang disertai/dilimpahi wewenang tertentu itu berhak atas nama sendiri dalam urusan tersebut.⁸⁸ Desentralisasi adalah merupakan perwujudan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.⁸⁹

Menurut Bayu Surianingrat, desentralisasi dapat dibedakan antara; *pertama*, desentralisasi teritorial, yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturan termaksud adalah daerah. *Kedua*, desentralisasi fungsional, yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi, misalnya pendidikan, pengairan dan sebagainya.⁹⁰ Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri. Sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu-apabila diperlukan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (undang-undang dan peraturan pemerintah).⁹¹

⁸⁷ *Ibid.*, hlm 33.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm 34.

⁸⁹ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa* (jilid I), (Jakarta: Dewaruci Press, 1981), hlm 6-7.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm 21.

Selain itu Irawan Soejito melakukan pembedaan desentralisasi didasarkan desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi administratif. Khusus desentralisasi administratif yang dimaksud di sini adalah terjadi apabila pemerintah melimpahkan sebagian dari kewenangannya kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah untuk dilaksanakan.⁹²

Mengenai hubungan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi, terdapat dua pandangan yang berbeda dalam hal ini. *Pertama*, menganggap dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. *Kedua*, menganggap dekonsentrasi adalah sekedar pelunakan sentralisasi menuju arah desentralisasi. Dengan kata lain, dekonsentrasi adalah bagian dari sentralisasi.⁹³

Dalam pandangan lain, hubungan desentralisasi dan dekonsentrasi, dijelaskan oleh Ateng Syafrudin:

Desentralisasi dapat dilaksanakan dengan 2 cara, yakni dekonsentrasi dan devolusi. Dekonsentrasi misalnya Menteri Dalam Negeri melimpahkan tugas jabatan atau wewengannya untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kotamadya kepada Gubernur KDH Provinsi Administratif. Contoh lain, Menteri Dalam Negeri melimpahkan wewenang pemberian izin memberikan hak guna bangunan atas tanah yang tidak lebih dari 10 ha kepada Inspeksi Agraria di tingkat Propinsi.⁹⁴

Devolusi dapat dilakukan melalui jalan:

- a. penyerahan tugas jabatan kepada badan/perusahaan negara sebagai *public corporation*, misalnya listrik kepada PLN.
- b. Penyerahan tugas jabatan kepada pemerintah daerah otonomi tingkat propinsi, kabupaten/kotamadya. Misalnya membuat jalan, mengurus air minum, tempat rekreasi, kebersihan, lalu lintas dan sebagainya.⁹⁵

⁹² Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1981), hlm 33-34.

⁹³ *Ibid.*, hlm 33-34

⁹⁴ Ateng Syafrudin, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, (Bandung, Bandung Press, 1973), hlm 8-9.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm 8-9..

Yang dimaksud devolusi di sini adalah desentralisasi politik, karena yang didesentralisasikan dan diserahkan adalah wewenang mengambil keputusan politik dan administrasi. Devolusi disebut juga sebagai desentralisasi demokrasi.

3. Tugas Pembantuan (*medebewind*)

Medebewind diartikan oleh R. Soemarsono sebagaimana dikutip The Liang Gie, adalah soal-soal yang tidak masuk dalam rumah tangganya hanya dapat diurus oleh daerah.⁹⁶ Pada hakikatnya *medebewind* itu merupakan kewajiban-kewajiban daerah-daerah otonom untuk melaksanakan peraturan-peraturan (undang-undang, dan sebagainya) dari instansi atasannya yang mempunyai tiga unsur penting:

1. materi yang dilaksanakan tidak masuk rumah tangga daerah otonom yang melaksanakannya.
2. dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kehususan daerahnya sepanjang peraturan yang dilaksanakannya membuka kemungkinan itu.
3. yang diserahi urusan *medebewind* hanya daerah-daerah otonom saja, tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain (jawatan vertikal).⁹⁷

4. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom

Penyelenggaraan asas desentralisasi menghasilkan “daerah otonom”, sedangkan urusan yang diserahkan kepada daerah otonom yang menjadi hak atau wewenangnya disebut “otonomi daerah”. Otonomi berarti pemerintahan sendiri

⁹⁶ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm 21-22.

⁹⁷ Andi Mustar Pide, *Op.Cit.*, hlm 48.

(*zelffegering*), yang terdiri dari kata *auto* diartikan sendiri, dan *nomes*, berarti pemerintahan.⁹⁸

Bagir Manan, mendefinisikan otonomi sebagai:

Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.⁹⁹

Selanjutnya dikatakannya, kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan . Kebebasan dan kemandirian yang dimaksud adalah dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Dalam hal ini otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan.¹⁰⁰ Namun demikian dalam otonomi ada hak untuk menentukan nasib sendiri. Hak ini merupakan dasar kedaulatan rakyat atau demokrasi. Mohammad

Hatta menyatakan:

Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah....Dengan demikian , maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat autonomi (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi). Jadi, bukan saja persekutuan besar, rakyat semuanya, mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri melainkan juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian dari rakyat yang banyak. Keadaan yang seperti ini penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlainan.¹⁰¹

Kemudian oleh Mohammad Hatta dikatakan, bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri, termasuk mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan

⁹⁸ Amrah Muslimin, *OpCcit.*, hlm 4,

⁹⁹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Karawang: Uniska, 1993), hlm 2.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm 2

¹⁰¹ Mohammad Hatta, *Ke arah Indonesia Merdeka*, dalam kumpulan karangan, Jilid I (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm 103

keyakinan sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum.¹⁰²

Setidak-tidaknya ada ada tiga faktor utama yang menunjukkan kaitan erat antara pembentukan atau susunan pemerintahan tingkat daerah (desentralisasi) dengan kerakyatan, yaitu:¹⁰³

1. sebagai upaya untuk mewujudkan prinsip kebebasan
2. sebagai upaya menumbuhkan suatu kebiasaan agar rakyat memutus sendiri berbagai macam kepentingan (umum) yang bersangkutan langsung dengan mereka. Membiasakan rakyat mengurus dan mengatur sendiri urusan-urusan (pemerintahan) yang bersifat lokal, bukan hanya sekedar sebagai wahana latihan yang baik, tetapi menyangkut segi yang sangat esensial dalam suatu masyarakat demokratik.
3. sebagai upaya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda.

5. Sistem Rumah Tangga Daerah

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

Dikenal beberapa sistem rumah tangga daerah.¹⁰⁴

¹⁰² *Ibid*, hlm 103.

¹⁰³ Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm 34.

¹⁰⁴ S.H. Sarundjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm 38-44.

1. Rumah Tangga Formal atau Otonomi Formal. Menurut teori ini, apa yang menjadi urusan otonomi itu tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki wilayah urusan pemerintah pusat. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan teori sisa, dimana pemerintah pusat lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandanginya lebih layak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah daerah. Penetapan sejumlah urusan untuk ditangani oleh pemerintah pusat dan daerah tersebut, didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang diatur oleh pemerintah pusat. Hal esensial yang dinyatakan dalam otonomi formal ini, apakah suatu urusan merupakan urusan pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri ataukah itu urusan pemerintah pusat, harus dilihat lebih dahulu apakah kewenangan itu secara formal diserahkan berdasarkan peraturan perundangan atau tidak. Penentuan isi otonomi formal ini ditetapkan dengan rumusan, stelsel, tetapi dapat pula dipergunakan bila yang dikuasakan meliputi jumlah tugas yang luas atau sukar dirinci atau disebut satu demi satu.
2. Rumah Tangga Organik atau Otonomi Organik. Teori ini mengatakan bahawa rumah tangga adalah keseluruhan urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonom atau daerah otonom. Dengan kata lain, urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ

kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia, misalnya: jantung, paru-paru, ginjal, dan sebagainya. Tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau matinya daerah.

3. Rumah Tangga Materil atau Otonomi Materil. Teori ini menyatakan kewenangan daerah otonom itu dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi urusan rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Jadi artinya apabila suatu urusan pada substansinya dinilai dapat menjadi urusan pemerintah pusat, maka pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Begitu juga sebaliknya. Kemudian untuk menyelenggarakan rumah tangga itu objek tugas yang dikuasakan wewenang tersebut satu demi satu atau diperinci secara enumeratif dan dalam mewujudkannya masih membutuhkan suatu peraturan pemerintah.
4. Rumah Tangga Riil atau Otonomi Riil. Menurut teori ini rumah tangga adalah merupakan gabungan antara otonomi formal dengan otonomi material. Dalam undang-undang pembentukan otonomi ini, kepada pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Otonomi riil pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan

tugas pengalihan atau penyerahan wewenang-wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya. Adapun sebagai dasar pertimbangan urusan rumah tangga sendiri atau urusan yang harus diurus oleh pusat, yakni bagaimana hasil daya gunanya atau apakah hasil daya gunanya dapat lebih baik menurut keadaan dan kebutuhan yang riil. Ada sejumlah urusan yang setelah diterapkan di daerah, ternyata kurang efisien, efektif dan berdaya guna, maka sebaiknya urusan tersebut ditangani oleh pemerintah pusat. Demikian pula sebaliknya, seringkali ada sejumlah urusan yang dalam operasionalisasinya lebih efisien efektif, dan berdaya guna jika ditangani oleh pemerintah daerah.

