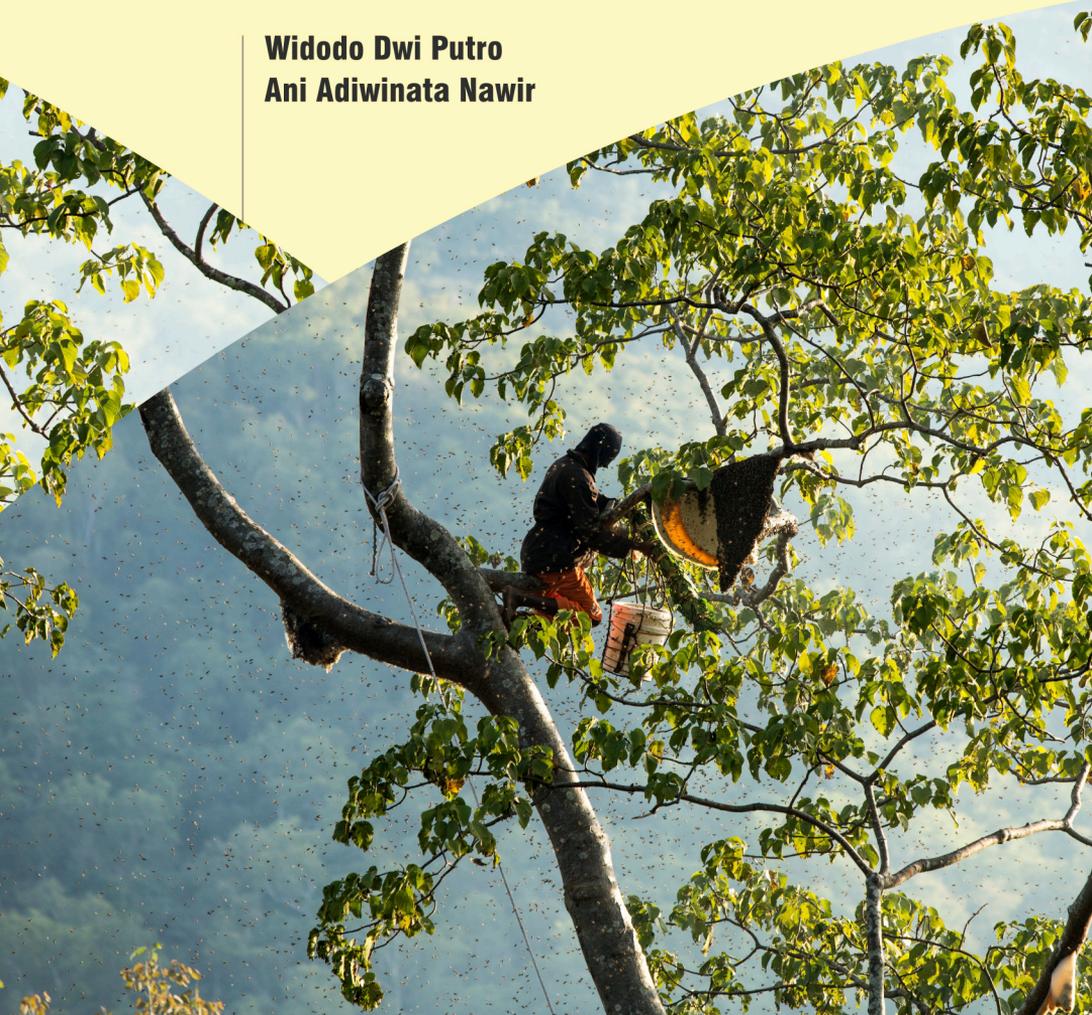




# Kelola Hutan di Rezim Semi Sentralisasi

Tinjauan Kritis Dampak UU 23 Tahun 2014  
Pada Beberapa Rezim Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat

**Widodo Dwi Putro**  
**Ani Adiwinata Nawir**





Australian Government  
Australian Centre for  
International Agricultural Research

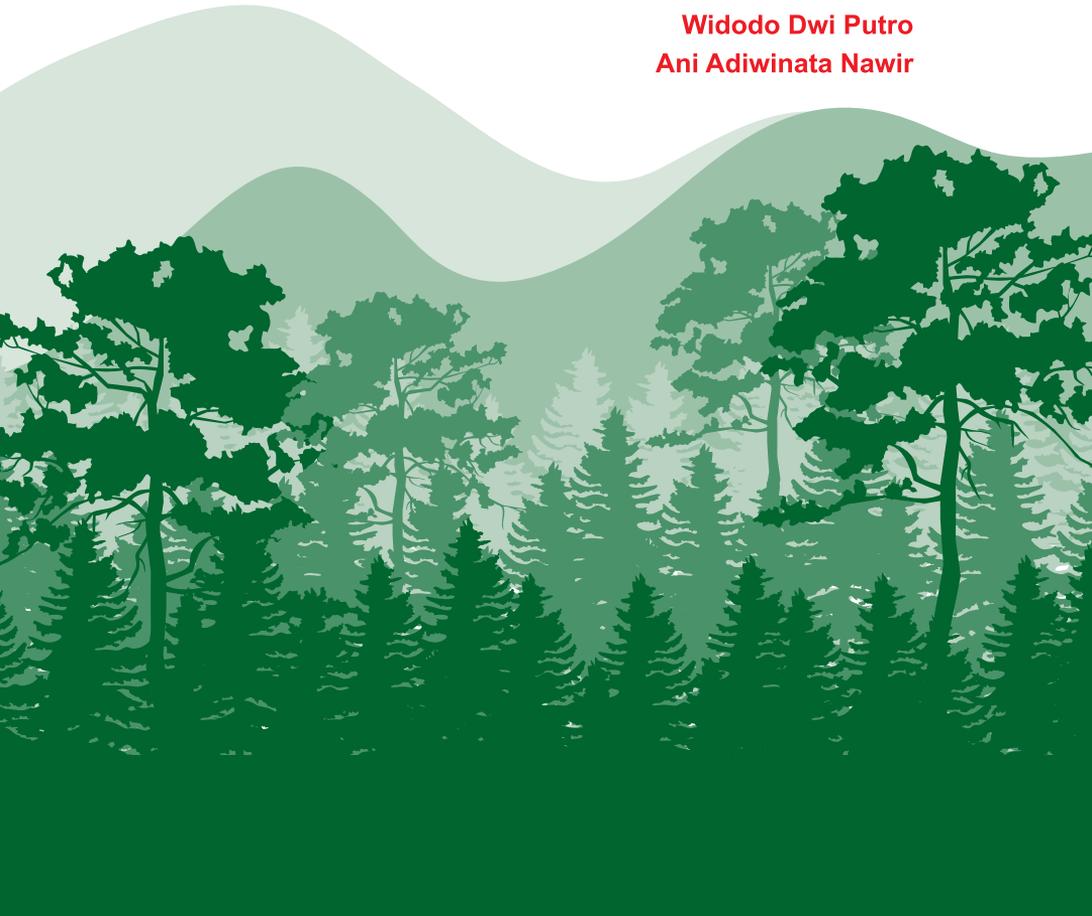


PROGRAM  
PENELITIAN PADA  
Hutan, Pohon dan  
Wanatani

# Kelola Hutan di Rezim Semi Sentralisasi

*Tinjauan Kritis Dampak UU 23 Tahun 2014  
Pada Beberapa Rezim Pengelolaan Hutan  
Berbasis Masyarakat*

**Widodo Dwi Putro  
Ani Adiwinata Nawir**



Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
Kelola Hutan di Rezim Semi Sentralisasi/ Widodo Dwi Putro  
Ani Adiwinata Nawir Yogyakarta: Polydoor  
178 hlm.; 21 cm  
ISBN 978-602-8487-57-3

## **Kelola Hutan di Rezim Semi Sentralisasi**

### **Penulis**

Widodo Dwi Putro  
Ani Adiwinata Nawir

### **Desain & Lay Out:**

Nanang Sidik S.

### **Editor:**

Farid Tolomundu

### **Percetakan:**

Polydoor Printika, Yogyakarta

ISBN 978-602-8487-57-3

Hak cipta dilindungi Undang-Undang.

Dilarang memperbanyak atau mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, termasuk ilustrasi, tanpa ijin tertulis dari penulis.

Cetakan Pertama, Polydoor Printika 2018

## Kata Pengantar

Puji syukur kepada Allah Swt sehingga buku ini bisa diselesaikan dengan baik.

Buku ini merespon lahir dan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Walaupun telah ditetapkan sejak tahun 2014, UU tersebut baru secara efektif bisa dilaksanakan dua tahun kemudian. UU tersebut mengalihkan kewenangan pengelolaan sejumlah urusan strategis kepada pemerintah pusat atau provinsi yang sebelumnya berada di tangan pemerintah kabupaten. Salah satu urusan strategis itu adalah pengelolaan kawasan hutan yang menjadi kajian utama buku ini.

Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 segera melahirkan sejumlah pertanyaan mendasar: Seperti apa pengaruh penerapan undang-undang tersebut terhadap arah kebijakan pengelolaan hutan berbasis masyarakat, terutama pada hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan kelembagaan, perencanaan alokasi anggaran, dan penguatan kapasitas rakyat? Bagian mana saja dari undang-undang tersebut yang secara spesifik akan mempengaruhi keberlanjutan pengelolaan hutan berbasis masyarakat? Seperti apa perubahan yang mungkin terjadi bila dibandingkan dengan rezim undang-undang sebelumnya?

Sekalipun wewenang pengelolaan hutan telah dilimpahkan ke pemerintah provinsi setelah berlakunya UU No. 23 Tahun 2014. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan pihak lain selain lembaga pemerintah, agar bisa bersinergi, membutuhkan

dukungan kebijakan dan komitmen yang kuat dari pemerintah. Sejumlah rekomendasi yang telah dihasilkan dari kegiatan penelitian maupun lainnya, menjadi penting untuk dipastikan terakomodasi dalam kebijakan pemerintah di lapangan. Sebaliknya, sekecil apapun perubahan kebijakan di tingkat pemerintah, perlu juga dicermati untuk sedini mungkin diantisipasi kecenderungan arah perubahannya.

Buku ini merupakan hasil dari penelitian, kajian dan analisis transisi kewenangan pengelolaan hutan dan implikasinya. Buku ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan masukan bagi petani, praktisi, peneliti dan lembaga-lembaga donor, dan pengambil kebijakan untuk menentukan langkah pilihan kita dalam tata kelola pengelolaan hutan berbasis masyarakat dan hutan lestari di Indonesia.

Kami juga mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada banyak pihak yang telah membantu dalam proses penulisan dan penelitian yang terkait dengan topik buku ini. Tentunya buku ini masih jauh dari kata sempurna. Masukan, kritik dan saran yang membangun dari pembaca sangat diharapkan.

Mataram dan Bogor, 24 September 2018

**Penulis**

Widodo Dwi Putro

Ani Adiwinata Nawir

## Tentang kontributor

### **Widodo Dwi Putro**

Saat ini sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Mataram, mengajar Filsafat Hukum, Sosiologi Hukum, Hukum Agraria, dan Metode Penelitian Hukum. Tema penelitiannya, fokus pada ranah Hukum dan Masyarakat.

### **Ani Adiwinata Nawir**

Menyelesaikan program sarjana di bidang ekonomi pertanian di Institut Pertanian Bogor, yang dilanjutkan dengan master dan doktor di bidang ekonomi dan kebijakan kehutanan di The Australian National University (Canberra-Australia)

Saat ini berkerja sebagai peneliti sosio-ekonomi dan kebijakan kehutanan di *Center for International Forestry Research* (CIFOR). Tema penelitiannya fokus pada aspek sosio-ekonomi dan kebijakan kehutanan masyarakat, khususnya keunggulan komparatif kehutanan skala kecil dan pengelolaan agroforestri.



# Daftar isi

<b>Kata Pengantar</b>	<b>iii</b>
<b>Bagian Pertama</b>	
<b>Pendahuluan</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Pemikiran	1
1.2. Kerangka dan Metode Penelitian	4
1.3. Semi Sentralisasi, Berayunnya Pendulum	7
<b>Bagian Kedua</b>	
<b>Otonomi Daerah: Skenario &amp; Implikasi</b>	<b>15</b>
2.1. Evolusi Undang-undang Otonomi Daerah	16
2.2. Anatomi UU No. 23 Tahun 2014	33
2.3. Analisis Subtansi UU No. 23 Tahun 2014	37
2.4. Gubernur: Raja Kecil di Daerah?	49
2.5. Putusan Mahkamah Konstitusi	57



<b>Bagian Ketiga</b>	
<b>Potret Lapangan:</b>	<b>65</b>
Perubahan dan Pembelajaran	65
3.1. Kabupaten Sumbawa	67
3.2. Timor Tengah Selatan	92
3.3. Gunungkidul	112
<b>Bagian Keempat</b>	
<b>Perhutanan Sosial: Perubahan &amp; Keberlanjutan</b>	<b>135</b>
4.1 Mendorong Program Populis Kehutanan	137
4.2 Setelah UU No. 23 Tahun 2014 Berlaku	139
<b>Catatan Penutup</b>	<b>153</b>
<b>Kesimpulan &amp; Rekomendasi</b>	<b>153</b>
<b>Lampiran</b>	<b>163</b>



# 1

## Pendahuluan

### 1.1. Latar Pemikiran

Desentralisasi dan sentralisasi dalam praktik negara kesatuan seolah bergerak seperti “bandul” yang berayun dari sentralisasi (memusat) ke desentralisasi (mendaerah), kemudian ditarik kembali lagi ke sentralisasi dan demikian seterusnya mencari keseimbangan (Mawhood: 1984, B.C. Smith:1985, Bagir Manan:1994).

Kelihatannya bergerak, padahal seperti bandul jam dinding kuno yang berayun ke kanan dan kembali ke kiri, begitu seterusnya. Dalam bingkai ‘makro’ negara kesatuan, daerah ibaratnya seperti gerbong kereta, setiap kali terjadi perubahan konstelasi politik-hukum terkait dengan otonomi daerah, suka atau tidak, daerah harus mengikuti lokomotifnya (pusat).

Itulah yang terjadi pada kewenangan pengelolaan sumber daya alam, termasuk sektor kehutanan di dalamnya. Untuk kurun waktu yang cukup panjang, tatakelola hutan sepenuhnya di bawah berada di kabupaten, dan kemudian di tarik ke pusat dan provinsi bersamaan dengan perubahan undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah.

***UU No. 23 Tahun 2014 merombak arsitektur pembagian urusan pemerintahan ini. Sejumlah urusan pemerintahan yang sebelumnya berada di kabupaten / kota, termasuk sektor kehutanan ditarik ke pusat dan provinsi. Terjadilah apa yang disebut sentralisasi mini atau semi sentralisasi.***

Hal ini tercermin misalnya pada penegasan pasal 14 ayat (1), yakni penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumberdaya mineral hanya dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. Untuk urusan kehutanan, wewenang pemerintah kabupaten/kota hanya “tersisa” pada hak pengelolaan Taman Hutan Raya (TAHURA).

Di tingkat kelembagaan, implikasi ditariknyanya kewenangan kabupaten di bidang kehutanan ke provinsi, maka Dinas Kehutanan Kabupaten “dilikuidasi”. Pasca itu, semua fungsi pengelolaan hutan di tingkat tapak akan berada dalam pengelolaan KPH mulai dari perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pemanfaatan, rehabilitasi, perlindungan hutan dan konservasi termasuk pula di dalamnya fungsi pelayanan kepada masyarakat untuk pemanfaatan sumberdaya hutan.



Sementara di tingkat regulasi, peraturan kehutanan di daerah seringkali tertatih-tatih mengikuti perubahan kebijakan kehutanan di tingkat kementerian yang begitu cepat. Sampai muncul ungkapan perubahan peraturan tatakelola hutan di tingkat pusat lebih cepat berubahnya dari perubahan tren model pakaian di tengah masyarakat (wawancara dengan salah seorang pejabat dinas kehutanan di NTB, 12 Februari 2015).

Di sini seolah terjadi semacam paradoks, yaitu peraturan yang dikeluarkan untuk menciptakan “keteraturan”, justru menimbulkan “ketidakteraturan”. Paradoks ini tampak nyata misalnya pada peraturan P.88/Menhut-II/2014 tentang Hutan Kemasyarakatan yang memberi kewenangan bupati menerbitkan IUPHKm setelah dikeluarkan Peraturan Menteri pada 29 September 2014. Namun sehari kemudian, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disahkan. Seketika itu juga wewenang bupati untuk menerbitkan IUPHKm hilang.

Itu baru satu soal yang terangkat ke permukaan. Sejumlah paradoks lainnya sangat mungkin terjadi di masa transisi pengalihan wewenang pengelolaan sumberdaya hutan. Berangkat dari latar pemikiran itulah, kajian dan analisis ini dilakukan.

Perlu ditekankan di sini bahwa kajian dalam buku ini tidak dimaksudkan untuk menyatakan pelimpahan wewenang itu seharusnya tidak dilakukan. Pernyataan semacam itu tidaklah produktif dan konstruktif dilakukan di saat UU No. 23 Tahun 2014 telah disahkan dan diterapkan.



## 1.2. Kerangka dan Metode Penelitian

Selama ini kerap kali pelimpahan wewenang, apalagi jika itu menyangkut hal yang strategis seperti tatakelola hutan, tidak selalu berjalan mulus sesuai harapan. Menyatukan kerangka pikir lalu memadupadankan kebijakan sebagai kunci berjalannya transisi, seringkali sulit dilakukan lantaran besarnya ego sektoral. Disinilah proses transisi terancam berjalan melambat bahkan jalan di tempat.

***Sangat diharapkan penerapan UU 23 Tahun 2014 tidak melahirkan situasi ketidakpastian berkepanjangan. Kita semua mengharapkan penerapan undang-undang yang sangat vital tersebut berjalan mulus tanpa guncangan. Kita menginginkan pemerintah kabupaten dan provinsi bisa menjalani satu tahapan transisi yang cepat dan tepat. Mengingat kompleksnya tantangan dan besarnya agenda perubahan ke depan.***

Kajian yang termuat pada buku ini, dimaksudkan bisa menjadi acuan awal yang konstruktif untuk melihat arah kecenderungan dan peta perubahan ke depan, terutama dari sudut pandang hukum formal dan sosiologi kemasyarakatan.

Berdasarkan itu, kajian ini memiliki setidaknya tiga tujuan pokok:

1. Melakukan tinjauan kritis membedah lebih jauh UU No.23 Tahun 2014 yang terkait dengan kebijakan otoritas pengelolaan sumberdaya alam, khususnya kehutanan.



2. Menganalisis sejumlah skenario implikasi pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2014 terhadap berbagai rezim pengelolaan kehutanan berbasis masyarakat dan atau melibatkan masyarakat secara aktif.
3. Merekomendasikan sejumlah strategi untuk mendukung pengelolaan terintegrasi kayu dan non-kayu di tiga kabupaten lokasi studi: Sumbawa, Timor Tengah Selatan dan Gunung Kidul.

Ketiga tujuan pokok di atas diharapkan dapat terurai dengan cukup detil dan komprehensif dalam buku ini. Terutama karena diperkaya dengan paparan pengalaman di Sumbawa, Timor Tengah Selatan dan Gunung Kidul. Tiga kabupaten yang menjadi obyek studi lapangan dari kajian ini.

Metode penelitian yang digunakan sepenuhnya berada dalam ranah kajian sosio-legal, yakni menganalisis dan mengkaji pertanyaan-pertanyaan hukum dengan menggunakan pendekatan interdisipliner. Penelitian sosio-legal melihat berbagai regulasi dan kebijakan pemerintah daerah tidak lahir dari ruang hampa, melainkan sarat tarik-menarik kepentingan hingga relasi kuasa.

Karena itu, penelitian ini memahami teks undang-undang pemerintah daerah di Indonesia tidak cukup membacanya secara “*black-letter*”, tetapi secara kritis mengungkap implikasi dan relasi kuasa di dalamnya dengan melakukan wawancara dengan para pihak terkait, serta pengamatan lapangan yang cukup mendalam.

Wawancara mendalam dilakukan dengan pejabat pemerintah daerah provinsi dan kabupaten, untuk mengetahui bagaimana perkembangan pasca diberlakukan



UU No. 23 Tahun 2014 termasuk tahapan P3D (Personil, Pendanaan, Prasarana dan Dokumen) di daerah. Sekaligus juga untuk mendapatkan gambaran bagaimana reaksi kabupaten setelah sejumlah kewenangannya hilang? Bagaimana kesiapan provinsi setelah mendapat limpahan kewenangan yang sebelumnya berada di kabupaten?

Sementara, dalam konteks untuk mengetahui bagaimana pengelolaan hutan dan implikasinya di masa transisi, dilakukan wawancara dengan pejabat dinas kehutanan di provinsi dan kabupaten. Bagaimana ‘nasib’ dinas kehutanan di kabupaten setelah kewenangan kehutanan di tarik ke provinsi? Bagaimana implikasi pengelolaan hutan di daerah setelah terjadi ‘kekosongan’ kewenangan kehutanan di kabupaten? Bagaimana peranan KPH “menggantikan” fungsi dan peran dinas kehutanan kabupaten?

Wawancara tidak hanya ditujukan dengan para pejabat pemerintahan, melainkan juga dengan para aktivis LSM untuk mengetahui pandangan-pandangan kritis mereka mengenai pengelolaan peluang di tengah transisi kewenangan. Bagaimana tantangan pengelolaan hutan berbasis masyarakat bersamaan berpindahannya sejumlah kewenangan dari kabupaten ke provinsi dan pusat?

Tentu, penelitian ini juga menggali pengalaman-pengalaman rakyat di lapangan, melalui wawancara dan pengamatan, bagaimana pergulatan rakyat, khususnya petani hutan, dalam pengelolaan hutan di tengah ‘turbulensi’ perubahan sistem pemerintahan daerah yang kadang ‘unpredictable’ (tidak dapat diprediksikan).

Kajian ini lebih menekankan pada kajian eksploratori (*‘exploratory research’*). Satu jenis kajian yang ditujukan



untuk mengeksplorasi atau untuk mengumpulkan pemahaman lebih mendalam mengenai suatu masalah. Kajian semacam ini tidak membutuhkan observasi lapangan di banyak tempat. Kajian eksploratori juga bukan untuk menguji variabel karena variabel-variabel tersebut biasanya belum diketahui dan baru akan diketahui melalui riset lanjutan.

Riset eksploratori bersifat fleksibel dan tidak terstruktur. Umumnya riset ini berbentuk riset kualitatif dengan metode pengumpulan data yang lazim digunakan, yaitu wawancara, pengamatan, dan focus group discussion. (Lebih lanjut, lihat Patricia Shields dan Rangarjan, N., 2013.).

Riset eksploratori ini untuk mendapat beberapa *'insight'* yang dapat digunakan menawarkan strategi kebijakan, terutama untuk mendukung kebijakan pengelolaan terintegrasi kayu dan non-kayu pasca diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 di tiga kabupaten lokasi studi: Sumbawa, Timor Tengah Selatan dan Gunung Kidul.

### 1.3. Semi Sentralisasi, Berayunnya Pendulum

Indonesia adalah laboratorium yang istimewa untuk meneliti bagaimana konsep otonomi daerah diterapkan. Istilah “semi sentralisasi” yang digunakan pada kajian ini dimaksudkan untuk menggambarkan secara longgar fenomena berayunnya pendulum sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

***Studi ini menyadari kewenangan pemerintahan di Indonesia, tidak mungkin bisa terselenggara secara 100 persen sentralisasi atau 100 persen desentralisasi. Yang mungkin adalah “semi” sentralisasi atau “semi” desentralisasi. Di sini baik sentralisasi maupun desentralisasi dilihat sebagai suatu proses yang saling berhubungan dan berkelanjutan.***

Secara konseptual, penyelenggaraan pemerintahan secara sentralistik menjamin kepentingan nasional. Tetapi bagi Indonesia yang majemuk, sentralisasi tidak mungkin diberlakukan secara total atau sepenuhnya, sehingga berlaku apa yang disebut sebagai *unity with in diversity* dan *diversity with in unity*. Kesatuan dalam perbedaan dan perbedaan dalam kesatuan.

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan selalu menjadi isu politik dan pemerintahan yang hangat dan menarik di Indonesia. Pembagian kewenangan ini bergerak dari satu pendulum yang memusat (sentripetalis) ke arah pendulum yang menyebar (sentrifugal). Kekuatan sentrifugal yang terlalu besar atau dominan akan merapuhkan bangunan negara kesatuan. Sebaliknya, kekuatan sentripetal yang berlebihan akan memudahkan partisipasi lokal.

Di sinilah seni pemerintahan diuji terus menerus untuk mencari titik keseimbangan. Bagaimana menjaga ritme pemerintahan dan gerak langkah pembangunan agar bisa berjalan selaras dari pusat hingga daerah. Diperlukan kiat tersendiri mengelola pendulum sentralisasi dan desentralisasi agar tidak menjadi turbulensi politik yang



menggoyahkan tatanan politik dan pemerintahan. Ini mudah untuk dikatakan, tetapi tidak mudah untuk dilakukan.

