

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia telah mengikrarkan diri sebagai negara hukum yang demokratis, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa: "Indonesia adalah negara hukum." Artinya negara yang Indonesia menjunjung supremasi hukum untuk menegakkan dan memposisikan hukum pada tempat yang tertinggi dari segala-galanya, menjadikan hukum sebagai komandan atau panglima, melindungi, dan mengatur seluruh warga negara tanpa memandang status dan kedudukannya.¹

Pernyataan Indonesia sebagai negara hukum, sebenarnya bukan hanya tercantum dalam UUD NRI 1945 tetapi juga terdapat dalam dua konstitusi lainnya yang pernah berlaku di Indonesia yaitu Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, konsepsi Indonesia sebagai negara hukum tercantum dalam Mukadimah Alinea ke-4 dan batang tubuh UUD NRI 1945. Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 berbunyi bahwa: "Republik Indonesia serikat yang merdeka berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi."

Adapun konsepsi Indonesia sebagai negara hukum dalam UUDS 1950 tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: "Republik

¹ Abdul Manan, *Dinamika politik hukum di Indonesia*. Kencana, Jakarta, 2018, h.249.

Indonesia yang merdeka berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.” Ini menunjukkan bahwa negara hukum merupakan negara yang berlandaskan hukum dan keadilan bagi warganya. Segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, harus berdasarkan atas hukum atau diatur oleh hukum. Penguasa atau siapapun tidak dapat bertindak sewenang-wenang terhadap setiap warga negara.²

Keberadaan hutan bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia dan juga bagi warga dunia sangat penting, sehingga sudah sepantasnya harus dipertahankan keberadaan hutan. Pengelolaan hutan sangat tergantung pada perjalanan peradaban manusia itu sendiri dan cara pandanginya terhadap hutan.³

Masyarakat manusia sebagai bagian dari makhluk hidup, memegang peranan yang sangat menentukan terhadap kelestarian dan keseimbangan ekosistem. Sebuah ekosistem mencakup komponen makhluk hidup /biotik (manusia hewan, tumbuh-tumbuhan, jasad renik) dan lingkungan yang tidak hidup/abioitk (udara), energi matahari, air, tanah, angin, suhu, cahaya, mineral dan sebagainya) yang keduanya saling berinteraksi dan berhubungan timbal balik, juga antara sesama makhluk hidup tersebut. Baik ekosistem daratan maupun ekosistem perairan berada dalam keseimbangan dinamis.

²Rukmono, *Kesehatan lingkungan*. Gadjah Mada University, Yogyakarta, 2018, h.14

³Muharuddin, “Peran Dan Fungsi Pemerintah Dalam Penanggulangan Kerusakan Lingkungan”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.1 No. 2 Thn 2020, h.82.

Hutan merupakan sumberdaya alam yang dapat diperbahau artinya hutan tergolong sumberdaya alam yang selalu berkembang atau tidak pernah habis (*renewable resources*). Hutan merupakan ekosistem yang bersifat setabil yaitu terjadi keseimbangan antara komponen produsen (tumbuhan hijau), konsumen (hewan baik *herbivore* dan *karnivora*) dan *dekomposer/pengurai*. Apabila ketiga komponen ekosistem ini tidak terganggu maka ekosistem hutan akan terus bersifat stabil.⁴

Hutan sebagai sumberdaya alam yang dapat diperbaharui, sehingga hutan memiliki potensi untuk menyediakan sumberdaya alam yang tidak terbatas, sehingga mampu memberikan daya dukung lingkungan yang memadai, maka pengelolaan dan pemanfaatan hutan harus dilaksanakan secara optimal dan lestari. Pengelolaan yang demikian akan menjamin keberadaan peranan dan fungsi sumberdaya hutan.⁵

Hutan sebagai kawasan yang memiliki multi fungsi sangat penting sebagai sektor hulu pembangunan. Pemanfaatan hutan tersebut lebih diarahkan terhadap jasa lingkungan (penyimpan dan pemasok air), penyerap polutan di udara jasa pariwisata, dimanfaatkan untuk berbagai aktivitas fauna. Dengan kekomplekan fungsi hutan sehingga dalam

⁴ Agus Wiyanto, "Hutan, Manusia Dan Dinamika Pengelolaannya", Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Badan Penyuluhan Dan Pengembangan SDM Pusat Diklat SDM Lingkungan Hidup Dan Kehutanan, Bogor, 2021, h.14.

⁵ Joko Prihatno, *Pemanfaatan Kawasan Hutan Sebagai Ruang Hidup dan Sumber Kehidupan Guna Menjamin Rasa Keadilan Masyarakat Dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Pusat Diklat SDM Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Bogor, 2016, h.45.

memanfaatkan jasa hutan tersebut lebih banyak mempertimbangkan aspek ekologis, ekonomis dan sosial budaya masyarakat.

Konsep negara hukum, menjadikan hukum sebagai alat yang mencegah atau menghalangi penguasa dan manusia berbuat sewenang-wenang. Hukum memberikan batas-batasan individu dan penguasa dalam setiap berinteraksi kemasyarakatan, yang memberikan perlindungan atas ketenteraman umum dan keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sehingga tanpa berlakunya hukum dan penegakan hukum yang benar dan adil dalam masyarakat akan menimbulkan kekacauan dan kesewenang-wenangan, baik itu dilakukan oleh negara maupun dilakukan oleh individu manusia.⁶

Peningkatan jumlah penduduk diikuti dengan kemajuan teknologi (penggunaan alat alat modern untuk penebangan kayu seperti chain show, alat alat berat pengangkut kayu. maka hal ini mempercepat proses penebangan kayu secara illegal, menyebabkan penurunan vegetasi sebagai komponen utama dari suatu ekosistem hutan. Hal ini berakibat sulitnya untuk melakukan pemenuhan target mencapai 30 %. Untuk itu pihak pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan RI secara bersama sama dengan masyarakat melakukan suatu upaya reboisasi, serta memberikan pelatihan pelatihan kepada masyarakat untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang arti penting hutan, dan pula perlu peningkatan peraturan yang mengatur tentang kehutanan. Dengan

⁶Abdul Manan, *Op.Cit*, h. 317

berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat secara berkesiambungan maka kerusakan hutan dapat ditekan seminimal mungkin dan sekaligus tercapainya keseimbangan ekosistem hutan

Penegakan hukum lingkungan dapat juga melalui jalur hukum perdata. Jalur ini di Indonesia kurang disenangi karena proses yang berlarut-larut di pengadilan. Hampir semua kasus perdata diupayakan ke pengadilan yang tertinggi untuk kasasi karena selalu tidak puasnya para pihak yang kalah. Bahkan, ada kecenderungan orang sengaja mengulur waktu dengan selalu mempergunakan upaya hukum, bahkan walaupun kurang beralasan biasa dilanjutkan pula ke peninjauan kembali.⁷

Penegakan hukum lingkungan hidup dengan menggunakan sarana hukum perdata selama ini seringkali terkendala pada kesulitan pembuktian. Pembuktian perkara lingkungan hidup membutuhkan sumber daya manusia dan teknologi yang tinggi, sehingga penyelesaian perkara lingkungan hidup menjadi rumit, mahal dan berlangsung lama. Dalam penanganan perkara perdata lingkungan hidup sering ditemukan permasalahan-permasalahan hukum yang tidak terjangkau oleh undang-undang maupun ketentuan yang ada. Hal ini dikarenakan pembuktian dalam kasus-kasus pencemaran sering kali ditandai oleh sifatsifat khasnya, antara lain:

1. Penyebab tidak selalu dari sumber tunggal, akan tetapi berasal dari berbagai sumber (*multisources*). Kedua,

⁷Andi Hamzah, *Penegakan hukum lingkungan*. Sinar Grafika, Jakarta, 2015, h.89.