Setelah menguraikan hal di atas, maka landasan dan prinsip-prinsip dalam pengaturan hubungan pusat dan daerah di dalam UUD 1945 (amandemen) secara yuridis mengandung muatan materi sebagai berikut:

1. Negara Indonesia ialah **negara kesatuan** yang berbentuk Republik (pasal 1 ayat 1);
2. **Kedaulatan berada di tangan rakyat** dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (pasal 1 ayat 2);
3. Negara Indonesia adalah **negara hukum** (pasal 1 ayat 3);
4. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut **asas otonomi dan tugas pembantuan** (pasal 18 ayat 2);

5. Pemerintah daerah menjalankan **otonomi seluas-luasnya**, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat (pasal 18 ayat 5);
6. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan **kekhususan dan keragaman daerah** (pasal 18A ayat 1);
7. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan **secara adil dan selaras** berdasarkan undang-undang (pasal 18A ayat 2);
8. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang **bersifat khusus atau bersifat istimewa** yang diatur dengan undang-undang (pasal 18B ayat 1);
9. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat **hukum adat** beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang (pasal 18B ayat 2).

Kemudian pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah di dalam UU No. 32 Tahun 2004, mengandung prinsip muatan materi sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi **kewenangannya**, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan

- pemerintah (pusat), meliputi: **politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama** (pasal 10 ayat 1 dan 3);
2. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan **otonomi seluas-luasnya** untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan **asas otonomi dan tugas pembantuan** (pasal 10 ayat 2);
 3. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan mencakup: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama, pemerintah (pusat) **dapat melimpahkan sebagian urusan** kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah (pusat) di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa (pasal 10 ayat 4);
 4. Selain urusan pemerintahan mencakup: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. **Pemerintah (pusat) masih mempunyai kewenangan urusan pemerintahan lainnya.** Dalam hal ini pemerintah (pusat) dapat: menyelenggarakan sendiri; melimpahkan sebagian urusan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan (pasal 10 ayat 5);
 5. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan **kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi** dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan (pasal 11 ayat 1);

6. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah terdiri dari **urusan wajib dan pilihan**. Penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah (pusat). Sedangkan urusan pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan (pasal 11 ayat 11 ayat 3, 4, pasal 13 ayat 2, dan pasal 14 ayat 2);
7. **Jenis-jenis urusan wajib** yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota ditentukan secara rinci, sedangkan **jenis-jenis urusan pilihan** tidak ditentukan rinciannya dalam undang-undang (pasal 13 ayat 1 dan pasal 14 ayat 1).

Berdasarkan penjelasan diatas tentang pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, menghendaki pengaturan lebih lanjut dalam bentuk peraturan pemerintah.

Setelah menguraikan muatan materi tentang hubungan pusat dan daerah sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 dan masalah pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, maka ada beberapa aspek dalam menganalisa sistem rumah tangga pembagian urusan antara pusat dan daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004.

Sistem pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah dalam UU No.32 Tahun 2004 mengandung ciri Sistem Rumah Tangga material, yang menghendaki pembagian urusan ditentukan secara rinci antara pusat dan daerah. Hal

ini dapat dilihat dari adanya urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, yang mencakup: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Kemudian urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Adapun yang dimaksud urusan wajib sebagaimana penjelasan Pasal 11 ayat 3, yakni urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara antara lain:

- a. perlindungan hak konstitusional;
- b. perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketenteraman dan ketertiban umum dalam rangka menjaga keutuhan NKRI; dan
- c. pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

Kemudian dalam kerangka memenuhi maksud dari ruang lingkup urusan wajib sebagaimana di atas, maka ditentukan secara rinci jenis-jenis urusan wajib yang menjadi kewenangan Provinsi (pasal 13 ayat 1) dan urusan wajib yang menjadi kewenangan kabupaten/kota (pasal 14 ayat 1).

Adapun jenis urusan wajib pemerintah daerah provinsi meliputi: a) perencanaan dan pengendalian pembangunan; b) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; d) penyediaan sarana dan prasarana umum; e) penanganan bidang kesehatan; f) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; g) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; h) pelayanan bidang ketagakerjaan lintas kabupaten/kota; i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota; j) pengendalian

lingkungan hidup; k) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota; l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; m) pelayanan administrasi umum pemerintahan; n) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; p) urusan wajib lainnya yang diamankan oleh peraturan perundang-undangan.

Kemudian urusan wajib pemerintah kabupaten/kota meliputi: a) perencanaan dan pengendalian pembangunan; b) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d) penyediaan sarana dan prasarana umum; e) penanganan bidang kesehatan; f) penyelenggaraan pendidikan; g) penanggulangan masalah sosial; h) pelayanan bidang ketagakerjaan; i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah; j) pengendalian lingkungan hidup; k) pelayanan pertanahan; l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; m) pelayanan administrasi umum pemerintahan; n) pelayanan administrasi penanaman modal; o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; p) urusan wajib lainnya yang diamankan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan jenis-jenis urusan wajib pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota, maka urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Dalam sebuah sistem rumah tangga material berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah (antara provinsi dan kabupaten/kota). Bahwa urusan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan yang

didasarkan pada perbedaan kepentingan antara pemerintah pusat dengan kepentingan provinsi dan kepentingan kabupaten/kota.

Kelemahan yang dimiliki dari ciri sistem rumah tangga material sebagaimana dipakai dalam UU No. 32 Tahun 2004 dalam menentukan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, adalah sistem ini tidak memberikan peluang untuk secara cepat menyesuaikan suatu urusan pemerintahan dengan perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat, dimana yang akan terjadi adalah tugas-tugas baru akan bertambah dan tugas-tugas lama semakin berkembang pula. Hal ini membawa konsekuensi terhadap perubahan-perubahan menyangkut ruang lingkup, isi wewenang, tugas dan tanggungjawab urusan pemerintahan baik kualitatif dan kuantitatif. Singkat kata, sebagai akibat perkembangan masyarakat, maka akan menimbulkan akibat pertambahan urusan dan pertambahan wewenang, tugas dan tanggungjawab di bidang pemerintahan. Sebagai contoh misalnya, suatu urusan yang semula kewenangan provinsi atau kabupaten/kota dapat berubah menjadi urusan yang mempunyai sifat nasional, begitu pula sebaliknya. Hal ini berarti perkembangan urusan pemerintahan secara kualitatif dapat menimbulkan perubahan pada sifat urusan pemerintah tersebut. Perubahan-perubahan sifat ini pada saatnya akan menyentuh hubungan pusat dan daerah, karena akan menyangkut pergeseran wewenang, tugas dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah dikatakan bahwa sistem rumah tangga material tidak dapat dijadikan patokan obyektif untuk menciptakan hubungan yang serasi antara pusat dan Daerah, dengan beberapa pertimbangan: pertama, sistem

rumah tangga material bertolak dari asumsi yang keliru, yaitu menganggap urusan pemerintahan dapat dirinci dan karena itu dapat dibagi-bagi secara rinci pula. *Kedua*, sistem rumah tangga material, lebih terasa mengekang, karena terikat pada urusan pemerintahan yang secara rinci ditetapkan sebagai urusan rumah tangga. *Ketiga*, sistem rumah tangga material akan lebih banyak mengundang spanning hubungan pusat dan daerah. *Keempat*, perkembangan desentralisasi, khususnya otonomi dalam sistem rumah tangga material sangat tergantung pada pusat, yang akan tampak adalah pembatasan-pembatasan terhadap otonomi.¹⁰⁵ Hal yang keempat ini, tampak dari rumusan pasal-pasal yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004, yakni pasal 11 ayat (4) : Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah, dan pasal pasal 13 dan 14 ayat 1 huruf p: urusan wajib lainnya yang diamatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan sistem rumah tangga material dalam pembagian urusan antara pusat daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004, diiringi pula dengan pelaksanaan sistem rumah tangga nyata (riil). Hal ini tampak dari adanya urusan pilihan yang merupakan kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, yakni meliputi: urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Adapun jenis-jenis urusan pilihan tidak ditentukan dalam UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁰⁵ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm 31.

Sistem rumah tangga ini disebut nyata (riil), karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Sistem ini berada diantara sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Adapun ciri-ciri khas dari sistem rumah tangga nyata yang membedakan dari sistem rumah tangga formal dan material adalah: *pertama*, adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formal. *Kedua*, disamping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara material. Daerah-daerah dalam rumah tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pusat atau daerah tingkat lebih atas. *Ketiga*, otonomi dalam rumah tangga nyata di dasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.¹⁰⁶

Bertitik tolak dari pemahaman di atas, maka UU No. 32 Tahun 2004 menganut prinsip penggabungan sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata (riil) atau dengan kata lain: mengandung asas sistem rumah tangga material dalam sistem rumah tangga nyata.

Implikasi yang ditimbulkan apabila sistem rumah tangga material yang dijadikan asas pada sistem rumah tangga nyata, yang akan tampak adalah pembatasan terhadap otonomi daerah. Adanya urusan yang diserahkan pada saat pembentukan daerah (sistem rumah tangga material), menyebabkan sistem rumah tangga nyata

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm 32.

tidak konsisten. Cara-cara penentuan urusan rumah tangga serti tersebut menyebabkan sistem rumah tangga nyata tanpa sistem.

Walaupun urusan pilihan yang didasarkan sistem rumah tangga nyata, diberikan kebebasan/kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menentukan jenisnya yang mengandung ciri secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Namun demikian dalam pelaksanaannya akan mengalami kesulitan-kesulitan dalam membedakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Hal ini didasarkan pada pertimbangan, sebagai akibat perkembangan masyarakat, maka akan menimbulkan akibat penambahan urusan dan penambahan wewenang, tugas dan tanggungjawab di bidang pemerintahan. Sebagai contoh misalnya, suatu urusan yang semula kewenangan propinsi atau kabupaten/kota dapat berubah menjadi urusan yang mempunyai sifat nasional, begitu pula sebaliknya. Hal ini membawa konsekuensi terhadap perubahan-perubahan menyangkut ruang lingkup, isi wewenang, tugas dan tanggungjawab urusan pemerintahan baik kualitatif dan kuantitatif diantara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota.

