

PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN DI BIDANG KEHUTANAN (antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota)

Steven Yohanes Kambey

(Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako)

Abstract

This research aimed at exploring (onderzoek) the effectiveness of externalities principle in distributing government authority particularly on the forestry in the relation to running the authority at provincial/city levels and investigating (beoefening) the effectiveness of the distribution and the implementation of responsibility between the government (Ministry of Forestry) and the provincial/city government. This research used a juridical-normative method beginning from the research on juridical doctrine by conducting an inventory of regulations directing the distribution of the government authority on forestry. This continued with the effect of distributing the authority (juridical-sosiological) in order to prescribe legal bases on the forestry authority in the future. It is concluded that the relationship of the externalities among the central, provincial, and regency/city government within the forestry authority based on the criteria of area, the function of forest zone, and the kinds of forest production; and the deconcentration and medebewin tend to be centralised. This brings about inefficiency of public service and low participation of the society in managing forest area and making use of forest sources for improving the prosperity of the society contributed from forest sector.

Keywords: Authority, Decentralisation, Deconcentration, Externalities, Efficiency, Medebewin, Equality, Equilibrium.

Hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan alam yang tak ternilai harganya wajib disyukuri. Karunia yang diberikan-Nya, dipandang sebagai amanah, karenanya hutan harus diurus dan dimanfaatkan dengan akhlak mulia dalam rangka beribadah, sebagai perwujudan rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa. Sejalan dengan landasan konstitusional Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka penyelenggaraan kehutanan senantiasa mengandung jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan. Oleh karena itu penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan asas manfaat dan lestari,

kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan dengan dilandasi akhlak mulia dan bertanggung-gugat. Penguasaan hutan oleh Negara bukan merupakan pemilikan, tetapi Negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan; mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan. Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Namun demikian untuk hal-hal tertentu yang sangat penting, berskala dan berdampak luas serta bernilai strategis,

pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat.

Urusan pemerintahan di bidang kehutanan adalah menyangkut urusan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan secara terpadu. Berdasarkan statistik kehutanan tahun 2013, luas hutan di Indonesia adalah seluas 187.840,9 ribu Ha yang didalamnya terdapat Areal Penggunaan Lain (diluar kawasan hutan negara) seluas 59.455,1 ribu Ha. Dari luasan hutan tersebut dan mempertimbangkan keterpaduan ekosistemnya, Pemerintah Pusat menetapkan kawasan hutan negara di Indonesia seluas 129.425.443,29 Ha termasuk didalamnya kawasan hutan didalam perairan seluas 5.402.594,62 Ha.

Untuk menjalankan hal tersebut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. Undang-Undang No. 19 Tahun 2001, memberikan *Atribusi* Kewenangan kepada Presiden selaku Pemerintah dalam mengatur kebijakan yang terkait. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pemerintahan dalam melaksanakan kewenangannya berdasar kepada Konstitusi Negara yaitu UUD Negara RI 1945 dan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan, Presiden menunjuk Menteri dan membentuk Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk menjalankan program-program yaitu kebijakan politik selama masa jabatannya yaitu 5 (lima) tahun.

Untuk menjalankan Pemerintahan, Presiden memberikan *delegasi* kepada Menteri dan Kepala Badan/ Lembaga/ Institusi setingkat sebagian kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang di pertanggungjawabkan kembali pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Selain *delegasi* kewenangan kepada para Menteri dan pejabat setingkat, Pemerintah juga menyerahkan kewenangan kepada Pemerintah Daerah (Gubernur) dan instansi vertikal di daerah

untuk menjalankan pemerintahan dalam urusan tertentu dengan asas *Dekonsentrasi* dan menyerahkan sebagian kewenangan kepada Daerah dan atau Desa dalam bentuk *Medebewin* atau Tugas Pembantuan.