Pengalaman panjang sistem pemerintahan di Indonesia, mengajarkan dengan jelas bahwa tidak mudah menemukan satu model atau format yang ideal dari sistem pemerintahan daerah untuk jangka panjang. Padahal kemapanan sistem pemerintahan daerah, merupakan prasyarat penting untuk menopang stabilitas pembangunan nasional.

Sejak proklamasi kemerdekaan, berkali-kali terjadi perubahan yang bersifat pokok terhadap sistem pemerintahan daerah. UU No. 5 Tahun 1974 berlaku selama 25 tahun. UU ini merupakan dasar dari praktek sentralisasi yang memusatkan segala urusan dan wewenang pemerintahan hampir keseluruhannya di tangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah tak lebih hanya berposisi sebagai “pelayan” bagi kepentingan pemerintah pusat. Kepala Daerah dipilih langsung oleh presiden dan disebut sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah.

Mei 1998 Orde baru tumbang, Presiden Suharto pun turun tahta, UU No. 5 Tahun 1974 segera dianggap produk usang yang segera harus diganti. Terbitlah kemudian UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah. UU ini menjadi titik balik yang menarik pendulum secara ekstrem dari sentralisasi ala orde baru ke desentralisasi versi orde reformasi.

UU 22 Tahun 1999 tak berumur panjang, bertahan sekitar tiga tahun, lalu direvisi menjadi UU 32 Tahun 2004 yang disebut sebagai UU otonomi yang diperluas.



Disebut demikian karena UU 32 Tahun 2004 mendorong pelimpahan wewenang yang semakin besar kepada pemerintah kabupaten dan kota sebagai basis utama penerapan otonomi daerah. Termasuk di dalamnya wewenang dalam tatakelola sumberdaya hutan.

UU otonomi daerah yang diperluas mendorong lahirnya daerah otonom baru. Tercatat sampai akhir 2014 telah lahir 7 provinsi, 164 Kabupaten dan 34 kota baru. Belum lagi ditambah dengan ratusan daftar calon daerah pemekaran yang masih terus menanti kesempatan untuk benar-benar dimekarkan. Tak berlebihan jika Hofman dan Kaiser menyebut Indonesia telah berada dalam fenomena “*big bang decentralization*”. Sebuah fenomena di mana desentralisasi telah berlangsung begitu luas dan mendalam dalam sistem pemerintahan (Hofman & Kaiser, 2002).

UU No. 32 Tahun 2004 berumur satu dasawarsa, sebelum kemudian diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014. Pergantian ini, sekali lagi merupakan upaya pemerintah untuk terus mencari keseimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi. UU No. 23 Tahun 2014 menekan secara bertahap praktek desentralisasi dengan menarik kembali sejumlah kewenangan ke tangan pemerintah provinsi. Terutama yang menyangkut tatakelola sumberdaya alam seperti kehutanan, pertambangan dan kelautan. Dimana sebelumnya kewenangan itu berada di tangan pemerintah kabupaten dan kota.

UU No. 23 Tahun 2014 dirancang untuk mengantisipasi kelemahan otonomi daerah yang diperluas, dimana koordinasi pembangunan dari pusat hingga daerah sering terhambat, bahkan pada sejumlah kasus terjadi semacam “pembangkangan” atau ketidakpatuhan bupati dan walikota terhadap gubernur bahkan presiden.



***Dalam UU No. 23 Tahun 2014, gubernur mendapatkan porsi besar untuk diperkuat peran dan posisinya. Pertama, sebagai kepala daerah otonom provinsi. Kedua, sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sekalipun demikian, UU No. 23 Tahun 2014 tidak sepenuhnya bisa dikatakan menerapkan sentralisasi total, melainkan lebih tepat disebut semi sentralisasi.***

Gubernur tidak sepenuhnya merupakan representasi pemerintah pusat di daerah, mengingat gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme pencalonan yang umumnya melalui jalur partai politik. Loyalitas gubernur pun bisa berdiri pada “dua kaki”, satu kaki kepada pemerintah pusat, kaki yang lain kepada partai politik.

Konflik kepentingan dengan pemerintah pusat potensial terjadi di sini. Terutama terkait pengelolaan sumberdaya alam yang bernilai ekonomi tinggi, termasuk pengelolaan hutan dan segenap potensi didalamnya.

Berkaitan dengan penerapan UU No. 23 Tahun 2014, kajian sederhana ini diarahkan untuk menjawab tiga pertanyaan penelitian kunci (*research questions*), yaitu:

1. Seperti apa gambaran pengaruh penerapan UU No. 23 Tahun 2014 terhadap arah kebijakan pengelolaan hutan berbasis masyarakat, terutama yang terkait dengan rekayasa kelembagaan, perencanaan alokasi anggaran, penguatan kapasitas rakyat dan sejumlah isu strategis lainnya.

2. Bagian mana pada UU No. 23 Tahun 2014 yang secara spesifik akan mempengaruhi keberlanjutan pengelolaan hutan berbasis masyarakat?
3. Seperti apa perubahan yang mungkin terjadi bila dibandingkan dengan rezim UU sebelumnya?



Untuk menjawab dua pertanyaan kunci tersebut, tinjauan atau kajian literatur menjadi rujukan utama, dilengkapi dengan potret lapangan dari pengalaman tatakelola hutan di tiga kabupaten yang menjadi obyek studi ini.





# 2

## Otonomi Daerah: Skenario & Implikasi

Secara prinsip UUD 1945 menganut dua nilai dasar: kesatuan dan otonomi. Pasal 18 ayat (5) menyatakan: “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Ketentuan konstitusi ini menunjukkan sistem pemerintahan Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonominya.

Pada tataran konstitusi hal ini kelihatannya ideal, tetapi dalam “sungai sejarah” yang mengalir tidak selalu demikian. Antara nilai kesatuan dan otonomi seringkali mengalami



ketegangan bahkan guncangan. Otonomi daerah pernah berkadar sangat rendah, kemudian melonjak menjadi begitu tinggi, dan kemudian rendah kembali. Pasang-surut otonomi daerah ternyata bergantung pada konfigurasi dan konstelasi politik-hukum yang sedang berlangsung.

***Di bawah konstitusi yang sama, undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah bisa berbeda. Ini menegaskan bahwa UU pemerintahan daerah tidak pernah lahir dari ruang yang hampa, melainkan proses pembentukannya sarat tarik-menarik kepentingan politik hingga relasi kuasa.***

Konteks semacam inilah yang membuat kita dalam memahami teks undang-undang pemerintahan daerah di Indonesia tidak cukup membacanya secara “*black-letter*”, tetapi juga harus diikuti dengan pemahaman dan kesadaran sejarah hukum yang tinggi dan mendalam. Sebab jika tidak, kita bisa terjebak pada idelisme yang abstrak, sekaligus juga pada saat bersamaan bisa terlalu pragmatis dalam membaca keadaan. Titik keseimbangan harus kita temukan.

## **2.1 Evolusi Undang-undang Otonomi Daerah**

### **2.1.1. Masa Kolonial**

Banyak kalangan beranggapan otonomi daerah dimulai sejak 1999 ketika UU Otonomi Daerah resmi disahkan. Padahal proses desentralisasi pernah diberlakukan pada zaman kolonial Belanda dengan dikeluarkannya



*Decentralistatie Wet* (Stbl.1903-329). Pada masa itu diatur kemungkinan pembentukan suatu daerah otonom yang mengelola keuangannya sendiri di bawah suatu badan yang disebut *Raad*.

Pada 1922 diterapkan “Wep op de Bestuurs Herverming”. Berdasarkan Wet 1922 ini, pembentukan provinsi otonom dengan wilayah kekuasaan yang lebih luas menjadi mungkin dilakukan. Wilayah provinsi waktu itu dibagi menjadi *regenschap* atau *groepgemenschap* dan *Standgemeente* yang juga otonom (Josef Riwo Kaho 2010;13-14).

Di samping menerapkan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi yang berwatak kolonial, pemerintah Hindia Belanda juga mengizinkan sejumlah daerah swapraja tetap berjalan dengan kontrak jangka panjang (*lange contracten*) seperti Surakarta dan Yogyakarta.

Pada 1934, pemerintahan Swapraja yang memiliki kekuasaan otonomi (*zelf Bestuur*) memberikan ijin penebangan kayu di kawasan hutan. Tidak ada data soal luas dan lamanya ijin itu diberikan. Hanya saja dikatakan Dinas Kehutanan yang di bawah kendali pemerintahan Swapraja berfungsi sebagai pengawas atas jalannya proyek penebangan tersebut. (Resosudarmo.:2003, Sumardjani,: 2007).

### **2.1.2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945**

Penelitian Maryanov (1957) dan The Liang Gie (1968) menunjukkan, pada masa awal kemerdekaan terutama selama tiga periode kabinet pertama yang dipimpin Sutan Syahrir, perdebatan politik mengenai otonomi daerah sudah merebak dan menghangat.

***Pada 23 November 1945 ditetapkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945. Inilah UU pemerintahan daerah yang pertama dalam sejarah republik Indonesia merdeka. Undang-undang ini secara politis disusun sebagai upaya menangkis propaganda Belanda yang menuding pemerintah RI sebagai pemerintah yang fasis (Solly Lubis, 1983:126).***

Dalam Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1945 itu dinyatakan: Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangganya sejauh tidak bertentangan peraturan Pemerintah Pusat.

Komite National Daerah ada pada setiap level pemerintahan, terkecuali di tingkat provinsi. Komite tersebut bertindak selaku badan legislatif dan anggota-anggotanya diangkat oleh Pemerintah Pusat. Komite tersebut memilih lima orang anggota badan eksekutif yang dipimpin kepala daerah untuk menjalankan roda pemerintahan daerah. Kepala daerah menjalankan dua fungsi utama, yaitu sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (Solly Lubis, 1983:132).

Meski hubungan pusat dan daerah belum terbangun dengan cukup jelas saat itu, substansi UU No. 1 Tahun 1945 mencerminkan kehendak kuat pemerintah pusat untuk menerapkan prinsip otonomi daerah dengan penekanan kepada prinsip dekonsentrasi. Di mana kepala daerah diangkat dan diambil dari anggota Komite



Nasional Daerah yang anggota komite itu diangkat oleh pemerintah pusat. Uniknya, meski menggunakan prinsip dekonsentrasi, biaya penyelenggaraan pemerintahan di daerah ditanggung oleh masing-masing daerah. (Solly Lubis, 1983:132).

Berkaitan dengan pengelolaan hutan, pemerintah pusat pada Desember 1946 membentuk tim penerjemah yang ditugaskan menerjemahkan aturan-aturan kehutanan peninggalan kolonial yang masih dominan menjadi rujukan. Seperti di Di Jawa dan Madura masih diberlakukan *Boschordonantie voor Java en Madoera* pada 1927 dan 1932. (Nyoman Nurjaya, 2006:125-126).

### **2.1.3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948**

Di tengah tekanan agresi Belanda, pemerintah republik mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU ini, pemerintahan daerah tersusun atas provinsi, kabupaten, dan desa. Sementara kawedanan dan kecamatan sebagai satuan administratif yang bersifat dekonsentratif tetap dipertahankan (Solly Lubis, 1983:132. Bandingkan dengan Ni'matul Huda 2005:12).

Gagasan desa menjadi daerah otonom pada UU ini, terlihat jelas pada penjelasan Nomor 18 yang berbunyi "... tetapi juga akan diusulkan supaya daerah-daerah yang mendapat pemerintahan menurut undang-undang pokok ini diutamakan diadakan di desa". Perlu di catat apa yang dimaksud desa pada UU No. 22 Tahun 1948 bukanlah desa yang ada pada waktu itu. Rencananya, akan dibentuk desa-desa baru dari proses penggabungan desa yang ada untuk memperluas teritorial desa.



***Untuk sektor kehutanan, UU No. 22 Tahun 1948 tidak mengatur secara cukup terperinci. Baru setelah pengakuan kedaulatan Negara Republik Indonesia dari pemerintah Belanda pada 27 Desember 1949, terbitlah Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1952 yang memberikan wewenang kepada Jawatan Kehutanan untuk menguasai dan mengelola tanah-tanah negara yang ditetapkan sebagai kawasan hutan.***

Pada kurun waktu yang sama, juga dilakukan usaha untuk merumuskan dan membentuk peraturan hukum pengelolaan hutan yang berlaku secara seragam di luar Jawa dan Madura. Usaha ini dimulai dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Kepala Jawatan Kehutanan 25 Oktober 1951 tentang Pembentukan Panitia Penyusunan Rancangan Undang-undang dan Peraturan Hutan Luar Jawa dan Madura. Sementara untuk wilayah Jawa dan Madura telah dibentuk tim tersendiri yang merumuskan hal yang sama. (Nyoman Nurjaya, 2006;126).

#### **2.1.4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957**

Ketika Belanda meninggalkan Indonesia pada 1949, terjadi perubahan sistem politik dari Negara Indonesia Serikat menjadi Negara Kesatuan. UUD yang berlaku saat itu UUD Sementara tahun 1950. Urusan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 131 dan 132.

Pasal 131 memandatkan dibentuknya undang-undang organik yang mengatur pemerintahan daerah. Mandat tersebut tak bisa secepatnya dipenuhi, baru pada 1957, UU organik bisa disusun dan disahkan menjadi UU No. 1



Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang mulai berlaku sejak 18 Januari 1957.

***Gerald S. Maryanov, menyebutkan UU No. 1 Tahun 1957 sebagai prakarsa desentralisasi untuk mengakomodasi kuatnya tuntutan dan aspirasi daerah dengan metode penyebaran pemerintahan ke seluruh bagian negeri dalam kerangka negara kesatuan.***

Ketika itu memang tuntutan penerapan otonomi luas banyak terdengar. Sekalipun terjadi perbedaan pandangan yang cukup tajam antara pemerintah dengan partai politik di parlemen, mengenai fungsi pemerintahan mana saja yang dilimpahkan ke daerah dan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat (Maryanov, 1958; 2009).

Menurut UU No. 1 Tahun 1957, Pemerintah Daerah terdiri atas DPRD dan DPD. Anggota DPD dipilih dari anggota DPRD. Kepala Daerah bertindak selaku Ketua dan sekaligus anggota DPD. DPRD membuat kebijakan dan DPD menjalankannya. DPD bersifat kolegial dan bertanggungjawab kepada DPRD dan tidak bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat. DPRD berhak menghentikan baik secara individual maupun kolektif anggota DPD (Tjahja Supriatna, 1996: 51-52).

Berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam termasuk sumberdaya hutan, sebagai turunan dari UU 1 Tahun 1957, pemerintah mengeluarkan PP No. 64 Tahun 1957 tentang Penyerahan Sebagian dari Urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan, Kelautan, Kehutanan, dan Karet Rakyat kepada Daerah-daerah Swatantra Tingkat I.



PP No. 64 Tahun 1957 memberi kewenangan pemerintah daerah untuk mengeluarkan izin hak pengusahaan hutan secara terbatas. Meliputi (a)Pengelolaan jangka panjang berbentuk konsensi hutan selama-lamanya 20 tahun dengan luas maksimal 10 ribu hektar. (b)Pengelolaan jangka pendek dalam bentuk persil penebangan selama-lamanya lima tahun dengan luas maksimal 5.000 hektar. (c)Pengelolaan mengambil kayu dan hasil hutan lainnya dalam bentuk ijin penebangan terbatas selama paling lama dua tahun.

### **2.1.5. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959**

Dalam kondisi krisis politik, Kabinet Perdana Menteri Juanda mengundurkan diri dan keadaan darurat diumumkan. Pada 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden membubarkan parlemen atau konstituante dan kembali kepada UUD 1945.

Sebagai tindak lanjut dekrit presiden, diterbitkan Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 yang antara lain mengatur pemerintahan daerah. Disebutkan pada Penpres itu bahwa kepala daerah diusulkan DPRD dan kemudian sekaligus bertindak selaku Ketua DPRD. Kepala daerah tingkat I diangkat Presiden dan Kepala daerah tingkat II diangkat Menteri Dalam Negeri.

Kepala daerah mengemban fungsi sebagai kepala eksekutif daerah sekaligus wakil pemerintah pusat di daerah. Sebagai kepala eksekutif daerah, kepala daerah di bantu Badan Pemerintah Harian (BPH) yang anggota-anggotanya dipilih dari anggota DPRD. Sedangkan sebagai wakil pemerintah pusat, kepala daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat (Bandingkan Josef Riho Kaho, 2010;43 dengan Syauckani et. Al, 2012;103).



Penpres No. 6 Tahun 1959 ini diyakini sebagai awal dari diterapkannya sentralisasi dan dekonsentrasi sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Di mana kekuasaan daerah terpusat di tangan kepala daerah dan pemerintah pusat memiliki pengaruh yang kuat terhadap kepala daerah. Benar DPRD mempunyai hak untuk mengusulkan calon kepala daerah, namun keputusan terakhir berada di tangan Presiden yang berhak menolak calon usulan DPRD.

***Sejak Penpres No. 6 Tahun 1959 berlaku, kepala daerah banyak berasal dari kalangan pamong praja. Kalangan inilah yang mungkin paling siap dan terlatih saat itu untuk mengelola administrasi pemerintahan daerah, sekaligus juga paling banyak tersedia sumberdayanya. Sampai awal 1960-an, tercatat dari 238 kepala daerah tingkat I dan II di seluruh Indonesia, 150 orang atau 63 persen berasal dari kalangan pamong praja (Legge, 1961).***

Dalam suasana transisi sosial politik, sebagai dampak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, pada pertengahan 1960, pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Perpu ini kemudian diikuti dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 17 sampai No. 30 Tahun 1961 tentang Pembentukan Perusahaan Kehutanan Negara (Perhutani).

Peraturan Pemerintah No. 17 sampai 30 Tahun 1961 itulah yang memandatkan pembentukan Badan Pimpinan Umum (BPU) Perhutani di tingkat pusat dan pembentukan

Perhutani di Jawa dan luar Jawa. Terbentuklah kemudian Perhutani Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, Sumatera Selatan, Riau, Sumatera Utara, Aceh, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Sulawesi Selatan, dan Maluku.

***Pembentukan Perhutani merupakan langkah pemerintah melakukan konsolidasi dan koordinasi pelaksanaan tugas dan kewajiban pengelolaan hutan di seluruh wilayah Indonesia. Untuk mendukung kerja Perhutani, pada 1963 diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 35 tentang Penunjukan Hutan-hutan yang Pengusahaannya diserahkan kepada Perhutani.***

Langkah koordinasi dan konsolidasi makin diperkuat pada 1964 ketika terbentuk Departemen Kehutanan pada Kabinet Dwikora. Presiden Sukarno menunjuk Soedjarwo seorang pamong praja senior sebagai Menteri Kehutanan pertama di era Indonesia merdeka. Soedjarwo tercatat sebagai menteri Kehutanan terlama dalam sejarah republik. Sekitar 24 tahun lamanya Ia menjabat sejak kabinet Dwikora I terbentuk pada 1964 di era presiden Soekarno hingga Kabinet Pembangunan IV berakhir pada 1988 di masa Presiden Suharto. (Nyoman Nurjaya, 2006;127).

Departemen Kehutanan menjadi pusat segala rumusan kebijakan tentang tata kelola hutan dirancang, sekaligus menjadi ujung tombak pemerintah pusat untuk mempercepat konsolidasi dan koordinasi pembangunan sektor kehutanan secara nasional. Pembentukan Departemen Kehutanan kemudian diikuti dengan



pembentukan intansi sejenis di tingkat I dan II di seluruh wilayah pemerintahan Indonesia (Nyoman Nurjaya, 2006: 127).

### **2.1.6. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965**

Undang-undang ini membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan daerah jika dibandingkan dengan Penpres No. 6 Tahun 1959. *Pertama*, kepala daerah tidak otomatis menjadi Ketua DPRD. *Kedua*, kepala daerah diizinkan menjadi anggota partai politik. *Ketiga*, kabupaten dan kotamadya mendapat otonomi luas mengatur rumah tangganya sendiri, namun provinsi tidak.

Terjadinya sejumlah perubahan di atas, berkaitan erat dengan situasi dan kondisi politik saat itu. Dimana menguat tuntutan merevisi bahkan merombak total sistem pemerintahan daerah agar sejalan dengan semangat Nasionalis, Agama, Komunis (Nasakom) dan Demokrasi Terpimpin yang merupakan dua ikon penting dari kebijakan politik pemerintahan presiden Sukarno (Bandingkan Syauckani Et. Al, 2012;107-109).

Dalam waktu singkat, Partai-partai politik di daerah mendapatkan akses ke jalur eksekutif, terutama melalui penanaman pengaruh pada kepala daerah dan Badan Pemerintah Harian (BPH). Partai politik memainkan pengaruhnya yang besar untuk menarik kepala daerah menjadi pengikut atau bahkan kader militan mereka. Tarikan politik ini sangat terasa di daerah-daerah besar dan strategis di Jawa (lihat Syauckani Et. Al, 2012;101-102).



Di bawah UU No. 18 Tahun 1965 ayunan pendulum berbalik tajam ke arah desentralisasi, meski arusnya tidak sederas UU No. 1 Tahun 1957. Berkaitan dengan sektor kehutanan, Pasal 71 UU ini memberi wewenang yang cukup luas kepada pemerintah daerah untuk mengelola kekayaan alamnya melalui perusahaan daerah. Pikiran semacam ini terhitung maju dan progresif untuk ukuran jaman itu.

### **2.1.7. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974**

Inilah UU pemerintahan daerah yang paling lama berlaku dan paling kuat pengaruhnya terhadap rezim yang berkuasa. UU No. 5 Tahun 1974 sebenarnya memberikan otonomi kepada daerah tingkat II. Hanya saja dalam prakteknya, selama 25 tahun UU ini berlaku, yang berjalan justru sistem sentralisasi yang sangat dominan.

***UU No. 5 Tahun 1974 sering dikatakan sebagai pondasi tegaknya sistem pemerintah daerah yang sentralistik di era orde baru yang berkuasa 32 tahun. Sistem ini dicirikan dengan antara lain peran teritorial Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang setara bahkan lebih besar daripada peran birokrasi pemerintahan.***

Peran teritorial berwujud dalam kontrol dan kendali politik keamanan pada semua tingkatan pemerintahan. Di tingkat wilayah ada Komando Daerah Militer (Kodam) dengan panglimanya seorang jenderal untuk mengendalikan beberapa provinsi yang berada dalam suatu wilayah. Lalu ada Komando Resort Militer (Korem) dengan dipimpin seorang Kolonel untuk mengendalikan kabupaten kota dalam satu provinsi.



Sementara tiap kabupaten kota dikendalikan Komando Distrik Militer (Kodim) dengan dipimpin seorang letnan kolonel. Tidak cukup itu, di tingkat kecamatan ada Komando Rayon Militer (Koramil) dengan dipimpin seorang mayor. Bahkan di tingkat desa, bertugas seorang sersan yang disebut Babinsa atau bintang pembina desa (Bandingkan Syauckani, 2012;153).

Peran teritorial juga tampak dari dominasi kalangan tentara dalam jabatan-jabatan politik pemerintahan. Di era orde baru, jabatan gubernur, bupati dan walikota mayoritas diduduki mereka. Terutama para petinggi Kodam, Korem dan Kodim. Mereka masuk dunia birokrasi pemerintah dengan sebutan dikaryakan. Sebuah sebutan yang merujuk kepada besar dan pentingnya peranan teritorial tentara di era itu.

Bagaimana dengan persoalan pengelolaan sumberdaya? UU No. 5 Tahun 1974 menegaskan kuat dan pentingnya posisi dan kedudukan pemerintah pusat. Dalam pengelolaan sumberdaya keuangan dikatakan pemerintah daerah mendapat bantuan dari pemerintah pusat berupa “pemberian pemerintah”.

Istilah pemberian pemerintah merupakan pesan tersirat bahwa pemerintah pusat di Jakarta tidak memiliki kewajiban untuk membantu daerah. Hanya atas kemurahan hati sajalah pemerintah pusat memberikan bantuannya ke daerah (Bandingkan Ni'matul Huda 2005;123 dengan Syauckani, 2012;142-162).

Di sektor pengelolaan sumberdaya alam khususnya sumberdaya hutan, praktek sentralisasi pengelolaan makin diperkuat dengan terbitnya UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. UU ini



diikuti dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970 yunto Peraturan pemerintah No. 18 Tahun 1975 tentang Hak Pengelolaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan HPHH).

Sejak itulah kegiatan eksploitasi sumberdaya hutan secara besar-besaran, dengan kontrol sepenuhnya dari pusat berlangsung nyaris serentak di seluruh wilayah Indonesia. Dari Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, hingga Papua. Kehancuran hutan di tanah air pun berlangsung massif dalam waktu relatif cepat. Sesuatu yang kemudian tidak sepenuhnya bisa dicegah dan di atasi hingga saat ini, sekalipun rezim orde baru telah terkubur lebih dari 15 tahun lamanya. Memang benar kata orang bijak, merusak lebih mudah daripada memulihkan. Merawat lebih sulit daripada menanam.