Jika konsep otonomi seluas-luasnya diartikan sebagai hak atau wewenang daerah untuk menyelenggarakan rumah tangga yang seluas-luasnya . Pengertian "seluas-luasnya" itu bersangkut paut dengan pekerjaan bebas daripada daerah baik mengenai urusan pemerintahan secara kualitas dan kuantitasnya.¹⁰⁷ Maka konsep

¹⁰⁷ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung, 1968), hlm 20.

yang demikian tidak ditemukan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Pembatasan otonomi seluas-luasnya dikenai beberapa pembatasan :

1. dibatasi oleh urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat. Urusan yang menjadi kewenangan pusat terdiri dari pertama, urusan: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Dalam hal ini penulis sebut urusan pokok. Kedua, urusan selain yang ditentukan dari urusan pokok. Pemerintah pusat masih mempunyai kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan lain selain urusan pokok.
2. dibatasi oleh urusan pemerintahan yang menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah
3. Dibatasi oleh asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan.
4. Dibatasi oleh sistem rumah tangga material

Dengan demikian makna otonomi seluas-luasnya tidak memiliki arti apa-apa bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Karena pembatasan-pembatasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat melalui peraturan perundang-undangan. Sehingga pelaksanaan desentralisasi dalam pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah, masih dikendalikan oleh pemerintah pusat.

5. Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Bidang Kehutanan

Pada hakikatnya kekayaan alam berupa hutan yang dimiliki bangsa Indonesia dan selanjutnya dikuasai oleh negara dimaksudkan untuk dipergunakan sebesar-

besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945: Bumi dan Air dan Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Makna dikuasai oleh negara adalah dalam bentuk pengaturan yang diimplementasikan dengan membuat peraturan perundang-undangan. Khusus dalam bidang Kehutanan pengaturannya dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Beberapa istilah perlu dijelaskan di sini berkenaan dengan Kehutanan yang berkaitan dengan obyek penelitian ini. Istilah hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan (Pasal 1 angka 2 UU Nomor 41 Tahun 1999). Kawasan Hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap (Pasal 1 angka 13 UU Nomor 41 Tahun 1999). Sedangkan hasil hutan adalah benda-benda hayati, nonhayati, dan turunannya, serta jasa yang berasal dari hutan (Pasal 1 angka 13 UU Nomor 41 Tahun 1999). Pemanfaatan hutan adalah bentuk kegiatan pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, secara optimal dan berkeadilan untuk kesejahteraan masyarakat dengan tetap menjaga kelestariannya (Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002).

Secara umum dalam bidang kehutanan ini ditentukanlah pula beberapa urusan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (3) angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, kewenangan Pemerintah (pusat) dalam bidang kehutanan dan perkebunan ditentukan sebagai berikut:

1. Penetapan kriteria dan standar pengurusan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru, dan areal perkebunan.
2. Penetapan kriteria dan standar inventarisasi, pengukuhan, dan penatagunaan kawasan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, dan taman buru.
3. Penetapan kawasan hutan, perubahan status, dan fungsinya.
4. Penetapan kriteria dan standar pembentukan wilayah pengelolaan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, dan taman buru
5. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, dan taman buru termasuk daerah aliran sungai di dalamnya.
6. Penyusunan rencana makro kehutanan dan perkebunan nasional, serta pola umum rehabilitasi lahan, konservasi tanah, dan penyusunan perwilayahan, desain, pengendalian lahan, dan industri primer perkebunan.
7. Penetapan kriteria dan standar tarif iuran izin usaha pemanfaatan hutan, provisi sumber daya hutan, dana reboisasi, dan dana investasi untuk biaya pelestarian hutan.

8. Penetapan kriteria dan standar produksi, pengolahan, pengendalian mutu, pemasaran dan peredaran hasil hutan dan perkebunan, termasuk perbenihan, pupuk, dan pestisida tanaman kehutanan dan perkebunan.
9. Penetapan kriteria dan standar perizinan usaha pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan dan pemungutan hasil, pemanfaatan jasa lingkungan, pengusahaan parawisata alam, pengusahaan taman buru, usaha perburuan, penangkaran flora dan fauna, lembaga konservasi, dan usaha perkebunan.
10. Penyelenggaraan izin usaha pengusahaan taman buru, usaha perburuan, penangkaran flora dan fauna yang dilindungi, dan lembaga konservasi, serta penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam taman buru, termasuk daerah aliran sungai di dalamnya.
11. Penyelenggaraan izin usaha pemanfaatan hasil hutan produksi dan pengusahaan parawisata alam lintas provinsi.
12. Penetapan kriteria dan standar pengelolaan yang meliputi tata hutan dan rencana pengelolaan, pemanfaatan, pemeliharaan, rehabilitasi, reklamasi, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian kawasan hutan dan areal perkebunan.
13. Penetapan kriteria dan standar konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya yang meliputi perlindungan, pengawetan, dan pemanfaatan secara lestari di bidang kehutanan dan perkebunan.
14. Penetapan norma, prosedur, kriteria, dan standar peredaran tumbuhan dan satwa liar termasuk pembinaan habitat satwa migrasi jarak jauh.

15. Penyelenggaraan izin pemanfaatan dan peredaran flora dan fauna yang dilindungi dan yang terdaftar dalam apendiks *Convention on International Trade in Endangered Species (CITES) of Wild Fauna and Flora*.

16. Penetapan kriteria dan standar dan penyelenggaraan pemngamanan dan penanggulangan bencana pada kawasan hutan, areal perkebunan.

Kemudian kewenangan Pemerintah Provinsi dalam bidang kehutanan dan perkebunan menurut Pasal 3 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, ditetapkan sebagai berikut:

1. Pedoman penyelenggaraan inventarisasi dan pemetaan hutan/kebun.
2. Penyelenggaraan penunjukan dan pengamanan batas hutan produksi dan hutan lindung.
3. Pedoman Penyelenggaraan tata batas hutan, rekonstruksi, dan penataan batas kawasan hutan produksi dan hutan lindung.
4. Penyelenggaraan pembentukan dan perwilayahan areal perkebunan lintas kabupaten/kota.
5. Pedoman penyelenggaraan pembentukan wilayah dan penyediaan dukungan pengelolaan taman hutan raya.
6. Penyusunan perwilayahan, desain, pengendalian lahan dan industri primer bidang perkebunan lintas kabupaten/kota.
7. Penyusunan rencana makro kehutanan dan perkebunan lintas kabupaten/kota.
8. Pedoman Penyelenggaraan pengurusan erosi, sedimentasi, dan produktivitas lahan pada daerah aliran sungai lintas kabupaten/kota.

9. Pedoman Penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan produksi dan hutan lindung.
10. Penyelenggaraan perizinan lintas kabupaten/kota meliputi pemanfaatan hasil hutan kayu, pemanfaatan flora dan fauna yang dilindungi, usaha perkebunan, dan pengelolaan hasil hutan.
11. Pengawasan perbenihan, pupuk, pestisida, alat dan mesin di bidang kehutanan dan perkebunan.
12. Pelaksanaan pengamatan, peramalan organisme tumbuhan pengganggu dan pengendalian hama terpadu tanaman kehutanan dan perkebunan.
13. Penyelenggaraan dan pengawasan atas rehabilitasi, reklamasi, sistem silvikultur, budi daya, dan pengolahan.
14. Penyelenggaraan pengelolaan taman hutan raya lintas kabupaten/kota.
15. Penetapan pedoman untuk penentuan tarif pungutan hasil hutan bukan kayu lintas kabupaten/kota.
16. Turut serta secara aktif bersama pemerintah dalam menetapkan kawasan serta perubahan fungsi dan status hutan dalam rangka perencanaan tata ruang Provinsi berdasarkan kesepakatan antara provinsi dan kabupaten/kota.
17. Perlindungan dan pengamanan hutan pada kawasan lintas kabupaten/kota.
18. Penyediaan dukungan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis, penelitian, dan pengembangan terapan bidang kehutanan.

Sedangkan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam bidang kehutanan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota ditentukan:

1. Penyelenggaraan pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan (antara lain wisata alam, pemanfaatan air, pemanfaatan keindahan, dan kenyamanan), izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu pada kawasan hutan produksi.
2. Penyelenggaraan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, dan izin usaha pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu pada kawasan hutan lindung.
3. Penyelenggaraan inventarisasi terestris dan pemetaan hutan dalam kawasan hutan produksi dan hutan lindung di wilayah kabupaten/kota.
4. Penyelenggaraan tata batas kawasan hutan, rekonstruksi, dan penataan batas kawasan hutan produksi dan hutan lindung di wilayah kabupaten/kota.
5. Penyelenggaraan pembentukan wilayah taman hutan raya dan hutan kota di wilayah kabupaten/kota.
6. Pengelolaan taman hutan raya dan hutan kota di wilayah kabupaten/kota.
7. Penyelenggaraan pengurusan lahan kritis dan peningkatan produktivitas lahan.
8. Pengesahan rencana pemanfaatan hutan produksi Rencana Karya Tahunan (RKT), Rencana Karya Lima Tahunan (RKL), dan Rencana Karya Pengusahaan Hutan (RKPH).
9. Penyelenggaraan hutan hak (hutan rakyat) di wilayah kabupaten/kota.
10. Penatausahaan hasil hutan.
11. Pemungutan dan penatausahaan iuran izin usaha pemanfaatan hutan (IIUPH), dana reboisasi (DR), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), Dana Jaminan Kinerja, dan Dana investasi Pelestarian hutan.