2. Melibatkan disiplin-disiplin ilmu lainnya serta menuntut keterlibatan pakar-pakar di luar hukum sebagai saksi ahli. *Ketiga*, seringkali akibat yang diderita tidak timbul seketika, akan tetapi selang beberapa lama kemudian (*long period of latency*).⁸

Manusia sebagai suatu anggota ekosistem telah memiliki pengaruh yang sangat penting dalam mengelola ekosistem itu sendiri. Masyarakat menyaksikan berbagai bentang alam yang ada di dunia ini sebagian besar dipengaruhi oleh keberadaan dan perbuatan manusia. Oleh karenanya marilah mendidik diri sendiri dan orang-orang lain terutama yang berkaitan langsung dengan pengelolaan hutan agar mampu mengelola hutan secara bijaksana sesuai dengan fungsi dan peruntukannya atau bahkan dapat diarahkan untuk meningkatkan fungsi hutan dan menjaga kelestariannya demi untuk kesejahteraan semua, baik bagi generasi sekarang maupun bagi generasi yang akan datang.

Hal yang tidak kalah pentingnya adalah pendidikan bagi generasi muda agar memiliki persepsi terhadap hutan dan kehutanan untuk menjaga kelestarian hutanguna membangun negara di masa yang akan datang. Hutan diciptakan Tuhan Yang Maha Esa sangat beragam baik jenis, rupa dan tempat/lokasi tumbuh serta iklimnya, sehingga hutan memiliki beragam fungsinya. Inilah rahmat Tuhan yang tak terhingga sekaligus merupakan amanah agar mengelolanya secara benar.⁹

Ekosistem hutan, sebagaimana halnya dengan ekosistem lainnya, memang harus dimanfaatkan oleh manusia penghuninya demi untuk

⁸Hidayat dan FXA. Samekto, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan Di Era Otonomi Daerah*, Universitas Dipenogoro, Semarang, 2017, h.127.

⁹ Abdul Hakim, *Pengantar hukum kehutanan Indonesia*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2015, h.40.

kesejahteraan hidup manusia itu sendiri. Ilmu pengetahuan dan teknologi seyogyanya membantu manusia dalam usaha pemanfaatan sumber daya alam secara lestari, arif dan bijaksana. Akan tetapi cara-cara pemanfaatan yang tidak sesuai fungsi, berlebihan, keserakahan dan semena-mena, mengakibatkan terganggunya keseimbangan, bahkan menurunnya ekosistem hutan, misalnya pembalakan (*logging*) tanpa diikuti pemeliharaan tegakan sisa, *illegal logging*, pembakaran hutan, perambahan hutan, perladangan berpindah, perburuan liar serta penggunaan hutan untuk keperluan di luar kehutanan secara semena-mena.¹⁰

Keserakahan manusia telah meninggalkan bekas berupa tanah kosong, tanah gundul, padang alang-alang, lahan kosong bekas tambang yang terlantar, bahkan juga mungkin gurun pasir, yang pada gilirannya dapat mewariskan sumber daya alam yang telah rusak kepada generasi penerus bangsa sehingga menyengsarakan kehidupan mereka. Keserakahan manusia pula dapat menimbulkan berbagai bencana alam, seperti banjir bandang, tanah longsor, kekeringan yang parah, terganggunya lingkungan hidup yang sehat, ketidak nyamanan lingkungan hidup dan diperparah dengan adanya pemanasan global dan perubahan iklim.

Berdasarkan latar belakang di atas, cukup menarik diteliti lebih lanjut, dalam penelitian tesis tentang: **“Analisis Yuridis Peran Dinas**

¹⁰ Yaman Mulyana, *Penyuluhan Kehutanan Pilar Pemberdayaan Masyarakat Desa*. Yayasan Sarana Wana Jaya. Jakarta, 2016, h.62.

Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Sumatera Utara Dalam Penentuan Kawasan Hutan”.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan hukum dalam penentuan kawasan hutan oleh dinas lingkungan hidup dan kehutanan Sumatera Utara.
2. Bagaimana kewenangan dinas lingkungan hidup dan kehutanan Sumatera Utara dalam penentuan Kawasan hutan.
3. Bagaimana kendala dan upaya dinas lingkungan hidup dan kehutanan Sumatera Utara dalam penentuan Kawasan hutan ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Pelaksanaan suatu penelitian tentunya memiliki tujuan tersendiri yang hendak dicapai. Sesuai rumusan masalah yang ditentukan dalam penelitian ini, pelaksanaan penelitian ini memiliki beberapa tujuan yang hendak dicapai, yaitu :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum dalam penentuan kawasan hutan oleh dinas lingkungan hidup dan kehutanan Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan dinas lingkungan hidup dan kehutanan Sumatera Utara dalam penentuan Kawasan hutan.

3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala dan upaya dinas lingkungan hidup dan kehutanan Sumatera Utara dalam penentuan Kawasan hutan.

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan pemikiran-pemikiran teoritis mengenai peran Dinas Kehutanan dalam pengelolaan sumberdaya hutan di Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Propinsi Sumatera Utara. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menginventarisasi berbagai masalah yang dihadapi oleh Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Propinsi Sumatera Utara dalam menjalankan tugas dan fungsinya, terkait dengan pengelolaan sumberdaya hutan sehingga dapat memberikan solusi atas berbagai persoalan yang dihadapi, selanjutnya menjadi bahan pertimbangan bagi pengelolaan sumberdaya hutan dalam melakukan perubahan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya ke arah yang lebih efektif dan efisien.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi kalangan akademisi maupun praktisi guna mengetahui dan menganalisis atau mengkaji (*mereview*) mengenai pelaksanaan tugas Dinas Kehutanan dalam pengelolaan sumber daya hutan dan berbagai masalah yang dihadapi oleh di Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Propinsi Sumatera

Utara dalam menjalankan tugas dan fungsinya untuk merumuskan perencanaan dan pelaksanaan tugas Dinas Kehutanan dalam pengelolaan sumber daya hutan.

D. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teori

J.J.H. Bruggink mengatakan yang dimaksud dengan teori hukum adalah “suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian yang penting dipoitifkan”.¹¹

Teori hukum adalah “kerangka pemikiran atau butiran pendapat, teori yang dikemukakan oleh ahli menjadi pertimbangan dan pegangan teoritis dalam menjawab permasalahan penelitian, sehingga mungkin disetujui atau tidak butir-butir pendapat yang dikemukakan akan diketahui setelah dihadapkan pada fakta-fakta tertentu yang dapat dijadikan masukan eksternal bagi penulis”.¹²

Fungsi teori hukum menurut Bernard Arief Sidharta, adalah: “untuk menjelaskan, menilai dan memprediksi. Teori hukum dapat diuji secara empirikal dengan meneliti sejauh mana metode interpretasi dan intepretasi suatu aturan hukum digunakan dalam praktek hukum dan secara rasional dikaji konsistensinya dalam kerangka sistem hukum yang

¹¹J. J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, alih bahasa B. Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, h.160

¹²M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 2004, h.80.

berlaku.¹³Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sehingga sampai pada landasan filosofisnya yang tertinggi.¹⁴

Fungsi teori dalam suatu penelitian adalah untuk menyusun dan mengklasifikasikan atau mengelompokkan penemuan-penemuan dalam sebuah penelitian, membuat ramalan atau prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan. Artinya teori merupakan suatu penjelasan rasional yang sesuai dengan objek yang harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.¹⁵

Menganalisis permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, maka digunakan beberapa teori hukum (*legal theory*), yaitu teori otonomi daerah dan teori kewenangan. Kedua teori ini dianggap relevan dijadikan sebagai dasar berpijak atau pisau analisis dalam menganalisa setiap permasalahan penelitian.

a. Teori Negara Hukum

Terbentuknya suatu negara didasari dari suatu kenyataan bahwa manusia adalah mahluk sosial yang membutuhkan satu sama lain dalam kehidupannya sebagai bentuk dari suatu hubungan timbal balik. Berkumpulnya manusia dan membentuk kelompok-kelompok, didasari adanya kepentingan tertentu yang bersifat komunal yang hendak dicapai

¹³Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, h. 69

¹⁴Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 254.

