

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

#### A. Tinjauan Pustaka.

##### 1. Pengertian Kebijakan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga<sup>61</sup> adalah 1) kepandaian; kemahiran, kebijaksanaan; 2) rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealau dan Prewitt, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu). Titmuss mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu<sup>62</sup>.

Definisi lain menjelaskan bahwa kebijakan merupakan keputusan-keputusan publik yang diambil oleh negara dan dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Kebijakan ini tentunya merupakan sebuah proses politik yang kompleks. Prosesnya meliputi tujuan-tujuan negara dan cara pengambilan keputusannya, orang-orang atau kelompok-kelompok yang dilibatkan, dan bagaimana kebijakan ini dilaksanakan oleh aparat birokrasi<sup>63</sup>. Menurut Miriam Budiardjo<sup>64</sup>, kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan

---

<sup>61</sup> Pusat Bahasa Depdiknas, 2017, hlm.149.

<sup>62</sup> Bahar Saifroedin & A.B. Tangdililing, "Integrasi Nasional; teori, Masalah dan strategi," Ghalia Indonesia, Jakarta. 1996, hlm. 89.

<sup>63</sup> Budiman, Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan, UGM PRESS, Yogyakarta 2002, hlm. 78.

<sup>64</sup> Miriam Budiardjo "Dasar-dasar Ilmu Politik" Gramedia, 2008, hlm. 20.

yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu.

Dari beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah seperangkat tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pejabat, tindakan tersebut berkaitan dengan pengambilan keputusan dan mengandung tujuan politik serta dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Kebijakan yang dimaksud disini disepadankan dengan kata bahasa Inggris yaitu *policy* yang berbeda dengan kata kebijaksanaan. Adapun dalam kajian teori ini mengambil pengertian kebijakan politik. Dalam mengartikan kebijakan politik tidak dapat terlepas dari kebijakan publik atau *public policy*. Kebijakan politik yang dimaksud disini adalah bagian bidang dari kajian kebijakan publik<sup>65</sup>

Menurut Thomas Dye, kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Sedangkan James E. Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah<sup>66</sup>. Sependapat dengan dua pendapat tersebut, kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintahan dalam bidang tertentu. Bidang tertentu yang dimaksud tersebut adalah bidang politik, sehingga kebijakan politik yang dimaksud disini berupa, keputusan Presiden Intruksi presiden dan berbagai peraturan pemerintah. Proses perumusan kebijakan, faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan<sup>67</sup>, antara lain:

- 1) adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
- 2) adanya pengaruh kebiasaan lama
- 3) adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
- 4) adanya pengaruh dari kelompok luar
- 5) adanya pengaruh keadaan masa lalu

---

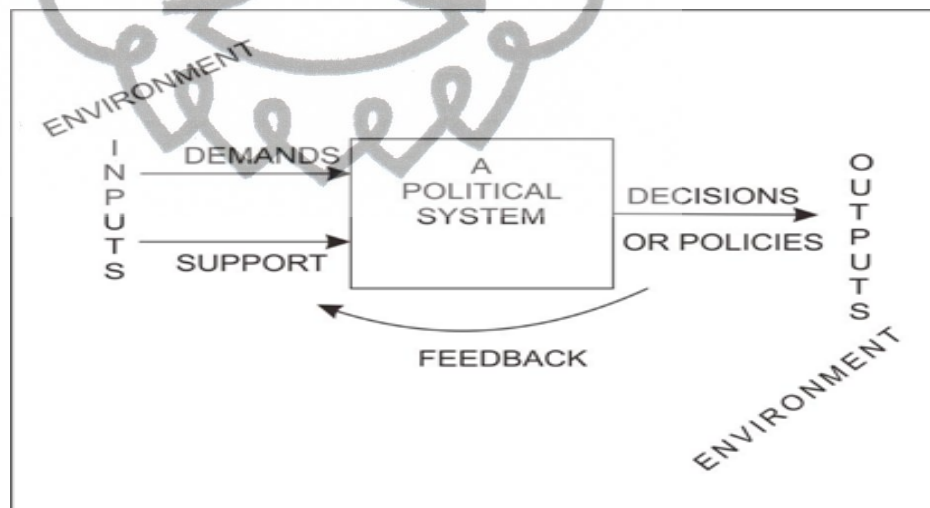
<sup>65</sup>*Ibid.*

<sup>66</sup>Subarsono, 'Kebijakan Publik' Suara Bebas, Jakarta, 2005, hlm.2.

<sup>67</sup>Suharno. Dasar-dasar Kebijakan Publik (kajian proses dan analisis kebijakan). Yogyakarta: UNY Press, 2010, hlm.52.

David Easton <sup>68</sup> dalam *Political System* menguraikan model sistem politik dalam perumusan kebijakan. Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*inputs*, *withinputs*, dan *feedback*) dan memandang kebijakan publik sebagai respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya, yang ada disekitarnya. Kebijakan publik model ini dipandang sebagai hasil (*output*) dari sistem politik. Konsep sistem politik mempunyai arti bahwa sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah masukan (*inputs*) yang berupa tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*supports*) dan sumber-sumber (*resources*) menjadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Secara singkat, sistem politik berfungsi mengubah *inputs* menjadi *outputs*.

Gambar nomor 2. Model Sistem Politik menurut David Easton



Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm* <sup>69</sup>

<sup>68</sup>Op cit, Subarsono' *Kebijakan Publik*" hlm.69.

<sup>69</sup>Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*, (Colorado: Westview Press, 1981, hlm. 145-82.

## 2. Penyelenggara Pemerintahan Yang Baik

### 1) Good Governance Di Indonesia

*Good Governance* adalah suatu peyelegaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal dan politican framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha.<sup>70</sup>

*Good governance* pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara.<sup>71</sup>

### 2) Prinsip-Prinsip Good Governance

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya.<sup>72</sup> Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. Menyadari pentingnya masalah ini, prinsip-prinsip *good governance* diurai satu persatu sebagaimana tertera di bawah ini;<sup>73</sup>

#### (1) Partisipasi Masyarakat (*Participation*)

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi

---

<sup>70</sup>Bappenas, "Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang baik" Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional tata pemerintahan yang Baik, hlm 1, BAPPENAS, 2004.

<sup>71</sup>*Ibid.*

<sup>72</sup>*Ibid.*

<sup>73</sup>Ratnawati, Tri (Ed.), *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lokal*, Laporan Penelitian, Jakarta, 2008.

menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis. Bentuk lain untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui perencanaan partisipatif untuk menyiapkan agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.<sup>74</sup>

(2) Tegaknya Supremasi Hukum (*Rule of Law*)

Partisipasi masyarakat dalam proses politik dan perumusan-perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum. Sehubungan dengan itu, dalam proses mewujudkan cita *good governance*, harus diimbangi dengan komitmen untuk menegakkan *rule of law* dengan karakter-karakter antara lain sebagai berikut: Supremasi hukum (*the supremacy of law*), Kepastian hukum (*legal certainty*), Hukum yang responsip, Penegakkan hukum yang konsisten dan non-diskriminatif, Indepedensi peradilan. Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup>Riwu Kaho, Josef,” *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada,2001, hlm. 55.

<sup>75</sup>Bahar, Safroedin& A.B.Tangdililing,” *Integrasi Nasional: Teori, Masalah dan Strategi*,” Ghalia, Indonesia, Jakarta,2016, hlm.78 .



### (3) Transparansi (*Transparency*)

Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Sehingga bertambahnya wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan, meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan dan berkurangnya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan<sup>76</sup>.

### (4) Peduli pada *Stakeholder*/Dunia Usaha.

Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan. Dalam konteks praktek lapangan dunia usaha, pihak korporasi mempunyai tanggungjawab moral untuk mendukung bagaimana *good governance* dapat berjalan dengan baik di masing-masing lembaganya. Pelaksanaan *good governance* secara benar dan konsisten bagi dunia usaha adalah perwujudan dari pelaksanaan etika bisnis yang seharusnya dimiliki oleh setiap lembaga korporasi yang ada didunia. Dalam lingkup tertentu etika bisnis berperan sebagai elemen

---

<sup>76</sup>Rowland.B.F.Pasaribu, *Struktur Politik Sistem Pemerintahan dan Demokrasi* Makalah, diunduh 23 Juli 2019, jam.20.34.wib.

mendasar dari konsep CSR (*Corporate Social Responsibility*) yang dimiliki oleh perusahaan. Pihak perusahaan mempunyai kewajiban sebagai bagian masyarakat yang lebih luas untuk memberikan kontribusinya. Praktek *good governance* menjadi kemudian *guidence* atau panduan untuk operasional perusahaan, baik yang dilakukan dalam kegiatan internal maupun eksternal perusahaan. Internal berkaitan dengan operasional perusahaan dan bagaimana perusahaan tersebut bekerja, sedangkan eksternal lebih kepada bagaimana perusahaan tersebut bekerja dengan stakeholder lainnya, termasuk didalamnya publik.<sup>77</sup>

(5) Berorientasi pada Konsensus (*Consensus*)

Menyatakan bahwa keputusan apapun harus dilakukan melalui proses musyawarah melalui konsesus. Model pengambilan keputusan tersebut, selain dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak, juga akan menjadi keputusan yang mengikat dan milik bersama, sehingga ia akan mempunyai kekuatan memaksa (*coercive power*) bagi semua komponen yang terlibat untuk melaksanakan keputusan tersebut. Paradigma ini perlu dikembangkan dalam konteks pelaksanaan pemerintahan, karena urusan yang mereka kelola adalah persoalan-persoalan publik yang harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Semakin banyak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan secara partisipasi, maka akan semakin banyak aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terwakili. Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila

---

<sup>77</sup>Gie, The Liang, "Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (jilid I), Yogyakarta;Liberty ,1993, hlm.45.

mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.<sup>78</sup>

(6) Kesetaraan (*Equity*)

Kesetaraan yakni kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan. Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka. Prinsip kesetaraan menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah daerah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan kepada masyarakat. Pemerintah daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui *brosur*, *leaflet*, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Pemerintah daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi<sup>79</sup>

(7) Efektifitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)

Untuk menunjang prinsip-prinsip yang telah disebutkan di atas, pemerintahan yang baik dan bersih juga harus memenuhi kriteria efektif dan efisien yakni berdaya guna dan berhasil-guna. Kriteria efektif biasanya di ukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial. Agar pemerintahan itu efektif dan

---

<sup>78</sup>*Ibid.*

<sup>79</sup>*Ibid* (buku jilid II), hlm.67.



efisien, maka para pejabat pemerintahan harus mampu menyusun perencanaan-perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat, dan disusun secara rasional dan terukur. Perencanaan yang rasional tersebut, maka harapan partisipasi masyarakat akan dapat digerakkan dengan mudah, karena program-program itu menjadi bagian dari kebutuhan mereka. Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.<sup>80</sup>

#### (8) Akuntabilitas (*Accountability*)

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka. Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan.

Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan. Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawaban, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sistem pengawasan dengan sanksi yang jelas dan tegas.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup>MacAndrews, Colin dan Amal, Ichlasul.eds., *Hubungan Pusat daerah dalam Pembangunan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm.25.

<sup>81</sup> *Ibid.*

### (9) Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.<sup>82</sup>

### 3) Penerapan Good Governance di Indonesia

*Good Governance* di Indonesia sendiri mulai benar-benar dirintis dan diterapkan sejak meletusnya era reformasi yang dimana pada era tersebut telah terjadi perombakan sistem pemerintahan yang menuntut proses demokrasi yang bersih sehingga *Good Governance* merupakan salah satu alat reformasi yang mutlak diterapkan dalam pemerintahan baru.<sup>83</sup> Akan tetapi, jika dilihat dari perkembangan reformasi yang sudah berjalan selama 12 tahun ini, penerapan *Good Governance* di Indonesia belum dapat dikatakan berhasil sepenuhnya sesuai dengan cita-cita Reformasi sebelumnya. Masih banyak ditemukan kecurangan dan kebocoran dalam pengelolaan anggaran dan akuntansi yang merupakan dua produk utama *Good Governance*.<sup>84</sup>

Akan tetapi, hal tersebut tidak berarti gagal untuk diterapkan, banyak upaya yang dilakukan pemerintah dalam menciptakan iklim *Good Governance* yang baik, diantaranya ialah mulai diupayakannya transparansi informasi terhadap publik mengenai Anggaran dan Pendapatan Belanja

---

<sup>82</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, Medio Presindo, Jakarta, 2007, hlm. 19.

<sup>83</sup> Lalolo Krina. 'Indikator Dan Tolok Ukur Akutabilitas, Transparasi dan Partisipasi; dalam Muhammad Arifin Siregar, et al, 2008.

<sup>84</sup> *Ibid.*

Negara sehingga memudahkan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam menciptakan kebijakan dan dalam proses pengawasan pengelolaan APBN dan BUMN. Oleh karena itu, hal tersebut dapat terus menjadi acuan terhadap akuntabilitas manajerial dari sektor publik tersebut agar kelak lebih baik dan kredibel kedepannya. Undang-undang, peraturan dan lembaga-lembaga penunjang pelaksanaan *Good governance* pun banyak yang dibentuk. Hal ini sangatlah berbeda jika dibandingkan dengan sektor publik pada era Orde Lama yang banyak dipolitisir pengelolaannya dan juga pada era Orde Baru dimana sektor publik di tempatkan sebagai *agent of development* bukannya sebagai entitas bisnis sehingga masih kental dengan rezim yang sangat menghambat terlahirnya pemerintahan berbasis *Good Governance*.<sup>85</sup>

Diterapkannya *Good Governance* di Indonesia tidak hanya membawa dampak positif dalam sistem pemerintahan saja akan tetapi hal tersebut mampu membawa dampak positif terhadap badan usaha non-pemerintah yaitu dengan lahirnya *Good Corporate Governance*. Ada landasan yang kuat diharapkan akan membawa bangsa Indonesia kedalam suatu pemerintahan yang bersih dan amanah.<sup>86</sup>

### 3. Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kata Otonomi diambil dari kata *Autos* (bahasa Yunani) yang artinya ‘sendiri’ dan *nomos* yang artinya peraturan atau undang-undang. Berdasarkan hal tersebut, maka makna dari otonomi Daerah adalah peraturan atau undang-undang sendiri.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup>Agus Dwiyanto. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*.; UGM Press, Yogyakarta, 2006, hlm.78.

<sup>86</sup>Bappenas, *Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang baik*; dalam Muhmmad Arifin Siregar, et al, 2008.

<sup>87</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia’ Pusat Bahasa Depdiknas,2017.