12. Pengesahan Rencana Pemenuhan Bahan Baku Industri (RPBI) pengolahan hasil hutan bagi industri pengolahan kayu hulu (IPKH) yang sumber bahan bakunya berasal dari kabupaten/kota yang bersangkutan.
13. Pengenaan sanksi atas pelanggaran pemanfaatan hutan dan tata usaha hasil hutan serta tata usaha iuran izin usaha pemanfaatan hutan (IIUPH), dana reboisasi (DR), Provisi sumber daya hutan (PSDH), dana jaminan kinerja, dan dana investasi pelestarian hutan.
14. Penertiban hasil hutan ilegal.
15. Pembinaan penggunaan benih, pupuk, dan pestisida untuk tanaman kehutanan.
16. Pencegahan dan pemberantasan hama penyakit pada hutan tanaman.
17. Penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan pada hutan produksi dan hutan lindung.
18. Penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan pada hutan produksi dan hutan lindung.
19. Rehabilitasi hutan mangrove di dalam dan di luar kawasan hutan kecuali pada kawasan konservasi.
20. Penyelenggaraan perizinan dan pengaturan pengelolaan sarang burung walet di hutan lindung, hutan produksi dan habitat buatan.
21. Penyelenggaraan pengelolaan perlebaran.
22. Penyelenggaraan pengelolaan persuteraan alam.
23. Penyelenggaraan penghijauan dan konservasi tanah dan air.

24. Penyelenggaraan perburuan tradisional satwa liar yang tidak dilindungi peraturan perundang-undangan dan tidak termasuk dalam daftar apendiks *Convention on International Trade in Endangered Species (CITES) of wild fauna and Flora*.
25. Penyelenggaraan perizinan dan pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi peraturan perundang-undangan dan tidak termasuk dalam daftar apendiks *Convention on International Trade in Endangered Species (CITES) of wild fauna and Flora*.
26. Pelatihan keterampilan masyarakat di bidang kehutanan.
27. Penyelenggaraan pengamanan dan penanggulangan bencana kebakaran pada kawasan hutan.
28. Penyelenggaraan perlindungan hutan dan hasil hutan.
29. Pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi wilayah pengelolaan hutan kemasyarakatan di wilayah kabupaten/kota.
30. Pemberian izin kegiatan hutan kemasyarakatan di wilayah kabupaten/kota.
31. Perencanaan pembangunan kehutanan di wilayah kabupaten/kota.

D. Perizinan

1. Pengertian perizinan

Didalam kamus istilah hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan

khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki¹⁰⁸.

Ateng Syafrudin sebagaimana dikutip Ridwan HR mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh. Dengan kata lain, sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret.¹⁰⁹ Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan¹¹⁰. E.Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).¹¹¹

Bagir Manan sebagaimana dikutip Ridwan HR menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.¹¹²

N.M.Spelt dan J.B.J.M Ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit yaitu sebagai berikut:

¹⁰⁸ N.E.Algra, et.al., *Kamus Istilah Hukum Fockema Andrea*, (Jakarta: Binacipta, 1983), hlm. 616-617

¹⁰⁹ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm 158.

¹¹⁰ Sjachran Basah, *Op.Cit.*, hlm.3

¹¹¹ E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Balai Buku Ichtiar, 1960), hlm 134.

¹¹² Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 158.

izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga.

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan ketentuan larangan perundangan.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyakut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas dari pengertian izin.

Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan yang leh pembuat undang undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali di perkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberika batas batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hannya memberi perkenan dalam keadaan keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan ketentuan)¹¹³

Lebih lanjut Prayudi sebagaimana dikutip Sudi Fahmi, menegaskan izin(vergunning) adalah dispensasi dari suatu larangan, karena izin beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya melarang suatu perbuatan tetapi untuk dapat melakukannya diisyaratkan prosedur tertentu yang harus dilalui. Artinya larangan itu tidak dimaksudkan bersifat mutlak, namun untuk dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat diperlukan adanya izin. Dengan memberikan izin berarti pejabat tata usaha negara memperkenankan orang yang memohon izin untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Dengan dibolehkannya suatu tindakan, berarti demi kepentingan umum mengharuskan adanya

¹¹³ N.M.Spelt dan J.B.J.M.ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting ole Philipus M.Hadjon, (surabaya: Yuridika, 1993), hlm.2-3.

pengawasan. Tujuan pengawasan ini adalah untuk menghindari terjadinya kerusakan atau gangguan terhadap objek yang diberikan izin.¹¹⁴

2. Unsur unsur perizinan ¹¹⁵

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang undangan untuk diterapkan pada peristiwa kongkrit menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu *pertama*, instrumen yuridis. *kedua*, peraturan perundang undangan. *Ketiga*, organ pemerintah. *Keempat*, peristiwa kongkrit. *Kelima*, prosedur dan persyaratan

a. instrumen yuridis

Dalam rangka melaksanakan tugasnya pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk ketetapan (*beschikking*). Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintah, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan.

¹¹⁴ Sudi Fahmi, *Konsistensi Pengaturan Penyerahan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Pemberian Izin Pemanfaatan Hasil Hutan* (Ringkasan Desertasi), (Yogyakarta: UIL, 2006), hlm 44.

¹¹⁵ Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara.....*, Op.Cit, hlm 161-166.

Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mengatur peristiwa konkret.

b. Peraturan Perundang-undangan

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

c. Organ pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Dalam hal ini keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang yang terkait dengan organ-organ pemerintahan.

d. Peristiwa konkret

Telah disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, organ tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka izin pun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses

yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi dan instansi yang menerbitkannya.

e. Prosedur dan persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izinan instansi pemberi izin.

3. Izin sebagai Keputusan dan Obyek Sengketa Tata Usaha Negara

Pada dasarnya izin itu diberikan oleh pemerintah kepada badan hukum/perseorangan melalui suatu surat keputusan dalam bentuk izin. Keputusan tersebut, merupakan salah satu instrumen yuridis pemerintahan untuk melakukan tindakan-tindakannya. Dalam hal ini izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mengatur peristiwa konkret.

Bertitik tolak dari penjelasan unsur-unsur perizinan sebagaimana halnya di atas, maka izin merupakan salah satu bentuk dari keputusan tata usaha negara. Hal ini dapat dilihat dari pengertian Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dengan demikian dapat diketahui unsur-unsur dari pada keputusan tata usaha negara itu adalah:

- a. Bentuknya tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Materi berisi tindakan hukum tata usaha negara;
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Bersifat konkret, individual, dan final;
- f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Karena penerbitan izin merupakan bentuk dari keputusan tata usaha negara, maka izin yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, apabila dikemudian hari menimbulkan kerugian bagi perseorangan atau badan hukum perdata, maka dapat dijadikan sebagai obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam hal ini fungsi yang dijalankan Peradilan Tata Usaha Negara, salah satunya adalah sebagai pengawas dan pengendali bagi penerbitan keputusan tata usaha negara oleh badan/pejabat tata usaha negara agar tidak merugikan kepentingan warga masyarakat dengan melakukan koreksi terhadap keputusan yang disengketakan untuk dinyatakan tidak sah, jika diterbitkan tanpa wewenang, atau dinyatakan batal jika cacat yuridis.

BAB III

PENGATURAN IZIN USAHA

PEMANFAATAN HASIL HUTAN KAYU PADA HUTAN TANAMAN

A. Izin Pemanfaatan Hutan

Adapun yang dimaksud dengan Izin pemanfaatan hutan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, adalah izin yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang terdiri dari izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada areal hutan yang telah ditentukan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 sampai dengan Pasal 29 UU Nomor 41 Tahun 1999 dan Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002, izin pemanfaatan hutan terbagi menjadi 4 (empat) macam, yaitu:

1. izin usaha pemanfaatan kawasan, yaitu izin usaha memanfaatkan kawasan pada hutan lindung dan hutan produksi.
2. izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, yaitu izin usaha memanfaatkan jasa lingkungan pada hutan lindung dan hutan produksi
3. izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu, yang terdiri dari; *pertama*, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada hutan alam, yaitu izin untuk memanfaatkan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari pemanenan atau penebangan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pengolahan, dan pemasaran hasil hutan kayu dan atau bukan kayu. Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK)

pada hutan alam dahulu disebut Hak Pengusahaan Hutan(HPH). *Kedua*, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada hutan tanaman, yaitu izin untuk memanfaatkan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari penyiapan lahan, perbenihan atau pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pemanenan atau penebangan, pengolahan, dan pemasaran hasil hutan kayu dan atau bukan kayu. Sebelumnya istilah izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) pada hutan tanaman disebut Hak Pengusahaan Hutan Tanaman (HPHT) atau Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI)

4. izin pemungutan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu, yang terdiri dari;
pertama, izin pemungutan hasil hutan kayu, yaitu izin untuk melakukan pengambilan hasil hutan kayu meliputi pemanenan, pengangkutan, pengolahan dan pemasaran untuk jangka waktu tertentu dan volume tertentu di dalam hutan produksi. *Kedua*, izin pemungutan hasil hutan bukan kayu, yaitu izin dengan segala bentuk kegiatan untuk melakukan pengambilan hasil hutan bukan kayu, antara lain rotan, madu, buah-buahan, getah-getahan, tanaman obat-obatan, dan sebagainya di dalam hutan lindung dan atau hutan produksi.

Kemudian berdasarkan kewenangan pemberian izin pemanfaatan hutan terbagi menjadi 3 (tiga) kewenangan sebagaimana ditentukan Pasal 39 UU Nomor 41 Tahun 1999 dan Pasal 37, 38, 39, 40, 41, dan Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002, yaitu meliputi: Menteri Kehutanan, apabila areal hutan berada pada lintas provinsi; Gubernur, apabila areal hutan berada pada lintas

kabupaten dan Bupati/Walikota, apabila areal hutan berada dalam 1 (satu) kabupaten/kota.

Dalam perkembangannya terjadi perubahan ketentuan pemberian izin yang dikeluarkan melalui Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor : 185/Menhut-II/03 tentang Penerbitan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) dan Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) pada hutan produksi. Pada intinya adalah: melarang Bupati/Walikota menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK). Dalam hal ini Bupati/Walikota agar melaporkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) yang telah diterbitkan.

B. Pengaturan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman

1. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000.