¹⁵M. Solly Lubis, *Op.Cit*, h. 17.

secara bersama-sama. Pembahasan mengenai manusia yang hidup berkelompok, salah satunya bentuk dari kesepakatan manusia untuk membentuk kelompok adalah dengan terbentuknya sebuah negara.¹⁶

Ide negara hukum menurut gagasan Plato mengandung gambaran suatu bentuk negara ideal. Di mana gambaran negara ideal menurut Plato sungguh berbeda jauh dengan kondisi dan keadaan negara Athena pada zamannya. Pada zaman itu, raja yang berkuasa di Negara Athena merupakan penguasa yang Zalim dan sewenang-wenang.¹⁷

Plato berpandangan, negara sebagai suatu keluarga. Berdasarkan pada pandangannya tersebut, dapat diketahui bahwa dalam pemikiran Plato kekuasaan bukan merupakan unsur esensial suatu negara. Esensi negara sesuai dengan pandangan Plato adalah ikatan hubungan yang sangat erat dan akrab diantara orang-orang yang hidup bersama. Hal ini kemudian dijadikan indikasi bahwa dalam penggunaan kekuasaan untuk negara sebisa mungkin harus dihindari.¹⁸

Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai "*supreme*", setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-

¹⁶Hotma P Sibuea. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 2010, h. 2.

¹⁷Moh. Kusnardi dan Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, h. 153.

¹⁸Hotma P. Sibuea. *Op.Cit*, h. 12.

wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).¹⁹

Esensi suatu negara berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban dan kebutuhan manusia. Karena itu, teori dan pemikiran tentang negara pun terus mengalami perkembangan.²⁰ Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata.²¹

Negara hukum pada hakikatnya berakar dari konsep teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum. Oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Krabe sebagai berikut negara sebagai pencipta dan penegak hukum didalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian hukum itu, maka hukum bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*).²²

¹⁹Sumali. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu)*, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2003, h.11.

²⁰Malian Sobirin. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, h. 25.

²¹*Ibid*, h, 36-37.

²²B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, h. 17.

Berdasarkan pandangan Plato mengenai konsep negara hukum, maka dapat dipahami bahwa timbulnya pemikiran tentang negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenangan-wenangan dimasa lampau. Dengan demikian, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.²³

Embrio munculnya gagasan negara hukum yang di kemukakan oleh Plato adalah dengan mengintroduksi konsep *nomoi*. Dalam konsep *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles, yang menuliskan ke dalam bukunya *politica*.²⁴

Aristoteles berpendapat bahwa negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakke staat*). Sementara itu, Inu Kencana mengemukakan bahwa “konsep negara hukum didasari pada kedaulatan hukum, di mana setiap penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum, yang berdaulat dalam suatu negara adalah hukum dan setiap kekuasaan diperoleh melalui hukum”.²⁵

Pemikiran atau konsep manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring perkembangan sejarah manusia. Meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, namun pada tataran

²³Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. UII Press, Yogyakarta, 2005, h. 1

²⁴Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 2.

²⁵Inu Kencana Syafi'i, *Ilmu Pemerintahan*. Mandar Maju, Bandung, 2010, h. 100

implementasinya sangat dipengaruhi oleh karakteristik negara dan manusianya yang beragam. Konsep negara hukum sangat dipengaruhi oleh karakteristik suatu bangsa, sistem hukum dan juga dipengaruhi falsafah bangsa atau ideologi suatu negara.²⁶ Konsep pemikiran negara hukum yang didasari pada perkembangan sejarah dan ideologi suatu bangsa, kemudian menimbulkan berbagai bentuk negara hukum.

Sebagai contoh, konsep negara hukum menurut nomokrasi Islam, yang konsep negara hukum pada nilai-nilai yang terkandung pada Al-Quran dan Al-Sunnah. Nomokrasi Islam adalah negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:

- 1) Kekuasaan sebagai amanah.
- 2) Musyawarah.
- 3) Keadilan.
- 4) Persamaan.
- 5) Pengakuan.
- 6) Perlindungan setiap hak-hak asasi manusia.
- 7) Peradilan bebas.
- 8) Perdamaian.
- 9) Kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat.²⁷

Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem Hukum Kontinental yang disebut *civil law* dengan karakteristik *civil law* yang bersifat administrative.²⁸ Sedangkan negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*rule of law*) Konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep the *rule of law* bertumpu atas sistem Hukum yang disebut *common law*.

²⁶Titik Tri Wulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 52.

²⁷Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 85-86

²⁸Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 74

Karakteristik *common law* adalah *judicial*.²⁹ Selanjutnya, konsep *socialist legality*, melahirkan suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis, yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara *anglo-saxon*.³⁰

Adapun konsep negara hukum yang dianut dan diterapkan di negara Indonesia adalah suatu konsep negara hukum yang timbul dari nilai-nilai dan norma-norma serta jiwa bangsa Indonesia, yakni konsep negara hukum Pancasila.³¹ Konsep negara hukum Pancasila telah menjadikan Pancasila sebagai sumber hukum utama. Oleh karena itu, pembentukan sistem hukum nasional harus memiliki ciri khas dan karakteristik yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang merupakan falsafah hidup dan nilai kebenaran yang harus diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat Indonesia.³²

Eksistensi negara Indonesia sebagai negara hukum, ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dengan dasar yang demikian, maka kedaulatan tertinggi di negara Indonesia bersumber atau berdasarkan pada hukum. Dalam konteks negara Indonesia sebagai negara hukum, sesuai dengan ungkapan Cicero, yang menyatakan "*Ubi societas ibi ius*" yang artinya dimana ada masyarakat disitu ada hukum.³³

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 91.

³¹ Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 2.

³² Yopi Gunawan dan Krtistian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*. Refika Aditama, Bandung, 2015, h. 3.

³³ Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 12.

Istilah negara hukum terbentuk dari dua suku kata, yakni kata negara dan hukum,³⁴ yang menunjukkan eksistensi negara dan hukum dalam satu kesatuan. Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum di pihak lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban hukum (*rectsorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.

Sebagai konsekuensi dianut konsep negara hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, maka setiap tindakan aparaturnya harus dilandasi hukum, dalam hal ini mencakup hukum dasar (UUD NRI Tahun 1945) dan undang-undang sebagai turunannya. Kemudian sebagai bangsa yang ingin tetap bersatu, bangsa Indonesia telah menetapkan dasar dan ideologi negara, yakni Pancasila yang dipilih sebagai dasar pemersatu dan pengikat yang kemudian melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam kehidupan sosial, politik, dan hukum.³⁵

Negara hukum berawal dari ide sistem hukum yang dilaksanakan untuk membentuk sebuah sistem yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia (*human rights*). Konsep dasar dari negara hukum adalah semua perilaku dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembentuk undang-undang.³⁶

³⁴Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2005, h. 19.

³⁵*Ibid.* h. 13.

³⁶Yopi Gunawan dan Kristian, *Op.Cit*, h. 21.

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang dikembangkan dan diterapkan di Indonesia. Dalam konsep negara hukum Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Premis Indonesia sebagai negara hukum secara tegas dinyatakan dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: "Negara Indonesia negara hukum". Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan. Dengan kata lain, negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

b. Teori Pertanggungjawaban Hukum

Tanggung jawab menurut kamus umum Bahasa Indonesia adalah, keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Berkewajiban menanggung, memikul tanggung jawab, menanggung segala sesuatunya, atau memberikan jawab dan menanggung akibatnya. Tanggung jawab hukum adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Pertanggungjawaban menurut undang-undang yaitu kewajiban mengganti kerugian yang timbul karena perbuatan melanggar hukum.³⁷

³⁷ Ridwan HR. *Op. Cit*, h.337.