Urusan pemerintahan di bidang kehutanan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Kehutanan dan derivasinya berupa Undang-Undang lain yang terkait dengan Undang-Undang Kehutanan dan Undang-Undang lain serta Peraturan Perundang-undangan turunan dari Undang-Undang Kehutanan. Dalam rezim Undang-Undang Kehutanan dan derivasinya, penyelenggaraan urusan kehutanan dibagi bersama antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, mengatur pembagian urusan pemerintahan termasuk bidang kehutanan dengan klasifikasi urusan pemerintahan konkuren-pilihan, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut berdasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Pemda tersebut, urusan pemerintahan dibidang kehutanan hanya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi kecuali yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Dua rezim Undang-Undang tersebut menimbulkan paradoksal bagi masyarakat. Di satu sisi penyelenggaraan kehutanan yang berdasar pada Undang-Undang Kehutanan ditengarai kental dengan sistem kewenangan *dekonsentrasi* yang cenderung sentralistik, di sisi yang lain Undang-Undang Pemda yang pro *desentralisasi* seakan menutup ruang otonomi bagi penyelenggaraan urusan kehutanan di daerah khususnya kabupaten/kota. Dengan asas *desentralisasi*, pemerintah daerah diberikan ruang untuk menjalankan

urusan pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta berdasarkan asas *Dekonsentrasi* dan *Medebewin*.

Lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menimbulkan harapan baru untuk penataan kembali kekuasaan secara hierarkis dalam struktur pemerintahan agar tidak lagi terjadi distorsi kewenangan, tetapi juga di sisi lain menimbulkan reduksi kewenangan bagi daerah khususnya di bidang kelautan, kehutanan dan pertambangan bahkan eliminasi urusan pemerintahan yang sebelumnya dilaksanakan oleh Daerah kabupaten/ kota. Jika Urusan Kehutanan merupakan salah satu urusan pilihan bagi Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota, maka seharusnya urusan ini menimbulkan eksese signifikan terhadap pendapatan asli daerah yang apabila dikelola dengan baik dapat memberikan dukungan yang baik pula terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Oleh karenanya terhambatnya akses para masyarakat sebagai pelaku ekonomi dibidang kehutanan akan berdampak kurang baik terhadap perkembangan kesejahteraan suatu daerah dan harus diatasi.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis menilai bahwa problematika hukum kehutanan dari prespektif pembagian urusan adalah hal yang wajib dikaji sebagai salah satu pendekatan konsep hukum sehingga dapat memberikan *problem solving* bagi pemerintahan demi menghindari *overlapping* kewenangan antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota serta membuka akses pengelolaan SDA kehutanan seluas-luasnya bagi masyarakat guna lebih meningkatkan aspek pelayanan publik sektor kehutanan yang nantinya berdampak pada kesejahteraan masyarakat sebagai salah satu elemen *welfare*

state yang notabene adalah pemilik hak konstitusi. Beberapa pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana hubungan eksternalitas Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten dalam menjalankan urusan pemerintahan di daerah?
2. Apakah implementasi dari pembagian urusan pemerintahan dibidang Kehutanan dengan asas dekonsentrasi dan medebewin telah memenuhi kriteria efisiensi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014?

Secara Umum (*het doel van het onderzoek*) penelitian ini bertujuan untuk pengembangan serta menambah kekayaan pengetahuan dibidang ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara, yang berkaitan dengan harmonisasi dalam Pembagian Urusan Pemerintahan di bidang kehutanan melalui asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan *Medebewin*. Sehubungan dengan tujuan umum, maka tujuan khusus (*het doel in het onderzoek*) yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Untuk mengeksplorasi (*onderzoek*) efektivitas implementasi asas eksternalitas dalam pembagian urusan pemerintahan khususnya dibidang Kehutanan dalam menjalankan urusan pemerintahan di daerah.
2. Untuk menelisik (*beoefening*) efisiensi pembagian urusan dan pelaksanaan kewenangan bersama antara Pemerintah (Kementerian Kehutanan) dan Pemerintah Daerah

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian ilmu hukum normatif (yuridis normatif) yang diawali dengan penelitian hukum doktriner (doktriner yuridis) dengan prioritas masalah adalah inventarisasi hukum perundang-undangan yang mengatur pembagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan

selanjutnya menghubungkannya dengan pengaruh implementasi pembagian urusan tersebut (yuridis sosiologis) untuk mendapatkan preskriptif hukum pembagian urusan kehutanan di masa depan. Penelitian ini digolongkan dalam tipe penelitian hukum *teoretical research* yang didasarkan dan beranjak dari karakter ilmu hukum itu sendiri, yaitu berkarakter normatif (preskriptif) dan evaluatif.