### **2.1.8. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999**

“Pendulum sentralisasi yang terlalu ekstrem mengundang titik balik atau antitesis yang terlalu desentralisasi”. Kata-kata yang dilontarkan Mukthie Fadjar, mantan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi pada pertengahan Agustus 2015 ini dapat menggambarkan dengan tepat UU No. 22 Tahun 1999.

***UU No. 22 Tahun 1999 merupakan produk pertama UU otonomi daerah setelah rezim orde baru tumbang pada Mei 1998. Undang-undang ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan hampir seluruh tugas pemerintahan, kecuali yang berhubungan dengan persoalan urusan luar negeri, pertahanan keamanan nasional, hukum, fiskal, dan moneter.***



Undang-Undang ini memakai prinsip "*residual function*", yaitu prinsip yang menegaskan semua urusan pemerintahan yang tidak secara eksplisit dinyatakan dalam peraturan pemerintah sebagai kewenangan pemerintah pusat dan provinsi akan menjadi kewenangan kabupaten/kota. Peraturan Pemerintah yang menjadi rujukan adalah PP No. 25 Tahun 2000.

Lebih jauh pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan: "Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarkhi satu sama lain." Pasal ini yang kemudian membuat koordinasi pembangunan di daerah berjalan tidak maksimal. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah kesulitan menjalankan fungsinya.

UU No. 22 Tahun 1999 mengatur sistem pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD. Pola ini berulang kali memunculkan ketegangan antara kepala daerah dan DPRD, misalnya konflik panjang antara Bupati Lombok Timur dengan DPRD di awal undang-undang ini diterapkan.

Besarnya kewenangan daerah kabupaten/kota tampak dari ketentuan Pasal 11:

- 1) Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
- 2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, industri



dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi dan tenaga kerja.

Berkaitan dengan pengelolaan sektor kehutanan, UU No. 22 Tahun 1999 dalam banyak hal “berbenturan” dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Jika UU yang disebut pertama memberikan wewenang luas kepada kabupaten/kota, UU yang disebut belakangan memberikan wewenang yang besar kepada pemerintah pusat.

Jika merujuk adagium *lex specialis derogat legi generali*. Aturan hukum yang lebih khusus mengesampingkan aturan hukum yang lebih umum. Itu artinya UU No. 41 Tahun 1999 yang tergolong sebagai aturan khusus mengatur soal kehutanan yang seharusnya menjadi rujukan. Hanya saja prakteknya tidak selalu demikian.

Justru terbit Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 310 tahun 1999 yang memberi kewenangan kepada bupati untuk mengeluarkan Hak Pengelolaan Hutan (HPH) seluas 100 hektar. Berikutnya terbit lagi Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 05.1 Tahun 2000 yang memberi kewenangan daerah mengeluarkan Ijin Pemanfatan Kayu (IPK) seluas 100 hektar dan HPH skala kecil 10 ribu hektar.

Banyak kalangan menyebut UU No. 22 Tahun 1999 sebagai pemicu lahirnya eforia desentralisasi di hampir seluruh daerah di Indonesia. Eforia ini melahirkan orientasi jangka pendek dalam hal pengelolaan sumberdaya alam termasuk hutan. Potensi hutan terutama kayu dieksploitasi untuk menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)).



*UU No. 22 Tahun 1999 memang berlaku hanya tiga tahun sampai diganti UU No. 32 Tahun 2004, namun dampak yang dihasilkannya sangat mungkin tidak pernah terbayangkan oleh para perumusanya sekalipun. Sepanjang 2000-2003 terjadi peningkatan rata-rata tahunan degradasi hutan, dari 1,6 juta hektar menjadi lebih dari 2,1 juta hektar (Wandojo Siswanto dan Wahjudi Wardojo, 2006).*

Majalah TEMPO edisi 29 Juli 2001 mewartakan seorang bupati di pulau Kalimantan bisa mengeluarkan lebih dari 200 ijin Hak Pengelolaan Hutan (HPH) selama lima tahun berkuasa. Padahal setiap satu ijin HPH bisa membatat sekitar 100 hektar hutan. Bisa kita bayangkan, berapa ribu hektar hutan yang akan musnah jika ada 10 saja bupati berperilaku seperti itu?

Melihat tidak terkendalinya iin pengelolaan hutan yang diterbitkan para penguasa di daerah dan dampak destruktif yang dihasilkannya, pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 dan Peraturan Menteri Kehutanan No. 541 Tahun 2002 yang menghentikan wewenang pemerintah daerah membuka hutan. Pemerintah pusat juga mencabut PP No. 05.1 Tahun 2000 yang memberi kewenangan daerah mengeluarkan Ijin Pemanfatan Kayu (IPK)seluas 100 hektar dan HPH skala kecil 10 ribu hektar.

### **2.1.9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004**

Pendulum yang ekstrem ke arah desentralisasi pada UU No. 22 Tahun 1999 coba ditata kembali melalui UU No. 32 Tahun 2004. UU ini merupakan usaha mencari



keseimbangan antara desentralisasi dengan sentralisasi, sekaligus menciptakan relasi yang harmoni antara pusat dan daerah.

***Prinsip dasar UU No. 32 Tahun 2004 tetaplah otonomi yang diperluas di tingkat kabupaten/kota. Hanya saja pembagian urusan pemerintahan lebih dipertegas dan diperinci. Untuk pemerintah pusat menggunakan “fused model” yang menempatkan gubernur menjadi wakil pemerintah pusat, sedangkan untuk kabupaten dan kota diberlakukan “split model”, dimana bupati/walikota hanya berkedudukan sebagai kepala daerah otonom.***

UU No. 32 Tahun 2004 mempergunakan prinsip konkuren dalam pembagian urusan pemerintahan. Artinya apa yang dikerjakan di pemerintah pusat, juga menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Bedanya pada tingkatan skalanya saja. Pemerintah pusat kewenangannya berskala nasional atau lintas provinsi. Pemerintah provinsi dan kabupaten kewenangannya berskala di wilayahnya saja.

UU No. 32 Tahun 2009 membedakan urusan pemerintahan kedalam dua kategori: urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pilihan berhubungan dengan pengembangan sektor unggulan di daerah. Ada 31 urusan pemerintahan yang wewenangnya diberikan ke provinsi dan kabupaten/kota. Termasuk urusan kehutanan didalamnya.



Pembagian urusan pemerintahan dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007. Selanjutnya pemerintah pusat menetapkan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang menjadi pedoman atau acuan bagi pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Berikut matrik pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah propinsi dan kabupaten menurut UU No. 32 Tahun 2004.

## 2.2. Anatomi UU No. 23 Tahun 2014

Pada bagian sebelumnya, telah dijabarkan secara ringkas sejarah otonomi di tanah air sejak era kolonial, pasca kemerdekaan, masa orde baru hingga jaman reformasi sebelum UU No. 23 Tahun 2014 berlaku. Bagian ini akan menjabarkan secara ringkas anatomi UU No. 23 Tahun 2014, terutama yang berkaitan dengan penerapan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Pemahaman terhadap tiga asas pemerintahan ini sangat penting untuk mengetahui arah penerapan skenario UU No. 23 Tahun 2014 dan implikasinya yang mungkin terjadi. Terutama yang berkaitan dengan praktek tatakelola hutan, khususnya pengelolaan hutan kemasyarakatan.

### 2.2.1. Asas Desentralisasi

UNDP mendefinisikan desentralisasi sebagai berikut; “. . . Decentralization, or decentralizing governance, refers to the restructuring or reorganization of authority so that there is a system of co-responsibility between institutions of governance at the central, regional and local levels



according to the principle of subsidiarity, thus increasing the overall quality and effectiveness of the system of governance, while increasing the authority and capacities of sub-national levels”. (UNDP, 1997).

Sementara laporan tahunan Bank Dunia (1999) mendefinisikan desentralisasi sebagai:

“Decentralization is the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government organizations and or the private sector.”

Definisi Bank Dunia yang memasukkan organisasi yang bersifat semi independen dan atau sektor swasta, sebagai penerima limpahan wewenang pengelolaan hak-hak publik dari pemerintah pusat, menunjukkan ada “penyusupan” kepentingan pasar dalam praktek desentralisasi. Sekaligus mempertegas sinyalemen bahwa konsep desentralisasi bisa diterapkan berdasarkan kepentingan politik dan ekonomi tertentu.

Para ahli hukum tata negara di Indonesia umumnya memegang definisi desentralisasi yang normatif, dengan tidak memasukkan sektor swasta sebagai penerima limpahan wewenang. Desentralisasi dipahami menjadi ranah sepenuhnya birokrasi pemerintahan. Pelimpahan wewenang hanya berlangsung antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau lokal beserta segenap perangkat birokrasi mereka (Ni'matul Huda, 2005; Joeniarto, 1992; Amrah Muslimin, 1986).

UU No. 23 Tahun 2014 memaknai desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik



Indonesia (NKRI). Adapun yang dimaksud daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

***UU No. 23 Tahun 2014 memberikan wewenang yang besar kepada pemerintah provinsi untuk menjalankan desentralisasi. Bahkan Pasal 5 ayat (4) menyebutkan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Artinya wewenang pemerintah provinsi semakin besar, karena pada saat bersamaan tiga asas penyelenggaraan pemerintahan dijalankan dan terpusat di tingkat provinsi.***

UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan yang dimaksud pemerintahan daerah otonom adalah pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Tidak ada pemisahan keduanya dengan tegas dalam hal desentralisasi, sehingga desentralisasi tidak semata terpusat pada kabupaten/kota, seperti yang diterapkan UU No. 22 Tahun 1999 atau UU No. 32 Tahun 2004.

### **2.2.2. Asas Dekonsentrasi**

UU No. 23 Tahun 2014 menyebut asas dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada



instansi vertikal di wilayah tertentu (pasal 1 angka 8). Jika sebelumnya otonomi daerah terpusat di kabupaten/kota, maka UU No. 23 Tahun 2014 melalui asas dekonsentrasi menarik berbagai kewenangan kabupaten/kota ke tingkat provinsi.

Praktek dekonsentrasi yang mirip dengan kehendak UU No. 23 Tahun 2014 pernah ada pada UU No. 5 Tahun 1974. Persisnya pada pasal 1 huruf (f). Hanya saja setelah berjalan beberapa lama, UU No. 5 Tahun 1974 lebih menerapkan praktek sentralisasi yang sangat kuat. Meniadakan sama sekali asas desentralisasi dan melemahkan praktek dekonsentrasi. Praktek yang sama juga terjadi pada UU No. 22 Tahun 1999. Pada masa ini instansi vertikal di kabupaten/kota ditiadakan.

UU No. 32 Tahun 2004, sekalipun telah mencoba mengurangi dominasi desentralisasi di kabupaten/kota, tetapi masih dinilai belum menempatkan bandul keseimbangan pada titik yang semestinya. UU No. 23 Tahun 2014 dimaksudkan untuk mengurangi titik tekan desentralisasi yang terlalu kuat di tingkat kabupaten/kota dan sekaligus memperkuat asas dekonsentrasi. Spirit UU No. 23 Tahun 2014 adalah memberikan keseimbangan sistem pemerintahan antara asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

### **2.2.3. Tugas Pembantuan**

Tugas pembantuan berarti penugasan dari pemerintah kepada pemerintah di bawahnya dan atau desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Melalui tugas pembantuan, pemerintah daerah memiliki kewenangan menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Sementara



keseluruhan biaya dan tanggung jawab terakhir tetap di tangan pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan (Amrah Muslimin, 1980: 8).

Implementasi tugas pembantuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 diatur lebih lanjut pada Pasal 19 ayat 4 yang menyatakan penugasan oleh pemerintah pusat kepada daerah berdasarkan asas tugas pembantuan ditetapkan dengan peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian. Penjelasan lainnya juga termaktub pada pasal 20 ayat 2 yang menegaskan daerah provinsi melalui peraturan gubernur dapat memberikan tugas pembantuan kepada kabupaten/kota, bahkan desa.

### **2.3. Analisis Subtansi UU No. 23 Tahun 2014**

Secara teoritis apabila asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan lebih dominan dibanding asas desentralisasi, berarti bandul pemerintahan daerah mengarah ke sentralisasi. Tampaknya UU No. 23 Tahun 2014 dirancang dengan skenario seperti ini. Untuk melihat lebih jelas bagaimana skenario UU No. 23 Tahun 2014 dirancang, perlu dilakukan analisis subtansi UU No. 23 Tahun 2014.

Dalam naskah akademik draft UU No. 23 Tahun 2014, dijelaskan mengapa UU sebelumnya perlu direvisi: “Sejumlah aturan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 sering menimbulkan interpretasi yang berbeda dari berbagai kelompok kepentingan dan menjadi sumber konflik antar susunan pemerintahan dan aparatnya.



Terutama yang berkaitan dengan ketidakjelasan pembagian urusan antar susunan pemerintahan masih merupakan masalah yang secara persisten dihadapi Indonesia dalam pelaksanaan desentralisasi. Konflik dan tumpang tindih kewenangan antar susunan pemerintahan dan antar daerah tetap terjadi dan memerlukan pengaturan yang lebih jelas dan efektif.”

UU No. 23 Tahun 2014 terdiri atas 411 pasal dan mengatur pembagian kewenangan pusat-daerah lebih terperinci jika dibandingkan dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya. Aturan pelaksanaannya pun jauh lebih banyak. Masing-masing 28 Peraturan Pemerintah (PP), dua Peraturan Presiden (Perpres), dan enam Peraturan Menteri (Permen).

Dalam UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan dibagi menjadi tiga klasifikasi. *Pertama*, urusan pemerintahan absolut. *Kedua*, urusan pemerintahan konkuren. *Ketiga*, urusan pemerintahan umum. Mari kita jabarkan secara ringkas ketiga klasifikasi ini.

*Pertama*, urusan pemerintahan absolut. Urusan ini sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pasal 10 ayat (1) menyebutkan urusan pemerintahan absolut meliputi enam urusan: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, hukum, moneter dan agama. Enam urusan ini dijalankan secara sentralistik dengan pertimbangan dampak yang ditimbulkan berskala luas dan memiliki efek stabilisasi yang besar (Prasojo, 2006).

Pada pasal 10 ayat 2 disebutkan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat bisa a) melaksanakan sendiri; atau b) melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau kepada



gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

*Kedua*, urusan pemerintahan konkuren. Urusan ini dapat diatur atau dibagi antara pemerintah dan atau daerah dengan kriteria tertentu. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan wajib dibedakan dalam kategori pelayanan dasar dan pelayanan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Kategorisasi ini berbeda dengan UU 32 Tahun 2004, yang membedakan urusan pemerintahan wajib berdasarkan kategori skala provinsi dan kabupaten/kota.

Urusan wajib pelayanan dasar meliputi enam urusan: 1) Pendidikan, 2) Kesehatan, 3) Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, 4) Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman, 5) Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat dan 6) Sosial. Keenam urusan ini mutlak harus dipenuhi daerah dengan ukuran Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin terpenuhinya hak-hak konstitusional warga masyarakat.

Sementara urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi 18 urusan:

- a) Tenaga kerja
- b) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c) Pangan
- d) Pertanahan
- e) Lingkungan Hidup
- f) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- g) Pemberdayaan masyarakat dan desa



- h) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i) Perhubungan
- j) Komunikasi dan informatika
- k) Koperasi, usaha kecil dan menengah
- l) Penanaman modal
- m) Kepemudaan dan olah raga
- n) Statistik
- o) Persandian
- p) Kebudayaan
- q) Perpustakaan
- r) Kearsipan

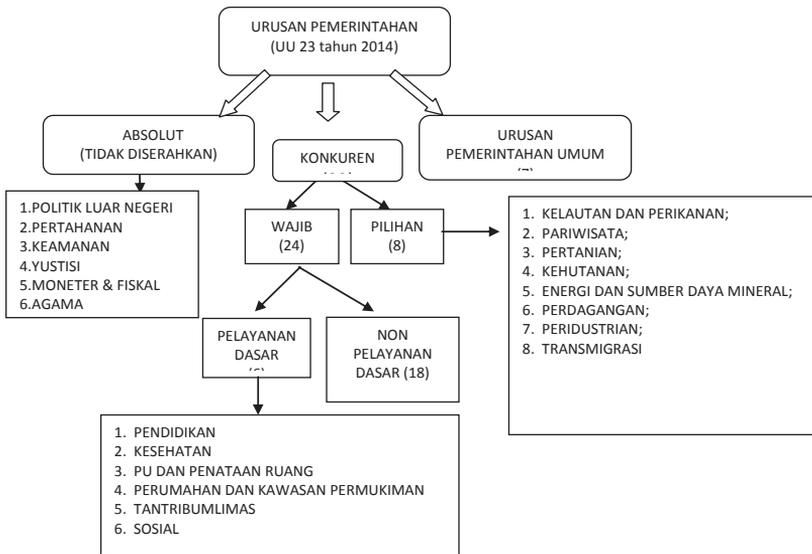
Bagaimana dengan urusan pilihan? UU No. 23 Tahun 2014 menentukan tujuh urusan pilihan: 1) Kelautan dan Perikanan, 2) Pariwisata, 3) Kehutanan, 4) Energi dan Sumberdaya Mineral, 5) Perdagangan 6) Perindustrian, 7) Transmigrasi. Hal ini berbeda dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang menyerahkan urusan pilihan kepada daerah berdasarkan potensi, kekhasan, dan keunggulan daerah.

**Ketiga**, urusan pemerintahan umum. Urusan ini merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Ada tujuh urusan pemerintahan umum yang ditetapkan menjadi kewenangan presiden. Istilah urusan pemerintahan umum ini baru dikenal dan diatur pada UU No. 23 Tahun 2014. UU sebelumnya tidak mengenal istilah ini.



# Anatomi UU No. 23 Tahun 2014

Anatomi UU 23/2014 dalam pembagian urusan pemerintahan



UU No. 23 Tahun 2014 mengatur pula kriteria kewenangan pusat, provinsi dan kabupaten/kota dengan cukup detail. Kewenangan pemerintah pusat diatur pada Pasal 13 ayat (3).

- Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara
- Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- Urusan pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Kriteria kewenangan yang menjadi urusan Pemerintahan Daerah Provinsi meliputi:

- a) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
- b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota
- c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Sementara sejumlah kewenangan yang lebih kecil menjadi urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota meliputi:

- a) Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Pengaturan kriteria kewenangan dari pusat hingga daerah, berimplikasi terjadinya perubahan di tingkat pelaksanaan di lapangan. Menguatnya wewenang sejumlah Unit Pelayanan Terpadu (UPT) milik pemerintah pusat merupakan salah satu implikasi yang tampak nyata. UPT semacam Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai



(BPDAS), Balai Taman Nasional (BTN) dan Balai Konservasi Sumberdaya Alam (BKSDA) di sektor kehutanan yang wilayah kerjanya lintas provinsi menjadi menguat peran mereka.

***Penerapan UU No. 23 Tahun 2014 menghilangkan kewenangan teknis daerah mengontrol sumberdaya alam yang bersifat “lintas daerah”, sebab Semua sumberdaya yang bersifat “lintas daerah” menjadi kewenangan sepenuhnya pemerintahan di atasnya. Sekilas aturan dengan pendekatan ‘geopolitik’ semacam ini terlihat ideal, tetapi apabila dicermati lebih seksama, berpotensi menyisakan permasalahan di kemudian hari.***

*Pertama*, pemerintah kabupaten/kota yang merasa merasa kehilangan wewenang atas wilayahnya, cenderung menjadi apatis dan enggan bertanggung jawab apabila muncul persoalan sumberdaya yang bersifat lintas daerah. Perkara ini bukannya tanpa preseden. Beberapa kejadian telah memperlihatkan kecenderungan ini.

*Kedua*, kewenangan kota/kabupaten di bidang kehutanan hanya tersisa pada pengelolaan taman hutan raya. Urusan selebihnya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi (pasal 14 ayat 1). Timbul masalah bagaimana jika urusan kehutanan yang di luar urusan taman hutan raya, berada dalam satu kabupaten? Siapa yang berhak mengurusnya?

*Ketiga*, memindahkan titik berat otonomi daerah ke provinsi justru berlawanan dengan logika kebijakan

desentralisasi. Apalagi semangat pelayanan publik semakin dekat ke tingkat desa dengan lahirnya UU Desa. Dari sisi demografi, geografi, dan rentang kendali, titik berat otonomi di tingkat provinsi cakupannya terasa terlalu besar. Terutama provinsi dengan wilayah yang luas, jumlah penduduk yang besar, apalagi jika termasuk daerah kepulauan.

*Keempat*, UU No. 23 Tahun 2014 tampaknya seperti UU pemerintahan daerah sebelumnya, “terjebak” pada sudut pandang membagi “kue” kewenangan pusat-daerah, tetapi alpa mempertimbangkan kondisi masyarakat sampai pada tingkat terbawah. Setelah sebagian besar kewenangan ditarik ke pusat dan provinsi, tantangan yang tidak mudah adalah bagaimana mencari formula terobosan kebijakan yang mengikutsertakan peran serta masyarakat.

***UU No. 23 Tahun 2014 memasukkan urusan kehutanan sebagai urusan pilihan. Kebijakan ini dapat dimengerti, mengingat tidak semua daerah otonom memiliki kawasan hutan. Sebagai urusan pilihan, sektor kehutanan dipandang sebagai aset atau potensi unggulan daerah yang sepatutnya dikelola bagi sebesar-besarnya peningkatan kesejahteraan masyarakat.***

Cara pandang seperti ini tak jauh berbeda dengan semangat UU No. 32 Tahun 2004. Hanya bedanya jika pada undang-undang sebelumnya urusan pilihan tidak disebutkan secara jelas karena diserahkan kepada pemerintah daerah untuk menetapkannya berdasarkan potensi unggulan daerah, pada UU No. 23 Tahun 2014 urusan pilihan disebutkan secara jelas.



UU No. 32 Tahun 2004 jelas memberikan wewenang yang besar kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menjalankan banyak wewenang tatakelola hutan. UU No. 23 Tahun 2014 justru sebaliknya menarik banyak wewenang tersebut kembali menjadi wewenang pemerintah di atasnya.

Terjadi apa yang disebut penguatan sentralisasi atau semi sentralisasi.

Hal ini tercermin misalnya pada penegasan pasal 14 ayat (1), yakni penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumberdaya mineral hanya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Untuk urusan kehutanan, wewenang pemerintah kabupaten/kota hanya “tersisa” pada hak pengelolaan Taman Hutan Raya (TAHURA) (lihat tabel).

Semangat semi sentralisasi juga tercermin pada penerapan asas tugas konkuren dan pembantuan. Penerapan dua asas ini merupakan cara taktis untuk memangkas besarnya wewenang desentralisasi di tingkat kabupaten/kota, sekaligus memperkuat peran dan wewenang pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah provinsi diselenggarakan dengan cara, a) dilakukan sendiri. B) menugasi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan; atau c) menugasi desa. Semua penugasan itu ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



*Menjadi pertanyaan banyak kalangan, dengan bandul yang condong ke arah sentralisasi atau persisnya semi sentralisasi, apakah pemerintah provinsi mampu memainkan peran dan wewenangnya yang besar secara proporsional dan bertanggung jawab sebagaimana dimandatkan UU No. 23 Tahun 2014? Apakah penerapan UU No. 23 Tahun 2014 menyebabkan beban kerja kabupaten/kota menjadi mudah dan ringan?*

**Tabel Penyelenggara Urusan Kehutanan  
menurut UU No. 23 Tahun 2014**

**1. Perencanaan hutan**

<b>Pemerintah Pusat</b>	<b>Daerah Provinsi</b>	<b>Daerah Kabupaten/Kota</b>
a. Penyelenggaraan inventarisasi hutan.	-	-
b. Penyelenggaraan pengukuhan kawasan hutan.		
c. Penyelenggaraan penatagunaan kawasan hutan.		
d. Penyelenggaraan pembentukan wilayah pengelolaan hutan.		
e. Penyelenggaraan rencana kehutanan nasional.		