Menurut Shidarta, bahwa secara umum prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Kesalahan (*liability based on fault*);
- b. Praduga selalu bertanggung jawab (*presumption of liability*);
- c. Praduga selalu tidak bertanggung jawab (*presumption of non liability*);
- d. Tanggung jawab mutlak (*strict liability*);
- e. Pembatasan tanggung jawab (*limitation of liability*).³⁸

Konsep tanggung jawab hukum berhubungan dengan pertanggungjawaban secara hukum atas tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok yang bertentangan dengan undang-undang. Tanggung jawab hukum dalam hukum perdata berupa tanggung jawab seseorang terhadap perbuatan yang melawan hukum. Perbuatan melawan hukum memiliki ruang lingkup yang lebih luas dibandingkan dengan perbuatan pidana. Perbuatan melawan hukum tidak hanya mencakup perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang pidana saja, akan tetapi jika perbuatan tersebut bertentangan dengan undang-undang lainnya dan bahkan dengan ketentuan-ketentuan hukum yang tidak tertulis. Ketentuan perundang-undangan dari perbuatan melawan hukum bertujuan untuk melindungi dan memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan.

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability* atau *liability based on fault*) adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan hukum perdata. Prinsip tanggung jawab

³⁸ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Grasindo, Jakarta, 2015, h. 59.

berdasarkan unsur kesalahan menyatakan bahwa seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya.³⁹

c. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui kepastian hukum, setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu.⁴⁰

Kepastian hukum pun diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan dihadapan hukum tanpa adanya diskriminasi. Dari kata kepastian, memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran. Artinya, kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogismeka dengan cara legal formal.

Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Ridwan HR, *Op.Cit*, h.324.

Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri.

Gustav Radbruch menjelaskan bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut.

- 1) Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
- 2) Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
- 3) Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
- 4) Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.⁴¹

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.⁴²

Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Lebih lanjut, kepastian hukum merupakan keadaan yang pasti, ketentuan maupun ketetapan.

⁴¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, h.19

⁴² *Ibid.*

Secara hakiki hukum haruslah bersifat pasti dan adil. Maksudnya, hukum yang pasti adalah sebagai pedoman kelakuan serta adil adalah pedoman kelakuan yang harus menunjang antara suatu tatanan dan dinilai wajar. Hanya dengan bersifat pasti dan adil lah, maka hukum pada dijalankan sesuai dengan fungsi yang dimilikinya.

Selain Gustav Radbruch, Jan M. Otto pun turut berpendapat mengenai kepastian hukum yang disyaratkan menjadi beberapa hal sebagai berikut :

- 1) Kepastian hukum menyediakan aturan hukum yang jelas serta jernih, konsisten serta mudah diperoleh atau diakses. Aturan hukum tersebut haruslah diterbitkan oleh kekuasaan negara dan memiliki tiga sifat yaitu jelas, konsisten dan mudah diperoleh.
- 2) Beberapa instansi penguasa atau pemerintahan dapat menerapkan aturan hukum dengan cara yang konsisten serta dapat tunduk maupun taat kepadanya.
- 3) Mayoritas warga pada suatu negara memiliki prinsip untuk dapat menyetujui muatan yang ada pada muatan isi. Oleh karena itu, perilaku warga pun akan menyesuaikan terhadap peraturan yang telah diterbitkan oleh pemerintah.
- 4) Hakim peradilan memiliki sifat yang mandiri, artinya hakim tidak berpihak dalam menerapkan aturan hukum secara konsisten ketika hakim tersebut dapat menyelesaikan hukum.
- 5) Keputusan dari peradilan dapat secara konkrit dilaksanakan.⁴³

Syarat dalam kepastian hukum tersebut menunjukkan, bahwa kepastian hukum dapat dicapai, apabila substansi hukum sesuai dengan kebutuhan yang ada pada masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum ialah hukum yang lahir melalui dan dapat mencerminkan budaya yang ada di masyarakat. Teori kepastian hukum dapat disebut sebagai kepastian hukum yang sebenarnya atau *realistic*

⁴³ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 28

legal certainty, artinya kepastian hukum tersebut dapat mensyaratkan bahwa ada keharmonisan yang hadir di antara negara dengan rakyat yang memiliki orientasi serta memahami sistem hukum negara tersebut.

Berbeda pendapat dengan Gustav Radbruch yang mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah salah satu dari tujuan hukum, Sudikno Mertokusumo mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum dapat berjalan dengan semestinya, artinya dengan kepastian hukum individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapatkan putusan dari keputusan hukum itu sendiri.

Peter Mahmud Marzuki menjelaskan, bahwa meskipun kepastian hukum berkaitan erat dengan keadilan akan tetapi hukum serta keadilan itu sendiri adalah dua hal yang berbeda. Hukum memiliki sifat-sifat berupa umum, mengikat setiap individu, menyamaratakan, sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistis serta tidak menyamaratakan. Dari sifat yang ada pada hukum dan keadilan itu sendiri, dapat dilihat dengan jelas bahwa keadilan dan hukum adalah hal yang berbeda.⁴⁴

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum yang sesuai dengan bunyinya. Sehingga, masyarakat pun dapat memastikan bahwa hukum yang ada dan tercantum dapat dilaksanakan. Dalam memahami nilai-nilai dari kepastian hukum, maka ada hal yang harus diperhatikan yaitu, bahwa nilai tersebut memiliki relasi yang erat dengan instrumen

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2018, h. 158

hukum positif serta peranan negara dalam melakukan aktualisasi pada hukum positif tersebut.

Nusrhasan Ismail berpendapat bahwa penciptaan dalam kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan beberapa persyaratan yang berhubungan dengan struktur internal dalam norma hukum itu sendiri. Persyaratan internal yang dimaksud oleh Nusrhasan Ismail ialah sebagai berikut :

- 1) Adanya kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum tersebut berisi mengenai deskripsi dari perilaku tertentu yang kemudian dijadikan menjadi satu ke dalam konsep-konsep tertentu pula.
- 2) Hadirnya kejelasan hirarki yang dinilai penting, karena menyangkut sah atau tidak sahnya. Serta mengikat atau tidak mengikatnya dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat. Kejelasan hirarki tersebut, dapat memberikan arahan sebagai bentuk dari hukum yang memiliki kewenangan untuk dapat membentuk suatu peraturan dari perundang-undangan tertentu.
- 3) Adanya konsistensi pada norma hukum perundang-undangan. Maksudnya, ketentuan yang ada pada sejumlah peraturan undang-undang tersebut memiliki kaitan dengan satu subyek tertentu dan tidak saling bertentangan dengan satu dan yang lainnya.⁴⁵

Lebih lanjut, Nusrhasan Ismail menjelaskan bahwa kepastian hukum menghendaki adanya suatu upaya peraturan hukum dalam undang-undang yang dibuat oleh pihak-pihak berwenang maupun berwibawa. Sehingga aturan yang dibentuk tersebut memiliki suatu aspek yang yuridis serta dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum memiliki fungsi sebagai sebuah peraturan yang harus dan wajib ditaati oleh masyarakat atau warga negaranya.⁴⁶

⁴⁵ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, h.79.

⁴⁶ *Ibid*, h.80/

2. Kerangka Konseptual

Konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok, atau individu tertentu.⁴⁷ Konsepsi dalam penelitian ini antara lain:

- a. Analisis yuridis adalah kegiatan merangkum sejumlah data besar yang masih mentah kemudian mengelompokan atau memisahkan komponen-komponen serta bagian-bagian yang relevan untuk kemudian mengkaitkan data yang dihimpun untuk menjawab permasalahan.⁴⁸
- b. Peran adalah merupakan aspek dinamis kedudukan. Ketika seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka orang tersebut telah menjalankan suatu peranan. Peranan dan kedudukan saling tergantung satu sama lain
- c. Pengelolaan merupakan kegiatan merubah sesuatu hingga menjadi baik berat memiliki nilai-nilai yang tinggi dari semula. Pengelolaan dapat juga diartikan sebagai untuk melakukan sesuatu agar lebih sesuai serta cocok dengan kebutuhan sehingga lebih bermanfaat.
- d. Sumberdaya hutan merupakan salah satu ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa yang memiliki peranan yang sangat penting dalam menjaga keseimbangan alam di jagad raya ini sebab di dalam hutan telah diciptakan segala makhluk hidup baik besar maupun kecil.