Lord Lloyd O. Hamstead dan MDA Freeman dalam Suratman dan Philips Dillah, ilmu hukum menyangkut studi terhadap pertanyaan teorikal tentang hakikat hukum dan sistem hukum, tentang hubungan hukum dan keadilan dan moralitas serta tentang hakekat sosial dari hukum. Langkah awal penelitian ilmu hukum normatif adalah penelitian pokok masalah secara tepat dan selanjutnya ditarik isu-isu hukum terkait. Penelitian ini akan beranjak dari konflik antara norma dan asas yang dijumpai dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pembagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan kemudian membandingkan hasil implementasinya dengan tujuan hukum itu sendiri. Oleh karena itu, dalam membahas pokok permasalahan dalam penulisan ini akan didasarkan hasil penelitian kepustakaan, baik terhadap bahan hukum primer, bahkan hukum sekunder maupun bahan diluar hukum serta membandingkannya dengan data statistik yang terkait dengan hasil implementasi pembagian urusan dibidang kehutanan.

Penggunaan data statistik dalam penulisan ini adalah untuk menegaskan pengaruh implementasi penerapan asas-asas hukum dan norma-norma hukum dalam peraturan-perundangan yang terkait pembagian urusan di bidang kehutanan serta untuk memprediksi preskriptif pembangunan hukum kehutanan dimasa yang akan datang. Mustafid dalam Rachmat Trijono, pengertian statistik secara yuridis sangat luas karena meliputi: statistik sebagai data atau informasi yang berupa angka, statistik sebagai sistem yang mengatur keterkaitan antar unsur dalam

penyelenggaraan statistik, dan statistik sebagai ilmu. Berdasarkan fase analisisnya Statistik yang digunakan dalam penelitian ini adalah statistik deskriptif (*descriptive statistics*) dengan bidang masalah pokok yang mempelajari tata cara penyusunan dan penyajian data yang dikumpulkan dalam suatu penelitian yang memandang statistika dalam arti statistik sebagai sistem yang menurut pengertian Kamus Besar Bahasa Indonesia, statistik adalah data yang berupa angka yang dikumpulkan, ditabulasi, digolong-golongkan sehingga dapat memberi informasi yang berarti mengenai suatu masalah atau gejala.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Eksposisi terhadap Undang-Undang Kehutanan serta Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang sebagai derivasinya, memberikan gambaran bahwa terdapat 543 urusan pemerintahan dibidang kehutanan yang terinventarisir disebutkan dalam norma peraturan perundangan dan terdistribusi kepada lembaga-lembaga pemerintahan dengan proporsi Pemerintah Pusat terdiri dari Presiden sebanyak 8% urusan dan Kementerian LHK 56 % urusan, Pemerintah Daerah Provinsi 19 % urusan, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota 17 % urusan. Melihat gambaran proporsi tersebut, dapat eksplanasikan bahwa meskipun rezim Undang-Undang Kehutanan berdasarkan diantaranya asas kerakyatan dan keadilan, keterbukaan, dan keterpaduan, namun proporsi terbesar wewenang untuk menyelenggarakan urusan kehutanan ada pada pemerintah pusat dalam arti sentralistik. Ciri sentralistik tersebut di tandai dengan banyaknya organ pemerintah pusat (Kementerian LHK) yang tersebar di daerah yaitu sejumlah 189 Unit Pelaksana Teknis dengan dukungan pegawai kehutanan sebanyak 13.302 orang (Buku Statistik Kehutanan 2013). Hal ini sejalan dengan pendapat C. F. Strong bahwa “dalam negara kesatuan bersistem sentralisasi, kekuasaan

ditumpuk/terhimpun (*gathered*) ditangan pemerintah pusat (*central government*) sehingga semua kewenangan pemerintah dilakukan oleh pemerintah pusat (*single centralized government*) dan organ-organnya yang dipencarkan dan berada di daerah.”

Untuk mengetahui penerapan prinsip eksternalitas pada pembagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan maka urusan-urusan tersebut menurut sifatnya dikelompokkan dalam dua bagian, yaitu:

1. Urusan-urusan otoritet yang terdiri dari urusan NSPK dan urusan Administrasi, dan
2. Urusan-urusan operasional untuk melaksanakan program yang terdiri dari urusan Teknis dan urusan Pelayanan Publik.