## 2. Pengelolaan hutan

Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyelenggaraan tata hutan.</li> <li>b. Penyelenggaraan rencana pengelolaan hutan.</li> <li>c. Penyelenggaraan pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan.</li> <li>d. Penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan.</li> <li>e. Penyelenggaraan perlindungan hutan.</li> <li>f. Penyelenggaraan pengolahan dan penatausahaan hasil hutan.</li> <li>g. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus (KHDTK).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pelaksanaan tata hutan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).</li> <li>b. Pelaksanaan rencana pengelolaan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).</li> <li>c. Pelaksanaan pemanfaatan hutan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung, meliputi:               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Pemanfaatan kawasan hutan;</li> <li>2) Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu; produksi &lt; 6000 m<sup>3</sup>/tahun.</li> <li>2) Pelaksanaan pengelolaan KHDTK untuk kepentingan religi.</li> </ul> </li> </ul>	-

## 3. Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.</li> <li>b. Penyelenggaraan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pelaksanaan perlindungan, dan pemanfaatan secara lestari taman hutan raya (TAHURA) lintas Daerah kabupaten/kota.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pelaksanaan pengelolaan TAHURA kabupaten/kota.</li> </ul>



<p>c. konservasi tumbuhan dan satwa liar.</p> <p>d. Penyelenggaraan pemanfaatan secara lestari kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam.</p> <p>e. Penyelenggaraan pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar.</p>	<p>b. Pelaksanaan perlindungan tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi dan/atau tidak masuk dalam lampiran (<i>Appendix</i>) <i>CITES</i>.</p> <p>c. Pelaksanaan pengelolaan kawasan bernilai ekosistem penting dan daerah penyangga kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.</p>	
--	---	--

#### 4. Pendidikan dan Pelatihan, Penyuluhan dan Pemberdayaan Masyarakat di bidang Kehutanan

Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
<p>a. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan serta pendidikan menengah kehutanan.</p> <p>b. Penyelenggaraan penyuluhan kehutanan nasional.</p>	<p>a. Pelaksanaan penyuluhan kehutanan provinsi.</p> <p>b. Pemberdayaan masyarakat di bidang kehutanan.</p>	-

#### 5. Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS)

Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
<p>Penyelenggaraan pengelolaan DAS.</p>	<p>Pelaksanaan pengelolaan DAS lintas Daerah kabupaten/kota dan dalam Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.</p>	



## 6. Pengawasan Kehutanan

Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
Penyelenggaraan pengawasan terhadap pengurusan hutan.	-	-

### 2.4. Gubernur: Raja Kecil di Daerah?

Setelah pada bagian sebelumnya, dibahas secara ringkas anatomi dan substansi UU No. 23 Tahun 2014 beserta skenario penerapan dan implikasi lapangannya, maka bagian ini akan mengupas secara khusus wewenang gubernur sebagai salah satu aktor pemerintahan yang berperan sentral dalam penerapan UU No. 23 Tahun 2014.

Jika merujuk kepada sejarah perkembangan pemerintahan daerah, gubernur memiliki peran yang berubah-ubah. Pada UU No. 1 Tahun 1957, gubernur memiliki peran sebagai kepala daerah dan sekaligus sebagai alat pusat di daerah. Sedangkan dalam Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, gubernur lebih banyak diperankan menjadi alat Pemerintah Pusat.

Pada UU No. 5 Tahun 1974, otonomi dititikberatkan pada daerah tingkat II dimana asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, sehingga peran gubernur tidak dominan. Hanya saja dalam prakteknya selama 25 tahun, peran pemerintah pusat yang justru sangat dominan. Gubernur dan bupati/walikota hanya lebih banyak sebagai pelengkap saja dengan sebutan formal sebagai kepala daerah sekaligus kepala wilayah.

Di era reformasi setelah orde baru tumbang, berlaku UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Kedua UU ini pada prinsipnya mendudukan bupati/walikota sebagai kepala daerah otonom. Sementara gubernur disamping sebagai kepala provinsi juga sebagai wakil pemerintah pusat. Bedanya UU No. 32 Tahun 2004 mulai memperkuat peranan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dengan tugas, wewenang dan kewajiban yang bersifat "attributed" atau melekat. Perbedaan lainnya, bupati/walikota tidak lagi merangkap sebagai wakil pemerintah pusat seperti yang berlaku pada UU No. 22 Tahun 1999.

***Bagaimana dengan UU No. 23 Tahun 2014 ?  
Sebagian kalangan menyatakan UU No. 23  
Tahun 2014 merupakan UU pemerintahan daerah  
yang bersifat gubernur sentris. Tak kurang dari  
162 kali pernyataan "Gubernur sebagai wakil  
pemerintah pusat" disebut. Tampaknya, UU  
No. 23 Tahun 2014 belajar dari kelemahan dua  
undang-undang sebelumnya, di mana keberadaan  
gubernur sebagai kepala pemerintahan di tingkat  
provinsi sering diremehkan oleh bupati / walikota.***

UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan dengan tegas gubernur memegang dua peran startegis: kepala daerah otonom provinsi dan wakil pemerintah pusat di daerah. Sebagai kepala daerah, gubernur memegang kewenangan memimpin penyelenggaraan pemerintahan di tingkat provinsi. Sedangkan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur menjalankan peran pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan



terhadap pemerintah kabupaten/kota. Dalam konteks melaksanakan perannya sebagai wakil pemerintah pusat, hubungan gubernur dengan pemerintahan kabupaten/kota bersifat hirarkhis.

Kewenangan gubernur menurut UU No. 23 Tahun 2014 sangat besar di antaranya; berwenang (1) membatalkan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota; (2) memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; (3) mempunyai peran ekualisasi menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi.

Dalam konteks ini, gubernur sebagai kepala provinsi memiliki kewenangan mengambil kebijakan yang mengikat kabupaten/kota yang ada di wilayahnya sesuai kewenangan provinsi sebagai daerah otonom. Lebih jauh gubernur mempunyai tugas dan wewenang menyelaraskan dan mengkoordinasikan perencanaan dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan hingga kabupaten/kota.

Gubernur juga memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat atas usulan DAK kabupaten/kota, serta melantik bupati/walikota di wilayahnya. Bahkan gubernur pula yang melaksanakan tugas dekonsentrasi dari pemerintah pusat dengan perangkat pelaksana sendiri, dibantu perangkat daerah yang ditugaskan gubernur untuk melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi dengan sumber pembiayaan sepenuhnya dari APBN.

Jelaslah sudah UU No. 23 Tahun 2014 memberi wewenang besar kepada gubernur untuk menjadi aktor pemerintahan



terpenting di daerah. Hal ini sebagai konsekwensi dari kehendak politik penyusun UU No. 23 Tahun 2014, dalam hal ini pemerintah dan perlemen, yang menghendaki bandul desentralisasi di tingkat kabupaten/kota dikurangi secara tajam. Bandul keseimbangan menjadi lebih ke tengah bahkan cenderung menuju praktek sentralisasi yang “tersembunyi” atau semi sentralisasi.

***Kehendak kuat memberikan peran dan wewenang yang besar kepada gubernur membuka peluang terjadinya praktek “raja kecil baru” di daerah. Jika sebelumnya istilah “raja kecil” diberikan kepada para bupati dan walikota, kini istilah tersebut diberikan kepada para gubernur dengan wewenangnya yang besar menurut UU No. 23 Tahun 2014. Terutama kewenangan yang besar pada sektor pengelolaan sumberdaya alam.***

Menjadikan gubernur sebagai figur sentral dalam penerapan otonomi daerah, bukannya tanpa resiko atau ranjau yang mungkin menjebak dan menjauhkan dari maksud dan tujuan UU No. 23 Tahun 2014 dirancang. Apalagi pengalaman menunjukkan betapa kompleksnya sistem hukum bekerja di Indonesia. Hukum di Indonesia bukan suatu yang esoterik dan “kedap air” dari persoalan politik, ekonomi, budaya yang melingkupinya.

Begitu juga dengan penerapan UU No. 23 Tahun 2014 yang menghendaki penguatan peran dan wewenang gubernur sebagai kepala daerah dan wakil Pemerintah Pusat di daerah akan berhadapan dengan sejumlah tantangan.



## **Tantangan pertama, tarikan politik.**

Gubernur secara yuridis menurut UU No. 23 Tahun 2014 merupakan perwakilan pusat di daerah, tetapi secara politis gubernur juga perpanjangan tangan partai politik yang mengusungnya saat mencalonkan diri menjadi gubernur. Bukan tidak mungkin disini terjadi potensi konflik kepentingan. Terutama pada sektor-sektor strategis seperti pertambangan, perikanan, kelautan dan kehutanan.

Mukthie Fadjar, mantan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi menjelaskan dengan baik persoalan ini dalam wawancaranya dengan *Republika* Juni 2015. Mukthie menyatakan:

*“Berbeda dengan masa Orde Baru, gubernur dipilih DPRD, tetapi semua orang tahu pilihan DPRD itu pasti atas restu pusat. Tanpa restu pusat, mustahil seseorang bisa menjadi gubernur ketika itu. Sehingga loyalitas gubernur 100 persen kepada presiden. Sekarang berbeda, meski gubernur disebut sebagai perpanjangan tangan pemerintahan pusat di daerah, tetapi gubernur dipilih langsung oleh rakyat dan embarkasinya berangkat dari partai. Kalau arahan partai pendukung gubernur berbeda dengan kebijakan presiden, sangat mungkin loyalitas gubernur menjadi setengah hati”.* (Harian *Republika*, Juni 2015)

Apa yang Mukthie Fadjar gambarkan, bukannya tanpa fakta di lapangan. Sebagai contoh kita ambil saja kasus nelayan lobster di Lombok. Pada awal 2015 Menteri Kelautan dan Perikanan mengeluarkan peraturan menteri tentang Pengaturan Penangkapan Lobster Kepiting dan Rajungan. Peraturan menteri tersebut melarang nelayan menangkap lobster, kepiting, dan rajungan dalam kondisi bertelur.

Peraturan menteri ini segera memicu demonstrasi besar-besaran di sejumlah sentra lobster di NTB. Sebab tak kurang dari 7-8 ribu nelayan lobster yang biasa meraup pendapatan cukup besar dari usaha menjual telur lobster, mendadak harus kehilangan sumber pendapatannya itu. Mereka menuntut gubernur NTB menolak peraturan menteri itu berlaku di NTB.

Tentu saja sang gubernur berada di persimpangan pilihan. Apalagi mayoritas suara di parlemen (DPRD NTB) mendukung kehendak nelayan lobster tersebut. Sementara di satu sisi, sebagai perwakilan pemerintah Pusat di daerah, sepatutnya gubernur mengamankan kebijakan Pemerintah pusat dalam hal ini Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan itu. Apalagi peraturan itu untuk menjamin kepentingan nasional yang bersifat jangka panjang.

Sampai tulisan ini dibuat, tak jelas benar penyelesaian nasib petani lobster di NTB. Walau sang gubernur lebih condong memihak rakyatnya dan meminta sang menteri meninjau kembali keputusannya. Bahkan sempat terlontar pernyataan di media untuk membuat satu peraturan gubernur yang bertolak belakang dengan kebijakan menteri kelautan dan Perikanan tersebut, tetap saja keputusan menteri yang berlaku dan gubernur tak bisa terlalu banyak berbuat.

### **Tantangan kedua masalah kemimpinan.**

UU No. 23 Tahun 2014 jelas menuntut kemampuan manajerial yang tinggi dari seorang gubernur untuk mengelola sinergitas pemerintahan dan pembangunan hingga tingkat kabupaten-kota bahkan desa. Gubernur menjadi dirigen utama mengatur irama dan ritme



pemerintahan dan pembangunan di wilayah provinsi yang di pimpinnya.

Bisa kita bayangkan kalau kemampuan manajerial dan kepemimpinan sang gubernur lemah. Maka banyak hal bisa berjalan tak sesuai kehendak. Kita bisa belajar dari pengalaman tragedi terbakarnya hutan di Sumatra dan Kalimantan pada 2015 silam. Sinyal akan terjadinya tragedi nasional itu sebenarnya telah terbaca sejak jauh-jauh hari. Sejumlah foto satelit telah mengingatkan adanya sekitar 19 ribu titik panas yang tersebar secara acak di wilayah Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Tengah.

Informasi ini seharusnya bisa menjadi alat analisis merancang kebijakan yang progresif untuk melakukan koordinasi pencegahan dan penyelamatan dini. Namun yang terjadi Upaya pencegahan dan penyelamatan dini tak maksimal dilakukan. Koordinasi pemerintah provinsi dengan Kabupaten/Kota lemah sekali.

Pemerintah Riau misalnya, baru menetapkan status darurat dua pekan setelah indeks pencemaran di atas 500. Sebuah kebijakan yang sangat terlambat untuk mengantisipasi dampak bencana kebakaran itu. Padahal Peraturan Pemerintah (PP) No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara memberikan mandat kepada gubernur untuk menetapkan keadaan darurat bila indeks pencemaran udara telah mencapai 300 atau lebih (*Tempo*, 27 September 2015).

### **Tantangan ketiga menyangkut soal teknis.**

Seperti pelaksanaan tugas pembantuan oleh provinsi kepada kabupaten/kota belum memiliki pengaturan yang jelas. Akibatnya, pelaksanaan tugas pembantuan belum



dapat berjalan efektif. UU No. 23 Tahun 2014 memberi dasar yang kuat kepada gubernur untuk melimpahkan tugas pembantuan kepada bupati/walikota. Bahkan UU ini mengatur kriteria dan konsekuensi dari pelaksanaan tugas pembantuan secara cukup terperinci.

***Secara politis, tugas pembantuan memperkuat posisi politik gubernur dihadapan bupati/ walikota karena UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan tugas pembantuan dijalankan secara hirarki. Dalam bahasa awamnya, tugas pembantuan menegaskan gubernur adalah atasan bupati/ walikota. Bahkan jika tidak bijaksana dijalankan, bisa saja timbul kesan bupati/ walikota adalah “kepala dinas provinsi di kabupaten”.***

Dalam prakteknya tentu saja tetap sulit memposisikan gubernur secara hierarkis di atas bupati/walikota. Sebab, bupati dan walikota juga sama-sama dipilih langsung oleh rakyat seperti juga halnya gubernur. sehingga secara politis bupati-walikota jelas akan menolak jika diperlakukan sebagai bawahan gubernur, sekalipun itu dalam bingkai tugas pembantuan yang dimandatkan UU No. 23 Tahun 2014.

Di sinilah sentuhan seorang gubernur diuji. Jika seorang gubernur terlalu menonjolkan besarnya wewenang yang diperolehnya dari berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 dihadapkan bupati/walikota, maka bisa jadi pintu komunikasi dan koordinasi menjadi buntu. Namun sebaliknya, jika seorang gubernur menyentuh sisi yang lebih humanis dengan komunikasi yang hangat , sangat



mungkin tugas pembantuan bisa berjalan efektif dan berdampak signifikan bagi percepatan pembangunan di daerah.

Tiga tantangan di atas dikedepankan di sini bukan untuk menunjukkan bahwa UU No. 23 Tahun 2014 terancam gagal dalam pelaksanaannya. Kesimpulan semacam itu selain terlalu dini juga menjadi tidak produktif untuk menatap ke depan dengan sikap yang optimis.

Tiga tantangan di atas dikemukakan lebih sebagai “peringatan dini” untuk melihat kemungkinan skenario penerapan UU No. 23 Tahun 2014 ke depan. Terutama yang berkaitan langsung dengan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam termasuk hutan di dalamnya.

Pilihan UU No. 23 Tahun 2014 sudah sangat jelas, yaitu menarik mandat desentralisasi yang dominan di tingkat kabupaten/kota dan memperbesar peran dan wewenang gubernur sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah. Pilihan ini memberikan sejumlah implikasi dan membuka sejumlah kemungkinan skenario.

Sejumlah implikasi dan skenario itulah yang patut kita cermati secara seksama, untuk memastikan “maksud baik” UU No. 23 Tahun 2014 bisa maksimal berjalan dan berdampak nyata bagi penguatan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sesuatu yang di era reformasi yang telah 20 tahun berjalan, belum juga menemukan titik keseimbangan yang tepat dan produktif.

## 2.5. Putusan Mahkamah Konstitusi

UU No. 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan luar biasa kepada pemerintah pusat dan provinsi membatalkan



peraturan daerah di bawahnya. Berkat wewenang ini, tercatat hingga pertengahan 2016 ada 3.143 peraturan daerah telah dibatalkan.

Muncul pertanyaan bahkan gugatan, bolehkah pemerintah pusat dan provinsi membatalkan peraturan daerah yang merupakan produk daerah otonom? Dari mana sumber kewenangan menteri dan gubernur melakukan '*executive review*' terhadap peraturan daerah di bawahnya itu?

Secara teoritis dikenal tiga macam sumber kewenangan bagi setiap pejabat negara (Safri Nugraha, , 2007: 33-36): Ketiga sumber wewenang itu adalah (a) atribusi, yaitu pemberian wewenang berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang merupakan produk hukum legislatif untuk melaksanakan fungsi jabatan secara penuh. (b) delegasi, yaitu suatu pelimpahan wewenang yang sudah ada secara atributif, kepada pejabat negara tidak secara penuh, sehingga delegasi selalu didahului oleh suatu atribusi wewenang; jika tidak maka pendelegasian tidak sah; dan; (c) mandat, yaitu pemberian tugas dari pemberi tugas kepada penerima tugas untuk dan atas namanya menjalankan fungsi dan peran pemberi tugas.

Sementara UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menegaskan dua hal (a) Sebuah delegasi yang sah hanya terjadi jika badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi itu telah mempunyai kewenangan secara atribusi yang tertuang di dalam UUD 1945 atau UU; (b) Wewenang menguji, baik legislative review, executive review, maupun judicial review hanya diperoleh secara atributif jika ditetapkan di dalam UUD 1945 atau UU.



***Pertanyaannya, apakah UU No. 23 Tahun 2014 itu memberikan wewenang atribusi kepada pemerintah pusat dan provinsi? Jika pemberian wewenang tersebut ada, maka menteri dan gubernur berhak menguji peraturan daerah karena hal tersebut diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sebaliknya jika wewenang atribusi itu tidak ada, maka menjadi tidak benar jika menteri dan gubernur berhak membatalkan peraturan daerah.***

Jika merujuk UUD 1945 hasil amandemen, wewenang menguji peraturan diberikan secara atributif oleh konstitusi kepada Mahkamah Agung. Sesuai pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menetapkan: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”

Empat hal yang dapat dipahami dari ketentuan ini, yaitu:

- (a) Tidak ada lembaga lain selain Mahkamah Agung yang mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Kompetensi Mahkamah Agung ini bersumber dari atribusi UUD 1945.
- (b) Seandainya ada lembaga lain yang juga mempunyai wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka wewenang tersebut harus bersumber dari delegasi Mahkamah Agung.



- (c) Jika tidak bersumber dari delegasi Mahkamah Agung, maka wewenang itu tidak sah menurut hukum sehingga tidak mempunyai kekuatan mengikat, atau batal demi hukum secara *ex-tunc*. (d) Mahkamah Agung diberi kewenangan atributif untuk menguji peraturan perundangundangan di bawah undang-undang, berarti Mahkamah Agung berwenang melakukan pengujian baik secara material maupun secara formal.

Wewenang uji diberikan oleh UUD 1945 hanya kepada Mahkamah Agung. Jika UU No. 23 Tahun 2014 memberikan wewenang atribusi berupa ‘*executive review*’ kepada Menteri dan Gubernur, maka berlaku asas “*lex superior derogat legi inferiori*”. Dalam konteks ini, apabila ada hal yang sudah diatur di dalam konstitusi (*lex superior*) kemudian diatur lagi secara bertentangan (dengan konstitusi) di dalam undangundang (*legi inferiori*), maka yang berlaku adalah konstitusi (*lex superior*); sementara undang-undang (*legi inferiori*) dikesampingkan (*derogat*).

Berdasarkan logika hukum inilah Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) bersama 45 pemerintah kabupaten serta satu orang warga negara, mengajukan uji materi UU No. 23 Tahun 2014 ke Mahkamah Konstitusi (MK). Para pemohon menyakini pemerintah pusat dan provinsi tidak berhak mencabut peraturan daerah yang telah dibuat oleh pemerintah kabupaten/kota secara sepihak.

MK mengabulkan pengujian Pasal 251 ayat (2), (3), (4), (8) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. MK menyatakan, aturan mekanisme pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota oleh gubernur dan Menteri Dalam Negeri inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD 1945. Putusan tercantun

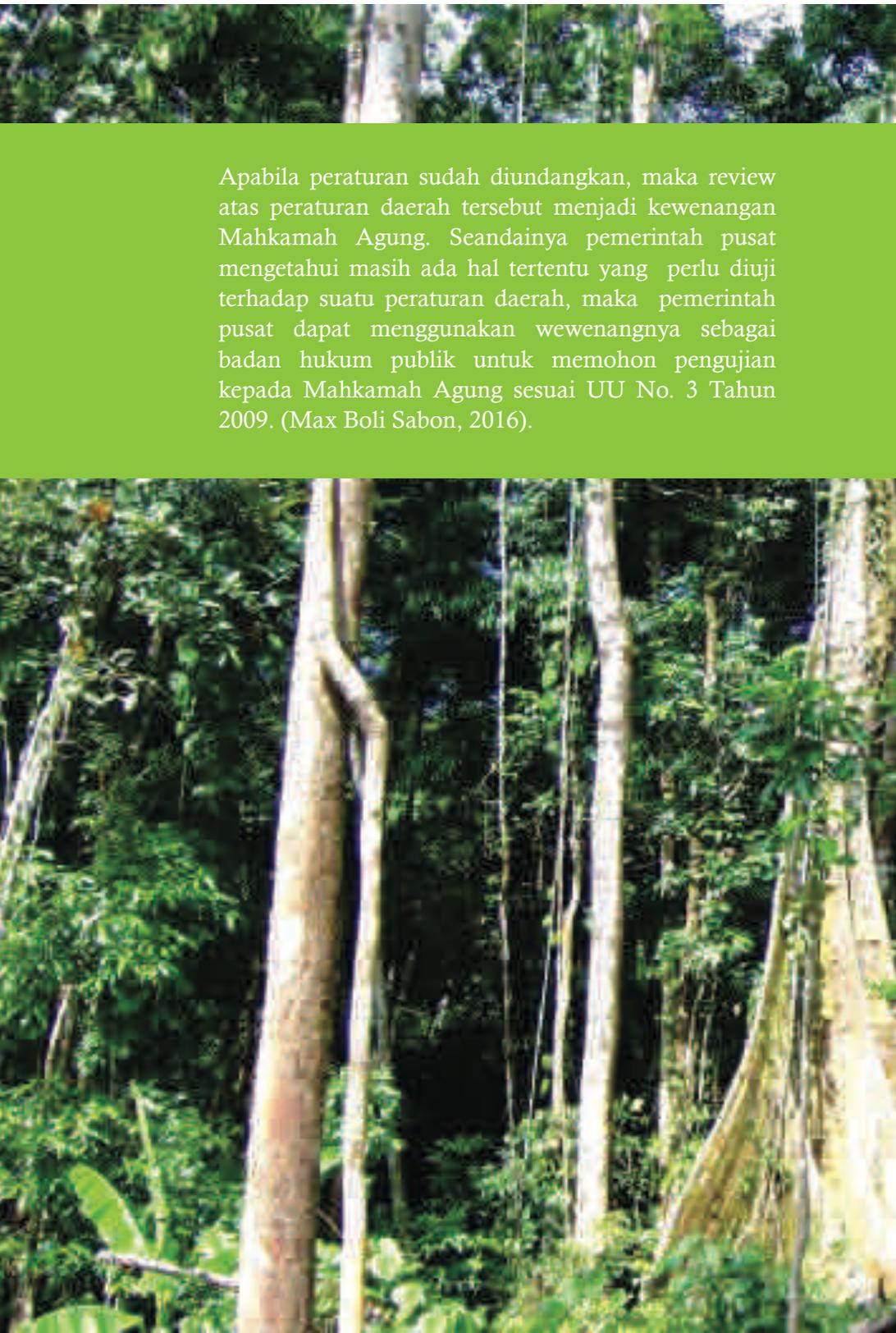


dalam Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015). MK juga menegaskan wewenang menteri dan gubernur membatalkan perda kabupaten/kota, selain bertentangan peraturan yang lebih tinggi (UU), juga menyimpangi logika bangunan hukum yang telah menempatkan Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sebagaimana ditegaskan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Lagi pula, menurut MK Peraturan Perundang-undangan di Indonesia tidak mengenal keputusan gubernur sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Hanya saja keputusan MK masih membenarkan Menteri Dalam Negeri melakukan executive review (membatalkan) peraturan daerah di tingkat provinsi. Alasannya, wewenang Mendagri membatalkan peraturan daerah di tingkat provinsi bukan merupakan materi gugatan pemohon. Pemohon hanya mengajukan gugatan menghapus wewenang Menteri Dalam Negeri membatalkan peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota.

Kepala Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri, Widodo Sigit Pudjianto bersikukuh Menteri Dalam Negeri sebaiknya tetap berwenang membatalkan peraturan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Sebab, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat punya wewenang *executive review*. Apalagi katanya, selama ini MA tidak menjalankan wewenangnya dengan efektif. Faktanya dalam data perkara 2012-2013 misalnya, hanya ada dua peraturan daerah saja yang dibatalkan.





Apabila peraturan sudah diundangkan, maka review atas peraturan daerah tersebut menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Seandainya pemerintah pusat mengetahui masih ada hal tertentu yang perlu diuji terhadap suatu peraturan daerah, maka pemerintah pusat dapat menggunakan wewenangnya sebagai badan hukum publik untuk memohon pengujian kepada Mahkamah Agung sesuai UU No. 3 Tahun 2009. (Max Boli Sabon, 2016).