19. ⁴⁷Burhan Ashshofa, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, h

⁴⁸ WJS. Poerwadarminta, *Op.Cit*, h. 10

- e. Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Propinsi Sumatera Utara merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang dipimpin oleh Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah Provinsi Sumatera Utara.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi dan penelusuran yang telah penulis lakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara terhadap hasil-hasil penelitian yang ada, ternyata penelitian dengan judul “Analisis Yuridis Peran Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Sumatera Utara Dalam Penentuan Kawasan Hutan belum pernah dilakukan sebelumnya, sehingga tesis ini dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah dan keasliannya. Adapun karya tulis yang hampir mendekati dengan penelitian ini antara lain:

1. Tesis Armen Yasir, mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung dengan judul tesis “Pengelolaan Sumber Daya Hutan Di Kabupaten Lampung Barat”. Rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah :
 - a. Bagaimanakah pengelolaan sumber daya hutan adalah berbasis pada kewenangan daerah yang bersumber pada peraturan perundang-undangan ?

- b. Bagaimana pelaksanaan dan tanggung jawab pemerintah dalam pengelolaan sumber daya hutan ?
2. Tesis Sadino, mahasiswa Program Magister Hukum Universitas Hasanuddin Makasar yang berjudul "Mengelola Hutan dengan Pendekatan Hukum Pidana Suatu Kajian Yuridis Normatif. Rumusan masalah dalam tesis ini adalah :
 - a. Bagaimanakah kebijakan hukum pidana pada pengelolaan hutan di Indonesia ?
 - b. Bagaimanakah politik hukum pengelolaan hutan dan tindak pidana kehutanan ?
 - c. Bagaimanakah pelaksanaan penegakan hukum kehutanan ?
3. Tesis I Nyoman Nurjaya, mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang dengan judul Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Kearifan Lokal Pada Masyarakat Bali. Rumusan masalah dalam tesis ini adalah
 - a. Apakah pemerintah akan terus mempertahankan manajemen pembangunan yang berbasis negara, bercorak sentralistik, dan semata-mata berorientasi pada pertumbuhan ekonomi ?
 - b. Bagaimana implementasi pengelolaan hutan berbasis kearifan lokal masyarakat ?

Walaupun ketiga penelitian diatas merupakan ranah penelitian dalam bidang bantuan sosial, namunnya kajiannya tidak sama karena

dalam kajian ini menekankan pada peran Dinas Kehutanan dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Hal ini membuktikan bahwa tulisan dalam penelitian ini tidak merupakan plagiasi terhadap tulisan penelitian-penelitian terdahulu.

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Dilihat dari jenisnya, penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris. Penelitian empiris dilakukan melalui pelaksanaan penelitian lapangan yang bertujuan untuk mengetahui kesesuaian antara ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dengan kenyataan di lapangan.⁴⁹ Dalam hal ini berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi dari Bappeda kota Binjai dalam pengelolaan barang milik guna merumuskan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah kota Binjai.

Ditinjau dari sifatnya, penelitian ini bersifat preskriptif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum.⁵⁰ Penelitian preskriptif adalah suatu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan atau fakta yang ada.⁵¹

⁴⁹Ediwarman, *Metodologi Penelitian Hukum*, Sofmedia, Medan, 2015, h. 25.

⁵⁰Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008, h. 22.

⁵¹Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 9.

2. Metode Pendekatan

Sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian ini, maka dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

3. Sumber dan Jenis Data

Sumber data dalam penelitian ini bersumber dari primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari hasil peneltian lapangan, yaitu data yang diperoleh dari kantor BappedaKota Binjai dengan mengadakan wawancara. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan berupa bahan hukum, yang terdiri atas:

a. Bahan hukum primer, yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- 5) Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

- 6) Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah, buku-buku dan lain sebagainya.
- c. Bahan hukum tertier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan seterusnya.⁵²

4. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melaksanakan penelitian lapangan (*field research*) dan penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian lapangan dilakukan dengan mengadakan wawancara pada pihak-pihak yang berkompeten dalam untuk memberikan jawaban atas sejumlah pertanyaan yang diajukan terkait dengan pembahasan penelitian. Adapun penelitian kepustakaan dilakukan dengan menelusuri berbagai bahan-bahan hukum yang relevan dengan objek kajian penelitian, dengan cara melakukan studi dokumen atau telaah pustaka dengan menelusuri berbagai bahan hukum.⁵³ Teknik pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan (*library reseacrh*), lazim

⁵²Soerjono Soekanto dan Sri Madmuji, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, h. 13.

⁵³Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2010, h. 141.

dilakukan dengan cara studi dokumen atau telaah pustaka. Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum, karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif.

Menurut Amiruddin, pelaksanaan studi dokumen dalam penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum, meliputi: bahan hukum primer, sekunder dan bahan hukum tersier, yang merupakan sumber data sekunder dalam penelitian hukum normatif.⁵⁴

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan cara menguraikan data dalam bentuk uraian kalimat yang tersusun secara sistematis. Selanjutnya, alat untuk menganalisis data dalam penelitian ini menggunakan interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis. Interpretasi gramatikaldilakukan dengan cara menguraikan makna kata atau istilah menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya. Interpretasi sistematisdilakukan dengan menafsirkan peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan peraturan hukum atau undang-undang lain.⁵⁵

⁵⁴Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 72.

⁵⁵Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, h. 28.

BAB II

PENGATURAN HUKUM DALAM PENENTUAN KAWASAN HUTAN OLEH DINAS LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN SUMATERA UTARA

A. Hutan dan Kawasan Hutan

Kata hutan merupakan terjemahan dari kata *bos* (Belanda) dan *forest* (Inggris). *Forest* merupakan dataran tanah yang bergelombang, dan dapat dikembangkan untuk kepentingan di luar kehutanan, seperti pariwisata.⁵⁶

Hutan itu dibentuk atau disusun oleh banyak komponen yang masing-masing komponen tidak bisa berdiri sendiri, tidak bias dipisahkan, bahkan saling mempengaruhi dan saling bergantung.⁵⁷ Hutan ditumbuhi oleh pepohonan lebat dan tumbuhan lainnya. Kawasan-kawasan semacam ini terdapat di wilayahwilayah yang luas di dunia dan berfungsi sebagai penampung karbondioksida (*carbon dioxide sink*), habitat hewan, modulator arus hidrologika, serta pelestari tanah, dan merupakan salah satu aspek biosfer bumi yang paling penting. Hutan adalah bentuk kehidupan tersebar diseluruh dunia. Kita dapat menemukan hutan baik di daerah tropis maupun daerah yang beriklim dingin, di dataran rendah maupun pegunungan, di pulau kecil maupun di benua besar. Hutan merupakan suatu kumpulan tetumbuhan terutama pepohonan atau tumbuhan berkayu lain, yang menempati daerah yang cukup luas.⁵⁸

⁵⁶ Salim H.S, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, h.40

⁵⁷ Indriyanto, *Ekologi Hutan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2016, h.4

⁵⁸ Abdul Muis Yusuf dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum kehutanan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, h 19

Hutan merupakan kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungan yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan pasal 1 ayat 1. Sebagai kesatuan ekosistem, hutan dibedakan fungsinya menjadi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi.