Secara khusus pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman diatur dalam Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 Tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman, yang diterbitkan pada tanggal 6 Nopember 2000 . Keputusan Menteri ini dibuat didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom, khususnya di dalam ketentuan Pasal 2 ayat (3) angka 4 huruf i, dalam hal ini Menteri Kehutanan berwenang menetapkan kriteria dan standar perijinan usaha pemanfaatan kawasan hutan, dan pemanfaatan dan pemungutan hasil, pemanfaatan jasa lingkungan, perusahaan parawisata alam, perusahaan taman buru, usaha perburuan, penangkaran flora dan fauna, lembaga konservasi dan usaha perkebunan.

Dalam Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 10.1/Kpts-II/2000, dijelaskan bahwa Pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman adalah suatu kegiatan usaha di dalam kawasan hutan produksi untuk menghasilkan produk utama berupa kayu yang kegiatannya terdiri dari penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pemanenan hasil, pengolahan dan pemasaran hasil hutan tanaman (Pasal 1 ayat 1). Areal hutan yang dapat dimohon untuk Pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman adalah areal kosong di dalam kawasan hutan produksi dan/atau areal hutan yang akan dialihkan fungsikan menjadi kawasan hutan produksi serta tidak dibebani hak-hak lain (Pasal 3 ayat 1).

Kemudian permohonan izin pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman yang arealnya secara utuh berada di dalam wilayah satu kabupaten, diajukan BUMN, BUMD dan BUMS serta perorangan dan koperasi kepada Bupati setempat dengan tembusan kepada Menteri Kehutanan dan Perkebunan serta Gubernur setempat (Pasal 6 ayat 1). Apabila permohonan disetujui, maka Bupati menerbitkan surat persetujuan persetujuan prinsip, sekaligus memerintahkan kepada pemohon untuk melakukan feasibility studi dan analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal)/UKL/UPL paling lambat 6 (enam) bulan bagi BUMN, BUMD dan BUMS, sedangkan permohonan perorangan dan koperasi hanya menyusun UKL/UPL paling lambat 3 (tiga) bulan setelah diterimanya surat persetujuan prinsip tersebut (Pasal 6 ayat 2 dan 3). Setelah itu baru Bupati menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman setelah mempertimbangkan hasil feasibility study, Amdal/UKL/UPL serta rekomendasi teknis dari instansi kehutanan tingkat kabupaten yang bersangkutan (Pasal 6 ayat

4). Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman tersebut diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun ditambah 1 (satu) daur tanaman pokok (Pasal 7 ayat 1) dan apabila izin usaha itu berakhir, maka izin usaha tersebut dapat diperbaharui atau diberikan kepada badan hukum lain (Pasal 7 ayat 2).

Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000, menunjukkan bahwa untuk areal usaha pemanfaatan hasil hutan pada hutan tanaman dalam satu wilayah kabupaten menjadi kewenangan Bupati untuk menerbitkan izinnya. Dalam hal ini telah terjadi pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat (pejabatnya Menteri Kehutanan) kepada pemerintah daerah (pejabatnya Bupati) dalam pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman.

2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-167 Tahun 2002

Selain Keputusan Menteri Kehutanan sebagaimana halnya di atas, kewenangan pemerintah daerah (Kabupaten dan Kota) dalam bidang perizinan kehutanan dapat ditemui dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-167 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota, yang diterbitkan tanggal 20 Februari 2002. Salah satu urusan kewenangan yang dimiliki Kabupaten dan Kota adalah penyelenggaraan pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu pada hutan produksi. Hal ini menunjukkan bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut, bahwa pejabat Bupati (Kabupaten) atau Walikota (Kota)

mempunyai wewenang untuk menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman.

3. Peraturan Pemerintah Nomor: 34 Tahun 2002

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor: 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, yang diterbitkan pada tanggal 8 Juni 2002, dijelaskan dalam Pasal 42 : Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam atau izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman diberikan oleh Menteri berdasarkan rekomendasi Bupati atau Walikota dan Gubernur. Ketentuan Peraturan Pemerintah ini secara jelas menunjuk pejabat Menteri sebagai pejabat yang berhak mengeluarkan atau menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Kedudukan Kepala Daerah (Bupati, Walikota dan Gubernur) hanya sebatas memberikan rekomendasi saja pada setiap permohonan izin yang diajukan disatuan wilayah Kabupaten, Kota dan Provinsi. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor:34 Tahun 2002 ini, maka Gubernur, Bupati dan Walikota tidak memiliki kewenangan menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman.

Selanjutnya dalam Pasal 43 ayat (3) ditentukan: Izin usaha pemanfaatan hasil hutan alam atau izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 diberikan melalui penawaran dalam pelelangan. Pelelangan ini dilaksanakan oleh Menteri yang diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri (Pasal 43 ayat 4 dan 5).

4. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS-II/2003

Dalam Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS-II/2003 tentang Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam atau Hutan Tanaman Melalui Penawaran Dalam Pelelangan, yang diterbitkan pada tanggal 5 Februari 2003, secara tegas menyatakan mencabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi ketentuan yang sebelumnya sudah ada, diantaranya adalah Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 Tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 21/Kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman pada Hutan Produksi.

Kemudian dalam Keputusan Menteri tersebut, dijelaskan bahwa panitia pelelangan adalah panitia yang dibentuk dan ditetapkan Menteri untuk melaksanakan pelelangan yang dipimpin oleh Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan dengan anggota-anggotanya terdiri dari unsur-unsur Eselon I Departemen Kehutanan (Pasal 1 angka 8). Setelah mengikuti persyaratan dan prosedur yang telah ditentukan. Dalam hal ini berdasarkan Pasal 14 ayat (1), Menteri yang menetapkan pemenang lelang.Sedangkan Bupati, Walikota dan Gubernur hanya memberikan rekomendasi terhadap kelayakan areal hutan yang akan dilelang maupun terhadap kemampuan calon peserta lelang (Pasal 6 ayat 4).

5. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.03/Menhut-II/2005

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.03/Menhut-II/2005 tentang Pedoman Verifikasi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam dan Atau Pada Hutan Tanaman Yang diterbitkan oleh Gubernur Atau Bupati/Walikota, yang dikeluarkan pada 18 Januari 2005, dimaksudkan verifikasi

adalah dalam rangka memberikan kepastian hukum atas izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan Tanaman/Alam yang diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan tujuan agar pemanfaatan hutan dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 2).

Kemudian Permohonan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang dapat diverifikasi adalah permohonan yang telah diterbitkan keputusan pemberian izin oleh Gubernur, Bupati/Walikota sebelum keputusan-keputusan tersebut dicabut (Pasal 3).

Untuk izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman, aspek yang dilakukan verifikasi sebagaimana ditentukan Pasal 6 meliputi:

1. Kurun waktu penerbitan keputusan pemberian izin, yaitu sejak kewenangan diberikan kepada Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai keputusan Menteri Kehutanan Nomor 10.1/Kpts-II/2000 jo. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 21/Kpts-II/2001 sampai dengan terbitnya keputusan Menteri Kehutanan Nomor 32/Kpts-II/2003, yaitu sejak tanggal 1 Januari 2001 sampai dengan tanggal 4 Februari 2003.
2. Prosedur dan atau kewenangan pemberian izin berpedoman pada Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 10.1/Kpts-II/2000 jo. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 21/Kpts-II/2001
3. Status dan kondisi areal hutan, meliputi: hutan produksi, areal tidak dibebani dengan izin/hak lain di bidang kehutanan, kondisi hutan berupa lahan kosong, padang alang-alang, semak belukar atau sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan keputusan Menteri Kehutanan Nomor

10.1/Kpts-II/2000 jo. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 21/Kpts-II/2001.

Apabila pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman oleh Gubernur, Bupati/Walikota memenuhi ketentuan sebagaimana halnya diatas, maka Menteri memberi pengakuan dan menyurati Gubernur, Bupati/Walikota, bahwa pemberian izin tersebut telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kepada pemegang izin dapat diberikan pelayanan teknis dan administrasi (Pasal 8 ayat 3a). Sebaliknya apabila pemberian izin tidak memenuhi ketentuan, Menteri menyurati Gubernur atau Bupati/Walikota untuk membatalkan keputusan pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman dan atau hutan alam (Pasal 8 ayat 3b). Kemudian apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterbitkan surat Menteri tersebut, Gubernur atau Bupati/Walikota tidak membatalkan keputusan pemberian izin yang dimaksud, Menteri menerbitkan keputusan pembatalan izin pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam/tanaman yang diterbitkan oleh Gubernur, Bupati/Walikota (Pasal 9).

C. Pelaksanaan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman di Kabupaten Pelalawan

Sebagaimana diketahui Kabupaten Pelalawan dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tertanggal 12 Oktober 1999, yang sebelumnya merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Kampar sebagai kabupaten induk. Pada awal terbentuknya sebagai daerah pemekaran, Kabupaten Pelalawan hanya terdiri dari 4 (empat) wilayah kecamatan, sedangkan kini

memiliki daerah kecamatan sebanyak 12 (dua belas) wilayah. Adapun luas daerah Kabupaten Pelalawan secara keseluruhan adalah 12.490,42 KM².

Dalam bidang kehutanan, Kabupaten Pelalawan belum memiliki produk hukum daerah (peraturan daerah) yang mengatur masalah kehutanan, padahal dari segi luas wilayah hutan yang dimilikinya, Kabupaten Pelalawan mempunyai luas wilayah kawasan hutan yang cukup luas, yakni 721.688 Ha, yang terdiri dari hutan produksi seluas, 672.504 Ha, hutan marga satwa seluas 39.388 Ha dan hutan lindung gambut seluas 8.796 Ha. Khusus untuk hutan produksi yang telah diberi izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu di Kabupaten Pelalawan seluas seluas 268.922 Ha.