Pengertian Otonomi Daerah adalah suatu kewenangan yang diberikan kepada daerah tertentu sebagai daerah yang dapat mengatur sendiri aturan di dalam daerahnya. Namun tetap berada dalam wilayah kekuasaan NKRI. Mengatur dan mengelola potensi daerahnya maka daerah yang diberikan Otonomi Daerah itu bisa lebih leluasa dalam mengadakan berbagai peraturan yang tentunya bisa lebih memajukan daerahnya tersebut.<sup>88</sup>

Tentunya dengan diadakannya Otonomi Daerah, negara memiliki tujuan tersendiri. Salah satunya dengan adanya Otonomi Daerah diharapkan agar terjadi pemerataan di daerah, sehingga dengan demikian daerah yang mendapatkan Otonomi Daerah itu tentunya akan lebih bisa mengurus pembangunan di daerahnya sendiri sehingga bisa lebih fokus dan maju.<sup>89</sup>

Selain itu dengan adanya Otonomi Daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan yang lebih baik lagi pada masyarakat. Karena sebagai daerah yang mendapatkan kewenangan sendiri maka tentunya daerah tersebut akan lebih dapat melayani rakyatnya sendiri dengan lebih baik lagi.<sup>90</sup>

Kemudian Otonomi Daerah itu bisa menjadi salah satu wujud dari pengembangan demokrasi yang lebih baik, karena tentunya dengan adanya Otonomi Daerah maka aspirasi rakyat bisa lebih terdengar karena secara langsung bisa diutarakan kepada pemerintah daerahnya. yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan langsung aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat di daerah. Akhirnya pemberdayaan masyarakat pun bisa lebih terlaksana dan rakyat pun lebih sejahtera.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.(BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (6).

<sup>89</sup>Sofian Efendi.' *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance*, 'lokakarya Reformasi Birokrasi, 'Deperteman Pemberdayaan Aparatur Negara, Jakarta, 2005, hlm.2.

<sup>90</sup>*Ibid.*

<sup>91</sup>Bestari,'*Otonomi Daerah Sebagai Wujud Demokrasi dan Upaya Mencegah Disintegrasi Bangsa*, UMM.Malang.2008,hlm.90.

Menjalankan Otonomi Daerah maka ada beberapa prinsip yang harus dihargai oleh pemerintahan daerah yang mendapatkan kewenangan Otonomi Daerah ini. Otonomi Daerah ini tentunya diberikan dengan prinsip seluas-luasnya namun dengan batasan yang menyangkut fiskal nasional, politik luar negeri, keamanan dan beberapa hal lain yang tidak bisa ditangani oleh daerah dengan sendiri. Otonomi Daerah harus dilaksanakan untuk kepentingan dalam daerah sehingga bisa lebih menjamin kesejahteraan yang didapat oleh masyarakat dalam daerah. Selanjutnya prinsip Otonomi Daerah adalah nyata, artinya pada dasarnya kewajiban, tugas dan wewenang itu sudah ada.<sup>92</sup>

Hanya saja dengan adanya Otonomi Daerah itu diharapkan potensi daerah bisa lebih diperhatikan dan dikembangkan, dengan adanya aturan-aturan yang bisa langsung dibuat oleh daerahnya sendiri maka tentunya perkembangan daerah dapat lebih maju<sup>93</sup>.

Terakhir, Otonomi Daerah dilaksanakan dengan prinsip yang bertanggungjawab. Otonomi Daerah diberikan agar daerah bisa lebih menyejahterakan rakyat di daerah, sehingga semua aturan yang ada harus berdasarkan kebutuhan di daerah dan harus dilaksanakan dengan bertanggungjawab pada Negara dimana daerah tersebut bernaung.<sup>94</sup>

Semua aturan yang dibuat tentunya harus tetap sesuai dengan aturan Negara namun dengan kewenangan yang dapat lebih memajukan daerahnya.

Agar Otonomi Daerah itu bisa berjalan dengan baik tanpa melupakan jati dirinya sebagai kesatuan dari NKRI maka dalam

---

<sup>92</sup>Bappenas. *Menumbuhkan Kesadaran tata Pemerintahan yang Baik*, Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, 'BAPPENAS, 2004.

<sup>93</sup>Lalolo Krina. *Indikator dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*, dalam Muhmmad Arifin Siregar, et al, 2008, hlm.6.

<sup>94</sup>Busrizalti. *Hukum Pemda (Otonomi Daerah dan Implikasinya)*. Total Yogyakarta: Media.2013.hlm.57.



menjalankan Otonomi Daerah di Indonesia itu memiliki beberapa asas yaitu;<sup>95</sup>

- 1) Asas kepastian hukum ini diharapkan setiap daerah yang mendapatkan Otonomi Daerah itu bisa membuat peraturan pada daerahnya sendiri berdasarkan kepastian hukum yang dianut oleh negaranya sehingga penyelenggaraan Negara tetap dapat berjalan dengan baik.
- 2) Otonomi Daerah diharapkan daerah itu juga menggunakan asas tertib penyelenggara, masih berkaitan dengan asas yang pertama, tentunya daerah dalam melaksanakan aturan pada daerahnya sendiri juga harus tetap tertib pada aturan Negara.
- 3) Asas kepentingan umum, artinya daerah tertentu dalam mengeluarkan berbagai aturan untuk daerahnya sendiri itu harus selalu berdasarkan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat daerah itu sendiri aspiratif, selektif dan tentunya akomodatif.<sup>96</sup>
- 4) Asas keterbukaan, tentunya dalam menjalankan Otonomi Daerah itu harus selalu jujur dan terbuka kepada seluruh masyarakat Negara. Kemudian ada juga asas proporsionalitas yang lebih mementingkan keseimbangan dari hak dan kewajiban daerah tersebut.
- 5) Asas profesionalitas, akuntabilitas serta efisiensi dan efektivitas yang harus dijaga oleh daerah yang mendapatkan kewenangan Otonomi Daerah tersebut.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup>Bappenas. *'Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan Yang Baik*, Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, 'BAPPENAS, 2004.

<sup>96</sup>*Ibid.*

<sup>97</sup>Caiden, G. E., *"Administrative Reform Comes of Age*. Berlin, New York: Walter de Gruyter. 2001, hlm. 109.

Pada pelaksanaannya Otonomi Daerah yang diharapkan dapat memperbaiki kesejahteraan rakyat yang ada di daerah dan membuat daerah bisa lebih fokus lagi dalam mengembangkan potensi daerah yang ada.<sup>98</sup>

Sering kali pemerintah pusat memang luput pada beberapa daerah sehingga pembangunan yang ada tidak merata. Pelaksanaan Otonomi Daerah ini berdasarkan pada aturan pemerintah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua). Adanya otonomi daerah maka daerah yang mendapatkan kewenangan itu bisa melaksanakan dan memajukan potensi daerahnya, serta membuat masyarakatnya menjadi lebih sejahtera.<sup>99</sup>

Namun pelaksanaan dari otonomi daerah itu tentunya tidak boleh sampai melenceng dari undang-undang yang telah ditetapkan itu, karena meski memiliki kewenangan sendiri namun daerah yang mendapatkan otonomi daerah itu tetap berada dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga tetap harus mengikuti aturan undang-undangnya.<sup>100</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah itu harus didasarkan pada beberapa dasar hukum tersebut, sehingga daerah dalam melaksanakan otonomi daerahnya tidak melenceng dari aturan yang telah ada, namun tetap dapat memiliki keistimewaan dalam mengembangkan daerahnya sendiri sehingga bisa lebih maju.<sup>101</sup> Daerah yang lebih maju tentunya juga memberikan

---

<sup>98</sup> Abdullah, Rozali. *'Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme'*, Rajagrafindo, Jakarta, 2000, hlm.67.

<sup>99</sup> Nugroho, Rianto, *'Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Keritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia'*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm.26.

<sup>100</sup> Nurcholis, Hanif, *'Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah'* Gransindo, Jakarta, 2005, hlm.11.

<sup>101</sup> Murtir Jeddawi *'Implementansi kebijakan otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen Kepegawaian, dan Peraturan Daerah)*, Total Media, Yogyakarta, 2008. hlm. 117.

manfaat bagi Negara secara keseluruhan. Adanya otonomi daerah tentu juga meringankan pemerintahan negara.<sup>102</sup>

#### 4. Perizinan Perkebunan.

Perizinan adalah kegiatan sebagai ciri atau tanda bagi terbangunnya sektor ekonomi formal, karena dari kegiatan perizinan, pemerintah dapat memperoleh data dan informasi tentang dasar untuk mengukur pertumbuhan ekonomi yang dibangun melalui usaha-usaha formal.<sup>103</sup> Untuk mengendalikan setiap kegiatan atau perilaku individu atau kolektivitas yang sifatnya preventif adalah melalui izin, yang memiliki kesamaan seperti dispensasi, izin, dan konsesi;

- a. Dispensasi adalah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan suatu peraturan yang menolak perbuatan itu;
- b. Konsesi adalah suatu perbuatan yang penting bagi umum, tetapi pihak swasta dapat turut serta dengan syarat pemerintah ikut campur
- c. Izin adalah suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan suatu perbuatan yang pada umumnya dilarang, tetapi diperkenankan dan bersifat konkrit.<sup>104</sup>

Ateng Syafrudin mengatakan izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan di mana hal yang dilarang menjadi boleh. Penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan limitatif. Izin sebagai suatu instrumen pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai

---

<sup>102</sup>Nugroho Rianto, 2000' *op.cit.*, hlm.119.

<sup>103</sup>Juniarso Ridwan, *Hukum Adminstrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuansa Cendekia, Bandung, 2014, hlm.228.

<sup>104</sup>*Ibid*, hlm.90.

sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Perizinan dibedakan menjadi empat macam yaitu:

- a. Izin bertujuan dan berarti menghilangkan; hal dilarang menjadi boleh penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan yang limitatif;
- b. Dispensasi, bertujuan untuk menembus rintangan yang sebenarnya secara formal tidak diizinkan, jadi dispensasi hal yang khusus
- c. Lisensi, adalah izin yang memberikan hal untuk menyelenggarakan suatu perusahaan;
- d. Konsesi, merupakan suatu izin sehubungan dengan pekerjaan besar berkenaan dengan kepentingan umum yang seharusnya menjadi tugas pemerintah, namun oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual, atau bentuk kombinasi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.<sup>105</sup>

Izin dimaksudkan untuk menciptakan kegiatan positif terhadap aktivitas pembangunan. Suatu izin yang dikeluarkan pemerintah dimaksudkan untuk memberikan keadaan yang tertib dan aman sehingga yang menjadi tujuannya akan sesuai dengan yang menjadi peruntukannya.<sup>106</sup> Syachran Basah<sup>107</sup> ‘memberikan pengertian izin yaitu: izin merupakan perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal kontrak berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Murtir Jeddawi, 2008, *Op.cit.* ‘hlm. 91.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.*

Usaha untuk menjembatani dan menyelesaikan secara adil, serta mencegah munculnya masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan, hukum memegang peran penting. Namun tuntutan hukum tidak berarti hanya berlaku jika ada masalah melainkan juga diperlukan guna memberikan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) bagi masyarakat. Sejalan dengan perkembangan hukum administrasi negara, maka untuk mewujudkan cita-cita kesejahteraan, maka tidak mungkin semua pelayanan publik kompleks itu sepenuhnya dilaksanakan oleh administrasi negara. Kedudukan dan peran pemerintah daerah sangat strategis karena menjadi fondasi dari struktur pemerintahan di Indonesia. Tercermin dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945 (berikut penjelasannya), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 yang menganut juga sistem desentralisasi, disamping sistem dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Salah satu konsekuensi dianutnya sistem desentralisasi adalah terbentuknya daerah-daerah otonom.<sup>109</sup>

Birokrasi perizinan merupakan salah satu permasalahan yang menjadi kendala bagi perkembangan usaha di Indonesia, terlebih lagi pada era otonomi daerah yang diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah pada kenyataannya menjadi tidak tercapai.<sup>110</sup> Persoalan perizinan akan menjadi menarik dilihat jika dihubungkan dengan tatanan negara yang ada sekarang. Pelaksanaan negara hukum yang demokratis tentu harus dipahami oleh semua aparatur pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya. Perizinan yang selama ini dianggap sebagai otoritas mutlak pemerintah harusnya ditempatkan dalam dimensi negara hukum yang demokratis. Oleh karena itu tentu perizinan tidak dapat dipahami asal maunya aparatur pemerintah tetapi harus memperhatikan hak-

---

<sup>109</sup>*Ibid.*

<sup>110</sup>Tatiek Sri Djatmiati, 'Perizinan sebagai instrument yuridis dalam pelayanan publik (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar),' Universitas Air Langga, 2007.



hak warga negara dalam kehidupan demokrasi. Adanya perizinan bukanlah menimbulkan konflik sosial tetapi semestinya mampu menciptakan harmonisasi kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>111</sup>

Perizinan sebagai salah satu instrumen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bisa diterapkan sebagai salah satu kewenangan yang ditentukan pemerintah daerah yang implementasinya tercermin dalam sikap tindak hukum kepala daerah, baik atas dasar peraturan perundang-undangan yang dijadikan landasannya, maupun dalam kerangka menyingkapi prinsip pemerintahan yang layak sebagai bentuk tanggungjawab publik.<sup>112</sup>

Menghadapi globalisasi dan tuntutan masyarakat yang semakin tinggi diperlukan perubahan paradigma, budaya, cara pikir dan metode pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Pendekatan kekuasaan yang selama ini dipergunakan dalam pelayanan tidak lagi cocok. Ruang lingkup peran dan fungsi pemerintah saat ini seharusnya diarahkan pada fungsi pengaturan yang menjadi pedoman bagi masyarakat dan pelaku ekonomi yaitu individu orang per orang, perseroan terbatas, Badan Usaha Milik Negara, koperasi dan lembaga lainnya. Produk perundang-undangan mengenai tatalaksana perizinan dan non perizinan di berbagai instansi pemerintah dirasakan oleh masyarakat masih mengedepankan budaya kekuasaan pejabat, tumpang tindih peraturan, birokratis, tidak transparan dan kerap terjadi pungutan liar. Oleh karena itu, penataan terhadap tatalaksana perizinan dan non perizinan sangat diperlukan.<sup>113</sup>

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, kedaulatan di tangan

---

<sup>111</sup> Dadang Solihin, Dedy Supriady Bratakusumah., *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.2002,hlm.106.

<sup>112</sup>Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara (dan Kebijakan Pelayanan Publik)*, Bandung Nuansa, 2009, hlm.99.

<sup>113</sup>*Ibid.*

rakyat, dan Presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah. Ketentuan konstitusi ini menetapkan bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, maka segala bentuk keputusan dan tindakan penyelenggara pemerintahan harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum.<sup>114</sup>

Penggunaan kekuasaan negara terhadap individu dan warga negara bukanlah tanpa persyaratan. Individu dan warga negara tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai obyek. Tindakan dan intervensi pemerintah terhadap individu harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pertimbangan tersebut, terhadap berbagai produk perundang-undangan yang tidak berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat, perlu dilakukan penataan dan penyempurnaan kembali. Arah penataan dan penyempurnaan sistem peraturan tatalaksana perizinan dan non perizinan merupakan upaya penataan birokrasi yang profesional, efisien, efektif dan bersih. Dalam kaitan ini penataan dan penyempurnaan itu harus memperhatikan kepentingan pelanggan yaitu masyarakat.