Kemudian dua kelompok tersebut dibagi menjadi delapan kategori, yaitu :

1. Urusan kehutanan yang dilaksanakan sendiri oleh presiden dan atau didelegasikan kepada Menteri, pelaksanaannya melalui dekonsentrasi, yang terdiri dari :
 - Urusan NSPK, yaitu urusan pemerintah pusat untuk menetapkan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria yang didalamnya adalah membuat peraturan kebijakan pemerintahan (peraturan menteri) dibidang penyelenggaraan urusan kehutanan (*bestuursbeleid*)
 - Urusan Teknis, yaitu urusan pemerintahan yang bersifat teknis (membutuhkan keahlian khusus dibidang kehutanan untuk melakukannya) dan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat (*bestuur*)
 - Urusan Administrasi, yaitu urusan pemerintahan yang bersifat administratif diluar penetapan NSPK didalamnya adalah membuat keputusan parsial, mengajukan usulan/rekomendasi yang tidak

terkait pelayanan publik, koordinasi, monitoring dan evaluasi, serta pembinaan dan pengawasan

- Urusan Pelayanan Publik, yaitu urusan pemerintahan yang terkait pelayanan publik dan bersentuhan langsung dengan masyarakat /permohonan masyarakat di dalamnya adalah pemberdayaan masyarakat, perlindungan masyarakat, rekomendasi, persetujuan prinsip dan izin usaha.
2. Urusan kehutanan yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, penyerahannya kewenangannya secara desentralisasi dengan prinsip eksternalitas yang dilaksanakan bersama-sama yang terdiri dari :
 - Urusan NSPK Eksternalitas, yaitu kewenangan pemerintah pusat untuk menetapkan NPSK yang dilaksanakan bersama dengan pemerintah daerah.
 - Urusan Teknis Eksternalitas, yaitu urusan pemerintahan teknis yang dilaksanakan secara konkuren dengan prinsip eksternalitas
 - Urusan Administrasi Eksternalitas, yaitu urusan pemerintahan administrasi yang dilaksanakan secara konkuren dengan prinsip eksternalitas
 - Urusan Pelayanan Publik Eksternalitas, yaitu urusan pemerintahan terkait pelayanan publik yang dilaksanakan secara konkuren dengan prinsip eksternalitas.

Disamping itu pemerintah pusat secara rutin setiap tahun melalui Menteri LHK juga melimpahkan pelaksanaan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, dalam hal

ini untuk tahun 2014 kepada 33 Gubernur yang adalah wakil pemerintah pusat di daerah dengan asas dekonsentrasi serta kepada 3 Bupati selaku pemerintah daerah kabupaten dengan asas *medebewin* atau tugas pembantuan.

Mengacu kepada atribusi dan delegasi kewenangan yang diberikan kepada pemerintah pusat oleh peraturan perundangan, 67 % pelaksanaan urusan kehutanan oleh presiden dan atau menteri bertitik tekan pada urusan-urusan yang bersifat penetapan NSPK dan tindakan Administratif dalam arti sebagai pembuat atau pengatur kebijakan nasional yang bersifat *beschikkingen* dan *besluit*. Pelaksanaan urusan-urusan yang berhubungan dengan teknis dan pelayanan publik dilakukan sendiri Pemerintah Pusat sebagian didelegasikan melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan *medebewin*. Selanjutnya pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan dibidang kehutanan adalah berdasarkan eksternalitas dengan pendekatan wilayah kewenangan (nasional/ lintas provinsi, lintas kabupaten/ kota, dan dalam kabupaten/ kota), fungsi kawasan hutan (kawasan hutan konservasi, kawasan hutan lindung, dan kawasan hutan produksi) serta jenis hasil hutan (kayu, atau non kayu) yaitu terhadap urusan-urusan yang bersifat operasional dalam arti pelaksanaan rencana dan program dengan tujuan untuk meningkatkan efektifitas pengurusan hutan dan berguna untuk pengembangan otonomi daerah.

Berdasarkan proporsi kewenangan pemerintah provinsi yang didelegasikan, urusan yang didelegasikan kepada pemerintah provinsi titik beratnya adalah untuk melaksanakan program secara teknis dan pelayanan publik yaitu sebesar 84 % dan sisanya adalah untuk melaksanakan urusan administrasi dan usulan NSPK. Kepada pemerintah kabupaten/kota proporsi kewenangan yang di delegasikan dititik

beratkan untuk melaksanakan program secara teknis dan pelayanan publik yaitu sebesar 78 % dan sisanya adalah untuk melaksanakan urusan administrasi dan usulan NSPK.