Walaupun belum memiliki Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur masalah kehutanan di Kabupaten Pelalawan, akan tetapi Bupati selaku Kepala Daerah di Pemerintahan Kabupaten Pelalawan telah mengeluarkan suatu bentuk penetapan tertulis yang secara khusus mengatur tentang Prosedur dan Tata Cara Permohonan Izin Pemanfaatan Kayu, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman dan Izin Pemanfaatan Kayu Rakyat, dengan Keputusan Bupati Pelalawan Nomor: KPTS.284 Tahun 2002, tertanggal 15 Juni 2002. Dalam Konsideren (menimbang pada huruf d) disebutkan,

bahwa sementara menunggu disyahkan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan yang mengatur izin Pemanfaatan Kayu, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman dan Izin Pemanfaatan Kayu Rakyat, maka dipandang perlu untuk melaksanakan kegiatan dimaksud dengan Keputusan Bupati.

Dengan demikian keputusan tersebut dibuat didasarkan pada adanya kewenangan yang dimiliki dari pejabat Bupati untuk mengeluarkan Izin, khususnya mengenai Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan

Tanaman di Kabupaten Pelalawan. Hal ini dapat dilihat diketahui dari dasar yuridis dalam pembuatan Keputusan Bupati Pelalawan Nomor: KPTS.28 Tahun 2002 tersebut, seperti yang disebutkan dalam konsideran (mengingat), diantaranya adalah yang memiliki kaitan langsung dengan Keputusan Bupati Pelalawan tersebut adalah: Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 130-167 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota, dan Daftar Kewenangan Kabupaten dan Kota per Bidang Dari Departemen/LPND.

Berdasarkan kedua Keputusan Menteri tersebut secara jelas menunjukkan bahwa di dalam Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000, izin usaha pemanfaatan hasil hutan pada hutan tanaman dalam satu wilayah kabupaten menjadi kewenangan Bupati untuk menerbitkan izinnya. Sedangkan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 130-167 Tahun 2002, juga didapatkan ketentuan bahwa salah satu urusan kewenangan yang dimiliki Kabupaten dan Kota adalah penyelenggaraan pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan produksi. Hal ini menunjukkan bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut, bahwa pejabat Bupati (Kabupaten) atau Walikota (Kota) mempunyai wewenang untuk menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman.

Berdasarkan data yang penulis peroleh di Kabupaten Pelalawan terdapat beberapa izin yang telah diberikan Bupati Pelalawan berkenaan dengan izin usaha

pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diajukan pihak pemohonan, diantaranya adalah:

1. PT Uniseraya, dengan Keputusan Bupati Pelalawan Nomor : 522.21/IUPHHK-HT/XII/2002/006, tertanggal 30 Desember 2002, dengan luas hutan yang diberikan 35.000 Ha, yang sebelumnya telah dikeluarkan persetujuan prinsip izinya dengan Keputusan Bupati Nomor : 522.21/Dishut/2001/501, tertanggal 25 Agustus 2001.
2. PT Mitra Taninusa Sejati, dengan Keputusan Bupati Pelalawan Nomor : 522.21/IUPHHK-HT/I/2003/009, tertanggal 27 Januari 2003, dengan luas hutan yang diberikan 7.300 Ha, yang sebelumnya telah dikeluarkan persetujuan prinsip izinya dengan Keputusan Bupati Nomor : 522.21/Dishut-PR/10/VII/2001/01, tertanggal 5 Juli 2001.
3. PT Rimba Mutiara Permai, dengan Keputusan Bupati Pelalawan Nomor : 522.21/IUPHHK-HT/I/2003/008, tertanggal 27 Januari 2003, dengan luas hutan yang diberikan 9.000 Ha, yang sebelumnya telah dikeluarkan persetujuan prinsip izinya dengan Keputusan Bupati Nomor : 522.21/Dishut-PR/10/IX/2001/08, tertanggal 8 September 2001.
4. PT Satria Perkasa Agung , dengan Keputusan Bupati Pelalawan Nomor : 522.21/IUPHHK-HT/I/2003/013, tertanggal 29 Januari 2003, dengan luas hutan yang diberikan 12.000 Ha, yang sebelumnya telah dikeluarkan persetujuan prinsip izinya dengan Keputusan Bupati Nomor : 522.21/PI/10/IX/2001/066, tertanggal 29 September 2001.

Dalam perkembangannya kemudian terjadi perubahan kewenangan dalam hal pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman, yang

sebelumnya menjadi kewenangan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota), yakni dengan dikeluarkannya Peraturan dan Keputusan Pemerintah. Dalam hal ini Pemerintah Pusat menarik kembali kewenangan yang telah diberikan kepada Pemerintah Daerah berkaitan dengan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman.

Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor: 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, yang diterbitkan pada tanggal 8 Juni 2002, dijelaskan dalam Pasal 42 : Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam atau izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman diberikan oleh Menteri berdasarkan rekomendasi Bupati atau Walikota dan Gubernur. Ketentuan Peraturan Pemerintah ini secara jelas menunjuk pejabat Menteri sebagai pejabat yang berhak mengeluarkan atau menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Kedudukan Kepala Daerah (Bupati, Walikota dan Gubernur) hanya sebatas memberikan rekomendasi saja pada setiap permohonan izin yang diajukan disatuan wilayah Kabupaten, Kota dan Provinsi. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor:34 Tahun 2002 ini, maka Gubernur, Bupati dan Walikota tidak memiliki kewenangan menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman.

Selanjutnya dalam Pasal 43 ayat (3) ditentukan: Izin usaha pemanfaatan hasil hutan alam atau izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 diberikan melalui penawaran

dalam pelelangan. Pelelangan ini dilaksanakan oleh Menteri yang diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri (Pasal 43 ayat 4 dan 5).

Seterusnya lahirlah keputusan pemerintah, yakni melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS-II/2003 tentang Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam atau Hutan Tanaman Melalui Penawaran Dalam Pelelangan, yang diterbitkan pada tanggal 5 Februari 2003, secara tegas menyatakan mencabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi ketentuan yang sebelumnya sudah ada, diantaranya adalah Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 Tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 21/Kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman pada Hutan Produksi.

Kemudian dalam Keputusan Menteri tersebut, dijelaskan bahwa panitia pelelangan adalah panitia yang dibentuk dan ditetapkan Menteri untuk melaksanakan pelelangan yang dipimpin oleh Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan dengan anggota-anggotanya terdiri dari unsur-unsur Eselon I Departemen Kehutanan (Pasal 1 angka 8). Setelah mengikuti persyaratan dan prosedur yang telah ditentukan. Dalam hal ini berdasarkan Pasal 14 ayat (1), Menteri yang menetapkan pemenang lelang. Sedangkan Bupati, Walikota dan Gubernur hanya memberikan rekomendasi terhadap kelayakan areal hutan yang akan dilelang maupun terhadap kemampuan calon peserta lelang (Pasal 6 ayat 4).

Setelah keluarnya Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS-II/2003 tersebut, maka disusul setahun kemudian dengan dikeluarkannya Surat

Edaran Menteri Kehutanan Nomor : SE.02/Menhut-II/2004 tertanggal 13 Agustus 2004, yang berisikan:

1. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 Tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 21/Kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman pada Hutan Produksi, telah dicabut berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS-II/2003 tentang Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam atau Hutan Tanaman Melalui Penawaran Dalam Pelelangan, yang diterbitkan pada tanggal 5 Februari 2003, untuk itu sejak tanggal 5 Februari 2003, Gubernur, Bupati, atau Walikota tidak berwenang lagi menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan pada hutan tanaman.
2. Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan Gubernur, Bupati, atau Walikota sebelum tanggal 5 Februari 2003, dapat diakui dan dilayani administrasinya apabila memenuhi persyaratan.

Untuk menindak lanjuti ketentuan di atas maka dikeluarkanlah Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.03/Menhut-II/2005 tentang Pedoman Verifikasi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam dan Atau Pada Hutan Tanaman Yang diterbitkan oleh Gubernur Atau Bupati/Walikota, yang dikeluarkan pada 18 Januari 2005, dimaksudkan verifikasi adalah dalam rangka memberikan kepastian hukum atas izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan Tanaman/Alam yang diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota

dengan tujuan agar pemanfaatan hutan dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 2).

Untuk di Kabupaten Pelalawan dari semua izin usaha pemanfaatan hasil hutan pada hutan tanaman yang telah mendapat izin dari Bupati Pelalawan sebagaimana telah disebutkan di atas, maka dilakukan verifikasi izin kembali sesuai dengan Peraturan Menteri Kehutanan tersebut. Dalam hal ini Menteri Kehutanan mengeluarkan keputusan sebagai berikut:

1. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: SK.102/MENHUT-II/2006 Tentang Pembaharuan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman PT. Satria Perkasa Agung Atas Areal Hutan Produksi Seluas Kurang Lebih 11.830 HA di Provinsi Riau.
2. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: SK.65/MENHUT-II/2007 Tentang Pembaharuan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Industri Dalam Hutan Tanaman PT. Rimba Mutiara Permai Atas Areal Hutan Produksi Seluas Kurang Lebih 8.030 HA di Provinsi Riau.
3. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: SK.66/MENHUT-II/2007 Tentang Pembaharuan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Industri Dalam Hutan Tanaman PT. Mitra Taninusa Sejati Atas Areal Hutan Produksi Seluas Kurang Lebih 7.480 HA di Provinsi Riau.
4. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: SK.214/MENHUT-II/2007 Tentang Pembaharuan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Industri Dalam Hutan Tanaman PT. Uniseraya Atas Areal Hutan Produksi Seluas Kurang Lebih 33.360 HA di Provinsi Riau.

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan di atas, maka pada akhirnya penulis dapat mengemukakan analisis bahwa dalam masalah pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman telah terjadi semacam tarik menarik lingkup kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Dalam tarik menarik hubungan antara pusat dan daerah, ditandai oleh kecenderungan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam bentuk yang seragam dalam tindakan maupun pengaturannya, yang bercirikan sentralistik yang dilakukan pihak pemerintah pusat, tanpa melihat adanya perbedaan.