Harus disadari bahwa kepercayaan masyarakat terhadap profesionalisme pelayanan yang diberikan oleh pemerintah merupakan hal yang sangat penting dalam negara hukum yang demokratis. Untuk itulah, perlu dikembangkan pelayanan prima kepada masyarakat melalui: (1) perhatian terhadap perkembangan kebutuhan dan keinginan masyarakat dari waktu ke waktu; (2) penyediaan kebutuhan masyarakat sesuai dengan keinginan atau lebih dari yang diharapkan; (3) memperlakukan pelanggan dengan pola layanan terbaik.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Firman Freaddy Busroh. *Tehnik Perundang-undangan (Suatu Pengantar)*, Jakarta: Cintya Press.2016, hlm.156.

<sup>115</sup> *Ibid.*

Kegiatan penataan sistem tatalaksana perizinan dan non perizinan bertujuan untuk pengaturan kembali dalam rangka menciptakan profesionalisme, efisiensi dan efektifitas di dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya di bidang perizinan. Proses perizinan dan non perizinan harus dibuat sederhana, jelas/transparan, memiliki kepastian waktu, tidak berbiaya tinggi, berkeadilan dan memiliki kepastian hukum. Oleh karena itu setiap proses perizinan dan non perizinan harus mencantumkan batas waktu yang diperlukan sehingga tercipta kepastian bagi masyarakat yang dilayani. Proses perizinan dan non perizinan harus dipandang sebagai pemberian insentif kepada masyarakat agar mampu tumbuh dan berkembang, dan bukan sebaliknya memberikan disinsentif pada kelanjutan usaha dan persaingan yang sehat. Ketentuan perizinan dan non perizinan pada Badan/Lembaga atau Instansi Pemerintah perlu disempurnakan secara mendasar, baik pada Badan/Lembaga atau Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sampai ke tingkat kecamatan.<sup>116</sup>

Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>117</sup> Bagir Manan 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.<sup>118</sup> N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit yaitu:

- a. Izin dalam arti luas adalah: berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan

---

<sup>116</sup>*Ibid.*

<sup>117</sup> Sjachran Basah, , *Op.cit. hlm.3.*

<sup>118</sup> Bagir Manan, *Ketentuan-ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945*, Makalah, 1995, hlm.8.

melakukan suatu tindakan atau perbuatan tertentu yang selama ini dilarang

- b. Izin dalam arti sempit adalah; pengikatan-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 <sup>119</sup>

Sebagaimana telah diuraikan di atas, keterlibatan administrasi negara dalam bidang perizinan pada dasarnya merupakan sikap tindakan hukum yang memperkenankan kepada pemohon untuk melakukan sesuatu kegiatan sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan dalam perundang-undangan yang berlaku dalam bentuk surat keputusan. <sup>120</sup>

Usaha perkebunan adalah usaha yang menghasilkan barang dan/atau jasa perkebunan, sedangkan yang dimaksud perkebunan adalah segala kegiatan yang mengusahakan tanaman tertentu pada tanah dan/atau media tumbuh lainnya dalam ekosistem yang sesuai, mengolah dan memasarkan barang dan jasa hasil tanaman tersebut, dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, permodalan serta manajemen untuk mewujudkan kesejahteraan bagi pelaku usaha perkebunan dan masyarakat. Usaha perkebunan tersebut dapat dilakukan diwilayah Indonesia oleh pelaku usaha perkebunan, sesuai Perencanaan Pembangunan Nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. <sup>121</sup>

Untuk kegiatan perkebunan yang berkaitan perkebunan perkebunan kelapa sawit meliputi: <sup>122</sup>

- 1) Izin Usaha Perkebunan
- 2) Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya

---

<sup>119</sup>N.M.Spelt dan J.B.J.M. ten Berge; *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M Hadjon, Surabaya, Yuridika, 1993, hlm.2-3.

<sup>120</sup>*Ibid.*

<sup>121</sup>Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

<sup>122</sup>Direktorat Jenderal Perkebunan,Membenahi Tata Kelola Sawit Nasional, 2017.

### 3) Izin Usaha Perkebunan untuk pengolahan

Permohonan izin lokasi, izin dimintakan di Kantor Pertanahan dengan mengusulkan areal target dan memberikan rencana pengembangan. Daerah lokasi harus sesuai dengan area budidaya dalam rencana tata ruang. Keputusan akhir adalah ditangan Bupati atau Gubernur, yang mengeluarkan surat rekomendasi untuk menerima izin ini.<sup>123</sup>

Izin Usaha Perkebunan (IUP) untuk memulai operasi, perusahaan memerlukan izin untuk beroperasi dari Kementerian Kehutan dan Lingkungan Hidup. Untuk mendapatkan izin, pemohon wajib mengajukan permohonan dengan peta daerah di bawah permohonan izin (yaitu, lokasi izin), proposal teknis (studi kelayakan), rencana kerja tahunan, rencana kerja jangka panjang, dan kewajiban sosial dan lingkungan, termasuk:

- a. Melengkapi Lisensi lingkungan selesai, yang meliputi hasil AMDAL atau UKL-UPL;
- b. Bukti bahwa lahan akan digunakan tanpa pembakaran
- c. Rencana untuk membangun kebun masyarakat sekitar setidaknya 20 persen dari perkebunan;
- d. Bukti bagaimana pekerja local akan didukung;
- e. Prosedur penyelesaian konflik yang ditandatangani oleh Bupati.

Untuk memperoleh IUP-P (Pengolahan), perusahaan perkebunan mengajukan permohonan secara tertulis dan bermeterai cukup kepada gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan, dilengkapi persyaratan sebagai berikut;

- 1) Profil perusahaan meliputi akta pendirian dan perubahan terakhir yang telah terdaftar di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, komposisi kepemilikan saham, susunan pengurus dan bidang usaha perusahaan;
- 2) Nomor wajib pajak;
- 3) Surat izin tempat usaha;

---

<sup>123</sup>*Ibid.*



- 4) Rekomendasi kesesuaian dengan Perencanaan Pembangunan kabupaten/kota dari bupati/walikota untuk IUP-P yang diterbitkan oleh gubernur;
- 5) Rekomendasi kesesuaian dengan Perencanaan Pembangunan Perkebunan Provinsi dari gubernur untuk IUP-P yang diterbitkan oleh bupati/walikota;
- 6) Izin lokasi dari bupati/walikota yang dilengkapi dengan peta digital calon lokasi dengan skala 1:100.000 atau 1:50.000- dalam cetak peta dan file elektronik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak terdapat izin yang diberikan pada pihak lain, kecuali lokasi yang diusulkan untuk pendirian industri pengolahan perkebunan;
- 7) Jaminan pasokan bahan baku dengan menggunakan format dalam lampiran IV dan lampiran XII Permentan 98/2013;
- 8) Rencana kerja pembangunan usaha industri pengolahan hasil perkebunan;
- 9) Izin lingkungan dari gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan;
- 10) Pernyataan kesediaan untuk melakukan kemitraan dengan menggunakan format lampiran XIII Permentan 98/2013<sup>124</sup>.

Sedangkan untuk IUP, perusahaan Perkebunan mengajukan permohonan secara tertulis dan bermeterai cukup kepada gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan, dilengkapi persyaratan sebagai berikut;

- 1) Profil perusahaan meliputi akta pendirian dan perubahan terakhir yang telah terdaftar di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, komposisi kepemilikan saham, susunan pengurus dan bidang usaha perusahaan;
- 2) Nomor wajib pajak;
- 3) Surat izin tempat usaha;
- 4) Rekomendasi kesesuaian dengan Perencanaan Pembangunan kabupaten/kota dari bupati/walikota untuk IUP-P yang diterbitkan oleh gubernur;
- 5) Rekomendasi kesesuaian dengan Perencanaan Pembangunan Perkebunan Provinsi dari gubernur untuk IUP-P yang diterbitkan oleh bupati/walikota;
- 6) Izin lokasi dari bupati/walikota yang dilengkapi dengan peta digital calon lokasi dengan skala 1:100.000 atau 1:50.000,-

---

<sup>124</sup>Permentan 98 Tahun 2013 tentang Perizinan.

- 7) Pertimbangan teknis ketersediaan lahan dari dinas yang membidangi kehutanan, apabila areal yang diminta berasal dari kawasan hutan;
- 8) Jaminan pasokan bahan baku dengan menggunakan format dalam lampiran IV dan lampiran XII Permentan 98/2013;
- 9) Rencana kerja pembangunan kebun dan unit pengolahan hasil perkebunan termasuk rencana fasilitas pembangunan kebun untuk masyarakat sekitar;
- 10) Izin lingkungan dari gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan;
- 11) Pernyataan kesanggupan;
  - a) Memiliki sumber daya manusia, sarana, prasarana, dan system untuk melakukan pengendalian organisme pengganggu tanaman (OPT-);
  - b) Memiliki sumber daya manusia, sarana, prasarana dan system untuk melakukan pembukaan lahan tanpa membakar serta pengendalian kebakaran;
  - c) Menfasilitas pembangunan kebun untuk masyarakat sekitar yang dilengkapi dengan rencana kerja dan rencana pembiayaan; dan
  - d) Melaksanakan kemitraan dengan perkebunan, karyawan dan masyarakat sekitar perkebunan;
 Dengan menggunakan format pernyataan dalam X Permentan 98/2013.
- 12) Surat pernyataan dari pemohon bahwa status perusahaan perkebunan sebagai usaha mandiri atau bagian dari kelompok (group) Perusahaan perkebunan belum menguasai lahan melebihi batas paling luas (100.000 hektar untuk perkebunan kelapa sawit, dengan menggunakan format pernyataan dalam lampiran XI Permentan 98/2013.<sup>125</sup>

Hanya setelah semua izin ini telah diberikan, perusahaan kemudian dapat membangun sebuah perkebunan kelapa sawit di dalam area tertentu. Izin dalam Kawasan Hutan Luas maksimum untuk kegiatan kehutanan yang dapat dilelang di setiap provinsi adalah maksimum 100.000 hektar (kecuali Papua yang memiliki maksimum 200.000 hektar), dan 400.000 hektar di Indonesia secara total.<sup>126</sup> Usaha industri pengelolaan hasil perkebunan dengan kapasitas kurang dari 5 ton TBS

---

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> *Ibid.*

(Tandan Buah Segar) per jam dilakukan pendaftaran oleh bupati/walikota kemudian usaha yang terdaftar diberikan Surat Tanda Daftar Usaha Perkebunan untuk industri hasil Perkebunan (STDP), sedangkan izin usaha perkebunan diwajibkan kepada;

- 1) Usaha budidaya Tanaman Perkebunan dengan luas 25 hektar atau lebih, yaitu wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya (IUP-B);
- 2) Usaha industri pengolahan hasil perkebunan kelapa sawit, the dan tebu dengan kapasitas sama atau melebihi 5ton TBS (Tandan Buah Segar) per jam, yaitu wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan (IUP-P);
- 3) Usaha Budidaya Tanaman Perkebunan yang terintegrasi dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan, yaitu wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan (IUP).<sup>127</sup>

Terkait izin usaha perkebunan di atas, perusahaan perkebunan mengajukan permohonan secara tertulis dan bermeterai cukup kepada gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan dengan melampirkan persyaratan-persyaratan yang diperlukan berdasarkan jenis masing-masing izin.<sup>128</sup>

Seperti disebutkan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 31 Tahun 2014 tentang Tata cara Pemberian dan perluasan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) di hutan produksi, maka terdapat tiga macam izin yang dapat dikeluarkan, masing-masing IUPHHK-Hutan Alam (HA), IUPHHK-Hutan Tanaman (HT), dan IUPHHK-Restorasi Ekosistem (RE). Perbedaan dari tiga macam izin ini yaitu:

1. IUPHHK-HA (dahulu disebut Hak Pengusahaan Hutan/HPH) adalah izin untuk penebangan, pengangkutan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pengolahan hingga pemasaran kayu. Diutamakan di area yang masih banyak potensi tegakan kayunya.
2. IUPHHK-HT (dahulu disebut Hutan Tanaman Industri/HTI) adalah izin untuk membangun hutan tananam (monokultur) di area hutan produksi

---

<sup>127</sup> Direktorat Jenderal Perkebunan, Diskusi Industri Sawit Butuh Kepastian Regulasi, 2017.

<sup>128</sup> *Ibid.*

oleh suatu kelompok industri untuk memenuhi bahan baku industri. Diutamakan di area yang sudah tidak produktif.

3. IUPHHK-RE, adalah izin untuk membangun kawasan dalam hutan alam pada hutan produksi yang memiliki ekosistem penting sehingga dapat dipertahankan fungsinya, melalui pemeliharaan, perlindungan, pemulihan ekosistem lewat pengayaan, penjarangan, penangkaran satwa, pelepasliaran flora fauna untuk mengembalikan unsur hayati dan non hayati sehingga tercapai keseimbangan hayati dan ekosistem. Diutamakan di area yang sudah terdegradasi ekosistemnya.<sup>129</sup>

## 5. Hutan Konservasi

Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Payung hukum yang mengatur Hutan konservasi adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Hutan konservasi terdiri dari:<sup>130</sup>

### 1) Kawasan Suaka Alam (KSA)

Kawasan suaka alam adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan. KSA terdiri dari:

#### (a) Cagar Alam

Cagar alam adalah kawasan suaka alam yang karena keadaannya alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan, satwa, dan ekosistemnya

---

<sup>129</sup>*Ibid.*

<sup>130</sup>Pasal 14 huruf (a),(b) UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem.

atau ekosistem tertentu yang perlu dilindungi dan perkembangannya berlangsung secara alami.

(b) Suaka Margasatwa

Suaka margasatwa adalah kawasan suaka alam yang mempunyai ciri khas berupa keanekaragaman dan/atau keunikan jenis satwa yang untuk kelangsungan hidupnya dapat dilakukan pembinaan terhadap habitatnya<sup>131</sup>.

2) Kawasan Pelestarian Hutan (KPH)

Kawasan pelestarian alam adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Kawasan pelestarian alam terdiri dari:

(a) Taman Nasional

Taman Nasional adalah: kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi.

(b) Taman Hutan Raya

Taman hutan raya adalah kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan/atau satwa yang alami atau buatan, jenis asli dan atau bukan asli, yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budidaya, pariwisata, dan rekreasi.

---

<sup>131</sup> *Ibid.*



(c) Taman Wisata Alam

Taman wisata alam adalah kawasan pelestarian alam yang terutama dimanfaatkan untuk pariwisata dan rekreasi alam.<sup>132</sup>

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK), PERPU RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Kehutanan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Selanjutnya kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap (Pasal 1 ayat (3) UUK).

Hasil hutan baik untuk dinikmati maupun diusahakan, mengandung banyak manfaat bagi kesinambungan kehidupan manusia dan makhluk lainnya. Berdasarkan fungsi pokoknya maka hutan dibagi atas tiga yaitu hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah (Pasal 1 ayat (8) UUK), kemudian hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan (Pasal 1 ayat (7) UUK).

Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya (Pasal 1 ayat (9) UUK).