Pada rezim Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda sebelumnya), urusan pemerintahan yang didalamnya adalah urusan dibidang kehutanan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Ini berarti bahwa kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota bersifat delegatif dari pemerintah pusat dalam hal ini, Presiden sehingga tanggungjawab pelaksanaannya adalah kepada Presiden.

Undang-Undang Pemda tersebut, melalui Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota mengatur distribusi urusan-urusan kehutanan secara proporsional yaitu Pemerintah Pusat 36 %, Pemerintah Daerah Provinsi 32 % dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota 32 %. Selanjutnya Undang-Undang Pemda mengalmi perubahan dengan terbitnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya, rezim Undang-Undang Pemda yang berlaku saat ini mengatribusi kewenangan pemerintah daerah menjadi kewenangan asli dari Undang-Undang dan memberikan dua bentuk tanggungjawab terhadap pelaksanaannya yaitu kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dan kepada negara melalui Undang-Undang, di samping juga memberikan hak kepada daerah untuk membuat kebijakan dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Rezim Undang-Undang Pemda yang berlaku saat ini menempatkan urusan pemerintahan dibidang kehutanan kedalam urusan konkuren dalam klasifikasi urusan pilihan yang berarti wajib untuk diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah tersebut. Urusan

kehutanan tersebut dilaksanakan dengan prinsip eksternalitas yang memperhatikan kriteria yaitu lokasi, penggunaannya, serta manfaat atau dampak negatifnya.

Berdasarkan data luas kawasan hutan dan perairan dan peta penunjukan kawasan hutan dan perairan yang berlaku, 34 provinsi di Indonesia memiliki kawasan hutan dengan luasan variatif dan tidak semua kabupaten/kota memiliki kawasan hutan dalam wilayah pemerintahannya. Hal ini memberikan konfirmasi bahwa urusan kehutanan merupakan urusan pilihan hanya bagi sebagian pemerintah kabupaten/kota. Undang-Undang Pemda memberikan pembatasan atribusi kewenangan di bidang kehutanan yaitu penyelenggaraannya hanya dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi kecuali untuk pengelolaan Taman Hutan Raya yang ada dalam kabupaten/kota, wewenang pengurusannya ada pada pemerintah kabupaten/kota.

Menelisik pembagian urusan konkuren yang merupakan lampiran Undang-Undang Pemda, pengaturan sub urusan kehutanan telah melalui harmonisasi dengan mencantumkan urusan-urusan sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Kehutanan dan peraturan-perundangan lainnya ini ditandai dengan masuknya urusan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, dan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai yang notabene diatur dalam Undang-Undang lainnya. Distribusi urusan-urusan antar pemerintahan dibidang kehutanan pada rezim Undang-Undang Pemda yang baru memberikan gambaran bahwa kewenangan Pemerintah Pusat sebanyak 51 %, Pemerintah Daerah Provinsi sebanyak 46 % dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebanyak 3 %. Proporsi pembagian urusan tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan urusan kehutanan dilaksanakan dengan sistem dekonsentrasi dengan memberikan ruang yang luas kepada

pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi sebagai operatornya.

Terbitnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang didalamnya mereduksi sebagian besar kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dan hanya memberikan 1 urusan kehutanan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota memberikan kesan inkonstitusional yaitu pertentangan terhadap norma yang lebih tinggi yaitu Pasal 18 ayat 2 UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Namun disisi yang lain, mengacu pada Pasal 18 ayat 5 UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah", dan membandingkan penetapan 38 urusan yang ada pada lampiran BB Undang-Undang Pemda serta 543 urusan yang teridentifikasi pada Undang-Undang Kehutanan dan derivasinya, maka terhadap urusan kehutanan yang belum diatur dalam lampiran Undang-Undang Pemda, dapat didelegasikan kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten melalui asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Hal ini sesuai dengan ketentuan pada Pasal 15 ayat 2 Undang-Undang Pemda yang mengatur bahwa "Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13; yaitu akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas dan kepentingan strategis nasional."