Hal ini ditandai, sebelumnya kewenangan pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman menjadi kewenangan pemerintah daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, dimana daerah mempunyai kewenangan Penyelenggaraan pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan (antara lain wisata alam, pemanfaatan air, pemanfaatan keindahan, dan kenyamanan), izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu pada kawasan hutan produksi. Selain itu pengaturan kewenangan daerah ini ditentukan pula dalam Pasal 39 UU Nomor 41 Tahun 1999 dan Pasal 37, 38, 39, 40, 41, dan Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002, yaitu meliputi: Menteri Kehutanan, apabila areal hutan berada pada lintas provinsi; Gubernur, apabila areal hutan berada pada lintas kabupaten dan Bupati/Walikota, apabila areal hutan berada dalam 1 (satu) kabupaten/kota.

Kemudian diperkuat dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000, izin usaha pemanfaatan hasil hutan pada hutan tanaman dalam satu wilayah kabupaten menjadi kewenangan Bupati untuk menerbitkan izinnya, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 130-167 Tahun 2002, juga didapatkan ketentuan bahwa salah satu urusan kewenangan yang dimiliki Kabupaten dan Kota adalah penyelenggaraan pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan produksi. Hal ini menunjukkan bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut, bahwa pejabat Bupati (Kabupaten) atau Walikota (Kota) mempunyai wewenang untuk menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman.

Dalam perkembangannya kemudian terjadi perubahan kewenangan dalam hal pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman, yang sebelumnya menjadi kewenangan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota), yakni dengan dikeluarkannya Peraturan dan Keputusan Pemerintah. Dalam hal ini Pemerintah Pusat menarik kembali kewenangan yang telah diberikan kepada Pemerintah Daerah berkaitan dengan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor: 34 Tahun 2002. Ketentuan Peraturan Pemerintah ini secara jelas menunjuk pejabat Menteri sebagai pejabat yang berhak mengeluarkan atau menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Kedudukan Kepala Daerah (Bupati, Walikota dan Gubernur) hanya sebatas memberikan rekomendasi saja pada setiap permohonan izin yang diajukan disatuan wilayah Kabupaten, Kota dan Provinsi. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor:34 Tahun 2002 ini, maka Gubernur, Bupati dan Walikota tidak

memiliki kewenangan menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman.

Dalam keputusan pemerintah, yakni melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS-II/2003, secara tegas menyatakan mencabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi ketentuan yang sebelumnya sudah ada, diantaranya adalah Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 21/Kpts-II/2000.

Berdasarkan uraian di atas memperlihatkan bahwa dalam hal pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman telah terjadi inkonsistensi hukum dalam bidang kehutanan yang terletak pada ketentuan-ketentuan hukum yang diproduksi oleh pemerintah pusat, khususnya yang berkenaan dengan badan atau pejabat yang berwenang mengeluarkan keputusan tentang izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman sebagaimana telah diuraikan di atas. Baik itu yang diatur dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah dan keputusan menteri.

Selain itu inkonsistensi lainnya dapat dilihat dapat dilihat dalam beberapa aspek, yaitu; subjek izin, pedoman dan tata cara pemberian izin, perpanjangan dan hapusnya izin.⁶⁹

Mengenai inkonsistensi subjek pemegang izin terjadi dalam Pasal 4 dan 5 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kepts/2000 yang menyatakan bahwa kepada BUMS Asing dapat diberikan kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Pasal 4 ayat (1) huruf f menyebutkan bahwa standar luas areal usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman untuk BUMS

⁶⁹ Sudi Fahmi, *Op.Cit.*, hlm 67

Asing dengan luas di atas 5000 Ha s/d 50.000 Ha. Kemudian di dalam Pasal 5 ayat (2)nya dijelaskan bahwa bagi pemohon BUMN, BUMD, BUMS/Asing diwajibkan mengajukan permohonan dilengkapi dengan peta citra satelit, rekomendasi Bupati/Pejabat yang berwenang, usulan proyek, akte pendirian, perusahaan, laporan keuangan perusahaan dan NPWP.⁷⁰

Dengan adanya ketentuan ini nampak bahwa Keputusan Menteri Kehutanan ini telah keluar dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam Pasal 29 ayat (4) UU Nomor 41 Tahun 1999. Secara jelas Pasal 29 ayat (4) UU Nomor 41 Tahun 1999 tidak memberikan peluang kepada pihak BUMS Asing untuk menjadi subjek pemegang izin, namun justru dalam Keputusan Menteri Kehutanan ini peluang tersebut dimunculkan. Hal ini mengandung arti telah menimbulkan inkonsistensi antara Keputusan Menteri Kehutanan dan UU Nomor 41 Tahun 1999.⁷¹

Kemudian dalam Pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 hanya menentukan penolakan perpanjangan izin dilakukan karena pemegang izin tidak memiliki sertifikat pemanfaatan hutan lestari dari Menteri. Hal ini terlihat inkonsistensi apabila dilihat pada penjabaran Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 6885/Kpts-II/2002 yang menyatakan bahwa untuk penolakan tidak saja didasarkan pada tidak dimilikinya sertifikat pemanfaatan hutan lestari dari Menteri, namun didasarkan pada pemegang izin mengajukan permohonan setelah melewati waktu 2 (dua) tahun sebelum izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman.⁷²

⁷⁰ *Ibid.* hlm 67

⁷¹ *Ibid.*, hlm 69.

⁷² *Ibid.*, hlm 70

Secara umum dampak yang ditimbulkan dari inkonsistensi hukum dalam bidang kehutanan pada pemerintah pusat dan daerah adalah tidak adanya kepastian hukum dalam perizinan pemanfaatan hasil hutan, khususnya pada hutan tanaman. Adanya ketidakpastian ini merupakan indikator lemahnya lembaga perizinan dalam bidang kehutanan.

Disamping itu pula inkonsistensi penerapan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman, juga dikarenakan adanya kebijakan otonomi daerah untuk memperoleh dana dalam mengolah rumah tangganya sendiri, maka sumber daya hutan menjadi salah satu tumpuan daerah. Sehingga disalah tafsirkan daerah dapat mengeksploitasi sumber daya hutan sebanyak-banyaknya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam rangka membangun daerah. Tentunya dalam hal ini perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah tersebut tentunya dilatarbelakangi oleh adanya keinginan untuk meningkatkan PAD. Sehingga mendorong timbulnya ketidaktertiban dalam penerbitan izin yang dikeluarkan Pemerintah Daerah tanpa adanya sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan dalam bidang kehutanan. Pada akhirnya Pemerintah Pusat mengeluarkan kebijakan untuk mencabut atau membatalkan kewenangan yang ada pada masing-masing Kepala Daerah berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, yang pada dasarnya berorientasi untuk kepentingan perlindungan hutan. Akan tetapi akibat pembatalan ini menimbulkan persoalan hukum terhadap izin yang telah diberikan untuk jangka waktu yang panjang.

Dalam hal ini penulis beranggapan perkembangan desentralisasi, dalam pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bidang izin

usaha pemanfaatan hasil hutan sangat tergantung pada pemerintahan pusat, yang akan tampak adalah pembatasan-pembatasan terhadap otonomi itu sendiri.

D. Legalitas Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman di Kabupaten Pelalawan

Pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman dilakukan sesuai dengan kewenangan Pemerintah Kabupaten Pelalawan melalui Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000. Kemudian ditindak lanjuti dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 21/Kpts-II/2001 serta Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 130-167 Tahun 2002 dan Keputusan Bupati Pelalawan Nomor: KPTS.284 Tahun 2002.

Dalam perkembangannya kemudian terjadi perubahan kewenangan dalam hal ini Pemerintah Pusat menarik kembali kewenangan yang telah diberikan kepada Pemerintah Daerah berkaitan dengan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor: 34 Tahun 2002. Namun demikian Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 dan Nomor: 21/Kpts-II/2001 secara tegas baru dicabut terhitung tanggal 5 Februari 2003 sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS-II/2003 tanggal 5 Februari 2003 yang menyatakan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 21/Kpts-II/2001 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Kemudian dipertegas lagi dengan Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor SE.02/Menhut-II/2004 tanggal 13 Agustus 2004 yang menyatakan bahwa izin

usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan Gubernur, Bupati atau Walikota sebelum tanggal 5 Februari 2003 dapat diakui dan dilayani administrasinya dan perlu ditindaklanjuti dengan verifikasi sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.03/Menhut-II/2005 tentang Pedoman Verifikasi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada hutan alam dan atau hutan tanaman yang diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman oleh Gubernur atau Bupati/Walikota memenuhi ketentuan maka Menteri Kehutanan memberikan pengakuan dengan menerbitkan pembaharuan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman tersebut.

Legalitas izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan oleh Bupati Pelalawan adalah sah karena diterbitkan sesuai dengan kewenangan Bupati Pelalawan Nomor KPTS.284 Tahun 2002. Sekalipun dalam perkembangannya kemudian terjadi perubahan kewenangan. Pemerintah Pusat menarik kembali kewenangan yang telah diberikan kepada Pemerintah Daerah berkaitan dengan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman.

Hal ini berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor: 34 Tahun 2002 secara jelas menunjuk pejabat Menteri sebagai pejabat yang berhak mengeluarkan atau menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Kedudukan Kepala Daerah (Bupati, Walikota dan Gubernur) hanya sebatas memberikan rekomendasi saja pada setiap permohonan izin yang diajukan disatuan wilayah Kabupaten, Kota dan Provinsi. Akan tetapi melalui Keputusan

Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS-II/2003 baru secara tegas menyatakan mencabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 21/Kpts-II/2001, yang memberikan kewenangan kepada Bupati untuk mengeluarkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman terhitung tanggal 5 Februari 2003. Kemudian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman telah dilakukan verifikasi sesuai dengan maksud Peraturan Menteri Kehutanan P.03/Menhut-II/2005 dan telah pula mendapatkan pembaharuan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman dari Menteri Kehutanan.