---

<sup>132</sup>*Ibid.*

Hutan konservasi terdiri dari:

- 1) Kawasan Hutan Suaka Alam. Kawasan hutan yang diatur dalam UUK merupakan bagian dari kawasan suaka alam yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya yaitu kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah system penyangga kehidupan.
- 2) merupakan bagian dari kawasan pelestarian alam yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam. Kawasan hutan pelestarian alam yang dimaksud dalam UUK yaitu kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa serta pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya.

Menurut Alam Setia Zain bahwa perhatian terhadap pembangunan sumberdaya dengan keanekaragaman ekosistem, lebih diarahkan secara luas dan kompleks agar dilindungi dan dikelola secara optimal dan lestari.<sup>133</sup>

Konservasi sumber daya alam adalah pengelolaan sumber daya alam untuk menjamin pemanfaatannya secara bijaksana serta kesinambungan ketersediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai serta keanekaragamannya. (Pasal 1 ayat 18 UULH).

---

<sup>133</sup>Alam Setia Zain” *Hukum Lingkungan Konservasi Hutan*, Jakarta, Rineka Cipta,1996,hlm.9 .

Seta<sup>134</sup> menyatakan bahwa konservasi adalah upaya pengelolaan sumberdaya alam yang menjamin: 1) perlindungan terhadap kelangsungan proses-proses ekologi dan system penyangga kehidupan misalnya perlindungan terhadap siklus udara, air, hidrologis dan lain-lain; 2) pengawetan sumberdaya alam dan penganekaragaman sumber plasma, nutfah, misalnya pengawetan tanah, flora, fauna dan lain-lain; 3) pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungannya secara lestari misalnya penggunaan sistem pertanian untuk meningkatkan produksi tanpa mengurangi kualitas dan lingkungan.

Menurut Rachmadi Usman, pengertian konservasi termasuk pula perlindungan jenis hewan yang tata cara hidupnya tidak diatur oleh manusia, tumbuh-tumbuhan yang telah menjadi langka atau terancam punah, dan hutan lindung<sup>135</sup>.

Reksohadiprodjo dan Pradono, menyatakan bahwa konservasi sering dikaitkan dengan moral dan tanggung jawab seseorang untuk melindungi sumberdaya alam dan energi demi kepentingan generasi mendatang. Konservasi meliputi pengembangan dan perlindungan sumberdaya alam dan energi sehingga tetap dalam keadaan selamat dan lestari.<sup>136</sup>

Perlindungan Hutan merupakan usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, sumber daya alam, hama dan penyakit, serta mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

---

<sup>134</sup>Seta, "Konservasi Sumber Daya Tanah dan Air, Kalam Mulia, Jakarta, 1987, hlm.8.

<sup>135</sup>Rachmadi Usman" *Pokok-Pokok Hukum Nasional*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1993, hlm.65..

<sup>136</sup>Reksohadiprodjo dan Pradono, "Ekonomi Sumber Daya Alam dan Energi, BPFE, Jogjakarta, 1988, hlm.7.

Tujuan dilakukannya perlindungan hutan adalah untuk menjaga kelestarian hutan agar dapat memenuhi fungsinya. Pasal 6 UUK ditetapkan bahwa hutan memiliki tiga fungsi konservasi, fungsi lindung dan fungsi produksi. Adapun tujuan konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya adalah:

- a) mengusahakan terwujudnya kelestarian sumberdaya alam hayati;
- b) keseimbangan ekosistemnya;
- c) upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

## **B. Landasan Teori.**

### **1. Teori Etika Lingkungan Hidup.**

Sejarah perkembangan pemikiran di bidang etika lingkungan hidup, membedakan beberapa teori etika lingkungan hidup, yang sekaligus menentukan pola perilaku manusia dalam kaitan dengan lingkungan hidup. Yang mempunyai cara pandang membedakan tentang manusia, alam, dan hubungan manusia dengan alam. Prinsip-prinsip ini tidak hanya menyangkut perilaku individu dalam berhubungan dengan alam, melainkan juga menyangkut pengaturan sistem sosial dan politik yang berwawasan lingkungan.<sup>137</sup>

#### **a . Etika Antroposentrisme**

Merupakan etika lingkungan hidup yang memandang manusia sebagai pusat dari sistem alam semesta. Antroposentrisme juga merupakan teori filsafat yang mengatakan bahwa nilai dan prinsip moral hanya berlaku bagi manusia dan bahwa kebutuhan dan kepentingan manusia mempunyai nilai paling tinggi dan paling penting. Bagi teori ini, etika hanya berlaku pada

---

<sup>137</sup> Andri G. Wibisana. Antroposen dan Hukum: Hukum Lingkungan dalam Masa-masa Penuh Bahaya, Pidato Pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Sabtu, 16 April 2021.

manusia, maka segala tuntutan mengenai perlunya kewajiban dan tanggung jawab moral manusia terhadap lingkungan hidup dianggap sebagai tuntutan yang berlebihan, tidak relevan, dan tidak pada tempatnya.<sup>138</sup>

Kewajiban dan tanggung jawab moral manusia terhadap lingkungan hidup semata-mata demi kepentingan sesama manusia. Kewajiban dan tanggung jawab terhadap alam hanya merupakan perwujudan dan tanggung jawab moral terhadap sesama manusia. Bukan merupakan perwujudan kewajiban dan tanggung jawab moral manusia terhadap alam itu sendiri.<sup>139</sup>

#### **b. Etika Biosentrisme**

Menurut Albert Schweitzer dalam buku A. Sonny Keraf, etika lingkungan biosentrisme bersumber pada kesadaran bahwa kehidupan adalah hal sakral. Kesadaran ini mendorong manusia untuk selalu berusaha mempeertahankan kehidupan dan memperlakukan kehidupan dengan sikap hormat, Bagi Albert Schweitzer, orang yang benar-benar bermoral adalah orang yang tunduk pada dorongan untuk membantu semua kehidupan, ketika ia sendiri mampu membantu dan menghindari apapun yang membahayakan kehidupan.<sup>140</sup>

Etika Biosentrisme didasarkan pada hubungan yang khas antara manusia dan alam, dan nilai yang ada pada alam itu sendiri. Alam dan seluruh isinya mempunyai harkat dan nilai di tengah dan dalam komunitas kehidupan di bumi. Alam mempunyai nilai karena ada kehidupan di dalamnya. Terlepas dari apapun kewajiban dan tanggung jawab moral yang manusia miliki terhadap sesama manusia, manusia mempunyai kewajiban

---

<sup>138</sup> A. Sonny Keraf "Etika Lingkungan Hidup" Jakarta; Kompas Media Nusantara, 2010, hlm.47-48.

<sup>139</sup> Siswanto Sunarno, *op. cit*, hlm 48.

<sup>140</sup> *Ibid* .A. Sonny Keraf , hlm 68.



dan tanggung jawab moral terhadap semua makhluk di bumi ini demi kepentingan manusia.<sup>141</sup>

### c. Etika Ekosentrisme

Etika ini menawarkan pemahaman yang semakin memadai tentang lingkungan. Kepedulian moral diperluas sehingga mencakup komunitas ekologis seluruhnya, baik yang hidup maupun tidak. Ekosentrisme semakin diperlu dalam *deep ecology* dan *ecosophy* yang sangat menggugah pemahaman manusia tentang kepentingan seluruh komunitas ekologis. *Deep ecology* menuntut suatu etika baru yang tidak berpusat pada manusia, melainkan berpusat pada keseluruhan kehidupan dengan upaya mengatasi persoalan lingkungan hidup.<sup>142</sup>

### d. Etika Teosentrisme

Etika ini melihat lingkungan lebih memperhatikan lingkungan secara keseluruhan, yaitu hubungan manusia antara lingkungan. Pada teosentrisme, konsep etika dibatasi oleh agama (*teosentrisme*) dalam mengatur hubungan manusia dengan lingkungan. Sebagai contoh di daerah Bali, konsep seperti ini sudah ditekankan dalam suatu kearifan lokal, dimana dibahas hubungan manusia dengan Tuhan (*Parahyangan*), hubungan manusia dengan manusia (*Pawong*) dan hubungan manusia dengan lingkungan (*Palemahan*).<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> *Ibid.*, Siswanto Sunarno, hlm 68-69.

<sup>142</sup> Antonius Atosokhi Gea & Antonina Panca Yuni Wulandari "Relasi dengan Dunia" Jakarta, Elex Media Komputindo, 2005, hlm. 58-59.

<sup>143</sup> A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara, 2010, hlm 165.

### e. Prinsip-Prinsip Etika Lingkungan Hidup

Unsur pokok dalam prinsip etika lingkungan hidup ada dua, yang pertama komunitas moral tidak hanya dibatasi pada komunitas sosial, melainkan mencakup komunitas ekologis seluruhnya. Kedua, hakikat manusia bukan hanya sebagai makhluk sosial, melainkan juga makhluk ekologis. Prinsip-prinsip ini dimaksudkan sebagai pedoman untuk melakukan perubahan kebijakan sosial, politik dan ekonomi untuk lebih berpihak pada lingkungan hidup dan dapat mengatasi permasalahan yang terjadi pada lingkungan sekarang ini. Semua teori lingkungan hidup mengakui bahwa alam semesta perlu dihormati, bisa dilihat pada teori antroposentrisme menghormati alam karena kepentingan manusia bergantung pada kelestarian dan integritas alam, sedangkan pada teori biosentrisme dan ekosentrisme beranggapan bahwa manusia mempunyai kewajiban moral untuk menghargai alam semesta dengan segala isinya karena manusia adalah bagian dari alam dan karena alam mempunyai nilai pada dirinya sendiri.<sup>144</sup>

Secara khusus, sebagai pelaku moral, manusia mempunyai kewajiban moral untuk menghormati kehidupan, baik pada manusia maupun pada makhluk lain dalam komunitas ekologis seluruhnya. Menurut teori DE dalam buku A. Sonny Keraf, manusia dituntut untuk menghargai dan menghormati benda-benda nohayati karena semua benda di alam semesta mempunyai hak untuk dihormati, bukan hanya karena kehidupan manusia tergantung pada alam, tetapi karena kenyataan ontologis bahwa manusia adalah bagian integral alam dan sebagai anggota komunitas ekologis. Sikap hormat terhadap alam lahir dari relasi kontekstual manusia dengan alam dalam komunitas ekologis.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup>.Antonius Atosokhi Gea&Antonina Panca Yuni Wulandari , *op cit* ,hlm.167 .

<sup>145</sup>A.Sonny Keraf,*op.cit*, hlm.167-168.

Manusia berkewajiban menghargai hak semua makhluk hidup untuk berada, hidup, tumbuh, dan berkembang secara alamiah. Sebagai perwujudan nyata, manusia perlu memelihara, merawat, menjaga, melindungi, dan melestarikan alam semesta beserta seluruh isinya. Manusia tidak boleh merusak dan menghancurkan alam beserta seluruh isinya tanpa alasan yang benar.<sup>146</sup> Alam dan seluruh isinya juga berhak untuk dicintai, disayangi, dan mendapat kepedulian dari manusia. Kasih sayang dan kepedulian muncul dari kenyataan bahwa semua makhluk hidup mempunyai hak untuk dilindungi, dipelihara, tidak disakiti, dan dirawat.<sup>147</sup>

Terkait dengan prinsip hormat kepada alam merupakan tanggung jawab moral terhadap alam. Setiap bagian dan berada di alam semesta ini diciptakan oleh Tuhan dengan tujuannya masing-masing terlepas dari kepentingan manusia atau tidak. Oleh sebab itu, manusia sebagai bagian dari alam semesta bertanggung jawab pula untuk menjaga alam. Tanggung jawab ini bukan saja bersifat individual melainkan kolektif. Tanggung jawab moral menuntut manusia untuk mengambil prakarsa, usaha, kebijakan, dan tindakan bersama secara nyata untuk menjaga alam semesta dengan segala isinya. Hal ini berarti, kelestarian dan kerusakan alam merupakan tanggung jawab bersama seluruh umat manusia. Tanggung jawab ini juga terwujud dalam bentuk mengingatkan, melarang dan menghukum yang merusak dan membahayakan alam.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> *Ibid.*, A. Sonny Keraf, Hlm. 169.

<sup>147</sup> *Ibid.* A. Sonny Keraf, hlm. 172-173.

<sup>148</sup> *Ibid.*, A. Sonny Keraf, hlm. 169.

## 2. Teori Sistem Hukum

Kata “sistem” berasal dari kata ”*systema*” yang diadopsi dari bahasa Yunani yang diartikan “sebagai keseluruhan yang terdiri dari bermacam-macam bagian”.<sup>149</sup> Kehidupan akan menjadi tertata dan kepastian dalam masyarakat akan tercipta dengan adanya sistem hukum.<sup>150</sup> Sistem atau *systema* dalam *The New Webster International Dictionary* tahun 1980 diartikan sesuatu yang terorganisasi, suatu keseluruhan dan kompleks, tidak perlu dipertentangkan perbedaan antara sistem dan sub sistem, sebab sub sistem adalah bagian dari sistem itu sendiri. Sistem mengandung arti terhimpunnya bagian atau komponen yang saling berhubungan secara beraturan dan merupakan suatu keseluruhan.<sup>151</sup> Sistem itu sendiri dalam D. Keuning telah dikompilasi dalam berbagai pendapat antara lain: Ludwig Von Bertalanffy mengatakan sistem yang kompleks dari interaksi elemen-elemen (*system are complexes of element standing in interaction*). A.D. Hall dan R.E. Fagen mengatakan sistem adalah sekumpulan objek dan atribut yang berkerja secara bersama-sama (*a system is a set of objects together with relationship between the objects and between the attributes*). Kennet Bertien mengatakan sistem adalah seperangkat komponen yang berinteraksi satu sama lain, (*a system is a set of component, interacting with each other*). Richard A. Jhonson, Fremont E. Kast, dan James E. Resonweig mengatakan sistem memiliki komponen- komponen yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu sesuai dengan rencana.<sup>152</sup>

Sistem menurut R. Subekti adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama

---

<sup>149</sup> Ade Maman Suherman, Pengantar Perbandingan Sistem Hukum, Rajawali Press, Jakarta, 2004, hlm. 44.

<sup>150</sup> Salim, H.S, Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum, Rajawali Press, Jakarta, , 2012, hlm. 71.

<sup>151</sup> Martiman Prodjohamidjojo, Memahami dasar-dasar hukum pidana Indonesia jilid 1, Pradnya Paramita, Jakarta, 2012, hlm. 77.