Hutan Indonesia merupakan salah satu pusat keanekaragaman hayati di dunia. Indonesia merupakan urutan ketiga dari ketujuh negara yang disebut *Megadiversiti Countri*. Sektor kehutanan merupakan salah satu sector yang selama beberapa decade telah mampu mewujudkan integrasi social cultural menuju terwujudnya integrasi wilayah. Persoalannya dalam satu dekade terakhir, peran sektor kehutanan dalam konteks integrasi wilayah menjadi sangat *absurd*.⁵⁹

Hutan menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan, sedangkan Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.

⁵⁹ Rahmi Hidayati D. *Pemberantasan Illegal Logging dan Penyelundupan Kayu*, Wana Aksara, Jakarta, 2016, h. 28

Sementara pengertian kawasan hutan dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menjelaskan bahwa kawasan hutan adalah wilayah-wilayah tertentu ditetapkan pemerintah sebagai kawasan hutan tetap.

Dari pengertian tentang hutan dan kawasan hutan sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Kehutanan di atas, dapat disimpulkan bahwa pengertian hutan adalah pengertian fisik atau pengertian ekologi, yaitu suatu hamparan lahan/tanah yang didominasi pepohonan sebagai suatu kesatuan ekosistem. Sedangkan pengertian kawasan hutan adalah pengertian yuridis atau status hukum, yaitu wilayah atau daerah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap pengertian hutan dalam Undang-Undang.⁶⁰

Apabila ditinjau dari fungsinya, kawasan hutan dibedakan menjadi empat, yaitu: Hutan lindung, hutan produksi, hutan suaka alam, dan hutan wisata.²⁴ Hal yang sama mengenai status hukum Kawasan hutan dituangkan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 50 tahun 2009 tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan Hutan. Di dalam peraturan itu memuat status hukum kawasan hutan, yaitu hutan lindung, hutan produksi, hutan suaka alam, atau hutan wisata. Di samping itu, memuat juga tentang luasnya, batasnya, dan lokasi kawasan hutan.⁶¹

⁶⁰ Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan*, Rajawali Press. Jakarta, 2013, h. 68

⁶¹ Salim HS, 2013, *Op.Cit.* h. 55

Hutan mempunya 3 (tiga) fungsi yaitu :

1. Fungsi konservasi;
2. Fungsi lindung;
3. Fungsi produksi,

Pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokok yaitu :

1. Hutan konservasi.
2. Hutan lindung
3. Hutan produksi.

Pada ayat 7 disebutkan bahwa hutan konservasi terdiri atas :

1. Kawasan hutan suaka alam;
2. Kawasan hutan pelestarian alam,
3. Hutan buru.

Hutan sebagai modal pembangunan memiliki manfaat yang nyata bagi hidup dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya, maupun ekonomi secara seimbang dan dinamis (Undang-Undang No. 41 Tahun 1999). Dalam perkembangannya, hutan mendapat tekanan yang begitu kuat sehingga fungsi ekonomis hutan menjadi lebih dominan, sedangkan fungsi ekologis dan fungsi sosial budaya hutan kurang mendapat perhatian.⁶² Oleh karena itu, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) –dulunya Kementerian Kehutanan, harus memastikan hutan mampu menjalankan ketiga fungsi hutan (ekologi,

⁶² Sulistya Ekawati, *Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH): di Indonesia” dalam Operasionalisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH): Langkah Awal Menuju Kemandirian*, Kanisius, Jakarta, 2014, h.72.

sosial budaya, dan ekonomi) secara seimbang agar kelestarian hutan tetap terjaga.

Salah satu upaya yang dilakukan KLHK adalah dengan membentuk wilayah pengelolaan hutan dalam unit-unit pengelolaan hutan (Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, Pasal 17), atau yang lebih dikenal dengan kesatuan pengelolaan hutan (KPH). Hariadi Kartodihardjo, dkk (2011) menyebutkan bahwa KPH merupakan konsep perwilayahan pengelolaan hutan untuk mencapai pengelolaan hutan secara optimal, lestari, dan berkeadilan sesuai dengan fungsi pokok dan peruntukannya. Untuk mencapai tujuan tersebut, KPH diharapkan menjadi pusat informasi mengenai potensi dan ancaman terhadap kawasan hutan, perubahan-perubahannya, serta kondisi sosial budaya masyarakat yang berada di dalam maupun di sekitar hutan.⁶³

Pembentukan KPH dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi daerah aliran sungai, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat setempat, dan batas administrasi pemerintahan (Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, Pasal 17). Dalam Penjelasan Pasal 17 ayat (1) menyebutkan bahwa berdasarkan fungsi pokok dan peruntukannya, KPH dibagi dalam beberapa jenis, antara lain: KPH lindung (KPHL), KPH produksi (KPHP), KPH konservasi (KPHK), KPH kemasyarakatan, KPH adat, dan kesatuan

⁶³ Hariadi Kartodihardjo, Dkk. *Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH): Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi*, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Jakarta, 2011, h.20.

pengelolaan daerah aliran sungai. Namun demikian, dalam kenyataannya hingga saat ini, hanya terdapat tiga jenis KPH, yaitu: KPHL, KPHP, dan KPHK.

Menurut Putu Oka Ngakan, *dkk.*, (2008), konsep KPH sudah mulai ada sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (UU No. 5/1967). Dalam Undang-Undang tersebut, KPH didefinisikan sebagai kesatuan pemangkuan hutan (Undang-Undang No. 5 Tahun 1967, Pasal 10 ayat (1)). Ahmad Maryudi (2016) menyatakan bahwa amanat pembangunan KPH kemudian dipertegas dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU No. 41/1999). Berbeda dengan UU No. 5/1967 yang menggunakan frasa pemangkuan, UU No. 41/1999 menggunakan frasa pengelolaan. Hingga saat ini, KPH dengan frasa pemangkuan hanya digunakan oleh Perum Perhutani yang mengelola hutan di Pulau Jawa. Sedangkan KPH dengan frasa pengelolaan digunakan oleh seluruh unit pengelola hutan ditingkat tapak di seluruh Indonesia.

Pasal 17 UU No. 41/1999 mengatur KPH sebagai unit pengelolaan hutan. Secara lengkap bunyi Pasal 17 tersebut sebagai berikut:

- (1) Pembentukan wilayah pengelolaan hutan dilaksanakan untuk tingkat:
 - a. Provinsi;
 - b. Kabupaten/kota;
 - c. Unit pengelolaan
- (2) Pembentukan wilayah pengelolaan hutan tingkat unit pengelolaan dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi daerah aliran sungai, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan

masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat dan batas administrasi pemerintahan.

- (3) Pembentukan unit pengelolaan hutan yang melampaui batas administrasi pemerintahan karena kondisi dan karakteristik serta tipe hutan, penetapannya diatur secara khusus oleh Menteri.

Penjelasan Pasal 17 ayat (1) kemudian dijelaskan secara lebih rinci mengenai wilayah pengelolaan hutan tingkat unit pengelolaan, yaitu: "... kesatuan pengelolaan hutan terkecil sesuai fungsi pokok dan peruntukkannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari, antara lain: kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL), kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP), kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK), kesatuan pengelolaan hutan kemasyarakatan (KPHKM), kesatuan pengelolaan hutan adat (KPHA), dan kesatuan pengelolaan daerah aliran sungai (KPDAS)."

Pengaturan KPH dalam UU No. 41/1999 ini kemudian dirinci lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan (PP No. 6/2007) yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2008. Dalam PP No. 6/2007 tersebut, BAB II mengatur mengenai: (a) jenis-jenis KPH, yaitu KPHK, KPHL, dan KPHP (Pasal 5); (b) kriteria, kewenangan untuk menetapkan, dan tata cara penetapan KPH (Pasal 6 *jo* Pasal 7 *jo* Pasal 8); (c) organisasi KPH (Pasal 8 ayat 3, ayat 4, ayat 5, dan ayat 6); (d) tugas dan fungsi KPH (Pasal 9); dan (e) dukungan infrastruktur dan pendanaan KPH (Pasal 10).