# 3

## Potret Lapangan: Perubahan dan Pembelajaran

Bagian ketiga ini akan menjawab pertanyaan bagaimana kemungkinan perubahan kebijakan yang akan terjadi dan dampaknya terhadap aturan yang sedang berlaku pada pengelolaan hutan kemasyarakatan setelah berlakunya UU No. 23 Tahun 2014? Tinjauan terutama difokuskan kepada perubahan dan dampak yang terkait dengan rekayasa kelembagaan, perencanaan alokasi anggaran, penguatan kapasitas rakyat dan isu lainnya yang dianggap strategis.



Jawaban pertanyaan tersebut akan ditelusuri langsung dari potret lapangan di tiga lokasi berbeda: kabupaten Sumbawa, Timor Tengah Selatan dan Gunung Kidul. Dua kabupaten pertama berada di luar Jawa, tepatnya di Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Nusa Tenggara Timur (NTT). Sementara Gunung Kidul merupakan kabupaten di selatan Yogyakarta yang terkenal dengan bentangan hutan alamnya yang menyimpan pesona wisata.

Di tiga lokasi kajian, peneliti mengamati dan melakukan wawancara dengan para pihak pemangku kebijakan dan masyarakat pelaku kehutanan. Tiga kabupaten ini jelas tak bisa mewakili potret Indonesia secara keseluruhan. Tetapi paling tidak, potret tiga kabupaten ini bisa menjadi pembelajaran dan refleksi kritis untuk daerah lainnya menyikapi dan merespon perubahan dan dampak atas diterapkannya UU No. 23 Tahun 2014.

***Satu hal yang segera tampak dari potret lapangan di tiga kabupaten, yaitu kuatnya tarikan kepentingan antar institusi dan para aktor politik dan pemerintahan dalam menjalankan mandat desentralisasi. Tujuan mulia desentralisasi kerap kali terhambat, bahkan menjadi berbalik arah karena kuatnya tarikan kepentingan ini.***

Desentralisasi yang sehat, membutuhkan institusi dan para aktor politik dan pemerintahan yang cakap mengelola kebijakan secara terpadu dan berkelanjutan. Para ahli menekankan betul pentingnya institusi dan para aktor yang cakap mengelola kebijakan ini. Cheema dan Rondinelli (1983:299) menyatakan dalam tulisan mereka



*“ultimately decentralisation can be effective only when agencies and actors at the regional and at the local levels have devolved the capacities to perform effectively the planning, decision-making and management functions that are formally granted to them.”*

Potret lapangan dari tiga kabupaten yang akan diuraikan dalam bagian ini, akan memperlihatkan lebih jauh bagaimana institusi dan aktor saling berinteraksi dalam memahami, menerima dan menjalankan regulasi dan kebijakan desentralisasi pada era sebelum dan sesudah berlakunya UU No. 23 Tahun 2014

### **3.1. Kabupaten Sumbawa**

Kabupaten Sumbawa merupakan kabupaten dengan cakupan hutan terluas di NTB. Luas hutan di Kabupaten Sumbawa tercatat 414.982 hektar atau setara dengan 39,52 persen dari total luas hutan NTB yang mencakup 1.050.000 hektar. Dari segi ini saja jelas hutan di kabupaten Sumbawa mempunyai arti vital, belum lagi menghitung segenap keragaman hayati dan potensi ekonomi serta ekologi di dalamnya.

Hutan di kabupaten Sumbawa, seperti juga hutan di kabupaten lainnya di tanah air, berhadapan dengan tantangan laju kerusakan hutan dan terbatasnya kapasitas pengelolaan hutan yang produktif. Dibutuhkan keberanian melakukan terobosan yang menyeluruh dan berkelanjutan dari segenap pemangku kepentingan untuk menjawab tantangan besar itu. Tanpa keberanian melakukan terobosan, visi besar membangun sektor kehutanan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat akan sulit terealisasi.





© Center for International Forestry Research (CIFOR)

### 3.1.1. Sebelum UU No. 23 Tahun 2014

Potret tatakelola sektor kehutanan di kabupaten Sumbawa sebelum UU No. 23 Tahun 2014 berlaku, ditandai antara lain perbedaan pandangan antara pemerintah pusat dan kabupaten berkaitan dua aturan hukum. *Pertama*, Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. 30 Tahun 2012 tentang Penataan Hasil Hutan yang Berasal dari Hutan Hak. *Kedua*, Peraturan Daerah No. 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik (IPKTM).

Kedua aturan itu sebenarnya memiliki tujuan umum yang subtansinya sama: Mengembangkan usaha kehutanan berbasis kerakyatan, memperluas lapangan kerja dan memberikan kemakmuran dengan pengelolaan hutan secara seimbang dan lestari. Hal ini terlihat jelas pada masing-masing konsiderannya.





Pada konsideran Permenhut No. 30 Tahun 2012 dikatakan:

*“...dalam rangka mendorong berkembangnya usaha kehutanan berbasis kerakyatan dan untuk memperluas lapangan kerja, pengentasan kemiskinan serta pertumbuhan ekonomi, maka masyarakat pemilik / pengelola hutan hak diberi kesempatan seluas luasnya untuk melakukan penatausahaan atas hasil hutannya.”*

Senada dengan itu konsederan Perda No. 26 tahun 2006 tentang IPKTM, dijelaskan:

*“...kayu tanah milik perlu dimanfaatkan sebagai salah satu modal pembangunan yang dapat memberikan kemakmuran mayarakat berupa manfaat ekologi, sosial, budaya maupun ekonomi secara seimbang. Untuk itu dipandang perlu pengelolaan dan penatausahaankayu tanah milik secara mudah, terarah, terkendali, efisien dan lestari”.*

Dalam pelaksanaannya terjadi perbedaan tafsir yang lahir karena Perda Kehutanan seringkali harus tertatih-tatih mengikuti perubahan peraturan kehutanan di tingkat kementerian yang begitu cepat. Sampai muncul ungkapan perubahan peraturan tatakelola hutan di tingkat pusat lebih cepat dari perubahan tren model pakaian di tengah masyarakat.

Perda No. 26 Tahun 2006 tentang IPKTM yang berlaku di kabupaten Sumbawa menjadikan Peraturan Pemerintah (PP) 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan sebagai rujukan. Padahal Peraturan Pemerintah tersebut sudah lama tak berlaku dan mengalami beberapa perubahan.

Sementara Perda No. 26 Tahun 2006 belum pernah direvisi untuk mengikuti sejumlah perubahan aturan di



tingkat pusat. Perbedaan tafsir terjadi terutama dalam hal perizinan. Peraturan Menteri Kehutanan 30 Tahun 2012 memberikan kemudahan peredaran kayu rakyat yang berasal dari hutan hak. Sementara Perda No. 26 Tahun 2006 mengatur perizinan peredaran kayu rakyat dengan cukup ketat. (Widodo Dwi Putro, 2015).

Sebenarnya Perda No. 26 Tahun 2006 tentang IPKTM awalnya juga dibuat untuk memangkas jalur birokrasi penataan kayu. Sekaligus menertibkan dan mengendalikan pemanfaatan kayu rakyat. Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa mengingat betul proses penyusunan Perda itu:

*“Saya ingat betul, Perda IPKTM lahir dengan semangat menjawab kebutuhan masyarakat untuk dapat memanfaatkan kayunya sendiri. Dulu masyarakat harus membawa dokumen Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH). Dokumen SKSHH memang gratis, tapi umumnya siapa yang berani membayar maka dia yang memperolehnya. Perda IPKTM kita rancang untuk memangkas birokrasi semacam itu.*

**(Kepala Dinas Kehutanan Sumbawa, 27 Desember 2013).**

Dalam prakteknya tujuan utama Perda No. 26 Tahun 2006 tak mudah untuk diwujudkan. Perda ini justru berubah menjadi “rezim perijinan” yang seharusnya tidak bisa diterapkan pada persoalan pemanfaatan kayu rakyat yang seharusnya merupakan domain hak privat. Tidak ada dasar hukum yang mengatur tentang ijin pemanfaatan kayu rakyat. Memang ada Surat Keterangan Asal Usul Kayu (SKAU)<sup>1</sup>, tetapi surat itu bukan sejenis surat ijin, tetapi surat keterangan pemanfaatan kayu rakyat.

---

<sup>1</sup>Aturan ini sudah diganti menjadi Nota Angkutan berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.48/Menlhk/Setjen/Kum. 1/8/2017.



Jika di daerah lain, lalu lintas kayu rakyat cukup menggunakan SKAU, di Kabupaten Sumbawa harus dilengkapi dengan ijin tebang yang dikeluarkan camat atas nama bupati. Surat ijin tebang berlaku untuk semua jenis kayu tanpa terkecuali. Sementara di dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 30 Tahun 2012, ditetapkan sekurangnya ada 21 jenis kayu yang dokumen angkutnya cukup menggunakan SKAU. Umumnya itu adalah kayu yang dibudidayakan di lahan milik masyarakat.

Perda IPKTM dibuat untuk memastikan kayu yang ditebang petani bukan dari kawasan hutan negara. Syarat memperoleh IPKTM harus memiliki sertifikat tanah. Syarat ini relatif berat bagi sebagian besar masyarakat pedesaan di Sumbawa. Terlebih bagi masyarakat sekitar hutan. Umumnya tanah mereka yang luas tidak bersertifikat dan letaknya terpisah-pisah. Bisa dibayangkan, kalau mereka harus membuat sertifikat untuk beberapa bidang lahan yang berbeda.

***Disinilah petani menghadapi kendala biaya dan informasi yang terbatas soal pengurusan sertifikat dan perijinan. Akhirnya banyak petani tidak mau repot, menyerahkan semua urusan kepada pengusaha kayu atau yang bahasa Sumbawa disebut pelele. Umumnya pelele meminta balasan jasa berupa hak membeli kayu petani yang ia uruskan sertifikat dan perijinannya itu. Pada posisi inilah banyak petani pemilik kayu, baik secara individu maupun kolektif terjebak praktek ijon. Terpaksa terikat “hutang budi” yang besar kepada pelele. (Widodo Dwi Putro, 2015).***



Ketergantungan yang besar petani hutan kepada pelele tidak diaanggap sebagai satu masalah besar. Sebab secara umum semuanya dianggap berjalan lancar, efisien, dan menguntungkan. Padahal sebenarnya sedang berlangsung sebuah proses eksploitasi dan dehumanisasi. Petani hutan yang terjebak ijon akibat ketergantungan yang besar pada pelele, butuh waktu untuk bangkit sekitar 15-20 tahun, setara dengan usia kayu yang mereka tebang.

Sertifikasi hutan hak membuat lahan menjadi mahal. Harga tanah yang sebelumnya Rp 10-20 juta tiba-tiba melonjak menjadi Rp 150-200 juta. “Lonjakan harga tanah hutan di sini luar biasa. Kewajiban mempunyai sertifikat membuat harga lahan hutan naik berlipat-lipat...” terang Zainal Abidin, warga desa Pelat.

Seorang pejabat di Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa yang menolak namanya dikutip menyebutkan, banyaknya lahan yang beralih hak milik kepada pejabat dan pengusaha melalui transaksi jual beli lahan. “Bagi orang kaya di Kabupaten Sumbawa, mempunyai lahan jati bukan hanya sekadar investasi, melainkan “gaya hidup” dan “status sosial”, ujar pejabat itu.

Pengurusan perizinan IPKTM mendapat keluhan dari para pengusaha, terutama yang menyangkut “biaya siluman” ketika melakukan tahapan *survey* dan *cruising* sebelum perijinan didapatkan. Biaya siluman yang mencapai satu hingga dua juta terjadi di beberapa kecamatan. Seperti Kecamatan Batulanteh yang berulang kali disebutkan para pengusaha sebagai salah satu kecamatan yang paling tinggi dinamika persoalan hutannya.

Disinilah kita melihat bagaimana regulasi hukum yang melahirkan ekonomi biaya tinggi, memukul secara



langsung ataupun tidak kehidupan petani hutan. Dalam bahasa ringkasnya, aturan hukum berupa Perda menjadikan petani hutan yang relatif miskin kesulitan keluar dari kubangan kemiskinan.

*“Jadi orang kecil ini susah. Dulu kami dikumpulkan di balai desa disarankan untuk menanam jati. Eh, setelah jati besar ternyata tidak mudah bagi kami untuk memanfaatkan, apalagi menjualnya. Sewaktu panen, untuk membawa jati ke halaman rumah saja, tidak berani lewat jalan hitam (maksudnya aspal) dan harus mencuri-curi waktu kalau tidak ingin berurusan dengan aparat. Aneh, padahal kayu kami sendiri. Apa mungkin Soro kayu aku diri (mencuri kayu saya sendiri?)....”*

(Sudirman dan Brahimah warga Desa Pelat, 27 Desember 2013)

***Perbedaan antara Perda No. 26 Tahun 2006 dengan Peraturan Menteri Kehutanan No. 30 Tahun 2012, melahirkan sejumlah pertanyaan: apakah aparat dapat menindak kegiatan pengangkutan kayu yang tidak mempunyai IPKTM, tetapi memiliki dokumen yang disyaratkan dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. 30 Tahun 2012? Jika memang Perda No. 26 Tahun 2006 dinilai bertentangan dengan Peraturan Menteri Kehutanan No. 30 Tahun 2012, lalu yang mana yang lebih kuat posisinya untuk diikuti menurut tata hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia?***

“Terus terang sejumlah pertanyaan di atas selalu menjadi pertanyaan kami di lapangan. Petugas kami menjadi

serba salah dalam menegakkan aturan....” Tutur Kepala Seksi Produksi Hasil Hutan dan Perkebunan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa, ketika diwawancarai tim pada 9 maret 2012.

Jika merujuk kepada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keputusan menteri tidak termasuk tata hirarki perundang-undangan nasional. Sementara peraturan daerah (Perda) termasuk di dalamnya. Hirarki teratas ditempati UUD Negara Republik Indonesia 1945. Berturut-turut kemudian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jika keputusan menteri tidak termasuk dalam tata hirarki perundang-undangan nasional, apakah berarti Perda lebih patut diikuti dan menjadi rujukan dalam penetapan aturan di lapangan? Ternyata tidak begitu pemahamannya. ketika menteri mengeluarkan keputusan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh peraturan yang lebih tinggi, maka keputusan menteri itu mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Keputusan Menteri Kehutanan no 30 Tahun 2012 jelas merujuk kepada Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2008. Sehingga Perda No. 26 Tahun 2006 yang mengatur hal yang sama, sepaatutnya tidak boleh menimbulkan tafsir berbeda apalagi bertentangan dengan peraturan pemerintah yang secara hirarki posisinya lebih tinggi.

*“Dalam kasus Perda 26 Tahun 2006 di Kabupaten Sumbawa, jelas Perda tersebut seharusnya direvisi mengikuti aturan*



*peraturan pemerintah yang lebih tinggi hirarkinya. Jika revisi belum bisa dilakukan, maka Perda itu bisa dicabut atau diamandemen dengan peraturan setingkat perda....”*

(Sofwan, Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram, dalam wawancara 4 Maret 2012.)

Lebih lanjut dikatakan, revisi Perda membuka peluang bagi daerah mengatur hal-hal teknis dan detil yang belum diatur oleh keputusan menteri. Mengingat keputusan menteri biasanya cenderung memukul rata berbagai persoalan, sehingga kerap kali mengabaikan konteks daerah yang mempunyai karakter berbeda-beda.

Tetapi dalam prakteknya, revisi Perda seringkali lama dilaksanakan. Parlemen di daerah sering tertatih-tatih mengikuti perubahan peraturan di tingkat nasional, ditambah lagi dengan friksi kepentingan di dalam parlemen yang makin memperlambat merespon perkembangan masyarakat.

Persoalannya, pemerintah dan DPRD Kabupaten Sumbawa terlihat enggan merevisi apalagi menarik Perda No. 26 Tahun 2006 itu. Alasannya Perda tersebut diperlukan sebagai alat kontrol dan pengendali melalui mekanisme perijinannya. Apalagi ada keterbatasan sumberdaya, baik SDM maupun dukungan dana di Dinas Kehutanan Sumbawa untuk mengotrol setiap celah kawasan hutan negara. Jika perijinan yang diatur Perda No. 26 tahun 2006 dihilangkan, kasus illegal logging dicemaskan akan kian melonjak tajam. (Widodo Dwi Putro, 2015).

### **3.1.2. Hasil Hutan Bukan Kayu**

Komoditas madu dan kopi merupakan hasil hutan bukan kayu yang menonjol di Kabupaten Sumbawa. Madu





© Center for International Forestry Research (CIFOR)

Sumbawa telah ditetapkan sebagai produk hutan bukan kayu unggulan nasional. Sementara kopi Tepal yang dihasilkan dari dataran tinggi Tepal, merupakan jenis kopi organik spesialti dengan mutu kopi internasional yang dapat memenuhi kebutuhan pasar ekspor.

Budidaya madu Sumbawa erat kaitannya dengan kearifan lokal. Seperti di di desa Batudulang kecamatan Batulanteh, di sini siapa saja yang menemukan madu terlebih dahulu bisa meletakkan ranting kayu beserta daunnya sebagai penanda temuannya itu. Kebiasaan ini dalam bahasa Sumbawa disebut “*geram*”.

Pencari madu yang lain haram hukumnya mengambil madu yaang telah ada penandanya. Pelakunya akan dikucilkan warga desa. Bahkan keluarganya pun bisa ikut mendapat malu. “Mencuri madu bagi kami adalah pantangan. Tetapi belakangan banyak pencuri yang berasal dari luar desa kami datang dengan kendaraan bermotor.





Sehingga kebiasaan memberi penanda atau geram telah mulai menghilang....” Terang beberapa pemburu madu asal desa Batudulang ketika diwawancarai awal Agustus 2015.

Madu Sumbawa menyimpan potensi yang besar untuk berkembang. Komunitas Jaringan Madu Hutan Sumbawa (JMHS) yang merupakan bagian dari Jaringan Madu Hutan Indonesia (JMHI) aktif mendampingi petani madu Sumbawa. Setidaknya ada 1.000 orang petani madu di kecamatan Batulanteh yang JMHS dampingi.

Mereka didorong membentuk koperasi sebagai badan usaha. Mereka juga dilatih memanen madu secara lestari dengan sistem tiris madu. Sistem ini mengubah kebiasaan petani madu di Sumbawa yang biasa memanen dengan sistem peras tangan. Hasilnya madu lebih bening, tampak bersih dan kadar air menjadi rendah. Ini berdampak kepada meningkatnya kualitas madu dan harga jual di pasaran.

*“Kami ingin mendorong peningkatan kesejahteraan petani madu Sumbawa, sekaligus memastikan hutan tempat madu berada terjaga kelestariannya....”* (Julmansyah, fasilitator JMHS, 14 Maret 2015)

Madu hutan memang sangat tergantung pada lestari tidaknya ekosistem hutan. Madu hutan bukan berasal dari hasil lebah yang ditenakkan. Madu ini hanya bisa ditemukan di hutan sebagai hasil alami lebah yang membuat sarang di pohon boan. Sarang lebah madu di hutan Sumbawa bisa sebesar daun pintu rumah. Dulu, petani mengambil semua sarang lebah madu yang ditemukan di hutan. Padahal, di sarang itu masih ada anak lebah yang bisa mati akibat sarangnya dihancurkan.

Dengan konsep panen lestari, petani hanya memotong bagian ujung sarang lebah yang mengandung madu. Sekitar 15 hari kemudian, petani kembali ke hutan untuk mengambil ujung lain sarang lebah. Berikutnya, bagian bawah sarang juga bisa diambil sekitar 15 hari kemudian. Dengan cara ini, anak lebah terjamin untuk tetap hidup dan menjalani siklusnya untuk menghasilkan madu.

*“kami di Batulanteh terus mengupayakan terbangunnya forest community enterprises atau komunitas wirausaha hutan. Kami ingin menjadikan Desa Batudulang menjadi desa wisata madu di Sumbawa. Bahkan, jika memungkinkan kawasan itu ditetapkan sebagai sentra madu hutan Indonesia....”*

**(Julmansyah, Fasilitator JMHS dan Kepala KPH Batulanteh, 14 Maret 2015)**

Kesuksesan masyarakat Desa Batudulang di Kecamatan Batulanteh mengembangkan panen madu lestari dengan sistem tiras madu, patut mendapat apresiasi dan patut terus dikawal keberlanjutannya. Sementara sejumlah soal yang lain perlu terus mendapat perhatian. Antara lain menyangkut aspek perlindungan bagi para pencari madu dan optimalisasi pemanfaatan hasil hutan bukan kayu dari hutan negara melalui mekanisme Hutan Kemasyarakatan (HKm).

Mengenai perlindungan terhadap petani madu, memang mendesak dirumuskan secara kongkret. Sejumlah kejadian mengesankan menimpa sejumlah petani madu. Ada yang patah tulang bahkan meninggal karena terjatuh dari pohon yang tinggi. Di desa batudulang saja, tim peneliti setidaknya mendapatkan belasan kasus kecelakaan kerja yang menimpa para petani madu disana.

Sementara mengenai pemanfaatan hasil hutan bukan kayu



di lahan HKm menarik dicermati. Di Desa Batudulang terdapat areal HKm seluas 1.000 hektar di kawasan hutan lindung. Masyarakat mengusahakan budidaya madu di dalamnya. Selain madu, di areal HKM juga ada budidaya kopi yang luasnya sekitar dua hektar.

Hamparan kebun kopi itu disebut-sebut milik pengusaha dari kota Sumbawa besar. Sang pengusaha membeli lahan HKm milik warga. Pengalihan lahan HKm jelas tidak dibenarkan, tetapi fakta bahwa lahan HKm cukup banyak diperjualbelikan bukan isapan jempol. Ini menjadi tantangan besar bagi keberlanjutan pengelolaan HKm. Harus dipastikan tiap kelompok penerima HKm mengelola lahannya secara produktif. Bukan menunggu kesempatan menjual atau menyewakan lahan tersebut kepada pihak ketiga.

***Persoalan pemasaran hasil hutan bukan kayu juga menjadi tantangan lainnya di Kabupaten Sumbawa. Harga cenderung dikendalikan mekanisme pasar yang tidak sehat. Kasus rendahnya harga kemiri di Sumbawa menjadi contohnya. Tahun 2011, harga Kemiri Rp 5.000–Rp7.000 perkilo di tingkat petani. Pada puncak panen di tahun 2012, harga Kemiri merosot menjadi di bawah Rp 3.500 perkilo. Pada Februari 2014 harga Kemiri agak membaik menjadi Rp 4.000 perkilo.***

Turun naik harga kemiri yang merugikan petani hutan di Kabupaten Sumbawa terjadi karena permainan harga di tingkat pedagang besar. Praktek oligopsoni terjadi di sini.

Petani hutan yang menanam kemiri, tidak mempunyai posisi tawar dalam pasar yang dikendalikan pedagang besar.

Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan ketika ditemui tim kajian pada 19 Februari 2014, mengaku tidak bisa mengintervensi pasar. Mereka hanya bisa menghimbau petani untuk melakukan tunda jual guna memperoleh harga terbaik. Himbauan semacam ini tak banyak berarti, ketika petani tidak punya kepastian kapan harga akan membaik. Sementara kebutuhan hidup mereka tak bisa ditunda pemenuhannya. (Widodo Dwi Putro, 2015).

### 3.1.3. Setelah UU No. 23 Tahun 2014

Pada 23 Desember 2014, Gubernur NTB mengeluarkan Surat Edaran No. 100 tentang Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Sesuai UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Surat edaran tersebut ditujukan kepada bupati/walikota seluruh NTB. Surat edaran itu berisi paling tidak tiga hal penting.

*Pertama*, bupati/walikota dalam menjalankan kewenangannya agar mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014. *Kedua*, penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan, kehutanan, energi dan sumberdaya mineral, menunggu arahan lebih lanjut dari Kementerian Dalam Negeri. *Ketiga*, mengedepankan sikap teliti dan seksama dalam menerbitkan izin usaha dengan melakukan analisis kelayakan investasi dan menjalankan proses pemberian izin yang cepat, tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pada 16 Januari 2015, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran No. 120 yang ditujukan kepada seluruh gubernur, bupati/walikota. Surat edaran



mendagri ini berisi penekanan pentingnya menjaga kualitas pelayanan perijinan di tengah proses beralihnya sejumlah kewenangan kabupaten/kota ke provinsi. Mendagri juga meminta kepada seluruh kepala daerah agar mempercepat proses pengalihan wewenang dan memastikannya berlangsung tanpa hambatan berarti.

Surat edaran Gubernur NTB dan Menteri Dalam Negeri dipatuhi sepenuhnya pemerintah Kabupaten Sumbawa. Kepala Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (KPPT) Kabupaten Sumbawa, menyatakan kantor yang dipimpinnya sejak awal 2015 tidak lagi memberikan pelayanan perijinan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam. (wawancara 11 September 2015).