<sup>152</sup> Ade Maman Suherman, *op. cit.*, hlm. 4-5.

lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai suatu tujuan.<sup>153</sup> Sedangkan Sistem menurut Sudikno Mertokusumo adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan.<sup>154</sup> Sistem menggambarkan berbagai elemen atau komponen pembentuk sistem dalam satu kesatuan yang saling berinteraksi antara satu sama lain dalam mencapai tujuan. J.H. Merryman, mengatakan, “*Legal system is an operating set of legal institutions, procedures, and rules*”,<sup>155</sup> Artinya, dalam teori ini sistem hukum merupakan satu perangkat operasional yang meliputi institusi, prosedur, dan aturan hukum. Sistem yang dimaksud di sini adalah sistem hukum, bahwa di dalam dunia hukum pun menganut sistem, hukum tanpa ada sistem, maka penegakan hukum mustahil dapat dilaksanakan, karena itu semua elemen-elemen dalam hukum harus saling bekerja sama dalam satu kesatuan untuk mencapai tujuan hukum.<sup>156</sup>

Teori sistem hukum pertama kali dikembangkan di Jerman oleh Niklas Luhman, dan di Belanda dikembangkan oleh M.C. Burken. Niklas Luhman dalam teori sistem yang dikemukakannya dengan konsep *autopoietic* merujuk pada perbedaan (*diversitas*) fungsi dari komponen-komponen di dalam sistem. Niklas Luhman mengatakan elemen-elemen dasar yang menyusun sistem itu sendiri kemudian diorganisasikan batasan-batasannya sendiri termasuk struktur internalnya. Lawrence M. Friedman yang dengan teori sistem hukum, dikenal luas adanya tiga komponen: substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Pada pokoknya hukum sebagai sebuah sistem dapat bekerja hanya jika ketiga komponen tersebut bergerak simultan untuk membentuk sebuah

---

<sup>153</sup> R. Subekti dalam Ridwan Syahrani, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 169.

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> Ade Maman Suherman, *Loc. Cit.*, hlm. 89.

<sup>156</sup> Widjaja, “*Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*”, Yogyakarta, Raja Grafindo, 2005 Persada, hlm. 54.



keterpaduan. Tiga (3) sistem hukum (*legal system*) adalah satu kesatuan hukum yang terdiri dari tiga unsur yakni struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum. Secara sederhana, struktur hukum berkaitan dengan lembaga-lembaga atau institusi-institusi pelaksana hukum atau dapat dikatakan sebagai aparat penegakan hukum. Unsur ketiga dalam sistem hukum adalah Kultur hukum yakni kebiasaan atau budaya masyarakat yang menyertai dalam penegakan hukum. Kultur hukum tersebut berada pada masyarakat maupun pada aparat penegak hukum.<sup>157</sup>

Pada prinsipnya, kultur hukum suatu bangsa sebanding dengan kemajuan yang dicapai oleh bangsa bersangkutan karena hukum suatu bangsa sesungguhnya merupakan pencerminan kehidupan sosial bangsa yang bersangkutan. Friedman mengibaratkan sistem hukum itu seperti pabrik, dimana “struktur hukum” adalah mesin, “substansi hukum” adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu dan “kultur hukum” adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Dalam sebuah sistem hukum, aspek penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan pusat “aktifitas” dalam kehidupan berhukum.<sup>158</sup>

Penegakan Hukum dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui prosedur *arbitrase* dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (*alternative disputes or conflicts resolution*).<sup>159</sup> sedang dalam arti sempit, penegakan hukum itu menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau

---

<sup>157</sup> R. Subekti dalam Ridwan Syahrani, 1999, *Op.cit.hlm*,89.

<sup>158</sup> Prodjodikoro, Wirjono. “*Bunga Rampai Hukum, Karangan Tersebar*”, Jakarta: Ichtiar Baru.1974, hlm.67.

<sup>159</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap tindakan Pemerintah*, PT. Alumni, Bandung, 2004. hlm. 242.

penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya yang lebih sempit lagi melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran aparat kepolisian, kejaksaan, advokat atau pengacara, dan badan-badan peradilan. Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum<sup>160</sup> meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan:

*“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada. Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Friedman, W.. *Legal Theory* (judul original) terjemahan judul: Teori & Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problematika Keadilan, Cetakan Pertama, Penerbit Rajawali Press, Jakarta, 1991 hlm 167.

<sup>161</sup> Harkristuti Harkrisnowo, “Reformasi Hukum: Menuju Upaya Sinergistik Untuk Mencapai Supremasi Hukum yang Berkeadilan”, Artikel pada Jurnal Keadilan Vol. 3, Nomor 6 Tahun 2003/2004.

Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.<sup>162</sup> Substansi hukum menurut Friedman adalah<sup>163</sup>: “*Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books*”. Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat: “

*The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people's attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the eliminate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused*”.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum.<sup>164</sup>

Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin

<sup>162</sup> Achmad Ali Menguak Teori Hukum (*Legal Theory*) dan Teori Peradilan (*Judicial prudence*) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (*Legisprudence*), Kencana, Jakarta, , 2009, hlm. 204.

<sup>163</sup> Lawrence M. Friedman, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (Judul Asli : *Legal System Social Science Perspective*). Nusamedia, Cet. II, Bandung, 2011, hlm. 109.

<sup>164</sup> Mardikanto, T., dan Soebiato, P. Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta. . 2015, hlm. 95.

tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka 42 bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.<sup>165</sup> Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya<sup>166</sup>

Selain itu Lon L. Fuller juga berpendapat bahwa untuk mengenal hukum sebagai sistem maka harus dicermati apakah ia memenuhi delapan (8) azas atau *principles of legality* berikut ini:<sup>167</sup>

1. Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya ia tidak boleh mengadnug sekadar keputusan-keputusan yang bersifat ad hac.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Peraturan tidak boleh berlaku surut.
4. Peraaturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bias dimengerti.
5. Suatu system tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Peraturan tidak boleh sering dirubah-rubah.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Bertolak dari rangkaian pembahasan tersebut dapat disimpulkan, bahwa pada dasarnya hukum mempunyai banyak fungsi dalam usahanya mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, dalam perumusannya sebagai hukum positif harus dipahami suatu sistem norma. Pemahaman ini

---

<sup>165</sup> Munir Fuady, Teori - Teori Dalam Sosiologi Hukum, Jakarta : Kencana , 2011,hlm.40.

<sup>166</sup> Acmad Ali, *op.cit.*hlm.20.

<sup>167</sup> Lon L.Fuller, *The Morality of law, Edisi revisi*, New Haven&London:Yale University Press, 1971, hlm38-39, Lihat juga dalam Esmi Warassih,2005,hlm31.

penting artinya untuk menghindari terjadinya kontradiksi atau pertentangan antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih rendah kedudukannya.<sup>168</sup>

Pemahaman ini semakin penting artinya, apabila kita tetap berkeinginan agar keberadaan (*eksistensi*) hukum sebagai suatu system norma mempunyai daya guna dalam menjalankan tugasnya di masyarakat.<sup>169</sup> Dalam setiap usaha untuk meralisasikan tujuan pembangunan, maka sistem hukum itu dapat memainkan peranan sebagai pendukung dan penunjangnya. Suatu sistem hukum yang tidak efektif tentunya akan menghambat terealisasikannya tujuan yang ingin dicapai. Sistem hukum dapat dikatakan efektif bila perilaku-perilaku manusia di dalam masyarakat sesuai dengan apa yang telah ditentukan di dalam aturan-aturan hukum yang berlaku. Hubungan dengan efektifitas hukum ini, persyaratan yang diajukan oleh Fuller di dalam penjelasan hukum sebagai suatu sistem norma kiranya perlu diperhatikan. Untuk mengukur berlakunya suatu sistem hukum maka terdapat asas yang dinamakan *Principles of Legality* sebagai berikut:

- a. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*;
- b. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan;
- c. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang;
- d. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
- e. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;

---

<sup>168</sup> Paisol Burlian, "Sistem Hukum di Indonesia Fakultas Dakwah & Komunikasi UIN Raden Fatah, Palembang, 2015, hlm. 84.

<sup>169</sup> Azhar, Buku Sistem Hukum Indonesia, Sentra HKI Universitas Sriwijaya, 2019, hlm 87.



- f. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
- g. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi;
- h. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari<sup>170</sup>.

### 3. Teori Negara Kesejahteraan

Negara modern adalah personifikasi dari tata hukum,<sup>171</sup> artinya, negara dalam segala aktivitasnya senantiasa didasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini lazim disebut sebagai negara hukum. Perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil ini dikenal juga dalam istilah *welfarestate* atau negara kesejahteraan. Menurut Jimly Asshiddiqie Ide negara Kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari faham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang kapital-Liberalis.

Perspektif hukum, menurut Wilhelm Linstedt berpendapat:

*Law is nothing but very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of individuals and social groups and the cooperation for other ends than mere existence and propagation.*<sup>172</sup>

Pemahaman ini, Wilhelm Linstedt nampak menggambarkan bahwa untuk mencapai *social welfare*, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu

<sup>170</sup>*Ibid*, Fuller dalam Esmi Warassih, 2005, hlm. 24.

<sup>171</sup>Negara Modern sebagai personifikasi dari tata hukum merupakan bentuk penyederhanaan atau generalisasi yang dilakukan Hans Kelsen berdasarkan perspektif teori hukum murni, dimana negara hanya dipandang sebagai fenomena hukum, sebagai badan hukum, yakni korporasi. lihat dalam Hans Kelsen, 2010 "Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu hukum normative sebagai ilmu hukum Deskriptif-empirik, Alih Bahasa oleh: Soemardi, Cet. III, Bee, Media Indonesia, Bandung, hlm.225

<sup>172</sup>Soetikno, Filsafat Hukum, Pradnya Paramita, Jakarta, 2010, hlm.88.

untuk mencapai tujuan mereka. Pendapat Lunstedt mengenai *social welfare* ini hampir sama dengan pendapat Roscou Pound,<sup>173</sup> ‘namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak.

Melihat pandangan mengenai *social welfare* tersebut , dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.<sup>174</sup>

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas” *The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state*’.<sup>175</sup> Selanjutnya C. A. Kulp dan John W, resiko-resiko tersebut dikategorikan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.<sup>176</sup>

Negara kesejahteraan, menurut Sentanoe kertonegoro, kedua kelompok resiko tersebut harus mendapatkan perhatian untuk diatasi. Alasannya adalah karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis,

---

<sup>173</sup>*Ibid*, hlm.9-10.

<sup>174</sup>*Ibid*, hlm.9-10.

<sup>175</sup>Gianfranco Poggi, *The Development of the modern state, sociological introduction, (california; standford University Press, 1992,hlm 126.*

<sup>176</sup>Sentanoe Kertanegoro, *Jaminan sosial dan pelaksanaannya di Indonesia*,”cet.III, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2009, hlm.7.

sedangkan resiko khusus yaitu resiko yang sifatnya lebih kepada makro individual, sehingga dampaknya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.<sup>177</sup>

Pada hakekatnya negara kesejahteraan dapat digambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Alasan tersebut dapat digambarkan sebagai motor penggerak sekaligus tujuan bagi manusia untuk senantiasa mengupayakan berbagai cara demi mencapai kesejahteraan dalam kehidupannya. Sehingga ketika keinginan tersebut telah dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut. Konteks ini, negara ada dalam tahapan sebagai negara kesejahteraan.<sup>178</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut faham negara kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para Perintis Kemerdekaan dan para Pendiri Negara kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah Negara Kesejahteraan (*walvaarstaat*) bukan Negara Penjaga Malam (*nachtwachterstaat*). Terkait pilihan konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah Negara Pengurus<sup>179</sup>. Prinsip *welfare state* dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi.<sup>180</sup>

Kesejahteraan masuk dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menurut Jimly Asshidiqie” Konstitusi Indonesia dapat

---

<sup>177</sup> *Ibid.* Hlm.7.

<sup>178</sup> I D.G Palguna,” *Welfare State & globalisasi*, RajaGrafindo Persada, Jogjakarta,2021 hlm 67.

<sup>179</sup> Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945;Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, Sekretariat Negara RI,Jakarta, 1959, hlm.299.

<sup>180</sup> Aini, Naya Amin,2016 “Politik Hukum dan HAM (Kajian Hukum Terhadap Kewajiban Pemenuhan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia)”, Jurnal Panorama Hukum, Vol.1, No.2.

disebut konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana jga terlihat dalam konstitusi Negara Rusia, Bulgaria, Cekoslowakia, Albania, Italia, Iran, Suriah dan Hongaria<sup>181</sup>. Selanjutnya menurut Jimly,” sejauh menyangkut corak muatan yang dalam Undang-Undang Dasar 1945, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada Negara-negara sosialis.<sup>182</sup>

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945, kesejahteraan sosial menjadi judul khusus Bab XIV yang didalamnya memuat pasal 33 tentang sistem perekonomian dan pasal 34 tentang kepedulian negara terhadap kelompok lemah (fakir miskin, dan anak telantar) serta sistem jaminan sosial. Ini berarti, kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan *flatform* sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Sehingga, sejatinya Indonesia adalah negara yang menganut faham” Negara Kesejahteraan”(*welfare state*) dengan model “Negara Kesejahteraan Partisipatif” (*participatory welfare state*) yang dalam literatur pekerjaan sosial ini menekankan bahwa negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*social security*) meskipun dalam operasionalisasinya tetap melibatkan masyarakat.<sup>183</sup> Menurut Mubyarto, kedua pasal tersebut merupakan suatu hubungan kausalitas yang mendasar menjadi dasar disahkannya Undang-Undang Dasar 1945 oleh para pendiri negara, karena baik buruknya Perekonomian Nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya Kesejahteraan sosial.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup>*Ibid*, hlm.135.

<sup>182</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar demokrasi*,Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm.124.

<sup>183</sup>Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Kesejahteraan Sosial, Depertemen Sosial, Teks 9 Januari 2008, hlm34 dapat di unduh, 6 juni 2019.

<sup>184</sup>*Ibid*.

#### 4. Teori Perundang-undangan.

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.<sup>185</sup> Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat *inferior*. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan. Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen:

*“The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity”<sup>186</sup>.*

Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (*abstrak*), contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya;

---

<sup>185</sup> Asshiddiqie, Jimly, dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm.110.

<sup>186</sup> Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009, hlm.124.



dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>187</sup>

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiaky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:<sup>188</sup>. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*); Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*).<sup>189</sup>

*Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.<sup>190</sup>

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental

---

<sup>187</sup>Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 1998, hlm. 25.

<sup>189</sup> Offe, Claus, 2009 "Some Contradiction of the Modern Welfare State", dalam Christopher Pierson dan Francis G. Castels, *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge. hlm. 106.

<sup>190</sup> *Ibid.*

negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.<sup>191</sup>

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, definisi Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum. Peraturan Perundang-undangan dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan berikut ini penjelasan mengenai jenis dan hierarki (jenjang) Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, maka jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sesuai urutan dari yang tertinggi adalah:<sup>192</sup>

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ( UUD 1945)
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ( Tap MPR)
3. Undang-undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ( Perppu)
4. Peraturan Pemerintah ( PP)
5. Peraturan Presiden ( Perpres)
6. Peraturan Daerah ( Perda) Provinsi
7. Peraturan Kabupaten atau Kota

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Berikut ini penjelasan masing-masing Peraturan Perundang-undangan tersebut:<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> *Ibid.*

<sup>192</sup> Soehino, Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1981, hal 1.