Lebih rinci mengenai pengaturan KPH dalam PP No. 6/2007 dapat diuraikan sebagai berikut: ⁶⁴

1. Kriteria pembentukan KPH. Terdapat tiga kriteria utama dalam penetapan KPH, yaitu: (a) ditetapkan dalam satu atau lebih fungsi pokok hutan (Pasal 6 ayat (1)). Artinya, satu unit KPH bisa mengelola satu fungsi pokok hutan atau lebih. Misalnya, satu unit KPH mengelola hutan lindung saja, atau satu unit KPH mengelola hutan lindung, hutan produksi, dan hutan konservasi sekaligus karena di dalamnya terdapat tiga fungsi hutan tersebut ditetapkan dalam satu wilayah administrasi atau lintas wilayah administrasi pemerintahan (Pasal 6 ayat (1)). Misalnya, wilayah KPH dapat terdiri dari wilayah yang berada dalam satu wilayah kabupaten/kota saja atau wilayahnya berada lintas kabupaten/kota dan dalam hal KPH terdiri dari lebih dari satu fungsi pokok hutan, maka penetapan KPH dilakukan berdasarkan fungsi yang luasnya dominan (Pasal 6 ayat (2)). Misalnya, satu KPH terdiri dari hutan lindung dan hutan produksi, dimana areal terluasnya adalah hutan lindung, maka ditetapkan sebagai KPHL, pun sebaliknya jika areal yang lebih luas adalah hutan produksi, maka ditetapkan sebagai KPHP. Pengaturan lebih rinci mengenai pembentukan KPH diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. P.6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan (Permenhut No. 6/2009), khususnya Pasal 4 – Pasal 10.

⁶⁴ Putu Oka Ngakan, . dkk., *Menerawang Kesatuan Pengelolaan Hutan di Era Otonomi Daerah*, Center for International Forestry Research, Governance Brief, Bogor, 2018, h.5.

2. Kewenangan menetapkan KPH. Penetapan KPH mencakup dua hal, yaitu penetapan wilayah KPH dan penetapan organisasi KPH. Wilayah KPH ditetapkan oleh Menteri dengan memperhatikan efisiensi dan efektifitas pengelolaan hutan dalam satu wilayah daerah aliran sungai atau satu kesatuan ekosistem (Pasal 7 ayat (1)). Sedangkan penetapan organisasi KPH dilakukan sesuai dengan masing-masing tingkat kewenangan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten kota (Pasal 8 ayat (1)). Pemerintah pusat berwenang menetapkan organisasi KPHK dan KPHL/KPHP yang wilayah kerjanya lintas provinsi (Pasal 8 ayat (2)). Pemerintah provinsi berwenang menetapkan organisasi KPHL/KPHP yang wilayah kerjanya lintas kabupaten/provinsi (Pasal 8 ayat (3)). Sedangkan pemerintah kabupaten/kota berwenang menetapkan organisasi KPHL/KPHP yang wilayah kerjanya berada dalam satu wilayah kabupaten/kota (Pasal 8 ayat (4)). Pengaturan lebih rinci mengenai pembentukan KPH diatur dalam Permenhut No. 6/2009, khususnya Pasal 11 – Pasal 13.
3. Tugas dan fungsi KPH. Pasal 9 ayat (1) PP No. 6/2007 mengatur tugas dan fungsi KPH, yaitu:
 - a. Menyelenggarakan pengelolaan hutan, yang meliputi: tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan, penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi hutan dan reklamasi, dan perlindungan hutan dan konservasi alam;

- b. Menjabarkan kebijakan kehutanan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota bidang kehutanan untuk diimplementasikan;
- c. Melaksanakan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan, serta pengendalian;
- d. Melaksanakan pemantauan dan penilaian atas pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya;
- e. Membuka peluang investasi guna mendukung tercapainya tujuan pengelolaan hutan.

Pengaturan lebih rinci mengenai tugas dan fungsi KPH, diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. P.6/Menhut-II/2010 tentang Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria Pengelolaan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (Permenhut No. 6/2010). Namun demikian, Permenhut No. 6/2010 ini hanya mengatur KPHL dan KPHP, sedangkan untuk KPHK, hingga Penelitian ini disusun, belum memiliki NSPK-nya sendiri. Permenhut No. 6/2010 ini juga dirinci lebih lanjut dalam Peraturan Direktur Jenderal Planologi Kehutanan No. P.5/VII-WP3H/2012 tentang Petunjuk Teknis Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (Perdirjen Planologi Kehutanan No. P.5/2012).

4. Dukungan infrastruktur dan pendanaan KPH yang diberikan oleh masing-masing tingkat pemerintahan sesuai dengan kewenangannya, melalui alokasi anggaran yang bersumber dari APBN, APBD, dan/atau dana lain yang tidak mengikat. Pengaturan lebih rinci mengenai dukungan infrastruktur dan pendanaan diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.20/Menlhk-II/2015 tentang Fasilitasi Biaya Operasional Kesatuan Pengelolaan Hutan.

B. Kebijakan Penetapan Kawasan Hutan

Kebijakan dalam Kepustakaan hukum Belanda mengenalnya sebagai *pseudowetgeving*, *spiegelsrecht*, atau *beleidsregel*, di Jerman, disebut *verwaltungsvorschriften* sementara itu, *quasi-legislation*, *pseudo-legislation*, *policy rules*, *policy*, *quasi-law*, *administrative quasi-legislation*, *administrative rules*, *tertiary legislation*, *tertiary rules*, *quasi-delegated legislation*, *sub-delegated legislation*, atau *soft law* adalah ragam sebutannya dalam kepustakaan hukum Inggris.⁶⁵

Bagir Manan menyatakan bahwa istilah yang lebih tepat adalah ketentuan kebijakan. Penggunaan kata ketentuan adalah untuk membedakan dengan peraturan yang dapat berkonotasi sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan seperti peraturan pemerintah atau peraturan menteri.⁶⁶ Sementara itu, bagi Jimly Asshiddiqie, istilah

⁶⁵A'an Efendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 224

⁶⁶Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peraturan Kebijakan, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 2017, h. 167

yang lebih pas adalah 'aturan kebijakan bukan peraturan kebijakan untuk membedakannya dari bentuk peraturan resmi.⁶⁷

Andriyani Masyitoh, berpendapat bahwa dalam konteks Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa keputusan dan/atau tindakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, itu yang membuat berbeda. Namun jika itu dimaknai sebagai peraturan kebijaksanaan, maka harus dimaknai bahwa peraturan kebijaksanaan dibuat atas dasar inisiatif sendiri pemerintah yang artinya apabila tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan maka ia mempunyai kehendak untuk melakukan itu.⁶⁸

Philipus M. Hadjon telah mengemukakan bahwa peraturan kebijakan, *beleidsregel* atau *policy rule* diciptakan oleh pejabat administrasi negara untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah. Eksistensi peraturan kebijakan tersebut merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebaskan tugas yang sangat luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*welfare state*), kepada pemerintah. Tugas-tugas pemerintahan dapat diselenggarakan jika pemerintah diberi kebebasan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan situasi dan kondisi faktual. Kebijakan-kebijakan pejabat

⁶⁷Jimly Asshiddiqie, *Perih. Undang-Undang, Konstitusi Pers*, Jakarta, 2016, h.392

⁶⁸Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2016, h. 101.

administrasi negara itu kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan-peraturan kebijakan.⁶⁹

Pemerintah dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijn* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *bekendmaking* (pengumuman-pengumuman).⁷⁰

Philipus M. Hadjon berpandangan bahwa peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan "*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*", yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan ini adalah semacam "hukum bayangan" dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, peraturan ini disebut pula dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spiegelsrecht* (hukum bayangan/cermin).⁷¹

⁶⁹ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, h.150.