***Berhentinya pelayanan perijinan, sayangnya tidak diikuti sosialisasi massif. Pelaku usaha tidak mendapatkan informasi yang cukup. Dampaknya banyak proses perijinan menjadi terkendala. Warga di Kecamatan Lunyuk misalnya, tidak bisa mengambil rotan dalam kawasan hutan karena tidak memiliki ijin. Padahal masa panen rotan hanya berlangsung singkat, sekitar 4-5 bulan setiap tahunnya. Begitu juga sejumlah pengusaha kayu. Mereka mengeluhkan harus ke ibukota provinsi untuk menyelesaikan ijin usaha mereka.***

“Aturan baru ini menyusahkan kami. Sudah jauh jaraknya, prosesnya belum tentu cepat karena provinsi pun ternyata belum sepenuhnya siap...,” terang Virga Ananta, manajer PT Makasar Utama, sebuah perusahaan kayu di kota Sumbawa Besar saat wawancara 10 September 2015



Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa bersurat secara resmi ke Dinas Kehutanan provinsi, menanyakan bagaimana solusi mengatasi terhentinya pelayanan perijinan kehutanan di kabupaten. Dinas Kehutanan provinsi justru menyarankan agar bupati bersurat kepada gubernur. Setelah surat dibuat, ternyata gubernur menurunkan perintahnya kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu untuk berkoordinasi. Badan Penanaman Modal kemudian bersurat ke Dinas Kehutanan Provinsi untuk mengeluarkan pertimbangan teknis kepada pemerintah Kabupaten Sumbawa.

*“Kami menunggu pertimbangan teknis itu. Sampai September ini belum ada turun kepastian dari pemerintah provinsi. Padahal sebentar lagi musim hujan dan masyarakat tidak mungkin memanen rotan di saat musim hujan tiba. Masalah seperti ini membuat kami tak enak hati kepada masyarakat....”*

**(Alam Bahtiar, Kepala Seksi Produksi Hasil Hutan dan Perkebunan di Dinas Kehutanan dan Perkebunan kabupaten Sumbawa, 7 September 2015).**

Terbitnya UU No. 23 Tahun 2014 memang menimbulkan banyak tanda tanya. Bahkan Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa, menyatakan sangat mungkin dinas yang dipimpinnya bubar karena urusan Kehutanan tidak lagi diurus kabupaten secara penuh. Sang kepala dinas menyatakan:

*“Menurut UU 23 Tahun 2014, kewenangan kabupaten di bidang kehutanan hanya mengurus Taman Hutan Rakyat atau Tahura. Kabupaten Sumbawa tidak mempunyai Tahura. Jadi Dinas kehutanan tidak perlu ada di Kabupaten Sumbawa. Urusan kehutanan bisa ditangani langsung pemerintah provinsi. Meskipun luas kawasan hutan di Sumbawa mencapai*



398 ribu hektar lebih. Terlalu dibandingkan kabupaten lain di NTB....”

(Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa, 11 September 2015).

Pejabat tinggi di dinas Kehutanan hingga petugas kehutanan di lapangan, pada umumnya mengaku tidak pernah diajak bicara ketika UU No. 23 Tahun 2014 dirancang atau disusun oleh pemerintah pusat bersama DPR RI. Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa, lebih jauh mengatakan

*“Terus terang, kami kaget tiba-tiba lahir UU 23 Tahun 2014 yang memangkas berbagai kewenangan kabupaten. Kami di Sumbawa tidak pernah diajak pemerintah pusat atau DPR RI mendiskusikan soal ini. Kami bingung apa yang harus dipersiapkan setelah UU ini berlaku.*

*Pelayanan publik terutama perijinan usaha menjadi terkendala. Tetapi setuju atau tidak setuju, kami harus mematuhi hukum yang telah berlaku. Kami sedang mengidentifikasi sejumlah Perda yang bertentangan dengan UU 23 Tahun 2014, untuk segera kami cabut.”*

(Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa, 11 September 2015).

***Situasi kebingungan yang dialami aparatur pemerintahan di Sumbawa, terjadi karena UU No. 23 Tahun 2014 tidak mengatur ketentuan peralihan atau semacam jeda waktu masa berlaku. Sangat mungkin “kekeliruan” ini memang disengaja. Sebab masa transisi rentan digunakan untuk kepentingan politik kekuasaan para kepala daerah.***

Bisa saja misalnya, para bupati atau walikota pada masa transisi itu menerbitkan berbagai perijinan eksploitasi sumberdaya alam di daerah mereka, untuk modal maju lagi ke arena Pilkada serentak 2015. Analisis di atas dibenarkan Abdul Rahman Atta, anggota komisi 1 bidang hukum dan pemerintahan DPRD Kabupaten Sumbawa. Atta mengatakan:

*“Penerapan UU 23 Tahun 2014 tanpa masa transisi ada positif dan negatifnya. Positifnya, pada pilkada 2015 di Sumbawa, pengusaha sumberdaya alam tampak kurang bersemangat mengeluarkan modal sebagai bentuk dukungan mereka kepada calon bupati.*

*Boleh jadi karena tahu kewenangan pemanfaatan sumberdaya alam akan beralih ke gubernur. Negatifnya, saya khawatir kabupaten akan kurang responsif, bahkan masa bodoh terhadap segala hal yang menyangkut hutan. Terutama soal penjarahan hutan. Semoga saja dugaan saya ini tidak benar....”*

(Abdul Rahman Atta, Anggota DPRD Kabupaten Sumbawa, 7 September 2015)

Begitu UU No. 23 Tahun 2014 berlaku, Perda No. 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik (IPKTM) dengan sendirinya tidak bisa berlaku lagi. Padahal Kelompok Kerja (Pokja) Kehutanan Kabupaten Sumbawa sedang membahas draft Perda Penata Usahaan Kayu Tanah Milik yang dirancang sebagai bahan revisi Perda IPKTM bersama Komisi I DPRD Kabupaten Sumbawa.

### **3.1.4. Persoalan P3D**

Salah satu aspek yang terhitung berat dan membutuhkan penanganan cepat dalam merealisasikan perintah UU No. 23 Tahun 2014 adalah persoalan Personil, Pendanaan,



Prasarana dan Dokumen atau biasa disebut P3D. Dalam Pasal 404 UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan, serah terima P3D dilakukan paling lama dua tahun terhitung sejak undang-undang diundangkan. Ini berarti semua urusan yang menyangkut P3D harus tuntas paling lambat pada 2016.

Menindak lanjuti amanat Pasal 404, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran No. 120 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Setelah Ditetapkan UU No. 23 Tahun 2014. Surat edaran tersebut menegaskan penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pelayanan kepada masyarakat luas dan masif, yang pelaksanaannya tidak dapat ditunda dan tidak dapat dilaksanakan tanpa dukungan P3D, tetap dilaksanakan oleh tingkatan/susunan pemerintahan yang saat ini menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren tersebut, sampai dengan diserahkannya P3D.

Langkah ini diambil untuk menghindari stagnasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berakibat terhentinya pelayanan kepada masyarakat. Adapun urusan kehutanan yang termasuk urusan pemerintahan konkuren, meliputi: 1) Pelaksanaan rehabilitasi di luar kawasan hutan negara, 2) Pelaksanaan perlindungan hutan di hutan lindung dan hutan produksi 3) Pemberdayaan masyarakat di bidang kehutanan 4) Pelaksanaan penyuluhan kehutanan provinsi.

Surat edaran Menteri Dalam Negeri itu juga memerintahkan gubernur, bupati dan walikota menyelesaikan secara seksama inventarisasi P3D antar tingkatan/susunan pemerintahan sebagai akibat pengalihan urusan pemerintahan konkuren paling lambat pada 31 Maret 2016.



Sementara serah terima P3D paling lambat pada 2 Oktober 2016. Rentang waktu dua tahun sejak UU No. 23 Tahun 2014 disahkan untuk menuntaskan urusan P3D memang bukan waktu yang lama. Kerja cepat dan koordinasi yang intensif harus dilakukan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Di Bidang Kehutanan, persoalan P3D terutama berkaitan dengan pengalihan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Di NTB ada 20 KPH. 16 diantaranya merupakan KPH di tingkat kabupaten/kota. Di Kabupaten Sumbawa sendiri ada empat KPH, salah satunya KPH Batulanteh yang dibentuk dengan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2013. Tiap KPH dipimpin seorang kepala kesatuan yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah.

Kepala Dinas Kehutanan Provinsi NTB menjelaskan, seluruh KPH di kabupaten akan beralih ke provinsi. KPH dirancang sebagai kepanjangan tangan pemerintah provinsi di tingkat tapak. Sementara Dinas Kehutanan Provinsi, lebih banyak mengurus manajemen umum seperti koordinasi, pembinaan, monitoring, evaluasi dan pengendalian.

*“Kita tidak berencana membuat kantor cabang di kabupaten. Lagipula hal itu tidak dimungkinkan oleh UU. Kita fokus memperkuat KPH yang ada untuk lebih maksimal bekerja di tingkat tapak. Manajemen pengelolaan hutan hampir sepenuhnya di tangan KPH. Mulai dari urusan penanaman, pemeliharaan, penebangan hingga produksi”.*

**(Kepala Dinas Kehutanan NTB, 5 Agustus 2015)**

Berkaitan dengan kebutuhan personil di KPH, Kepala Dinas Kehutanan Provinsi NTB mengakui memang tidak



mudah. Sekalipun begitu ia tetap optimis bisa dipenuhi.

*“Estimasi saya, kebutuhan tiap KPH 33 orang termasuk pejabatnya. Jadi kalau ada 20 KPH di NTB, berarti dibutuhkan personil sekitar 600-650 orang. Pegawai kehutanan yang ada di kabupaten bisa ditarik ke provinsi untuk ditempatkan di KPH-KPH. Kekurangannya bisa diisi dari tenaga Bakti Rimbawan dan Bakti Sarjana Kehutanan...”*

(Kepala Dinas Kehutanan NTB, 21 Agustus 2015)

KEBUTUHAN SDM KPHP BERDASARKAN ANJAB					
No	Nama Jabatan	Kebutuhan	Dishut	Bakti Rimbawan	Kekurangan
1	Kepala Balai	1	1	0	0
2	Kepala Sub Bagian Tata Usaha	1	1	0	0
3	Kepala Seksi Rencana Tata Kelola Hutan	1	1	0	0
4	Ka. Seksi Pemantauan dan Pengendalian Pengelolaan Hutan	1	1	0	0
5	Pengendali Ekosistem Hutan	6	1	5	0
6	Survevor	2	2	0	0
7	Polisi Hutan	5	2	0	3
8	Pengurus Barang	1	1	0	0
9	Bendahara Pengeluaran	1	0	0	1
10	Pengadministrasi	1	1	0	0
11	Analisis Keuangan	1	0	0	1
12	Analisis Perencanaan	1	0	1	0
13	Analisis Pemberdayaan Masyarakat	5	0	1	4
14	Pemantau Rehabilitasi dan Reklamasi	3	1	0	2
15	Pengelola Usaha Kehutanan	2	1	0	1
16	Pengolah data perencanaan kehutanan	1	0	0	1
<b>Jumlah</b>		<b>33</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>13</b>

Sumber Kadishut Provinsi NTB, 2015

Bagaimana dengan soal pendanaan? Kepala Dinas Kehutanan Provinsi NTB menerangkan dana untuk KPH-KPH pastinya akan jauh lebih besar di era berlakunya UU No. 23 Tahun 2014. Sumber dana bisa didapatkan dari dana yang selama ini dikelola oleh Dinas provinsi melalui APBD. Jika berkaitan dengan proyek atau program di lapangan, KPH yang lebih pas mengelolanya. Sumber lainnya dari dana APBN.

“jadi kalau BP2HP atau BPDAS ada proyek kehutanan, tentu harus lewat KPH karena KPH yang mempunyai kawasan hutan. Tetapi Dinas Kehutanan Provinsi harus mendapatkan laporan. Itulah fungsi koordinasi dan pengendalian yang Dinas Kehutanan Provinsi jalankan. Selama ini biasanya langsung ke KPH, seringkali Dinas Kehutanan Provinsi tidak diberitahu....”

(Kepala Dinas Kehutanan NTB, 21 Agustus 2015)

***Penerapan UU No. 23 Tahun 2014, secara tidak langsung membuat posisi dan kedudukan KPH menjadi vital dalam pembangunan kehutanan di daerah. KPH mendapatkan ruang untuk kreatif merancang program di lapangan. Kepala Dinas Kehutanan NTB menyatakan dengan tegas KPH adalah jantung pembangunan kehutanan di era UU No. 23 Tahun 2014 ini. Apapun pekerjaan kehutanan pasti akan memasuki wilayah KPH.***

### POSISI KELEMBAGAAN KPH



Sumber Kadishut Provinsi NTB, 2015

Berkaitan dengan keterlibatan sektor swasta di kawasan KPH, Kepala Dinas Kehutanan NTB menyatakan posisi KPH harus jelas dan berdiri terdepan menjadi mitra.

*“KPH seharusnya memperlakukan pemegang izin pemanfaatan sebagai mitra, bukan sebagai obyek pemeriksaan. Sebagai mitra, perusahaan pemegang izin itu ikut menjadi operator pelestarian lingkungan dan peningkatan nilai tambah ekonomi secara bersama di kawasan KPH. Hubungan KPH dengan pemegang izin pemanfaatan menjadi hubungan yang saling menguntungkan tanpa mengorbankan prinsip keberlanjutan ekosistem yang utuh.*

**(Kepala Dinas Kehutanan NTB, 20 September 2015)**

Hal senada diungkapkan Julmansyah, Kepala Kesatuan KPH Batulanteh. Julmansyah menilai hutan Sumbawa menyimpan potensi hasil hutan kayu yang besar. Dari madu, kemiri, songa hingga rotan. Tetapi selama ini lebih banyak pedagang makelar atau pengumpul besar yang meraup keuntungan.

*“kami di Batulanteh terus mengupayakan terbangunnya forest community enterprises atau komunitas wirausaha hutan. Kami ingin menjadikan Desa Batudulang menjadi desa wisata madu di Sumbawa. Bahkan, jika memungkinkan kawasan itu ditetapkan sebagai sentra madu hutan Indonesia....”*

**(Julmansyah, Kepala KPH Batulanteh, 14 Maret 2015)**



## Tahapan P3D Dinas Kehutanan Provinsi NTB



Sumber Kadishut Provinsi NTB, 2015



## Pembalakan Liar “Masa Transisi”

Masa transisi seringkali menjadi masa yang rawan bagi penjarahan hutan. Pada kurun waktu 1998-2000 yang merupakan masa transisi dari era orde baru ke era orde reformasi, terjadi penjarahan hutan jati eks perum perhutani. Di Kabupaten Sumbawa pada kurun waktu 2014-2016, di masa transisi peralihan kewenangan urusan kehutanan dari kabupaten ke provinsi, terjadi peningkatan angka pembalakan hutan.

Menurut Julmansyah, Kepala KPH Batulanteh, pembalakan yang marak terjadi di kawasan hutan Sumbawa di masa transisi, merupakan proses berantai yang terjadi dari satu tempat ke tempat lainnya. Itu terutama karena aparat tidak menangani dengan cepat dan tegas.

“Terjadi penjarahan hutan jati di bekas Perum Perhutani di Labangka sepanjang 2014-2015. Kejadian yang sama terjadi di hutan jati bekas Perum Perhutani di Desa Lamenta Boal dan Gapit Kecamatan Empang pada 2015. Tetapi nyaris tidak ada tindakan tegas dari aparat...” Ujar Julmansyah, Kepala KPH Batulanteh, ketika diwawancarai 14 Maret 2016.

Sinyalemen Julmansyah dibenarkan oleh Kepala Dinas Kehutanan Provinsi NTB. Menurutnya pembalakan liar sejak 2014 bukan semata-mata implikasi peralihan kewenangan, tetapi ada persoalan integritas aparat keamanan didalamnya.

“Memang saya akui ada kabupaten yang setelah UU No. 23 Tahun 2014 berlaku, menganggap tugas dan tanggung jawab beralih ke provinsi. Mereka memilih pasif saja. Tetapi untuk kasus pembalakan, faktor integritas aparat lebih menentukan, karena truk yang membawa kayu bisa melintas begitu saja di depan pos pengamanan,” terang Kepala Dinas Kehutanan NTB ketika ditemui tim 16 Maret 2016.

Wakil Bupati Sumbawa, Mahmud Abdullah mengakui ada pihak-pihak yang memanfaatkan “transisi” kewenangan pengelolaan dengan melakukan pembalakan liar. “Apapun alasannya, jika hutan rusak yang merasakan dampaknya masyarakat Sumbawa. Jadi, meski urusan kehutanan beralih ke provinsi, pemerintah kabupaten Sumbawa tidak akan membiarkan pembalakan liar terus terjadi...” Ujar Wakil Bupati Sumbawa, pada pembukaan Kegiatan Kannopi, 14 Mei 2016.



© Center for International Forestry Research (CIFOR)

## 3.2. Timor Tengah Selatan

Timor Tengah Selatan merupakan satu dari 21 kabupaten di Nusa Tenggara Timur (NTT). Seperti juga Provinsi NTB yang menjadi tetangganya, NTT merupakan provinsi kepulauan di tenggara Indonesia yang memiliki ratusan pulau. Tiga pulau utamanya adalah Flores, Sumba dan Timor. Kabupaten Timor Tengah Selatan terletak di Pulau Timor. Kabupaten ini terkenal dengan komoditas unggulan hutannya: Jeruk Soe, Kayu Cendana dan Madu Gunung Mutis.

Luas kawasan hutan di kabupaten Timor Tengah Selatan mencapai 155.532 hektar. Kawasan cagar alam Gunung Mutis merupakan satu kawasan hutan yang paling terkenal di sana. Seluas 12 ribu hektar, cagar alam Gunung Mutis merupakan hutan alam *Ampupu* yang terluas di Indonesia. Pengelolaan kawasan hutan Gunung Mutis, baik yang di dalam maupun yang di luar kawasan cagar alam, kental



dengan penerapan hukum adat yang hidup di tengah masyarakat Timor.

### **3.2.1. Sebelum UU No. 23 Tahun 2014**

Jika kita membahas potret pengelolaan hutan di kabupaten Timor Tengah Selatan sebelum UU No. 23 Tahun 2014 diterapkan, maka fokus perhatian akan lebih banyak kepada pengelolaan hasil hutan bukan kayu. Sementara untuk hasil hutan kayu, tidak terlalu tampak geliat yang menonjol. Memang ada kayu Cendana, tetapi bukan hasil kayunya yang menonjol, melainkan minyak dan bubuknya yang diperdagangkan.

Penelitian Darius mengenai kebijakan pengelolaan kehutanan di Kabupaten Timor Tengah Selatan, menjelaskan belum ada industri pengolahan kayu di Timor Tengah Selatan yang eksis. Juga belum ada peraturan daerah di tingkat kabupaten yang mengatur sistem produksi dan pemasaran kayu. Peraturan Menteri Kehutanan No. 30 tahun 2012 tentang Penataan Hasil Hutan yang Berasal dari Hutan Hak, menjadi dasar hukum yang digunakan di lapangan dalam hal pengelolaan kayu (Darius Antonius Kian: 2014:40).

Tetapi untuk hasil hutan bukan kayu, pulau Timor termasuk Kabupaten Timor Tengah Selatan punya sejumlah komoditas bernilai ekonomi tinggi. Selain Kayu Cendana, ada madu, gaharu, kemiri, kenari, kopi, mente dan kayu putih.

Tak heran jika dalam dokumen resmi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) NTT 2008-2013, tersirat dengan jelas misi “peningkatan ekonomi kerakyatan dan pariwisata dengan memanfaatkan keunggulan potensi lokal”. Salah satu potensi lokal yang

menjanjikan itu adalah komoditas hasil hutan bukan kayu.

Kepala Dinas Kehutanan NTT, ketika ditemui tim kajian menyatakan, pengembangan kelompok usaha produktif di kawasan hutan kemasyarakatan akan menjadi prioritas pemerintah daerah. Setidaknya, 50 kelompok usaha hasil hutan bukan kayu akan didorong skala dan cakupannya dalam lima tahun ke depan. Mereka diharapkan menjadi penggerak ekonomi masyarakat lingkaran hutan untuk menjawab tantangan pengurangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan.

*“Sektor kehutanan di NTT faktanya tidak hanya menghasilkan kayu, tetapi justru lebih potensial menghasilkan sumber pangan, obat-obatan, dan jasa lingkungan. Mengelola segenap potensi ini membutuhkan strategi yang tepat dan langkah yang berkelanjutan. Kami di NTT terus mendorong pengelolaan potensi hasil hutan bukan kayu bisa maksimal hasilnya...”*

**(Wawancara Kepala Dinas Kehutanan NTT, 8 Oktober 2015).**

Kabupaten Timor Tengah Selatan dikenal sebagai pusat Cendana. Jika kita terbang di atas daratan Timor, terlihat hamparan putih pohon Cendana. Kayu Cendana tergolong kayu mewah yang diperdagangkan berdasarkan berat dalam kilogramnya. Berbeda dengan jenis kayu lain, yang diperjualbelikan berdasarkan volume dalam meter kubiknya.

Tatakelola kayu Cendana punya kisah yang cukup panjang. Pada 1966 sudah terbit Peraturan Daerah No. 11 yang mengatur pengelolaan Kayu Cendana. Peraturan ini kemudian mengalami perubahan hingga tiga kali dalam rentang waktu 13 tahun. Perubahan pertama pada 1968, lalu pada 1974 dan terakhir pada 1980 (Pello, 2001;491).



Walaupun tiga kali mengalami perubahan, substansi ketiga Perda itu sama: menetapkan seluruh Cendana yang ada di wilayah NTT menjadi milik pemerintah. Sementara masyarakat mendapatkan manfaat dari perhitungan bagi hasil. Jika Cendana tumbuh di atas tanah milik, maka pemilik tanah mendapat 50 persen. Sisanya 36 persen untuk pemerintah kabupaten dan 10 persen untuk pemerintah provinsi. Selain itu, raja, tokoh adat dan kepala desa masing-masing juga mendapat bagian dengan kisaran 2-3 persen. (Pello, 2001;491).

Cendana yang sebelumnya disebut *hau meni* (kayu harum) diganti sebutannya dengan beberapa sebutan yang bernada menyindir, seperti *hau nitu* (kayu setan), *hau malasi* (kayu perkara), dan *hau plenat* (kayu milik pemerintah). Nasib Cendana milik warga semakin tak pasti, ketika pada 1993 keluar kebijakan gubernur berkaitan dengan “masalah kayu temuan”. Kebijakan itu mengizinkan pengusaha untuk membeli kayu temuan yang disimpan oleh rakyat. Penebangan yang tidak terkontrol pun segera terjadi, termasuk terhadap kayu cendana.

Kebijakan memonopoli pengelolaan Kayu Cendana memang memberikan kontribusi besar kepada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Data Biro Ekonomi Pemerintah Provinsi NTT menunjukkan sepanjang periode 1990-1998, pengelolaan kayu Cendana memberikan pemasukan ke kas daerah rata-rata 4-5 milyar pertahun. Ini setara dengan 20-22 persen dari total pemasukan PAD NTT pada kurun waktu itu. Sementara besarnya kontribusi Kayu Cendana untuk PAD kabupaten penghasil seperti Timor Tengah Selatan, bahkan bisa mencapai 50-60 persen dari total PAD.

Tetapi di sisi lain, serangkaian kebijakan pemerintah daerah



yang memonopoli pengelolaan Cendana, mengancam keberadaan kayu harum ini. Cendana menjadi semakin langka dan hilang di pasaran. Pemerintah daerah menyadari keadaan, lalu menerbitkan instruksi Gubernur NTT No. 12 Tahun 1997 tentang larangan penebangan pohon Cendana untuk masa lima tahun. Diyakini lima tahun waktu yang cukup bagi pemulihan pengembangan Kayu Cendana secara alami.

Tetapi larangan penebangan itu tidak sepenuhnya efektif. Fakta menunjukkan, sampai dengan dua tahun larangan itu berlaku, populasi pohon Cendana tidaklah bertambah. Bahkan cenderung terus menyusut.

Kesadaran akan kemerosotan potensi cendana yang tajam mendorong terbitnya Instruksi Gubernur No. 2 Tahun 1997 yang melarang penebangan cendana. Kemudian pada tahun 1999 terbit Perda No. 2 Tahun 1999 yang membatalkan Perda No. 16 Tahun 1986. Perda No. 2 Tahun 1999 merupakan pelaksanaan PP No. 62 Tahun 1998 tentang penyerahan sebagian urusan pemerintah di bidang kehutanan ke daerah. Mulai tahun 2000 pengelolaan cendana resmi menjadi tanggungjawab pemerintah daerah kabupaten. Pada tahun 2000 Kabupaten Sumba Timur menerbitkan Perda No. 19 Tahun 2000 tentang cendana, Kemudian Tahun 2001 Pemda Kabupaten TTS (Timor Tengah Selatan) menerbitkan Perda No. 25 Tahun 2001. Pada tahun yang sama Pemda Kabupaten Sumba Barat menerbitkan Perda No. 18 Tahun 2001 tentang cendana.

Perubahan regulasi cendana ini merupakan rekomendasi berbagai hasil penelitian sebagai salah satu upaya untuk mengurangi trauma masyarakat terhadap pengelolaan cendana di masa lalu (sebelum tahun 1999) yang dikuasai pemerintah.