<sup>193</sup> Solly Lubis, Landasan dan Teknik Perundang-undangan, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1989, hal. 1-2.

## **1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)**

UUD 1945 adalah hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.

UUD 1945 merupakan peraturan tertinggi dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan nasional.

## **2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)**

Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang ditetapkan dalam sidang MPR meliputi Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR yang masih berlaku. Sebagaimana dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan MPR 1960 sampai 2002 pada 7 Agustus 2003. Berdasarkan sifatnya, putusan MPR terdiri dari dua macam yaitu Ketetapan dan Keputusan. Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang mengikat baik ke dalam atau keluar majelis. Keputusan adalah putusan MPR yang mengikat ke dalam majelis saja.

## **3. UU atau Perppu**

UU adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden. Perppu adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Mekanisme UU atau Perppu adalah sebagai berikut: Perpu diajukan ke DPR dalam persidangan berikut:

- a. DPR dapat menerima atau menolak Perppu tanpa melakukan perubahan.
- b. Bila disetujui oleh DPR, Perppu ditetapkan menjadi UU.
- c. Bila ditolak oleh DPR, Perppu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> *Ibid.*

#### **4. Peraturan Pemerintah (PP)**

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Peraturan Pemerintah berfungsi untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

#### **5. Peraturan Presiden (Perpres)**

Perpres adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

#### **6. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi**

Perda Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdaskus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

#### **7. Perda Kabupaten atau Kota**

Perda Kabupaten atau Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten atau Kota dengan persetujuan bersama Bupati atau Walikota. Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten atau Kota di Provinsi Aceh.<sup>195</sup>

Makna tata urutan Peraturan Perundang-undangan, Penjelasan Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah oleh

---

<sup>195</sup> Amiroeddin Syarief, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknis Membuatnya*, Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1987, hal 4-5.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan. Penjenjangan didasarkan asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas tersebut sesuai dengan *Stufen Theory* atau Teori Tangga dari ahli hukum Hans Kelsen dalam *General Theory of Law and State* (1945).<sup>196</sup>

Peraturan Perundang-undangan lain selain jenis dan hierarki tersebut, masih ada jenis Peraturan Perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya. Peraturan Perundang-undangan lain ini juga mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR:

1. DPR
2. DPD
3. Mahkamah Agung (MA)
4. Mahkamah Konstitusi (MK)
5. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
6. Komisi Yudisial
7. Bank Indonesia (BI)
8. Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU
9. DPRD Provinsi
10. Gubernur
11. DPRD Kabupaten atau Kota
12. Bupati atau Walikota
13. Kepala Desa atau yang setingkat

---

<sup>196</sup> A. S. Natabaya, "Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hlm.67.



Pasal 7 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Harmonisasi hukum, dapat diartikan upaya atau proses yang hendak mengatasi batas-batas perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum.<sup>197</sup> Harmonisasi hukum menempatkan hukum sebagai obyek dalam langkah penyelarasan tersebut.

Seperti dalam Pengelolaan sumber daya alam dalam perspektif hukum sumber alam adalah kaidah keseimbangan yang dirumuskan melalui rumusan keseimbangan (bisa dilihat dibawah ini).

**Gambar 3 Rumus Kaidah Keseimbangan Pengelolaan Sumber Daya Alam<sup>198</sup>**

$$SDT = SDM + SDA + SDE + SDS + SDB..... nSD$$

*Sumber Abrar Saleng 2013.hlm.10*

Keterangan:

SDT	= Sumber daya Total Tataanaa
SDS	= Sumber daya Sosial
SDM	= Sumber daya Manusia
SDB	= Sumber daya Budaya
SDA	= Sumber daya Alam
SDE	= Sumber daya Ekonomi
nSD	= Sumber daya Lainnya

Berdasarkan rumusan kaidah keseimbangan, maka dalam konsep kaidah keseimbangan selalu mengedepankan keseimbangan tatanan (wilayah),

<sup>197</sup>Kusnu Goesniadhie.S”*Harmonisasi Hukum(Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik)*,Malang, Nasa media, 2010(Cet. I),hlm.8.

<sup>198</sup>Abrar Saleng., *Kapita Selekt Hukum Sumber Daya Alam*, Membumi Publishing,Makasar, 2013.hlm.10.

sumber daya tertentu bisa berkurang akan tetapi sumber daya lainnya harus bertambah guna menjaga keseimbangan kualitas tatanan. Kaidah ini tidak pernah menolak pengurangan sumber daya asalkan saja keseimbangan tatanan tetap tercipta. Misalnya eksploitasi sumber daya alam (SDA) suatu wilayah harus mampu meningkatkan sumber daya manusia (SDM), sumber daya sosial (SDS), sumber daya ekonomi (SDE) dan sumber daya lainnya (nSD) sehingga sumber daya total tatanan tetap terjaga keseimbangannya.<sup>199</sup> (SDT)

Kaidah keseimbangan ini, didasari oleh pemahaman bahwa sumber daya alam bukanlah sumber pendapatan belaka melainkan modal utama. Oleh karena itu dalam pengelolaannya dibutuhkan kehati-hatian serta kecermatan dan diarahkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dengan memperhatikan secara proporsional kelestarian fungsi lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat umum.<sup>200</sup>

Harmonisasi sistem hukum nasional meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum dalam kerangka sistem hukum nasional (*legal syetem harmonization*) yang mencakup.<sup>201</sup>

“Komponen materi hukum (*legal substance*) atau tata hukum yang terdiri atas tatanan hukum eksternal yaitu peraturan perundangan-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprindensi, serta tatanan hukum internal yaitu asas hukum yang melandasinya.<sup>202</sup>

Penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah banyak secara bersamaan dalam waktu yang sama dan dalam ruang yang sama, sudah tentu membawa konsekuensi terjadinya disharmoni hukum, misalnya terjadinya tumpah-tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Penerapan berbagai

---

<sup>199</sup>*Ibid.*

<sup>200</sup>Goesniadhie Kusnu, S. 'Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan, *Lex Specialis Suatu masalah*, Surabaya': JPBooks, 2006, hlm.57.

<sup>201</sup>Abrar Saleng, *op.cit.* hlm.27.

<sup>202</sup>Rothstein, Bo, *Just Institution Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1998, hlm.110

macam peraturan perundang-undangan secara bersama-sama tanpa upaya-upaya harmonisasi hukum atau penyelarasan dan penyerasian sudah tentu akan menimbulkan benturan kepentingan antar lembaga. Masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi, di mana ketiganya sering dirumuskan dalam bentuk kebijakan-kebijakan.<sup>203</sup>

Kebijakan terdiri atas dua macam, yaitu kebijakan yang bersifat tetap atau *regulatory policies* yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatnya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap, yaitu yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan. Harmonisasi hukum dapat diawali dengan melakukan penyelarasan dan penyerasian tujuan, strategi dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumen yang rasional dengan tetap memperhatikan sistem hukum dan asas hukum yang berlaku.<sup>204</sup>

Disharmonisasi hukum yang telah terjadi memerlukan harmonisasi sistem hukum untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, dan disharmonisasi hukum yang belum terjadi harus dicegah melalui upaya-upaya penyelarasan, penyerasian dan penyesuaian sebagai kegiatan disharmonisasi hukum. Potensi terjadinya disharmonisasi hukum tercermin oleh adanya faktor-faktor, sebagai berikut;<sup>205</sup>

- 1) Jumlah peraturan perundang-undangan yang banyak yang berlaku dalam tata pemerintahan
- 2) Perbedaan kepentingan dan perbedaan penafsiran;

---

<sup>203</sup>Goesniadhie.Kusnu.S”*Harmonisasi Sistem Hukum (Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik)*, Malang, Nada Media (cet. I), 2010,hlm.10.

<sup>204</sup>Badruzaman, Mariam Darus, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*,’Alummi, Bandung, 1997.hlm56 .

<sup>205</sup>Goesniadhie. Kusnu.S ,*Op cit*, hlm 11

- 3) Kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang tata pemerintahan yang baik;
- 4) Kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang pengaturan, adminitrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan, dan penegakan hukum;
- 5) Hambatam hukum yang dihadapi dalam penerapan perundang-undangan, yaitu yang berupa tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.

Harmonisasi hukum memiliki fungsi pencegahan dan fungsi penanggulangan terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi hukum untuk mencegah terjadinya disharmoni hukum dilakukan melalui penemuan hukum, (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional.<sup>206</sup>

## 5. Teori Otonomi Daerah.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, Yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>207</sup>

---

<sup>206</sup>Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum (buku I)*, Genta Pubhisling, Yogyakarta, 2013, hlm.120.

<sup>207</sup>M.Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Buku Kesatu*, edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal&Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI Jakarta,2006, hlm.161

Berdasarkan teori tentang otonomi daerah tersebut dapat disimpulkan bahwa otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri. Menurut Bagir Manan<sup>208</sup> mengatakan bahwa, otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan, bukan hanya tatanan Negara administrasi Negara. Sebagaimana Tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar Negara dan susunan organisasi bernegara. Paling tidak ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan dalam perumahan Indonesia merdeka yaitu demokrasi dan penyelenggaraan Negara berdasarkan Hukum Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah mengamanatkan bahwa tujuan otonomi adalah untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Otonomi dilakukan juga dengan harapan agar daerah memiliki daya saing dan keunggulan lokal. Semua itu mestinya bisa dicapai karena berbagai perubahan untuk mewujudkan misi tersebut.

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila.<sup>209</sup> Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila

---

<sup>208</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar otonomi Daerah*, PSHFHUII, Yogyakarta, 2003, hlm 23.

<sup>209</sup> M.Laica Marzuki *Op.cit.* ,hlm.37.



sistem *supervise* dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonomi kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip; semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.<sup>210</sup>

Menurut Ni'matul Huda<sup>211</sup> mengatakan bahwa: desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya sendiri. Desentralisasi merupakan simbol atau tanda adanya kepercayaan pemerintah pusat kepada daerah. Yang akan mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua), kewenangan Pemerintah didesentralisasikan ke daerah, ini mengandung makna, pemerintah pusat tidak lagi mengurus kepentingan rumah tangga daerah-daerah. Kewenangan mengurus, dan mengatur rumah tangga daerah diserahkan kepada masyarakat di daerah. Pemerintah pusat hanya berperan sebagai *supervisor*, pemantau, pengawas dan penilai.

Sangat jelas merupakan sarana untuk mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa yang demokratis. Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>210</sup>*Ibid.*

<sup>211</sup>Ni'matul Huda, 'Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005. Hlm.307

Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara selalu menekankan konsepsi negara tersebut sebagai bentuk keseimbangan antara kebutuhan menerapkan otonomi daerah dan kebutuhan memperkuat persatuan nasional.

Menurut Sabarno<sup>212</sup> mengemukakan dalam upaya menerapkan desentralisasi di Indonesia terdapat empat sifat yang melekat di dalamnya yaitu:

- 1) Pembentukan dan penghapusan suatu daerah baik provinsi, kabupaten/kota yang bersifat otonom pada dasarnya merupakan prakarsa pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan setelah mendengarkan aspirasi dan kebutuhan di daerah itu sendiri.
- 2) Pengambilan kebijakan desentralisasi berada di tangan pemerintah pusat sedangkan pelaksanaan otonomi daerah dilakukan pemerintah daerah.
- 3) Pelaksanaan hubungan antara pemerintah daerah otonomi dan pemerintah pusat bersifat bergantung.
- 4) Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diwujudkan dengan pembagian yang proporsional dalam pengelolaan dan penerima hasil sumber daya di daerah melalui suatu peraturan perundang-undangan tingkat nasional.<sup>213</sup>

Berdasarkan uraian di atas bahwa pelaksanaan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah di daerah masih bergantung dan tidak bisa dilepaskan seutuhnya begitu saja. Masalah pembagian keuangan juga masih harus diketahui dan diawasi pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah

---

<sup>212</sup>Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.4.

<sup>213</sup> Kartasasmita, G.” *Pembangunan Untuk Rakyat-Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: PT. Pustaka CIDESINDO,1996, hlm.156.

daerah sangat luas untuk meningkatkan perekonomian masyarakat yang harus di kontrol oleh pemerintah pusat karena seperti di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua), dikatakan bahwa pemerintah daerah berhak membuat peraturan daerah yang tujuannya mengacu untuk kepentingan dan kesejahteraan di daerah tersebut.

Menurut Rowland B.F. Pasaribu<sup>214</sup>, dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan:

- a) Satu-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.
- b) Satu-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan lebih efektif dan efisien.
- c) Satu-satuan desentralisasi lebih inovatif.
- d) Satu-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Diterapkannya desentralisasi, diharapkan pembangunan sumber daya alam dan sumber daya manusia di daerah mampu mempercepat pertumbuhan kehidupan ekonomi masyarakat yang ada di daerah. Adanya pemerintah sebagai struktur organisasi yang menjalankan roda pemerintahan di Indonesia mampu menjalankan sesuai dengan fungsinya yaitu sebagai pelayan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan yang ada di daerah khususnya, Indonesia umumnya. Oknum-oknum yang terdiri dari perangkat pemerintahan tersebut diharapkan mampu bekerja dengan baik sehingga terciptalah pemerintahan yang berkeadilan sosial.

---

<sup>214</sup>Rowland.B.F. Pasaribu, ' *Struktur Politik Sistem Pemerintahan dan Demokrasi*, Makalah, diunduh 14 Juli 2019

Muslimin (dalam Ni'matul Huda)<sup>215</sup> mengartikan bahwa dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.

Pemberian wewenang tersebut sangat mempermudah urusan pemerintah pusat, karena adanya perpanjangan tangan pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi di seluruh Indonesia berarti telah diberlakukannya asas dekonsentrasi yang merupakan pelaksanaan dari Otonomi Daerah.

Menurut Muslimin (dalam Ni'matul Huda)<sup>216</sup> Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu:

- (1) Dari segi wewenang asas ini memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah.
- (2) Dari pembentukan pemerintah, berarti membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintah pusat yang ada di daerah.
- (3) Dari segi pembagian wilayah, asas ini membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintah lokal administratif.

Berdasarkan pendapat di atas jelas sudah bahwa apa yang diamanahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (Perubahan kedua) dapat mempermudah dan menjalankannya bagi masyarakat yang ada di daerah masing-masing. Joeniarto<sup>217</sup> (dalam Ni'matul Huda) mengatakan bahwa: tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat

---

<sup>215</sup>Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan problematika*, Cetakan kedua, UII Pres, Yogyakarta, 2005, hlm.10.

<sup>216</sup>Rowland.B.F. Pasaribu *Op.cit*, 2018 hlm.11.

<sup>217</sup>Khuzafah Dimiyati. *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Yogyakarta: Genta Publising, 2010, hlm.95.

atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya.