Melihat permasalahan tersebut, maka peraturan-perundang-undangan di bidang kehutanan perlu diharmonisasikan kembali berdasarkan asas eksternalitas. Peluang

harmonisasi ini tidak saja terhadap revisi PP No. 38 Tahun 2007 yang akan menjadi peraturan pelaksana Undang-Undang Pemda tetapi juga terhadap urusan-urusan yang diatur penyelenggaraannya dalam rezim Undang-Undang Kehutanan dan derivasinya agar tidak terjadi konflik norma yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal kewenangan pemerintahan antar susunan. Dalam kurun waktu lima tahun sejak 2009 sampai dengan tahun 2013, penerimaan negara bukan pajak dari sektor kehutanan yang didapatkan penarikan dari Provisi sumber daya hutan dan dana reboisasi dari hasil hutan, Iuran IUPHHK, kompensasi izin pinjam pakai kawasan hutan dan jasa lingkungan memperlihatkan trend naik yang cukup signifikan yaitu senilai Rp. 2.387.209 juta pada tahun 2009 naik menjadi Rp. 3.293.423 juta pada tahun 2013, produk domestik bruto dalam kurun waktu 13 tahun terakhir sampai dengan tahun 2013 mengalami penurunan yang sangat signifikan yaitu dari 1,81 % ditahun 2001 turun menjadi 0,63 % ditahun 2013.

Dari sisi pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan khususnya pada kawasan hutan produksi yang dapat dibebani hak pemanfaatan atau diberikan konsesi berupa Izin Pemanfaatan, dalam kurun waktu 10 tahun dari tahun 2002 sampai dengan 2011 luasan kawasan hutan produksi yang dikelola oleh pihak ketiga (perusahaan) dan masyarakat cenderung stagnan namun ditahun 2011 mulai teridentifikasi terjadinya okupasi kawasan hutan secara legal dan ilegal oleh masyarakat dan pihak ketiga melalui perkebunan dengan luasan mencapai 10 juta Ha. Kasus ini disebabkan antara lain karena luasnya areal kawasan hutan yang *open access* (terlantar) disertai lemahnya pengawasan kehutanan dilapangan akibat kurangnya SDM kehutanan dan dukungan dana dari pemerintah kabupaten/kota melalui APBD yang notabene juga selalu kurang. Disisi yang lain, seluas 40 juta Ha kawasan hutan produksi yang terlantar disebabkan

sulitnya akses masyarakat terhadap perizinan akibat panjangnya rentang birokrasi dan mahalanya proses perizinan disektor kehutanan. Kondisi ini menciptakan ketimpangan peluang dan kesempatan bagi masyarakat. Hingga kini pemanfaatan hasil hutan dari kawasan hutan yang merupakan stimulan bagi pemerintah daerah dan masyarakat dalam peningkatan ekonomi masih minim diakses oleh masyarakat di daerah. Padahal teori *dispension of power* yang dipilih oleh para *founding father and mother* RI dalam penyelenggaraan kekuasaan, salah satu tujuannya adalah mempercepat bidang pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat. Lagi, menurut survey yang dilakukan Universitas Gajah Mada pada tahun 2002, secara umum *stakeholder* menilai bahwa pelayanan publik mengalami perbaikan setelah diberlakukannya otonomi daerah.

Namun sepantun “jauh panggang dari api” demikianlah analogi pemanfaatan hutan produksi dari akses masyarakat, bersumber pada data yang ada di Kementerian LHK, dari luasan 72.109.280,56 Ha Hutan Produksi dan seluas 32.156.388,97 Ha kawasan hutan yang diberikan konsesi oleh pemerintah dalam bentuk IUPHHK baik hutan alam maupun hutan tanaman, hanya terdapat 188.573,13 Ha atau 0,26 % konsesi pengelolaan kawasan hutan yang dimiliki oleh masyarakat dalam bentuk IUPHHK-Hutan Tanaman Rakyat dengan sistem menanam dulu baru menebang (sangat kontras dengan pola IUPHHK lainnya yang notabene hanya mampu dimiliki oleh para kapitalis polanya adalah tebang dulu baru tanam), selebihnya masyarakat diberi ruang pemanfaatan hasil hutan kayu secara terbatas yaitu pada hutan hak yang berekses pada ironi bahwa kayu yang banyak beredar dipasaran lokal dalam negeri adalah yang berasal dari hutan hak, sementara kayu dengan kualitas terbaik yang berasal dari hutan negara tidak dipasarkan dalam negeri. Andaiupun dipasarkan dalam negeri, konsumennya sangat terbatas pada kaum elite.