Pemerintah provinsi berusaha menyelamatkan sisa kayu cendana dengan kebijakan ‘pemutihan’ pada tahun 1999. Tujuannya adalah untuk menginventarisasi kayu cendana di masyarakat yang banyak diduga telah diperoleh secara ilegal.

“Semua kayu cendana yang dipegang oleh orang-orang harus diserahkan kepada pemerintah. Awalnya, karena kurangnya sosialisasi, kebijakan pemutihan ini disalahtafsirkan. Orang-orang mulai menebang semua pohon cendana yang dianggap produktif,” kata Christian Koenu (2012).

Perda ini terbit merespon UUNo. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan ruang otonomi daerah kepada kabupaten/kota. Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan memanfaatkan ruang otonomi daerah untuk menata kembali pengelolaan kayu Cendana. Pada 2013 terbit Perda No. 5 tentang Pengelolaan Cendana. Perda ini secara prinsipil mengakui kepemilikan Cendana oleh masyarakat.

Dalam pasal 5 Perda tersebut diatur mengenai soal kepemilikan ini:

1. Pohon cendana yang tumbuh secara alamiah dan/atau dibudidayakan di atas tanah milik perorangan, kelompok adat, dan badan hukum lainnya dimiliki/dikuasai perorangan, kelompok adat, serta badan hukum tersebut.
2. Pohon cendana yang tumbuh secara alamiah dan/atau dibudidayakan di atas tanah negara atau pemerintah daerah yang bukan berasal dari IUPHHK pada Hutan Tanaman Industri dan HTR menjadi milik negara atau pemerintah daerah.



3. Pohon cendana yang tumbuh alamiah dan/atau dibudidayakan di atas tanah negara yang didalamnya terdapat ijin pemanfaatan kawasan oleh masyarakat dan atau kelompok adat dan/atau badan usaha merupakan aset pemegang izin usaha.

Terbitnya Perda yang mengakui hak milik masyarakat atas Cendana, merangsang kembali minat masyarakat membudidayakan Cendana. Apalagi Dinas Kehutanan Kabupaten menyediakan bibit Cendana secara gratis. Sekarang hampir semua desa di Timor Tengah Selatan menanam Cendana. Harganya pun tetap terjaga. Cendana dengan kualitas terbaik bernilai hingga satu juta perkilo. Sementara minyak Cendana juga bernilai jual tinggi di pasaran.

*“Sejak otonomi daerah berlaku, semangat masyarakat menanam Cendana meningkat tajam. Kami di Dinas Kehutanan Kabupaten berusaha memfasilitasi kebutuhan petani untuk bibit dan pendampingan pasca panen. Kami ingin memastikan usaha budidaya Cendana ini memberi manfaat yang besar bagi petani dan sekaligus melestarikan lingkungan ekosistem hutan....”*

**(Joseph C. Mocka, pejabat Dinas Kehutanan NTT, 9 Oktober 2015).**

Kini dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, dengan sendirinya Perda No. 5 Tahun 2013 di kabupaten Timor Tengah Selatan tidak berlaku lagi. Kabupaten tidak mempunyai lagi kewenangan mengatur pengelolaan hutan, termasuk soal kayu Cendana. Kabupaten hanya berhak mengatur Tahura (Taman Hutan Raya). Itu pun jika di kabupaten tersebut terdapat Tahura.

Pengelolaan Cendana yang kembali menjadi kewenangan provinsi melahirkan tanda Tanya. Belum jelas benar apakah pemerintah provinsi NTT akan melanjutkan



kebijakan pemerintah kabupaten yang mengakui kepemilikan kayu Cendana masyarakat, atau sebaliknya pemerintah provinsi menerapkan aturan lain yang berbeda.

*“Apapun kebijakan yang diterapkan pemerintah provinsi nantinya terhadap pengelolaan kayu Cendana, kami di kabupaten berharap agar kebijakan itu menguntungkan masyarakat dan tidak menimbulkan gejolak. Serta tentu saja kebijakan tersebut memberikan kepastian tetap terjaganya ekosistem hutan di Timor Tengah Selatan....”*

(Joseph C. Mocka, pejabat Dinas Kehutanan NTT, 10 Oktober 2015).

Selain Cendana, Timor Tengah Selatan juga punya madu. Pusat budidayanya terdapat di kawasan hutan Gunung Mutis. Terutama di dalam kawasan cagar alam yang seluas 12 ribu hektar. Madu di kawasan ini sepanjang tahun tersedia. Selama musim timur (Agustus-Februari) madu yang diambil berasal dari bunga pohon Ampupu. Sedangkan pada musim barat (Maret-Juli) madu yang dipanen berasal dari bunga pohon Kayu Putih.

Kawasan hutan Gunung Mutis punya arti penting bagi masyarakat Timor Tengah Selatan. Bukan hanya secara ekonomis sebagai sentra madu dan beberapa hasil hutan bukan kayu lainnya, tetapi juga secara sosial budaya kawasan ini turun-temurun merupakan tanah ulayat. Di kawasan ini berlaku hukum *adat suf*, yaitu hukum adat kepemilikan lahan secara kolektif berdasarkan kesamaan marga atau nama.

Pembagian dilakukan pemimpin tradisional dengan penanda batas alam berupa batu besar, sungai atau punggung bukit.



Masyarakat Timor juga membedakan kawasan hutan mereka ke dalam tiga ruang besar. *Pertama*, kawasan hutan larangan (tala'). Di kawasan ini kegiatan penanaman atau penebangan hanya boleh dilakukan jika sudah tiba waktunya dan mendapat restu dari para tetua adat. *Kedua*, kawasan hutan untuk kehidupan. Di sini segala kegiatan sosial ekonomi dilakukan dengan tetap menjaga kelestarian. *Ketiga*, kawasan hutan yang dikeramatkan kecuali untuk upacara ritual (*nuni le'u*).

Sejumlah hukum adat yang masih hidup itu, ternyata menjadi kekuatan budaya tersendiri yang mendukung visi konservasi cagar alam hutan Gunung Mutis.

*“Hukum adat justru menopang visi besar kawasan konservasi hutan Gunung Mutis. Masyarakat di sini terhitung patuh pada aturan adat. Tidak boleh ada kegiatan eksploitasi dalam bentuk apapun yang melampaui batas keseimbangan ekosistem dan lingkungan hutan. Terutama di hutan larangan dan hutan keramat....”*

**(Wawancara Yeni Nomeni, Warga Masyarakat Adat Mutis, 13 Oktober 2015).**

Hukum adat lainnya yang masih hidup, yaitu Paonasi yang mengatur larangan merusak hutan. Ritual Paonasi ditandai pembunuhan seekor sapi jantan unggul. Bagian kepalanya dipancang di tampan besar diletakkan di tepi kawasan hutan. Maknanya, siapapun yang tertangkap dan terbukti merambah atau menyerobot kawasan hutan, akan dikenai denda secara adat berupa seekor sapi dengan ukuran tanduk tertentu.

*“Hukum adat paonasi sangat dipatuhi. Hampir tak ada warga yang berani menyerobot kawasan hutan untuk kebun atau menebang pohon karena dendanya berat. Orang Timor pada*



*umumnya beranggapan saudara mereka yang tinggal di pesisir membutuhkan air, mereka pantang merusak hutan karena berarti membuat susah hiup saudaranya di pesisir. Kalau mereka mengambil kayu, mereka pilih kayu yang kering...”*

**(Dominggus Bola, Kepala Bidang Wilayah I BKSDA NTT, 11 Oktober 2015).**

### **3.2.2. Masa Transisi**

Salah satu isu yang menarik perhatian di Timor Tengah Selatan berkaitan dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 adalah, bagaimana nasib perijinan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) yang bupati Timor Tengah Selatan keluarkan dan prosesnya hampir final untuk masa 60 tahun. Jelas dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, izin tersebut tak bisa diproses lebih lanjut di tingkat kabupaten.

*“Pertanyaannya, apa SK Bupati itu masih bisa berlaku? Pengurusan izin HTR dulu ditangani BP2P Denpasar. Sekarang HTR ditangani BPDAS Kupang. Setelah kita berkoordinasi dengan BPDAS di Kupang, ternyata mereka tidak mempunyai anggaran. Kami sebagai bawahan yang penting bekerja saja mengurus HTR, sampai nanti ada kepastian nasib HTR di wilayah kami ini bagaimana ....”*

**(Joseph Chrstian Mocka, pejabat Dinas Kehutanan NTT, 10 Oktober 2015).**

Hendro Purnadi, Kepala Sub Direktorat Penyiapan Hutan Tanaman Rakyat Kementerian Kehutanan, ketika ditanyakan soal ini menyarankan jalan keluar yang fleksibel. Ia menekankan pentingnya bupati dan gubernur mengedepankan komunikasi untuk mencapai konsensus dalam pengelolaan kawasan hutan.

*“Kalau proses perizinan HTR di kabupaten hampir final, tetapi karena lahir UU 23 dimana kewenangan kabupaten di bidang*

*kehutanan ditarik ke provinsi, maka yang paling mungkin dilakukan adalah membangun kesepakatan antara bupati dan gubernur.*

*Sebagai contoh di Bangka Belitung, gubernur di sana memberikan mandat kepada bupati untuk melayani beberapa urusan kehutanan. Bisa juga gubernur meneruskan proses yang sudah dirintis bupati. Semuanya tergantung komunikasi...”*

**Hendro Purnadi, Kepala Sub Direktorat Penyiapan Hutan Tanaman Rakyat Kementerian Kehutanan, 12 Oktober 2015)**

Sebaliknya, pihak provinsi sebagai penerima limpahan wewenang juga menyimpan kekhawatiran kalau nantinya pihak kabupaten tidak akan memberikan dukungan sepenuhnya dalam pengelolaan hutan. Kepala Dinas Kehutanan NTT, Ben Polo Maing mengakui adanya kekhawatiran itu. Baginya jika itu terjadi jelas beban provinsi akan sangat berat.

*“Urusan kehutanan sangat berat. Kita urus sama-sama saja setengah mati, apalagi jika kabupaten tidak sepenuh hati membantu. Coba bayangkan, apabila ada penyerobotan kawasan hutan atau kejadian illegal logging, tentu kita perlu dukungan kebijakan di tingkat kabupaten untuk mengatasinya. Setelah kewenangan kehutanan ditarik ke provinsi, saya tidak tahu apakah pemerintah kabupaten masih bersedia membantu?”*

**(Kepala Dinas Kehutanan NTT, 8 Oktober 2015)**

Berangkat dari keinginannya untuk membangun kebersamaan dengan pihak kabupaten, Kepala Dinas Kehutanan NTT melakukan pendekatan simpatik. Seperti misalnya dalam hal pelimpahan Personil, Pendanaan, Prasarana dan Dokumen (P3D), sang kepala dinas tidak memanggil Dinas Kehutanan kabupaten ke provinsi untuk menyerahkan data P3D, tetapi ia memilih datang



sendiri ke tiap kabupaten untuk berbicara dari hati ke hati menyikapi pengalihan kewenangan bidang kehutanan itu.

Menurut Kepala Dinas Kehutanan NTT, masalah P3D tidaklah mudah dituntaskan karena aturan pelaksanaannya belum terbit dari pemerintah pusat. Belum lagi pemenuhan personil akan terkendala jika sebagian besar pegawai kabupaten tidak bersedia ditarik ke provinsi.

*“Sejauh ini kami dari dinas provinsi baru meminta kabupaten melakukan pendataan aset dan SDM mereka. Soal berapa banyak yang nantinya ditarik ke provinsi belum bisa kami pastikan. Menjadi masalah apabila sebagian besar personil di kabupaten tidak mau ditarik ke provinsi.*

*Kementerian Kehutanan sebagai pelaksana seharusnya mendiskusikan hal ini dengan daerah, dan kemudian aktif menawarkan konsep ideal kepada Kementerian Dalam Negeri agar diakomodasi dalam peraturan pelaksana UU 23 Tahun 2014....”*

**(Kepala Dinas Kehutanan NTT, 8 Oktober 2015)**

Mengenai Kawasan Pengelolaan Hutan (KPH), Kepala Dinas menyarankan agar dilakukan pengaturan ulang sistem kepankangan. Ini diperlukan agar mereka yang bekerja di KPH-KPH mempunyai peluang dan kesempatan mengembangkan karirnya.

*“Menurut saya kepala KPH eselonnya dinaikkan menjadi eselon 2B, setara dengan kepala dinas di tingkat kabupaten. Kalau eselonnya seperti saat ini 3B bisa jadi tidak nyaman ketika berkoordinasi. Kenaikan eselon juga akan menarik tenaga potensial untuk mau bekerja di KPH.*



*Jika ini tidak dilakukan, saya menduga akan banyak pegawai kehutanan yang potensial di kabupaten memilih bertahan menjadi pegawai dinas non kehutanan pemerintah kabupaten karena peluang karirnya lebih baik...”*

**(Kepala Dinas Kehutanan NTT, 8 Oktober 2015)**

Yang mengejutkan adalah pernyataan Joel Sombae, Kepala Sub Bidang Hukum Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan yang menyatakan berencana melayangkan *judicial review* UU No. 23 Tahun 2014 ke Mahkamah Konstitusi. Sekalipun ini belum menjadi kebijakan resmi pemerintah Timor Tengah Selatan, tetapi setidaknya ada ungkapan keberatan terhadap penerapan UU No. 23 Tahun 2014.

*“Kami masih pada tahap mencari data dan referensi. Pemerintah kabupaten dan kota mempunyai legal standing untuk melakukan permohonan Judicial Review ke Mahkamah Konsitusisepanjang telah disetujui dalam rapat paripurna oleh DPRD....”*

**(Joel Sombae, Kepala Subbidang Hukum Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan, 11 Oktober 2015)**

Meski berniat mengajukan *judicial review*, pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan tetap taat dan patuh menerapkan UU No. 23 Tahun 2014. Joel menjelaskan, setidaknya sejumlah perda yang berkaitan dengan kehutanan, perikanan, kelautan dan tambang harus segera dicabut sebab tidak bisa berlaku lagi. Khusus untuk sektor kehutanan, Perda tentang Pengelolaan Cendana dan Perda tentang struktur organisasi kehutanan akan dikaji kembali.

Sementara Samuel Daniel Yohanes, anggota Komisi I Bidang Pemerintahan dan Hukum DPRD Kabupaten Timor Tengah Selatan, menyesalkan lahirnya UU No.



23 Tahun 2014 yang menarik sejumlah kewenangan kabupaten ke provinsi. Samuel menyesalkan sebab dengan ditariknya kewenangan itu, bukan hanya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berkurang, tetapi juga Dana Alokasi Umum (DAU) terancam menyusut.

*“kami di DPRD Belum membahas secara resmi soal ditariknya kewenangan kabupaten ini. Penerapan UU 23 tahun 2014 jelas akan berimplikasi pada produk legislasi di kabupaten. Kami sudah menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Hasil Hutan Bukan Kayu. Nanti kita bahas dulu dengan Biro Hukum Provinsi, apakah rancangan Perda itu bisa diakomodasi pemerintah provinsi....”*

(Samuel Daniel Yohanes, anggota Komisi I DPRD Kabupaten Timor Tengah Selatan, 10 November 2015).

### 3.2.3. Hubungan Pusat dan Provinsi

UU No. 23 Tahun 2014 memang melalui asas dekonsentrasi menetapkan provinsi menjadi lokomotif pengelolaan hutan di daerah, tetapi Kepala Dinas Kehutanan NTT, Ben Polo Maing, melihat pusat masih belum mempercayakan pengelolaan hutan daerah sepenuhnya kepada provinsi. Sebab ternyata pusat masih memegang urusan rehabilitasi kawasan hutan, sementara provinsi lebih banyak mengurus di luar kawasan.

*“UU 23 tahun 2014 mengatur secara detail, bahkan seperti Peraturan Pemerintah (PP) saja isinya. Kewenangan kehutanan di berikan kepada provinsi, bahkan hingga tingkat tapak dalam bentuk pengelolaan KPH. Tetapi urusan menanam di dalam kawasan ternyata masih menjadi urusan pusat.*

*Saya tidak mengerti kebijakan ini. Apakah ada kaitannya dengan dukungan keuangan. Tapi bagi saya ini aneh dan agak*



*rancu. Pusat seharusnya mengurus lintas daerah, terutama pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS). Sementara provinsi seharusnya mengurus kawasan....”*

**(Kepala Dinas Kehutanan NTT, 8 Oktober 2015)**

Kepala Dinas Kehutanan NTT berpendapat, seharusnya KPH yang diperkuat dan diperjelas posisinya. Kewenangan melakukan rehabilitasi kawasan hutan yang berada di tangan pemerintah, pada tingkat lapangan yang melaksanakan semestinya KPH. Kecuali kalau pemerintah pusat membentuk Unit Pelayanan Teknis (UPT) sendiri di setiap kabupaten untuk menyelenggarakan kegiatan rehabilitasi kawasan. Tetapi itu jelas tidak mungkin dilakukan. Artinya KPH adalah satu-satunya ujung tombak sektor kehutanan di lapangan.

*“KPH itu UPT milik provinsi, maka seharusnya pemerintah provinsi yang diperkuat untuk nanti membentuk dan mengendalikan KPH. Mestinya pekerjaan rehabilitasi kawasan jangan dibagi-bagi kepada dirjen ini untuk hutan lindung dan dirjen itu hutan produksi. Nanti kerjanya bagaimana?”*

*KPH saja yang kerjakan melalui tugas pembantuan kepada provinsi. Kami iri dengan dinas pertanian pusat yang banyak memberi tugas pembantuan ke daerah. Mengapa Dinas Kehutanan tidak diberi tugas pembantuan? Jangan buat dikotomi pusat-daerah yang terlalu kuat....”*

**(Kepala Dinas Kehutanan NTT, 8 Oktober 2015)**

Kerisauan Kepala Dinas Kehutanan NTT atas beberapa hal yang berkaitan dengan penerapan UU No. 23 Tahun 2014, bisa jadi juga dirasakan oleh banyak kepala Dinas kehutanan di provinsi lainnya. Hal ini diakui oleh Wiratno, Direktur Penyiapan Areal Kehutanan Kementerian Kehutanan. Wiratno menyatakan UU No. 23 Tahun 2014



memang memberikan porsi besar kepada pemerintah provinsi, tetapi bukan berarti kabupaten diabaikan.

Dalam Program Perhutanan Sosial misalnya, akan dibentuk Kelompok Kerja (Pokja) Percepatan Perhutanan Sosial dan Penanganan Konflik dengan unsur multipihak yang bekerja di tingkat kabupaten.

*“Dalam konteks perhutanan sosial, kita ingin dana dekonsentrasi mendukung penguatan perhutanan sosial yang menjadi program prioritas nasional. Kita mempunyai 12,7 juta hektar kawasan hutan negara yang diserahkan kepada masyarakat. Kunci keberhasilan pengelolaannya bukan semata soal akses, tetapi juga pada sejauh mana pendampingan masyarakat dalam pengelolaan hutan bisa kita maksimalkan. Manfaat hutan terbesar harus dinikmati masyarakat, bukan pengepul dan pemodal....”*

**(Wiratno, Direktur Penyiapan Areal Kehutanan Kementerian Kehutanan, 12 Oktober 2015)**

Lebih jauh Wiratno menyatakan, keberadaan Hutan Kemasyarakatan, Hutan Desa, Hutan Tanaman Rakyat dan Hutan Kemitraan merupakan aset perhutanan sosial yang berharga yang harus dikelola dengan semestinya. Untuk NTT, diproyeksikan pengembangan perhutanan sosial hingga 500 hektar untuk lima tahun ke depan. Dana pengembangan disalurkan melalui UPT yang akan dibentuk.

UPT tersebut bersifat regional dan tersebar masing-masing satu di wilayah Sumatera, Kalimantan, Jawa-Nusa Tenggara, Sulawesi dan Maluku-Papua. UPT ini akan bekerja sama dengan kelompok kerja yang dibentuk di tiap provinsi.



*“Kita harus membentuk UPT sebab belum ada mekanisme untuk mengalokasikan dana secara langsung kepada provinsi. Ke depan saya kira perlu ada tugas pembantuan kepada provinsi sehingga mereka mempunyai dana yang cukup untuk mendampingi masyarakat di tingkat taha melalui KPH-KPH....”*

**(Wiratno, Direktur Penyiapan Areal Kehutanan Kementerian Kehutanan, 12 Oktober 2015)**

Di NTT akan berdiri sekitar 22 KPH berdasarkan kawasan. Satu KPH yaitu KPH Mutis Timau merupakan KPH Provinsi karena lintas kabupaten dan 21 lainnya KPH yang berada dalam wilayah satu kabupaten/kota. Saat ini telah terbentuk 9 KPH. Sisanya menunggu petunjuk teknis mengenai UU No. 23 Tahun 2014 yang mengatur pembentukan KPH hanya boleh dilakukan pemerintah provinsi.

#### **3.5.4. Kawasan Konservasi**

Di Timor Tengah Selatan terdapat kawasan konservasi cagar alam hutan Gunung Mutis. Seluas 12 ribu hektar, kawasan ini merupakan pusat keanekaragaman hayati khas Timor. Menjadi pertanyaan banyak kalangan di Timor Tengah Selatan, bagaimana pengelolaan cagar alam ini setelah berlakunya UU No. 23 Tahun 2014?

Menurut Dadang Suryana, Kepala Bagian Perencanaan BKSDA NTT, terbitnya UU No. 23 Tahun 2014 tidak banyak pengaruhnya bagi BKSDA yang mengelola cagar alam Mutis. UU No. 23 Tahun 2014 lebih banyak mengatur urusan pemerintahan daerah. Sementara BKSDA merupakan instansi vertikal milik pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah.

*“UU No. 23 Tahun 2014 mengatur Konservasi tetap berada di pusat, sedangkan masalah perlindungan dan produksi berada di*



*daerah. Perbedaannya, kalau dulu kabupaten yang dominan, sekarang provinsi yang berkuasa. Tetapi BKSDA sebagai organisasi vertikal tidak banyak terkait dengan pelimpahan kewenangan itu.*

*Yang terkait erat dengan BKSDA adalah kewenangan pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi dan non apendix cites. Sekarang, setelah UU No.23 Tahun 2014 berlaku, maka pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi dan non apendix cites menjadi kewenangan provinsi. Kami akan berkoordinasi intensif dengan provinsi berkaitan dengan soal ini.*

**(Dadang Suryana, Kepala Bagian Perencanaan BKSDA NTT,  
7 Oktober 2015)**



## KPH Mutis Timau

Kawasan Pengelolaan Hutan (KPH) Model Mutis Timau terbentuk berdasarkan Peraturan Daerah No. 2 tahun 2012. KPH ini merupakan satuan kerja sendiri yang wilayahnya melintasi tiga kabupaten: Kupang, Timor Tengah Selatan dan Timor Tengah Utara.

Nama Mutis Timau merujuk kepada gunung Mutis di wilayah Timor Tengah Selatan dan gunung Timau di Kupang. Dengan luas mencapai 115,4 ribu hektar yang mayoritas merupakan hutan lindung, KPH Mutis Timau merupakan KPH model yang diharapkan berkembang menjadi KPH yang patut dijadikan percontohan.

Sejak berdiri, rata-rata setiap tahunnya KPH Mutis Timau menerima kucuran dana ekitar dua miliar dari pemerintah daerah (APBD). Sebagian besar digunakan untuk gaji pegawai dan operasional KPH. Dana lainnya dari pemerintah pusat, tetapi tidak langsung dikelola KPH karena masuk melalui BKSDA dan BPDAS dalam bentuk program kerja.

Menurut Frans Fobia Kepala Satuan KPH Mutis-Timau, keberadaan KPH belum terlalu dikenal masyarakat yang umumnya hanya mengenal dinas kehutanan. Sosialisasi keberadaan KPH menjadi penting dilakukan, terutama kepada tokoh-tokoh kunci di tingkat kecamatan dan desa. Baik itu camat, kepala desa hingga tokoh adat, pemangku budaya, pemuda dan agama.

Tantangan lainnya menurut Frans Fobia menyangkut kualitas personil pengelola KPH. " personil kami rata-rata sudah tua dan menjelang pensiun. KPH idealnya diisi personil yang paham teknis kehutanan dan sebisa mungkin masih kuat ke lapangan", terang Frans.

Persoalan keterbatasan sarana dan prasarana juga menjadi masalah klasik. KPH Mutis-Timau sama sekali belum memiliki resort dan Polisi hutan.. Sehingga ketika ada masalah di lapangan, respon yang diberikan tak mungkin cepat mengingat jarak tempuh yang jauh ke dalam hutan. Resort diperlukan untuk memangkas waktu dan mendekatkan petugas dengan hutan.

"Setelah bekerja di KPH, saya makin paham tentang persoalan hutan. Di peta warnanya hijau yang artinya itu kawasan hutan. Tetapi setelah turun langsung ternyata telah diduduki masyarakat, bahkan menjadi desa kecil. Mau kita usir juga tak menyelesaikan masalah. Yang terbaik adalah mendampingi masyarakat. Menumbuhkan kesadaran mereka untuk mengelola hutan dengan produktif dan lestari. Untuk kepentingan itulah KPH bekerja....", terang Frans lagi.