Otonomi daerah merupakan salah satu perwujudan demokratisasi di bidang pemerintahan. Dari sudut pandang demokrasi prinsip otonomi daerah adalah meletakkan kekuasaan di tangan rakyat bukan ditangan penguasa, dihargainya perbedaan pendapat serta adanya perasaan aman untuk memasuki suatu serikat atau perkumpulan yang sesuai dengan hati nurani tiap-tiap individu. Sehubungan dengan prinsip tersebut otonomi daerah membutuhkan birokrasi publik yang mampu mengakomodir tuntutan, persoalan dan kebutuhan yang amat kompleks pada masyarakat. Tuntutan untuk mewujudkan pemerintahan yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, tuntutan masyarakat akan adanya pelayanan yang adil atau tidak diskriminatif serta memuaskan masyarakat. Kebijakan-kebijakan publik dalam otonomi daerah dituntut untuk lebih transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas.<sup>218</sup>

Secara etimologi, istilah pemerintah asal katanya perintah, berarti menyuruh melakukan sesuatu. Rasyid<sup>219</sup> menyatakan bahwa: tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintah pada hakekatnya tidaklah untuk melayani dirinya sendiri, melainkan untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi menapai kemajuan bersama.

Berhasilnya suatu negara di dunia maupun di daerah merupakan telah terciptanya suatu pemerintahan yang bisa menjalankan dan melaksanakan pelayanan publik demi kepentingan rakyatnya, bukan untuk kepentingan pribadi maupun kelompoknya, bila dilihat faktanya di Indonesia bahwa apa

---

<sup>218</sup> Fred Iswara. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Bina Cipta, 2018..hlm.47.

<sup>219</sup> Rasyid, *Sistem Politik*, Bandung: Penerbit Alumni, 2000, hlm.13



yang dikemukakan pendapat Rasyid di atas sangat bertolak belakang. Bahwa pemerintah yang dilayani, dan pemerintah lebih mementingkan kelompok dan pribadinya, bukan semata-mata untuk kepentingan rakyat.

Menurut Rasydi<sup>220</sup> secara umum, tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup tujuh bidang pelayanan:

- 1) Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serang dari luar.
- 2) Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokan-gontokan di antara masyarakat.
- 3) Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
- 4) Menjamin pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah contohnya pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan, dan lain-lain.
- 5) Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan social; membantu orang miskin, melihara orang cacat, jempo, dan anak-anak terlantar, menempung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif.
- 6) Mengapakan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, menciptakan lapangan pekerjaan, seperti kebijakan lain yang menjamin ketahanan ekonomi bangsa.
- 7) Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan.

---

<sup>220</sup>Ni'matul Huda, 2005, *Op.cit*, hlm.14

Tujuh bidang di atas menggambarkan adanya jangkauan tugas yang luas dan kompleks, dengan tanggung jawab yang sangat berat, terpikul di atas pundak setiap pemerintahan. Untuk mengemban semua itu selain dari pemerintah dibutuhkan dukungan dan partisipasi masyarakat, karena dengan adanya saling kerjasama beban tersebut akan menjadi ringan.<sup>221</sup>

Diterapkannya Otonomi Daerah memungkinkan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat akan lebih cepat tercapai, apabila tidak ada lagi penyelewengan kekuasaan yang diemban oleh pemerintah daerah di Indonesia. Bestari<sup>222</sup> berpendapat bahwa; pemerintahan daerah adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggungjawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.

Jika ditinjau dari segi ketatanegaraan maka masalah pemerintahan daerah, merupakan masalah struktural dari suatu negara, sebagai suatu organisasi kekuasaan. Sebagai organisasi kekuasaan, maka dapat terjadi beberapa kemungkinan terhadap kedudukan kekuasaan tersebut yaitu, *pertama*, kekuasaan itu terhimpun (*gethered*) dan tidak dapat dibagi-bagikan dan *kedua*, kekuasaan tersebut tersebar (*despresed*) dalam arti dibagi-bagikan pada kelompok-kelompok lainnya<sup>223</sup>.

Terkait hal pembagian kekuasaan, maka terdapat dua macam pembagian kekuasaan secara *vertikal* dan *horizontal*. Dimana yang dimaksud dengan pembagian secara horizontal adalah pembagian dengan didasarkan atas sifat tugas yang berbeda jenisnya, sehingga menimbulkan lembaga-

---

<sup>221</sup> Krisna D Darumurti dan Uumbu Rauta. *Otonomi Daerah: perkembangan pemikiran dan pelaksanaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 167.

<sup>222</sup> Bestari, *Otonomi Daerah Sebagai Wujud Demokrasi dan Upaya Mengcegah Disintegrasi Bangsa*, UMM, Malang 2008, hlm. 69.

<sup>223</sup> Jimly Asshiddiqie, Dalam buku, Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Yogyakarta: Toga Press, 2006, hlm. 64.

lembaga negara, sedangkan pembagian secara vertikal adalah pembagian kekuasaan yang melahirkan garis hubungan antara pusat dan cabang-cabangnya. Adapun bentuknya yaitu, *pertama*, pelimpahan sebagai kekuasaan kepada orang-orang dari pusat kekuasaan yang berada pada cabang-cabangnya, untuk menyelenggarakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pusat kekuasaan. *Kedua*, pelimpahan sebagian kekuasaan kepada orang-orang dari cabang-cabangnya.<sup>224</sup>

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem *desentralisasi*. Sehubungan dengan itu penyelenggaraan pemerintah di daerah dilaksanakan melalui tiga asas yaitu, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Berikut ini akan dijelaskan terkait dengan ketiga asas tersebut:

a. Asas Desentralisasi

Berdasarkan ketentuan umum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua), dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Desentralisasi adalah penyerahan Wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.

Dari penjelasan tersebut kemudian dikembangkan bahwa Desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan dibidang tertentu secara vertikal institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/pejabat bawahannya

---

<sup>224</sup>*Ibid*, hlm. 64-65

sehingga yang disertai/dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut<sup>225</sup>.

Asas desentralisasi ini kemudian ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagian hak, dengan objek hak tertentu. Pemilik hak pemerintah adalah di tangan penerima, dan hak pemerintah tersebut diberikan kepada pemerintah daerah dengan objek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, namun masih tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>226</sup>.

Dari beberapa pendapat tentang asas desentralisasi maka dapat dikatakan bahwa asas desentralisasi memiliki beberapa keuntungan, seperti pemusatan dan penumpukan kekuasaan dapat dihindari. Disamping itu desentralisasi juga merupakan perwujudan demokrasi, karena mengikutsertakan rakyat dalam pemilihan. Selanjutnya desentralisasi juga dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan karena hal-hal yang dianggap lebih penting diurus pemerintah diserahkan kepengurusannya kepada pemerintah daerah setempat. Sedangkan hal-hal yang perlu diurus dan lebih tepat diurus pemerintahan pusat, tetap ditangan pemerintahan pusat.<sup>227</sup>

#### b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan prinsip sistem pemerintahan, dimana terjadi pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintah pusat yang ada disuatu wilayah dalam hubungan hirarkis antara atasan dan bawahan, untuk secara bertingkat meyelenggarakan urusan pemerintahan pusat di wilayah itu, menurut

---

<sup>225</sup> Andi Mustari pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Jakarta: Gaya Media, 1999, Hlm.33-34.

<sup>226</sup> Siswanto Sunarno, *Op. Cit.*, Hlm. 7.

<sup>227</sup> Abdul Aziz Hakim, *Op. Cit.*, Hlm. 65.

kebijakan yang telah ditetapkan serta beban biaya dari pemerintah pusat. Alat pemerintah pusat yang ada di wilayah tersebut hanya sebagai penyelenggaraan administratif. Asas dekonsentrasi merupakan manifestasi dari penyelenggara pemerintah negara, yang menggunakan asas desentralisasi secara halus dan dipersempit<sup>228</sup>.

Senada dengan apa yang dijelaskan diatas menurut Andi Mustari Pide' pengertian dokensentasi merupakan pengembangan atau perbaikan dari sentralisasi dalam pemerintahan, tetapi penyelenggaraannya masih tetap dalam rangka sentralisasi. Disebutkan demikian karena dekonsentrasi itu merupakan penyerahan wewenang dari pusat ke pejabat-pejabat di daerah untuk melaksanakan kewenangan tertentu dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan pusat di daerah<sup>229</sup>.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Dari penjelasan tersebut maka dapat dikatakan bahwa asas dekonsentrasi sangat erat kaitannya dengan penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah sesuai arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap berada pada pemerintah pusat<sup>230</sup>.

---

<sup>228</sup>*Ibid.*, hlm. 67-68

<sup>229</sup>Andi Mustari pide .*Op. Cit*, hlm. 30.

<sup>230</sup>Siswanto Sunarno ,*Op. Cit*, hlm. 7-8.



c. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan pada dasarnya, merupakan keikutsertaan daerah atau desa, termasuk masyarakat atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat, atau pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu.

Tugas pembantuan adalah tugas pemerintah daerah, untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan, yang ditugaskan pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasnya, dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan tugas itu kepada yang menugaskannya. Dapat diartikan pula bahwa tugas pembantuan merupakan pelimpahan wewenang perundang-undangan, untuk membuat peraturan daerah, menurut garis kebijaksanaan dari pemerintah pusat<sup>231</sup>.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan tugas pembantuan adalah “penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Asas tugas pembantuan ini, telah tersirat dan tersurat bahwa tugas pembantuan kepada pemerintah desa merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintahan kabupaten/kota. Selanjutnya bahwa pemerintah desa diberikan wewenang untuk menggali potensi yang ada didaerahnya sendiri bersama Badan Pemusyawaratan Desa.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup>Abdul Aziz Hakim, *Op. Cit* hlm. 68-69.

<sup>232</sup>Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, Hlm. 8.

## 6. Teori Kewenangan

Istilah wewenang atau kewenangan sering dijumpai dengan istilah “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda digunakan dalam konsep hukum publik maupun konsep hukum privat, sedangkan dalam praktek di Indonesia, istilah kewenangan atau wewenangan seharusnya digunakan dalam konsep istilah hukum publik.<sup>233</sup>

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin<sup>234</sup> ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegdheid*) hanya mengenai suatu ‘*onderdeel*’ (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)<sup>235</sup>

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum<sup>236</sup>. Sedangkan pengertian wewenang menurut

---

<sup>233</sup> Moh. Mahfud, MD. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: LP3ES1998, hlm.89.

<sup>234</sup> Ateng Syafrudin, “ Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan bertanggungjawab,” *Jurnal Pro Justisia* Edisi IV, Universitas Parahayangan, Bandung, 2000, hlm.22.

<sup>235</sup> *Ibid.*

<sup>236</sup> Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lolutung, Himpunan Makalah Asas-Asas umum Pemerntahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

H.D. Stout adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik<sup>237</sup>. *Literatur* ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa” ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the rule*)<sup>238</sup>.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai’ *blote macht*<sup>239</sup>”, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara<sup>240</sup>. Hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan

---

<sup>237</sup>Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4

<sup>238</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta-1998, hlm.35-36.

<sup>239</sup>Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian* Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Jakarta, 1990, hlm. 30.

<sup>239</sup>Rusadi Kantaprawira, “*Hukum dan Kekuasaan*”, *Makalah*, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, hlm. 37-38

<sup>240</sup>A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta, 1990, hlm. 52.

Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

1. hukum;
2. kewenangan (wewenang);
3. keadilan;
4. kejujuran;
5. kebijaksanaan; dan
6. kebajikan<sup>241</sup>.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya, oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara<sup>242</sup>.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban<sup>243</sup>, maka kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas berseumber dari konstitusi.

---

<sup>241</sup>Rusadi Kantaprawira, "Hukum dan Kekuasaan", Makalah, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, hlm. 37-38.

<sup>242</sup>, Miriam Budiardjo, 2005, *Op.cit*, hlm. 35.

<sup>243</sup>Rusadi Kantaprawira, *Op.Cit*, hlm.39.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang memberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

a). Sumber Kewenangan.

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental.<sup>244</sup>

Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat, pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).<sup>245</sup>

Berkaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:

---

<sup>244</sup>Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, hlm.65.

<sup>245</sup>Prayudi. 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.hlm.89.



- a. *with attribution, power is granted to an is administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority*
- b. *delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. *mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name<sup>246</sup>.*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (*institusi*) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (*institusi*) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (*mandator*) memberikan kewenangan kepada organ lain (*mandataris*) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi

---

<sup>246</sup>J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibris, Nijmegen, 1998, hlm.16-17.

hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut <sup>247</sup>:

- a. Delegasi harus definif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
  - b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
  - c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- b). Sifat Kewenangan.

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas

Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan

---

<sup>247</sup> Philipus M. Hadjon, 1993, *Op Cit*, hlm.5

bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya<sup>248</sup>

Philipus M Hadjon<sup>249</sup> membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).

#### c) Batasan Kewenangan

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental<sup>250</sup>. Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribus, delegasi, mandat. Kewenangan atribus lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan.

---

<sup>248</sup>*Ibid.*

<sup>249</sup>Philipus M Hadjon, Penataan Hukum Administrasi, Peran serta Masyarakat, Pemerataan dan Keadilan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, Makalah Seminar Fakultas Hukum UNAIR; Surabaya.

<sup>250</sup>.Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Op cit*, 2002, hlm 65.