Panjangnya rentang birokrasi perizinan, disebabkan wewenang pemerintah daerah terbatas pada memberikan rekomendasi dan pertimbangan teknis dan pemberian izin tetap berada pada Menteri. Hubungan eksternalitas seperti ini mengakibatkan ekonomi biaya tinggi yang memberikan ruang yang sangat lebar bagi para kapitalis dan disisi lain menutup peluang bagi pelaku usaha kecil dan menengah yang selalu kurang modal. Implikasi hal tersebut adalah semakin jauhnya *das sein* dari *das sollen* sebagaimana politik hukum kehutanan pada penjelasan umum paragraf 8 Undang-Undang Kehutanan yang semestinya dipahami kental dengan semangat kerakyatan. Demikian pula derivasi Undang-Undang Kehutanan khususnya pada pembagian urusan pelayanan publik masih jauh dari asas kerakyatan dan keadilan dengan menciptakan birokrasi yang timpang dan tidak terjangkau bagi masyarakat. Program Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan seharusnya menjadi akses bagi masyarakat untuk menikmati kekayaan alam anugerah Tuhan dibumi pertiwi. Penyelenggaraan program-program tersebut seyogianya mendekatkan birokrasi kepada masyarakat dengan kesempatan dan peluang sesuai dengan kemampuannya, sehingga pelibatan masyarakat melalui perizinan IUPHHK-HTR tidak hanya dengan melimpahkan wewenang pemberian izin kepada bupati tetapi juga harus melalui *medebewin* fasilitasi administrasi dan syarat teknis dengan pembiayaan yang cukup serta bantuan SDM dari pemerintah pusat untuk menanggulangi kekurangan masyarakat yang lazim dalam posisi besar hasrat dari modal. Demikian pula halnya dengan program Hutan Desa dan program Hutan Kemasyarakatan, berdasarkan data ketidakpastian konflik kawasan hutan, terdapat 34.124 Desa yang berada didalam dan berbatasan langsung dengan kawasan hutan. Sampai dengan tahun 2013, pemberdayaan desa melalui penetapan Hutan Desa adalah seluas 263.193 Ha dan penetapan Hutan Kemasyarakatan adalah

seluas 437.589 Ha dengan total luasan dua program tersebut adalah 700.782 Ha atau 1/30 jika dibandingkan dengan akses pengusaha terhadap pengelolaan hutan yakni seluas 32 juta Ha. Sampai dengan tahun 2013 hasil hutan kemasyarakatan baru dinikmati oleh \pm 5.590 KK.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Berdasarkan hasil eksplorasi dan analisis terhadap rumusan masalah yang diajukan, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 dan peraturan perundangan-undangan derivasinya, hubungan eksternalitas antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan adalah berdasarkan pada kriteria wilayah kewenangan, fungsi kawasan hutan, dan jenis hasil hutan dengan sistem yang cenderung sentralistik; dengan demikian bertentangan dengan maksud *wetgever* yang termuat pada asas-asasnya (desentralisasi), dan pada tataran implementasi mengakibatkan minimnya partisipasi rakyat dalam pengelolaan kawasan hutan dan pemanfaatan hasil hutan, serta turunnya kontribusi sektor kehutanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu perlu dilakukan harmonisasi antara Undang-Undang Kehutanan dan Peraturan Pelaksananya.
2. Melalui deskripsi dan mengeksposisi asas efisiensi dalam implementasinya, dapat diketahui bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kehutanan melalui sistem dekonsentrasi dan *medebewin* telah mendorong kondisi yang inefisiensi terhadap pelaksanaan

wewenang kehutanan oleh pemerintah di daerah sehingga berdampak negatif terhadap akses pengelolaan kawasan hutan dan pemanfaatan hasil hutan oleh masyarakat yang berekses pada terhambatnya peningkatan kesejahteraan masyarakat dari kontribusi sektor kehutanan, sehingga perlu dilakukan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait pembagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan.