Bertitik tolak dari ketentuan dan peraturan perundang-undangan tersebut diatas maka penerbitan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman oleh Bupati Pelalawan adalah sah dan dapat dibenarkan karena penerbitan persetujuan prinsip permohonan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman sebelum ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tanggal 8 Juni 2002. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 99 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002.

Kemudian penerbitan keputusan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman sebelum diterbitkannya Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 32/Kpts-II/2003 tanggal 5 Februari 2003, yang secara sah dan resmi baru mencabut kewenangan Pemerintah Daerah menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman berdasarkan keputusan Menteri Kehutanan Nomor 10.1/Kpts-II/2000 dan Nomor 21/Kpts-II/2001. Disamping itu izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan oleh Bupati Pelalawan diatas telah dilakukan verifikasi sesuai dengan maksud Peraturan

Menteri Kehutanan Nomor P.03/Menhut-II/2005 dalam rangka mendapatkan kepastian hukum dan telah mendapatkan keputusan pembaharuan izin usaha pemanfaatan hasil kayu pada hutan tanaman dari Menteri Kehutanan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah penulis sampaikan dalam bab terdahulu dalam penelitian ini, maka dapat kiranya ditarik kesimpulan dari masalah penelitian yang diajukan sebagai berikut:

1. Pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman dilakukan sesuai dengan kewenangan Pemerintah Kabupaten Pelalawan melalui Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000. Kemudian ditindak lanjuti dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 21/Kpts-II/2001 serta Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 130-167 Tahun 2002 dan Keputusan Bupati Pelalawan Nomor: KPTS.284 Tahun 2002. Dalam perkembangannya kemudian terjadi perubahan kewenangan dalam hal ini Pemerintah Pusat menarik kembali kewenangan yang telah diberikan kepada Pemerintah Daerah berkaitan dengan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor: 34 Tahun 2002. Namun demikian Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 dan Nomor: 21/Kpts-II/2001 secara tegas baru dicabut terhitung tanggal 5 Februari 2003 sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS-II/2003 tanggal 5 Februari 2003 yang menyatakan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 21/Kpts-II/2001 dinyatakan tidak

berlaku lagi. Kemudian dipertegas lagi dengan Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor SE.02/Menhut-II/2004 tanggal 13 Agustus 2004 yang menyatakan bahwa izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan Gubernur, Bupati atau Walikota sebelum tanggal 5 Februari 2003 dapat diakui dan dilayani administrasinya dan perlu ditindaklanjuti dengan verifikasi sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.03/Menhut-II/2005 tentang Pedoman Verifikasi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada hutan alam dan atau hutan tanaman yang diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman oleh Gubernur atau Bupati/Walikota memenuhi ketentuan maka Menteri Kehutanan memberikan pengakuan dengan menerbitkan pembaharuan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman tersebut. Melihat kondisi tersebut telah terjadi semacam tarik menarik lingkup kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang ditandai kecenderungan sentralistik dimana kewenangan memberikan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman telah menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam hal ini Departemen Kehutanan, Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati/Walikota hanya memberikan rekomendasi. Memperhatikan hal tersebut diatas dalam pengaturan izin pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman telah terjadi inkonsistensi hukum dalam bidang kehutanan yang terletak pada ketentuan-ketentuan hukum yang diproduksi oleh Pemerintah Pusat, khususnya yang berkenaan dengan Badan atau Pejabat yang berwenang

mengeluarkan keputusan tentang izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman.

2. Legalitas izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan oleh Bupati Pelalawan adalah syah karena diterbitkan sesuai dengan kewenangan Bupati Pelalawan Nomor KPTS.284 Tahun 2002. Sekalipun dalam perkembangannya kemudian terjadi perubahan kewenangan. Pemerintah Pusat menarik kembali kewenangan yang telah diberikan kepada Pemerintah Daerah berkaitan dengan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Hal ini berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor: 34 Tahun 2002 secara jelas menunjuk pejabat Menteri sebagai pejabat yang berhak mengeluarkan atau menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Kedudukan Kepala Daerah (Bupati, Walikota dan Gubernur) hanya sebatas memberikan rekomendasi saja pada setiap permohonan izin yang diajukan disatuan wilayah Kabupaten, Kota dan Provinsi. Akan tetapi melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS-II/2003 baru secara tegas menyatakan mencabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 21/Kpts-II/2001, yang memberikan kewenangan kepada Bupati untuk mengeluarkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman terhitung tanggal 5 Februari 2003. Kemudian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman telah dilakukan verifikasi sesuai dengan maksud Peraturan Menteri Kehutanan P.03/Menhut-II/2005 dan telah pula mendapatkan pembaharuan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman dari Menteri

Kehutanan. Bertitik tolak dari ketentuan dan peraturan perundang-undangan tersebut diatas maka penerbitan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman oleh Bupati Pelalawan adalah syah dan dapat dibenarkan karena penerbitan persetujuan prinsip permohonan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman sebelum ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tanggal 8 Juni 2002. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 99 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002. Kemudian penerbitan keputusan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman sebelum diterbitkannya Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 32/Kpts-II/2003 tanggal 5 Februari 2003, yang secara sah dan resmi baru mencabut kewenangan Pemerintah Daerah menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman berdasarkan keputusan Menteri Kehutanan Nomor 10.1/Kpts-II/2000 dan Nomor 21/Kpts-II/2001. Disamping itu izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan oleh Bupati Pelalawan diatas telah dilakukan verifikasi sesuai dengan maksud Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.03/Menhut-II/2005 dalam rangka mendapatkan kepastian hukum dan telah mendapatkan keputusan pembaharuan izin usaha pemanfaatan hasil kayu pada hutan tanaman dari Menteri Kehutanan.

B.Saran-Saran

Berdasarkan pada kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dikemukakan saran-saran yang berkaitan dengan hasil penelitian:

1. Perlu adanya ketegasan terhadap kewenangan dalam pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman terutama dalam rangka

menyikapi semangat pelaksanaan otonomi daerah sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam peraturan-peraturan yang tidak konsisten. Untuk itu perlu dilakukan identifikasi terhadap peraturan-peraturan tentang izin pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang telah dikeluarkan guna mendapat kepastian hukum dalam pelaksanaan investasi.

2. Melihat dari proses penerbitan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman oleh Bupati Pelalawan adalah sah karena sudah mengacu kepada ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan telah mendapatkan pembaharuan dari Menteri kehutanan yang merupakan kepastian hukum izin tersebut, maka diperlukan kesamaan persepsi terhadap semua pihak yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman sehingga tidak terjadi kesalahpahaman dan diharapkan tidak terjadi stagnasi dalam iklim investasi dibidang kehutanan khususnya izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta, Gunung Agung, 2002.

Amrah Muslimin, *Ichtitisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Jakarta, Jambatan, 1960

Andi Mustari Pidie, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad ke XXI*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1994.

Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995.

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1990.

Ateng Syafrudin, *Bacaan Pelengkap Matakuliah Hukum Tata Pemerintahan di Daerah*, Course Material I (tidak dipublikasikan), Bandung.

-----, *Pemerintahan Daerah dan Pembangunan*, Bandung, Bandung Press, 1973.

B Arief Sidharta (ed.), *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996.

Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa*, Jakarta, Dewa Ruci Press, 1981.

Bagir Manan, *Kuntara Magna, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.

-----, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Armico, 1987.

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, In-Hilco, 1992

-----, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994.

-----, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Karawang, Uniska, 1993)

Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: Alumni, 1983.

Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007.

E. Utrecht/Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1990.

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka Indonesia, 1957.

H. Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan pada Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2006.

H. Amrah Muslimin, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Bandung: Alumni, 1985.

H. Muchsin, Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Malang: Averroes Press, 2002.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.

Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta, Bina Aksara, 1981.

Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999.

- Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi HTN FHUI, 2004
- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1985.
- Mohammad Hatta, *Kearah Indonesia Merdeka*, dalam kumpulan karangan, Jilid I, Jakarta, Bulan Bintang, 1976.
- Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1994.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1982
- Maria Farida Indrati Soepranto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- N. E Algra (et.al), *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, Binacipta, 1983.
- N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon. Surabaya: Yuridika, 1993.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Philipus M. Hadjon (ed.), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.
- Paulus Effendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2002.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998.
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1977.
- , *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1992.
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- SF. Marbun dan Moh.Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987.
- SF. Marbun (ed), *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001.
- S.H. Sarundjang , *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Sirajuddin dkk, *Legislative Drafting*, Malang, Yappika, 2006.
- Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Yogyakarta: Liberty, 1984.
- Soetomo, *Pengantar Hukum Tata Pemerintahan*, Malang: Lembaga Penerbitan Unbraw, 1981.
- Soerjono Soekanto, Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993.
- Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Press, 1984.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.

Sudi Fahmi, *Konsistensi Pengaturan Penyerahan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Pemberian Izin Pemanfaatan Hasil Hutan* (Ringkasan Disertasi), Yogyakarta, UII, 2006.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1993.

Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 1994.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2000 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan.

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 Tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 21/Kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman pada Hutan Produksi

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-167 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS-II/2003 tentang Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam atau Hutan Tanaman Melalui Penawaran Dalam Pelelangan

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.03/Menhut-II/2005 tentang Pedoman Verifikasi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam dan Atau Pada Hutan Tanaman Yang diterbitkan oleh Gubernur Atau Bupati/Walikota

Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau.

Keputusan Bupati Pelalawan Nomor: KPTS.284 Tahun 2002 tentang Prosedur dan Tata Cara Permohonan Izin Pemanfaatan Kayu, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman dan Izin Pemanfaatan Kayu Rakyat