### C. Penelitian yang relevan.

**Tabel 1. Penelitian yang Relevan**

No	Nama	Judul	Rumusan	Hasil
1	Rakhmat Bowo Suharto Disertasi UNDIP 2011	Rekonstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Menuju Keberlanjutan Ekologi.	1.mengapa birokrasi pemerintahan daerah tidak optimal dalam menjalankan fungsi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah secara berkelanjutan ?. 2.Aspek modal sosial apakah yang dimiliki pemerintah daerah, yang dapat dimobilisasi untuk menunjang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara berkelanjutan ? 3.Bagaimanakah rekonstruksi birokrasi pemerintah daerah agar optimal dalam menjalankan fungsi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah secara berkelanjutan	mengkaji kebijakan pemerintah daerah pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan sesuai konsep dari pengelolaan lingkungan hidup.
2	Subadi/disertasi Airlangga 2010	Penguasaan dan Penggunaan tanah Kawasan Hutan ( Menuju Pendayagunaan Berwawasan lingkungan, berkelanjutan dan berpihak kepada kemakmuran Rakyat dalam Perspektif Otonomi Daerah)	1.bagaimana perkembangan penguasaan dan penggunaan tanah kawasan hutan ? 2.bagaimana perkembangan penguasaan dan penggunaan tanah kawasan hutan oleh rakyat dan bagaimana kepastian hukum hak milik atas tanah tersebut ? 3.bagaimana peluang&implikasi desentralisasi penguasaan dan pendayagunaan yang berpihak pada kemakmuran rakyat ?	substansi penelitian ini dititik beratkan analisis nilai-nilai manfaat pengelolaan kawasan hutan jati di Jawa dalam perspektif otonomi daerah
3	Marhaeni Ria Siombo Universitas Katolik Indonesia Atmajaya(jurnal)	Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Terhadap Kerusakan Lingkungan Hidup Kaitannya Dengan Kewenangan Perizinan Di Bidang Kehutanam Dan Pertambangan	1.Penerbitan perizinan usaha pertambangan yang dilimpah kepada pemerintah daerah terkesan longgar ?. 2 Bagaimana penerapan pengawasan prosedur yang seharusnya dilaksanakan sebelum diterbitkannya IUP.	kewenangan pemerintah daerah dalam perizinan( IUP Eksplorasi dan IUP C Produksi bagi perusahaan pertambangan), dari pemerintah daerah sangat penting mempertahankan kualitas lingkungan wilayahnya, yang merupakan bagian dari kewenangan yang diberikan.
4	Taqwaddin Husin, jurnal Kanun Ilmu Hukum( Vol.18, no.3 (Desember, 2016	Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam Pengelolaan Hutan Aceh	1.Bagaimana kewenangan pemerintah daerah Aceh dalam bidang kehutan ? 2. Bagaimana pengelolaan kawasan ekosistem Leuser ? 3.Bagaimana izin konservasi hutan di pemerintah daerah Aceh ?.	kewenangan yang berdasarkan Pemerintahan Daerah 23 Tahun 2014

5	Rommy Poli,Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi, Manado, Vol.I/No.5/Okt-Des/2013 Jurnal	Pemerintah Dearah Terhadap Pengelolaan Taman Nasional Bunaken Provinsi Sulawesi Utara	1.Bagaimana keberadaan instrument-instrumen yuridis sebagai kebijakan pengembangan Taman laut Bunaken dapat berfungsi untuk melestarikan sumber daya laut Bunaken ? 2.Bagaimana kewenangan pemerintah daerah provinsi Sulawesi utara dalam mengelola taman laut Bunaken ? 3.Bagaimanakah prospek dan kontribusi taman laut Bunaken terhadap pemerintah daerah ?.	berlakunya UU No.23 Tahun memperjelas pembagian tugas yang terjawab dalam hal pengelolaan SDA(s daya alam), terutama dengan otonomi memiliki kewenangan.
6	Rollys Suriani, PDIH UNS 2017	Kebijakan pemerintah daerah dalam pemberian perizinan perkebunan kelapa sawit dalam rangka menyelaraskan dengan perlindungan hutan konservasi berkelanjutan Di Provinsi Kalimantan Tengah	1.Mengapa kebijakan daerah dalam pemberian perizinan perkebunan kelapa sawit belum selaras perlindungan terhadap hutan konservasi? 2.Bagaimana pemerintah daerah yang ideal dalam pemeberian perizinan perkebunan kelapa sawit untuk selaras perlindungan terhadap hutan konservasi berkelanjutan?	<i>Pertama</i> , Proses perizinan Perkebunan kelapa sawit melanggar perturan perundang-undangan. <i>Kedua</i> , Penerbitan perizinan perkebunan kelapa sawit berorientasi hanya pendapatan daerah (PD). <i>Ketiga</i> ,Ketidakjelasan kewenangan pemberian perizinan perkebunan kelapa sawit  <i>Pertama</i> , Politik Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit <i>Kedua</i> , Pemberian perizinan perkebunan kelapa sawit harus dilakukan secara ketat dan sesuai aturan yang berlaku <i>Ketiga</i> , perizinan perkebunan kelapa sawit harus bersifat koordinatif antara pusat dan daerah

Berdasarkan penelusuran penulis, baik dari perpustakaan maupun media informasi lainnya bahwa penelitian yang berjudul “Kebijakan pemerintah daerah dalam pemberian perizinan perkebunan kelapa sawit dalam rangka menyelaraskan perlindungan terhadap hutan konservasi berkelanjutan Di Provinsi Kalimantan Tengah”, tidak memiliki kesamaan secara substantif dan esensinya, karena dalam penelitian dan penulisan sebelumnya memiliki sudut pandang dan kajian yang berbeda yaitu:

1. Disertasi Rakhmat Bowo Suharto, dengan judul: Rekonstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Menuju



Keberlanjutan Ekologi. Program Studi Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (UNDIP 2011) Penelitian ini substansi topiknya adalah mengkaji kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan sesuai konsep dari pengelolaan lingkungan hidup dengan metode penelitian normatif dan kesimpulan penelitian selain konsep dari pengelolaan lingkungan hidup. Perbedaan dengan penelitian penulis adalah substansi kajian dalam Disertasi Rakhamat Bowo Suharto tidak mengkaji problem hukum dalam regulasi yang berbentuk perizin perkebunan sawit.

2. Subadi dengan hasil penelitian disertasi dengan judul “Penguasaan dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan (Menuju Pendayagunaan Berwawasan Lingkungan, berkelanjutan dan berpihak kepada kemakmuran Rakyat dalam Perspektif Otonomi Daerah). Program studi Ilmu Hukum Universitas Airlangga 2010, Substansi penelitian ini dititik beratkan pada analisis nilai-nilai manfaat penggunaan kawasan hutan jati di Jawa dalam perspektif otonomi daerah. Perbedaan Disertasi Subadi dengan penelitian penulis adalah substansi penelitian pada perizinan perkebunan sawit. Kesimpulan dalam disertasi ini adalah kejelasan status kawasan hutan dan kejelasan pola kemitraan pengelolaan hutan dengan masyarakat.
3. Marhaeni Ria Siombo, Universitas Katolik Indonesia Atmajaya(jurnal)” penelitian dengan judul “Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Terhadap Kerusakan Lingkungan Hidup Kaitannya Dengan Kewenangan Perizinan Di Bidang Kehutanam Dan Pertambangan, Perbedaan disertasi ini dengan penulis adalah substansi penelitian pada kebijakan pemerintah daerah dalam perizinan perkebunan sawit dan konsertasi berkelanjutan sedangkan jurnal ini kajiannya perizinan usaha pertambangan yang dilimpah kepada pemerintah daerah. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah kewenangan pemerintah daerah dalam hal perizinan (IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi bagi perusahaan pertambangan). Peran dari pemerintah daerah sangat penting agar

mempertahankan kualitas lingkungan di wilayahnya, yang merupakan bagian dari paket kewenangan yang diberikan.

4. Taqwaddin Husin, jurnal Kanun Ilmu Hukum (Vol.18, no.3 (Desember, 2016, judul dari peneliti ini adalah “Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam Pengelolaan Hutan Aceh. Perbedaan penelitian ini dengan penulis dalam kajian kebijakan pemerintah daerah dalam perizinan perkebunan kelapa sawit sedang jurnal penelitian ini kajiannya adalah” kewenangan pemerintah daerah Aceh dalam bidang kehutan. Kesimpulan dari penelitian ini adalah kewenangan yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Rommy Poli, Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi, Manado, Vol.I/No.5/Okt-Des/2013 Jurnal, dengan judul” Pemerintah Daerah Terhadap Pengelolaan Taman Nasional Bunaken Provinsi Sulawesi Utara, penelitian ini membedakan dengan penulis adalah kajian yaitu prospek dan kontribusi taman laut Bunaken terhadap pemerintah daerah, sedangkan kesimpulan dari penelitian ini berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 memperjelas pembagian tugas yang belum terjawab dalam hal pengelolaan SDA(sumber daya alam), terutama dengan otonomi daerah memiliki kewenangan

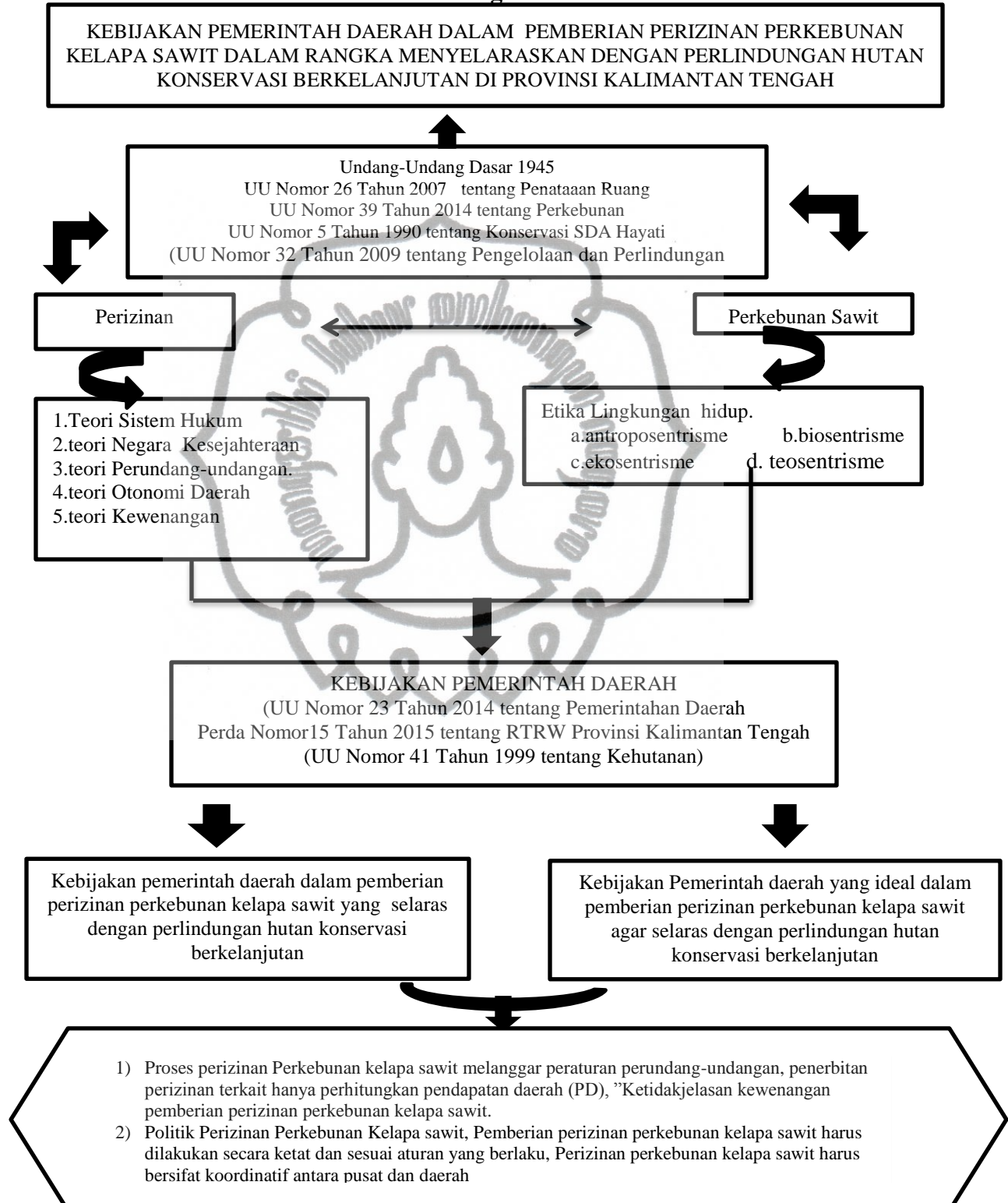
Penelitian yang berjudul” Perlindungan Hutan Konservasi Berkelanjutan Dalam Kaitan Dengan Kebijakan Pemberian Izin Perkebunan Kelapa Sawit Di Provinsi Kalimantan Tengah tidak memiliki kesamaan secara substantif dan esensinya dengan penelitian yang ada sebelumnya, dalam penelitian ini yang dikaji bagaimana pemerintah daerah mewujudkan perlindungan terhadap hutan konservasi berkelanjutan, walau disatu pihak memberi perizinan perkebunan kelapa sawit, novelty dari penelitian ini pembagian peran dan wewenang merupakan salah satu kunci untuk menyelesaikan problematika, harus ada pemisahan yang jelas antara fungsi administrasi-pengambilan kebijakan (*policy making*) dan fungsi pengelolaan-

pemberian layanan (*service delivery*), filosofi pemisahan ini adalah untuk menghindari konflik mandat dan tanggung jawab.



#### D. Kerangka Pikir Penelitian.

**Gambar 4 Kerangka Pikir Penelitian**



**Keterangan:**

Pada saat dimulainya Kebijakan otonomi daerah melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Indonesia dilanda euphoria otonomi daerah. Daerah beramai-ramai membuat peraturan daerah yang diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah melalui retribusi daerah dan pajak daerah. Seolah terjadi” *booming*” peraturan daerah di seluruh Indonesia. Bergulirnya otonomi daerah reformasi yang menuntut antara lain demokratisasi dan penegakan hukum serta hak asasi manusia Pemerintah Daerah

Praktik pengaturan sumber daya alam dan lingkungan hidup di daerah menunjukkan bahwa aspek pemanfaatan menjadi orientasi utama dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dibandingkan dengan upaya konservasinya. Wawasan pengelolaan sumber daya alam seringkali dimaknai hanya seluas wilayah administratif pemerintah daerah semata, sementara otonomi yang dimaknai kemandirian, pada tataran praksisnya dalam beberapa hal masih secara rancu dimaknai sebagai keharusan untuk melakukan sendirian, maka yang muncul adalah ego daerah. Praktik pengelolaan sumber daya alam yang berangkat dari perspektif seperti ini banyak melahirkan paradox dalam pengelolaan sumber daya alam di era otonomi daerah, seperti konflik horizontal dan konflik vertikal. Akibatnya, terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, kerusakan dan deplesi sumber daya alam tetap saja terjadi.

Deskripsi di atas menunjukkan bahwa ada persoalan dalam prinsip otonomi yang tidak dapat dilihat hanya sebatas dari aspek permukaan yang tampak dari implementasi prinsip tersebut. Perubahan paradigma pemikiran dan perilaku tentang bagaimana manusia memandang alam, perubahan format politik penyelenggaraan pemerintahan, penerapan model pembangunan, bukan *limitative* yang dapat menjelaskan munculnya permasalahan sumber daya alam di era otonomi daerah.

Kesalahan manusia di masa lampau, mempengaruhi dunia hari ini dan hal ini pun berlaku pada lingkungan hidup, terjadi kepunahan, satwa yang termasuk



dalam daftar terancam punah, sehingga terjadi perubahan iklim adalah bukti bahwa ada yang salah dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam dari masa ke masa. Alam semesta tersusun atas makhluk hidup dan makhluk tidak hidup, kedua komponen ini saling berinteraksi dan saling mempengaruhi dalam siklus yang ada di bumi. Disini membutuhkan pendekatan sebagai penengah antara kebutuhan manusia dengan sumber daya alam dan makhluk hidup lain yang juga membutuhkan kelestarian demi tercapainya pembangunan berkelanjutan.

Penulis mencoba untuk meneliti lebih lanjut terkait kebijakan Pemerintah daerah dalam pemberian perizinan perkebunan sawit yang mana juga memperhatikan dan bersinergi dengan keberlangsungan hutan konservasi sebagai daerah penyangga penyedia bahan baku, hutan berfungsi sebagai sumber plasma nutfah dan sistem penunjang kehidupan yang tidak tergantikan misalnya penyedia oksigen dan penyerap karbondioksida melalui proses fotosintesis, penyerap dan penjerap polutan, pemelihara keseimbangan siklus hidrologi dan stabilitas iklim., karena hutan *merupakan nation hertiga for the global benefit, no forest means no future*