Rekomendasi

1. Perlu dilakukan harmonisasi antara Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Jo. UU No. 19 Tahun 2004 dengan Peraturan Pemerintah yang merupakan peraturan pelaksanaannya sehingga pembangunan hukum kehutanan kedepan berada pada koridor asas-asas hukum yang dimaksud pembuat Undang-Undang yaitu memberikan ruang yang luas untuk sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan urusan kehutanan.
2. Perlu dilakukan sinkronisasi antara Undang-Undang Kehutanan dan Undang-Undang terkait kehutanan lainnya, termasuk didalamnya Undang-Undang Pemda dalam rangka penerapan asas efisiensi dalam pembagian urusan yang akan dijabarkan pada derivasi peraturan pelaksanaannya sepatutnya diarahkan untuk mendekatkan pelayanan publik sektor perizinan kehutanan dan melebarkan akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan kawasan hutan dan pemanfaatan hasil hutan dengan jalan :
 - Mempertimbangkan kriteria luasan dalam hubungan eksternalitas pembagian urusan kehutanan antar pemerintahan,
 - Membuka akses pengelolaan kawasan yang berskala kecil sesuai kemampuan rakyat,

- Restrukturisasi delegasi dan medebewin kewenangan dalam asas efisiensi guna memperpendek rentang birokrasi terutama pada instrumen perizinan,
- Fasilitasi teknis dan administrasi bagi masyarakat “kecil” khususnya terhadap permohonan pengelolaan kawasan hutan melalui IPHHK-HTR/HHBK, Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan dengan dana yang cukup,
- Pelibatan pemerintah desa dalam penyelenggaraan urusan kehutanan melalui delegasi dan medebewin disertai fasilitasi teknis dan administrasi melalui dekonsentrasi, dan dana yang memadai dari pemerintah pusat,
- Restrukturisasi pengawasan yang efektif dan efisien sesuai kewenangan.

DAFTAR RUJUKAN

- Abdul Rasyid Thalib, *Pokok-Pokok Pikiran Titik Berat Otonomi Daerah dan Urusan Rumah Tangga Daerah antara Teks dan Konteks*, Universitas Tadulako.
- A. Hamid Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Suatu Studi Analisis.
- Atmosudirdjo Prajudi, 1981, *Hukum Administrasi Indonesia*,. Cetakan ke IV, Ghalia, Indonesia,
- Bernard L. Tanya & Yoan N. Simanjuntak & Markus Y. Hage, 2010, *Teori Hukum; Srategi tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta
- D.H.M. Meuwissen, 2007, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, hal 54
- Didik Sukriono, 2013, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang,

- Friedman, Lawrence M. 1975, *The Legal System A Social Sentence Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, seventh Edition, St Paul Minn, New York.
- Garner , Bryan A (ed), 1999, *Black's Law Dictionary seventh Edition*, St paul Minn, New York.
- Golding MP, *The Nature of Law Readings in Legal Philosopy*, Rondon House, New York.
- Hadjon, Phillipus M, 1997, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII.
- Hadjon, Philipus M, 1998, *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuursbevoegheid)*, Pro Justitia,
- Halim Kontjoro, Diana 2004 *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia
- Hutchinson, Terry 2002, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co, Sydney, Australia
- H.A.W. Widjaja, 2013, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Perkasa, Jakarta
- HR. Ridwan, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta.
- I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, 2012, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, PT. Refika Aditama, Bandung
- Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta
- JJ.H. Bruggink, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, alih Bahasa Arief Sidharta, PT. Citra Aditya, Bandung.
- Joenarto, 1968, *Negara Hukum*, Yayasan, Badan Penerbit Gajah Mada Yogyakarta
- Joenarto, 1967, *Pemerintahan Lokal*, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta
- Juniarso & Ahmad Sodik, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Penerbit Nuansa, Bandung
- Kementerian Kehutanan, 2014, *Buku Statistik Kehutanan Tahun 2013*, Jakarta, Kementerian Kehutanan
- Mahfud M.D., 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Manan Bagir, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta
- Rachmat Trijono, 2014, *Dasar-Dasar Statistika Hukum*, Penerbit Papas Sinar Sinanti, Jakarta
- Sadu Wasistiono & Etin Indrayani & Andi Pitono, 2006, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Penerbit Fokus Media, Bandung.
- Siswanto Sunarno, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Situmorang, Victor M, 1994, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta
- SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Satjipto Rahardjo, 1991 *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Soekanto Soerjono 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia (UI Press).
- Sujamto, 1996. *Aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sunarno Siswanto H, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suratman & Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Alfabeta, Bandung.
- Simorangkir JCT, 1984, *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.Gunung Agung, Jakarta
- Syafrudin, Ateng 1976, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di daerah*, Tarsito, Bandung
- Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik : Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Perkasa, Jakarta