⁷⁰Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 174.

⁷¹Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, h.152.

Peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Kebijakan pejabat administrasi negara tersebut kemudian dituangkan dalam suatu format tertentu supaya dapat diberlakukan secara umum (berlaku sama bagi setiap warga negara). Dalam hal tertentu, bentuk format peraturan kebijakan sering tidak berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan.⁷² Peraturan kebijakan adalah bentuk khusus dari peraturan umum. Peraturan kebijakan menunjukkan bagaimana pemerintah akan melaksanakan kekuasaannya terhadap masyarakat umum. Peraturan kebijakan itu dapat dibuat oleh pemerintah pusat atau sektoral maupun pemerintah lokal.⁷³

Berpegang pada definisi tentang peraturan kebijaksanaan sebagaimana telah diuraikan di atas, peraturan kebijaksanaan pada dasarnya mengandung pengertian sebagai berikut.

1. Dibuat oleh badan/pejabat pemerintahan.
2. Kewenangan membuat peraturan kebijakan tidak berdasarkan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan tetapi karena diskresi yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintahan tersebut sehingga bukan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
3. Dapat berwujud berbagai bentuk, misalnya surat edaran, instruksi, dan lain-lain.
4. Dapat berisi perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan, dan lain-lain.
5. Berlaku bagi badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkannya beserta seluruh badan/pejabat yang berada dalam ruang lingkup kewenangannya dan terkadang dapat berlaku ke luar.⁷⁴

⁷² Hotma P. Sibuea, *Op.Cit*, h.104.

⁷³ A'a Efendi & Poernomo, *Op.Cit*. h. 228

⁷⁴ *Ibid*, h.105.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat diambil pemahaman penting bahwa peraturan kebijaksanaan bukanlah jenis peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tidak dapat digunakan untuk mengubah apalagi membatalkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terutama undang-undang. Jika misalnya, berdasarkan pertimbangan badan/pejabat pemerintahan tertentu terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, maka yang dapat dilakukannya hanyalah menerbitkan peraturan kebijaksanaan (misalnya surat edaran) yang isinya memberitahukan bahwa ketentuan tersebut telah tertinggal oleh perkembangan dan disarankan untuk tidak menerapkannya, tetapi tidak dapat membatalkannya. Pembatalan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

Ridwan HR menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

1. Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal atau Undang-Undang Dasar yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain, peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang.
2. Peraturan itu tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
3. Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga

negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu.⁷⁵

Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat peraturan kebijakan tersebut.
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.
6. Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.⁷⁶

Mengenai kekuatan mengikat dari peraturan kebijakan ini diantara para pakar hukum tidak terdapat kesamaan pendapat. Menurut Bagir Manan, peraturan kebijakan sebagai peraturan yang bukan peraturan perundang-undangan tidak langsung mengikat secara hukum tetapi mengandung relevansi hukum.

Peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri. Jadi yang pertama-tama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak

⁷⁵ Ridwan HR, *Op.Cit.*, h. 179.

⁷⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.Cit.*, h. 16-17.

langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.⁷⁷ Indroharto berpendapat bahwa peraturan kebijakan itu bagi masyarakat menimbulkan keterikatan secara tidak langsung.⁷⁸

Menurut Hamid Attamimi, peraturan kebijakan mengikat secara umum karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya. Menurut Marcus Lukman, kekuatan mengikat peraturan kebijakan ini tergantung jenisnya. Peraturan kebijakan intra-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan intra-legal, menjadi bagian integral dari tata hierarki peraturan perundang-undangan.

Kekuatan mengikatnya juga berderajat peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan kebijakan ekstra-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan ekstra-legal tidak memiliki kekuatan mengikat berderajat peraturan perundang-undangan.⁷⁹

Berdasarkan hasil pengamatan menunjukkan bahwa Pemerintah menetapkan kawasan hutan berdasarkan pada SK Mentan Nomor 837/Kpts/Um/11/80 Tentang Kriteria dan Tata Cara Penetapan Hutan Lindung dan Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 683/Kpts/Um/8/81 Tentang Kriteria dan Tata Cara Penetapan Hutan Produksi dengan menggunakan faktor penentu kelerengan, jenis tanah, dan curah hujan.

⁷⁷ *Ibid*, h.167.

⁷⁸ Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, h. 44.

⁷⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Fakultas Hukum, UI, Jakarta, 2013, h.12.

Data di atas menunjukkan bahwa ketidaksesuaian antara UU nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dengan kriteria yang dibangun untuk menetapkan Kawasan hutan berdasarkan SK Mentan Nomor 837/Kpts/Um/11/80 dan SK Mengtan Nomor 683/Kpts/Um/8/81 tentang Kriteria dan Tata Cara Penetapan Hutan Produksi dengan menggunakan faktor penentu kelerengan, jenis tanah, dan curah hujan. Faktor kelerengan, jenis tanah, dan curah hujan tidak dapat dijadikan sebagai indikator fungsi hutan yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi.⁸⁰

Hutan merupakan masyarakat tumbuhan yang dikuasai oleh pohon-pohon dan mempunyai keadaan lingkungan yang berbeda dengan keadaan lingkungan di luar hutan.⁸¹ Menurut Loekito Darjadi bahwa hutan adalah suatu kelompok pohon-pohon yang cukup luas dan rapat sehingga dapat menciptakan iklim mikro sendiri.⁸² Hutan adalah kesatuan biologis (*biocoenosis*) terdiri atas flora dan fauna yang terdapat baik di atas maupun di bawah tanah.

Parameter yang menjadi kriteria dalam SK Mentan Nomor 837/KPTS/UM/11/80 dan SK Mentan Nomor 683/KPTS/UM/8/81 tidak memiliki dasar yang kuat sebagaimana yang diamanatkan di dalam

⁸⁰ Ahmad Maryudi, "Arahan Tata Hubungan Kelembagaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) di Indonesia", *Jurnal Ilmu Kehutanan*, Volume 10 No.1 – Januari-Maret 2021, h.418.

⁸¹ Sadam S. Husen, dkk, "Penilaian Kinerja Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Awota di Provinsi Sulawesi Selatan", *Jurnal Hutan dan Masyarakat*, Vol. 10 (2) Thn. 2020, h.476.

⁸² Djajono, Ali, "Peran Strategis Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)", *Agroindonesia* Vol. XIV, No. 676 (2018), h.25.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan maupun berdasarkan kaidah hutan menurut ekosistem hutan.

Perhitungan dan kriteria penetapan kawasan hutan berdasarkan keputusan Menteri Pertanian Nomor 837 dan 683 selama ini digunakan dalam semua perhitungan penetapan kawasan hutan, termasuk di dalam penyusunan rencana kehutanan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 200 Tentang Perencanaan Kehutanan pada Pasal 24 yang memuat tentang kriteria kawasan hutan yaitu menggunakan skor sebagaimana yang ditetapkan di dalam Keputusan Menteri Pertanian Nomor 837 dan 683. Peraturan Pemerintah ini juga belum menunjukkan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Sehingga apa perencanaan yang dilakukan tidak sesuai dengan kaidah-kaidah ekosistem dan fungsi hutan.⁸³

Parameter pohon dan kerapatan pohon sebagai pembentuk hutan yang memberikan manfaat sehingga hutan dapat berfungsi sebagai kawasan yang mampu memberikan perlindungan dan memberikan manfaat sosial dan ekonomi dimana pohon-pohon adalah sebagai sumber kehidupan tidak masuk di dalam analisis penetapan kawasan.

Pengamatan kriteria penetapan kawasan hutan dilakukan perbandingan antara kebijakan pemerintah yang dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan tentang penetapan kriteria kawasan dengan dasar-dasar teori ekosistem hutan.

⁸³ Sadam S. Husen, dkk, *Op.Cit*, h.477.