**Catatan:**

Setelah diberlakukannya UU 23/2014, dan secara efektif diimplementasikan di akhir 2016/awal 2017, KPHL Mutis Timau dibubarkan, dan dibentuk KPH-KPH baru sejumlah kabupaten yang ada di Provinsi Nusa Tenggara Timur. KPH-KPH baru ini dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 9 dan Peraturan Gubernur (Pergub) NTT Nomor 90 Tahun 2016.



© Center for International Forestry Research (CIFOR)

### 3.3 Gunungkidul

Gunungkidul merupakan salah satu kabupaten di Yogyakarta yang alamnya yang berbukit-bukit dan dikelilingi pegunungan kapur. Menjadikan Gunungkidul sebagai daerah tandus dan kering. Di balik alamnya yang keras itu, Gunungkidul menyimpan potensi sumberdaya hutan yang cukup menjanjikan.

Pengelolaan hutan rakyat di Gunungkidul, disebut sebagai salah satu dari sedikit model pengelolaan yang menjadi rujukan nasional, terutama di era sebelum UU No. 23 Tahun 2014 ditetapkan. Pengelolaan hutan rakyat di Gunungkidul punya sejarah yang cukup panjang. Setidaknya dimulai pada pertengahan era 60-an dan kian massif di paruh pertama era 70-an, tatkala pemerintah mencanangkan program reboisasi secara nasional.

Darmakum Darmokusumo, Bupati Gunungkidul waktu itu, memberikan bantuan bibit jati secara massif



kepada rakyatnya. Sejak itu, pengelolaan hutan rakyat di Gunungkidul mulai berkembang dan jejaknya terlihat hingga sekarang (San Afri Awang 2007, 31-42)

Keberhasilan pengelolaan hutan rakyat di Gunung Kidul memberikan dampak pada peningkatan jumlah rumah tangga subsektor kehutanan di Yogyakarta. Jika pada 2003 jumlahnya tercatat 239,8 ribu kepala keluarga, pada 2013 telah meningkat Menjadi 263,5 ribu kepala keluarga. Peningkatan itu menarik kita cermati, mengingat pada lingkup nasional justru terjadi penurunan yang signifikan.

Peningkatan rumah tangga subsektor kehutanan itu, terutama tampak di Gunungkidul sebagai kabupaten yang memiliki hutan rakyat terluas di Yogyakarta. Peningkatan luas hutan rakyat di Gunungkidul, diyakini memberikan implikasi yang positif bagi pertumbuhan ekonomi wilayah dan kesejahteraan masyarakat setempat. Terutama untuk melawan kemiskinan yang masih menjadi tantangan utama di Gunungkidul.

***Gunungkidul memang merupakan kabupaten dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Yogyakarta. Di sana pula ancaman rawan pangan di sejumlah titik selalu rutin terjadi setiap tahunnya. Pengelolaan hutan rakyat yang produktif dan berkelanjutan menjadi salah satu pilihan masyarakat untuk keluar dari jerat kemiskinan dan kelaparan.***

Kita bisa menemukan sejumlah praktek menarik dalam pengelolaan hutan rakyat di Gunungkidul. Di Desa Bohol



misalnya berlaku Kromo Jati, semacam kearifan lokal yang diformalkan menjadi keputusan kepala desa yang mewajibkan Setiap warga desa yang baru menikah, wajib hukumnya menanam jati sebagai jaminan masa depan pendidikan anak-anaknya. Jati ditanam di lahan sendiri dan di lahan desa yang kritis.

Wajah Desa Bohol menjadi desa yang hijau ditutupi tanaman jati. Desa ini pernah juara nasional desa peduli hutan dan juara desa sehat tingkat provinsi. Di desa ini menanam jati sudah menjadi tradisi. Jati menjadi tabungan pendidikan dan jaminan kesehatan warga.

*“Sejak 2007 di desa kami berlaku Kromo Jati, satu aturan formal tentang pengelolaan hutan rakyat secara lestari dan berkelanjutan. Kromo Jati ini kami tetapkan menjadi keputusan kepala desa. Kita sosialisasikan ke seluruh masyarakat. Kita berharap budaya menanam Jati bisa terjaga turun-temurun di desa kami ini...”*

**(Wawancara Kepala Desa Bohol, 1 November 2015)**

Lain lagi di Desa Semoyo, di desa ini gagasan menanam berangkat dari keprihatinan masyarakat melihat sejumlah mata airnya kian menyusut karena penebangan pohon dan kekeringan panjang. Padahal keberadaan sumber mata air itu sudah pasti sangat vital sebagai penopang utama keberlanjutan hidup warga desa.

Menyadari itu, sebagian warga bergiat melakukan penanaman pohon jati. Uniknya pelopor utamanya adalah bidan desa. Bidan Widia namanya. Sosok bidan desa ini disegani dan di dengar pendapatnya. Ia yang merangkul warga dan memberi pemahaman pentingnya menanam pohon. Ketika ada yang melahirkan, bidan Widia malah memberi insentif berupa bibit tanaman. Ia mendorong



tiap keluarga menanam sedikitnya dua bibit jati untuk setiap kelahiran.

### **3.3.1 Sebelum Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014**

Sebelum berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, pengelolaan hutan di Gunungkidul ditandai dengan sejumlah tantangan strategis yang menyangkut pengelolaan hutan rakyat, hutan kemasyarakatan dan pengembangan industri rakyat di sektor kehutanan. Sejumlah tantangan itu tidaklah mudah dijawab dengan cepat karena berhadapan dengan persoalan struktural dan kultural yang kompleks.

Persoalan struktural menyangkut kebijakan negara yang cepat berubah dan tambal sulam. Pengalaman di Gunungkidul menunjukkan kebijakan pemerintah ternyata seringkali menjadi sumber masalah.

Keputusan Menteri Kehutanan No. 126/KPTS-II/2003 tentang kewajiban memiliki Surat Izin Penebangan (SIP) adalah contohnya.

***Mendapatkan SIP itu ternyata tidak semudah yang dibayangkan. Institusi yang terlibat lebih dari satu sehingga meja yang harus dilalui pun banyak. Sekalipun dalam aturannya disebut surat izin itu diterbitkan tanpa biaya, tetapi dalam prakteknya tetap saja pemilik lahan harus menyiapkan dana yang cukup bagi tim dari kabupaten yang turun memeriksa lahan mereka.***

Prosesnya pun memakan waktu lama. Sebelum mengajukan izin kepada Dinas Kehutanan Kabupaten, pemohon harus membawa berbagai macam dokumen dari



kepala desa. Nyatanya segala macam dokumen dari desa itu tidak cukup. Dinas Kehutan kabupaten bersama polisi tetap turun memeriksa langsung lahan. Seringkali pemilik lahan harus menunggu lama turunnya tim kabupaten ini. (Ahmad Maryudi, 2014, 15).

Setelah ijin dikantongi, urusan birokrasi perizinan belum selesai. Menteri Kehutanan masih mewajibkan lagi pemilik lahan hutan hak untuk mengurus Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH). Tanpa surat izin yang satu ini maka hasil kayu masyarakat dari lahan haknya tidak sah untuk diangkut keluar. Menjadi kayu ilegal yang disita negara dan pemiliknya bisa terjerat hukum pidana.

Menyadari birokrasi perijinan yang terlalu panjang itu, pada 2006 pemerintah melakukan deregulasi perizinan pemanfaatan kayu di tanah hak. Terbitlah Peraturan Menteri No. 51/Mehut-II/2006 tentang Penggunaan Surat Keterangan Asal Usul (SKAU yang diterbitkan kepala desa/lurah atau pejabat yang setara yang ditunjukkan dan ditugaskan oleh bupati.

Pada awalnya SKAU hanya berlaku untuk kayu bulat dari jenis sengon, karet, dan kelapa. Untuk kayu jenis lainnya seperti jati harus dilengkapi lagi dengan dokumen Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat (SKSKB) dengan cap kayu rakyat. Belum genap setahun, aturan ini dihapus. Sejak 2017 penggunaan SKAU sebagai dokumen legalitas berlaku untuk seluruh jenis kayu bulat yang diangkut langsung dari hutan hak milik masyarakat. Pada 2012 terbit lagi Peraturan Menteri Kehutanan yang menyempurnakan peraturan 2007 itu.

Di Gunungkidul sendiri penerapan SKAU terutama untuk jenis kayu jati disambut masyarakat dengan antusias. Di



Desa Semoyo contohnya, dalam enam bulan pertama di tahun 2013 tercatat SKAU yang telah diterbitkan pemerintah desa sebanyak 40 buah. Dalam aturannya SKAU ini seharusnya gratis, tetapi atas kesepakatan bersama pemerintah dan warga desa, satu dokumen SKAU dikenakan biaya Rp 75 ribu. Rp 50 ribu masuk ke kas desa dan sisanya menjadi biaya operasional (Aulia Perdana, 2013, 83).

Rezim perizinan SKAU ini ternyata juga tidak berjalan lama, berakhir pada Juni 2015 setelah terbitnya P.21/MenLHK-II/2015 tentang Penatausahaan Hasil Hutan yang Berasal Dari Hutan Hak. SKAU dihapuskan. Kayu milik yang hendak diangkut cukup dilengkapi nota angkutan yang ditandatangani pemiliknya sendiri. Tetapi untuk beberapa jenis kayu dari luar Jawa, Bali dan Lombok tetap harus menggunakan SKAU.

### **3.3.2 Pengembangan Hutan Kemasyarakatan**

Pengembangan Hutan Kemasyarakatan (HKm) di Gunungkidul telah dirintis sejak paruh terakhir 1990-an. Ketika itu gagasan HKm mulai dikenal masyarakat Gunungkidul sebagai satu program pengelolaan hutan berbasis masyarakat. Di era reformasi, persisnya pada 2003, terbit Keputusan Bupati Gunungkidul tentang pengelolaan HKm di daerahnya.

Keputusan bupati tersebut antara lain mengatur siapa yang berhak mendapat hak pengelolaan HKm dan bagaimana pengelolaan itu dijalankan. HKm diberikan kepada kelompok tani yang bertempat tinggal di dalam atau di sekitar kawasan hutan negara dengan jarak tidak lebih dari lima kilometer. Sementara teknis pengelolaan HKm diatur lebih detil pada pasal 12 yang menegaskan:

- a. Hasil tanaman tumpangsari, sepenuhnya menjadi hak kelompok tani;
- b. Hasil tanaman pokok diatur sebagai berikut:
  - Jika merupakan swadaya murni, bagian kelompok tani 60 persen. Sisanya menjadi hak pemerintah daerah.
  - Jika bibitnya berasal dari bantuan pemerintah, bagian kelompok tani 50 persen.
  - Jika mendapat bantuan penuh dari pemerintah daerah atau pemerintah pusat, bagian kelompok tani 25 persen.

Di tingkat desa, geliat pengelolaan HKm sangat terasa di Gunungkidul. Sejumlah desa menerbitkan Peraturan Desa (Perdes) tentang HKm. Ruang lingkup Perdes mengatur perilaku dan tindakan para pengelola HKm dan warga desa umumnya untuk memastikan pengelolaan HKm mampu menjaga kelestarian dan keberlanjutan kawasan hutan.

***Perdes sangat dibutuhkan untuk mengatur pengelolaan HKm di tingkat lapangan, terlebih lagi di Gunungkidul banyak kelompok tani HKm anggotanya berasal dari lintas desa. Tentu saja Perdes tidak boleh bertentangan dan mengatur hal yang sama dengan peraturan bupati. Dalam hal pengaturan bagi hasil misalnya, perdes hanya mengatur bagi hasil dari bagian yang kelompok tani terima.***





© Center for International Forestry Research (CIFOR)

Di Desa Ngeposari Semanu misalnya, 60 persen bagian kelompok tani diatur pembagian turunannya melalui peraturan desa. 68 persen untuk penggarap, 10 persen untuk desa, 20 persen untuk kelompok tani dan 20 persen untuk cadangan sosial. Pengaturan bagi hasil ini tentu saja tidak sama untuk setiap desa. Pemerintah daerah tidak berhak dan tidak perlu mencampuri cara pembagian ini. Sepenuhnya itu menjadi wewenang pemerintah desa.

### 3.3.3 Legalitas Kayu

Persoalan legalitas kayu menjadi isu sentral di Gunungkidul. Terutama sejak dicanangkannya Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) oleh pemerintah pusat. Muhammad Taufik, Kepala Seksi Pemanfaatan Hutan Dinas Perhutanan dan Perkebunan Gunungkidul, menjelaskan Legalitas yang diverifikasi menyangkut



sejumlah aspek. Mulai dari legalitas kepemilikan lahan, legalitas kelompok pengelola hingga hingga pemetaan kawasan hutan.

Menurut Taufik, persoalan biaya menjadi kendala utamanya. Terutama untuk jasa auditor yang bisa mencapai puluhan juta. Menurut Taufik, tidak mungkin biaya SVLK digantungkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Gunungkidul yang relatif kecil.

Persoalan lainnya menyangkut pandangan umum petani atau kelompok pengelola hutan, mereka umumnya menilai SVLK ini tidak atau belum benar-benar mereka butuhkan.

*“SVLK ini belum akrab di telinga komunitas petani pengelola hutan. Pemahaman mereka sangat kurang. Mereka tidak memahami bahwa masalah ini sangat penting untuk mereka ketahui dan penuhi. Terutama jika industri pengolahan hasil hutan hendak dikembangkan lebih jauh...”*

**(Wawancara Muhammad Taufik, Kepala Seksi Pemanfaatan Hutan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunungkidul, 30 Oktober 2015).**

SVLK berlaku 10 tahun dan tiap tiga tahun sekali ada evaluasi dengan cara *surveillance* yang biayanya relatif besar. Jika individu atau kelompok pengelola hutan belum mapan bisnisnya, maka tidak mudah membiayai *surveillance* itu.

Sementara faktanya, sebagian besar kelompok pengelola hutan di Gunungkidul umumnya adalah kelompok pengelola hutan yang baru tumbuh. Mereka belum mampu menjalankan aspek bisnisnya dengan baik dan mantap.



***Disinilah mungkin pokok soalnya. Taufik melihat praktek mendapatkan SVLK di lapangan haruslah diatur ritmenya dengan baik. Bagaimana agar proses SVLK berjalan dan kemudian didapatkan, pada saat bersamaan kelompok telah siap dengan produksi kayunya untuk memasuki pasar yang mensyaratkan SVLK.***

*“Menurut saya SVLK itu akan efektif kalau ada pasarnya. SVLK ini produk pemerintah padahal pemerintah bukan pasar. Ketika suatu kelompok sudah dapat SVLK, mereka masih harus berjuang untuk mendapat pasar.*

*Pemerintah seharusnya ikut membantu mendekatkan pasar ini. Bahkan kalau pasarnya di dalam negeri, bisa diwajibkan mengambil kayu dari kelompok pengelola hutan yang telah mendapatkan SVLK.*

**(Wawancara Muhammad Taufik, Kepala Seksi Pemanfaatan Hutan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunungkidul, 30 Oktober 2015).**

Agus Budi Purwanto, Direktur Aliansi Relawan untuk Penyelamatan Alam (ARuPA) Yogyakarta, membenarkan keterangan Taufik soal kendala biaya dan terbatasnya akses pasar itu.

*“Awalnya melalui dukungan donor, kami bisa membantu proses SVLK ini. Termasuk biaya biaya untuk surveilliance sekitar 15 sampai 20 jutaan. Tetapi untuk surveilliance berikutnya tentu dananya harus dari kantong kelompok sendiri. Padahal umumnya kelompok pengelola hutan rakyat ataupun HKm*

*belum memiliki kelembagaan bisnis yang kuat dan belum melakukan transaksi bisnis yang aktif.*

(Wawancara Agus Budi Purwanto, Direktur ARuPA Yogyakarta, 27 Oktober 2015)

Kendala dana dan terbatasnya pemahaman menjadikan praktek SVLK di Gunungkidul mati suri. Terutama untuk sertifikasi hutan rakyat. Apalagi sekarang, dokumen legalitas kayu di hutan hak di wilayah Jawa-Bali-Lombok cukup dengan nota angkutan atau yang disebut dengan DKP atau Dokumen Kesesuaian Pemasok. Semacam *self declare* yang sebelumnya dikeluarkan dan disahkan pejabat, sekarang cukup tandatangan pemilik lahan.

### 3.3.4 Hasil Hutan Bukan Kayu

Selama ini Gunungkidul dikenal dengan jatinya, padahal masyarakatnya juga banyak yang menanam bambu. Di bawah tegakan bambu itu, petani menanam empon-empon, jahe, kunyit, suweg, dan porang. Belakangan permintaan bambu terus meningkat, tetapi petani Gunungkidul hanya bisa memenuhi permintaan itu sekitar 30 persen saja. Sisanya masih mendatangkan dari Madiun, Boyolali, Wonogiri, Sleman, Magelang.

Melihat besarnya potensi pengembangan budidaya bambu ini, Dishutbun Gunungkidul berupaya mengembangkan kelompok petani penanam bambu di delapan kecamatan. Di tingkat kecamatan difasilitasi adanya asosiasi bambu dan di tingkat kabupaten dibuatkan forum bambu.

Selain bambu, pemerintah Kabupaten Gunungkidul juga mendorong pengembangan *agroforestry* dengan sejumlah model pengembangan. **Pertama**, pengembangan tanaman kehutanan dalam bentuk *larikan* (deret/baris). Pola ini diterapkan pada lahan yang di dalamnya dikembangkan





© Center for International Forestry Research (CIFOR)

tanaman perkebunan dan hortikultura seperti mete, kakao, dan tanaman buah-buahan.

*Kedua*, pola campuran, yakni pengembangan tanaman kehutanan dengan mencampur secara acak beberapa komoditas tanaman pada satu bidang lahan olah. Pola ini banyak ditemukan pada wilayah pegunungan yang subur seperti di wilayah Batur Agung, di bagian utara Gunungkidul. Jenis tanaman yang dikembangkan antara lain tanaman kehutanan, buah-buahan, perkebunan, obat-obatan dan daun untuk pakan ternak.

*Ketiga*, pola homogen hutan rakyat (monokultur). Pola ini dikembangkan pada lahan tandus yang kurang produktif. Di Gunungkidul, pola ini banyak ditemukan di wilayah pegunungan bagian selatan yang wilayahnya dipenuhi pegunungan kapur pada ekosistem karst, dengan ketebalan solum tanah berkisar antara 5 – 20 cm.

### 3.3.5 Tantangan

Tantangan pengelolaan hasil hutan di Gunungkidul, baik itu hasil hutan kayu ataupun non kayu terutama pada belum tumbuhnya industri pengolahan hasil hutan yang mapan dan berkelanjutan. Bahkan kayu dari Gunungkidul banyak keluar ke Solo, Sragen, Pati, dan Jepara dalam bentuk gelondongan. Di sana kayu-kayu itu di olah menjadi beragam produk kayu bernilai jual tinggi.

***Secara umum data menunjukkan distribusi sektor kehutanan di Yogyakarta pada pertumbuhan ekonomi selama 2008-2012 cenderung stagnan. Hal yang sama juga terjadi di Gunungkidul. Dibutuhkan langkah-langkah percepatan untuk mengoptimalkan pengelolaan potensi hasil hutan (kayu ataupun nonkayu) secara lestari dan berkelanjutan.***

### 3.3.6 Sesudah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014

Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 membawa sejumlah konsekwensi di wilayah Kabupaten Gunungkidul. Antara lain yang krusial adalah, *pertama*, pengelolaan Taman Hutan Rakyat (Tahura). *Kedua*, status hutan rakyat. *Ketiga*, pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). *Keempat*, kesiapan kelembagaan birokrasi.

Mari kita ulas secara ringkas satu persatu. *Pertama*, soal status Taman Hutan Rakyat (Tahura). UU no.23 tahun 2014 jelas mengatakan Tahura adalah wewenang kabupaten, bahkan itu satu-satunya wewenang yang diberikan pada kabupaten sepenuhnya. Namun aturan ini tidak mudah diterapkan di Gunungkidul.



Tahura Kabupaten Gunungkidul hingga sekarang masih dikelola provinsi, sebagaimana diutarakan Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunungkidul, Bambang Wisnu Broto:

*“Setelah diberlakukannya UU 23, mestinya kami di Kabupaten yang berhak mengelola Tahura. Tapi kenyatannya provinsi tidak mau melepas. Provinsi memang banyak menanam inventasi di Tahura Gunungkidul. Antara lain membangun pabrik kayu putih yang merupakan sumber pendapatan asli daerah. Sebagai orang Jawa, kami tergantung bagaimana nanti Sri Sultan sebagai Gubernur ngendiko (bersabda)”.*

**(Wawancara Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunungkidul, 27 Oktober 2015)**

Sikap tegas pemerintah Provinsi Yogyakarta yang tidak berkenan melepas pengelolaan Tahura kepada pemerintah Kabupaten Gunungkidul, apakah itu berarti pelanggaran atas UU No. 23 Tahun 2014? Sutarto, Kepala Dinas Kehutanan Yogyakarta, menjawab tidak. Sutarto menjelaskan sejarah kehutanan di Yogyakarta berbeda dengan daerah lainnya di tanah air.

*“Di Yogyakarta ini sebagian besar lahannya milik kerajaan. Termasuk lahan hutan yang menjadi Taman Hutan Rakyat di Gunungkidul itu. Sejak dulu tidak ada kawasan hutan di Yogya yang dikelola Perhutani. Itu menunjukkan pengelolaan hutan di Yogya ini bersifat khusus. Sangat tergantung pada titah sultan sebagai pemilik kawasan.”*

**(Wawancara Kepala Dinas Kehutanan Daerah Istimewa Yogyakarta, 27 Oktober 2015)**

Lahirnya UU No. 23/2014, menurut Sutarto justru meneguhkan peran vital sultan Yogyakarta dalam posisinya sebagai raja sekaligus gubernur. Sutarto



menyakini memang sudah seharusnya semua aspek pengelolaan hutan di Yogyakarta menjadi tanggung jawab provinsi. Tidak terkecuali Tahura di Gunungkidul itu.

Sutarto bahkan meminta agar perdebatan siapa yang berhak mengelola Tahura Gunungkidul dihentikan. Sutarto meminta agar aturan-aturan pendukung untuk melaksanakan UU No.23 Tahun 2014 segera dirumuskan dan disosialisasikan. Hal yang sama juga diminta Bambang Wisnu Broto, Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Gunungkidul.

*“banyak peraturan dari Kementerian Kehutanan sampai sekarang belum diubah. Diberlakukan UU No. 23 Tahun 2014 itu seharusnya diikuti review besar-besaran terhadap peraturan perundangan yang dikeluarkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Perubahan aturan pendukung itu yang kami tunggu”.*

**(Wawancara Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunungkidul, 27 Oktober 2015)**

### **3.3.7 Status Hutan Rakyat.**

Jika berkaitan dengan HKm, peralihan kewenangan pengelolaannya jelas dan tidak banyak perdebatan. Berbeda dengan hutan rakyat, perdebatan panjang timbul sejak UU No. 23 Tahun 2014 disahkan. Di Gunungkidul hal ini jadi isu yang hangat. Setidaknya ada dua pendapat soal status hutan rakyat di Gunungkidul.

Pendapat pertama menyakini cepat atau lambat pengelolaan hutan rakyat akan diambil alih provinsi. Mereka yang berpendapat seperti ini mencoba realistis, sekalipun banyak dari mereka yang keberatan dan menyangkan jika itu terjadi. Terutama karena menurut mereka pengelolaan hutan rakyat di Gunungkidul terbukti



berhasil. Ada keraguan jika diserahkan ke provinsi akan tetap berkembang sesuai harapan banyak kalangan.

**Menariknya sejumlah anggota DPRD Gunungkidul bertekad melakukan langkah-langkah politik untuk mempertahankan pengelolaan hutan rakyat tetap di tangan kabupaten. Cara mempertahankan kewenangan itu tidak dengan melakukan *judicial review* UU No. 23 Tahun 2014 ke MK, melainkan dengan kampanye massif dan lobi intensif menunjukkan keberhasilan pengelolaan hutan rakyat di Gunungkidul.**

*“Tentu saja tidak etis kita melakukan gugatan ke MK, tidak mungkin kita melawan sultan yang menjadi gubernur dan raja kami. Kami sangat menghormati sultan, kami akan mencoba menyakinkan pemerintah provinsi dengan cara menunjukkan bukti-bukti bahwa pengelolaan hutan rakyat di Gunungkidul lebih baik tetap di tangan pemerintah kabupaten”.*

(Wawancara dengan Suhardono, Wakil Ketua Komisi A DPRD Gunungkidul, 2015)

Pendapat kedua, mereka yang menyakini pengelolaan hutan rakyat tidak termasuk yang ditarik ke provinsi. Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunungkidul, Bambang Wisnu Broto, salah satu dari yang menyakini ini. Bambang menyatakan hutan rakyat termasuk hutan hak sehingga bukan merupakan objek yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

*“Saya berpendapat UU No.23 Tahun 2014 hanya mengatur pelimpahan wewenang yang berkaitan dengan hutan negara. Taman Hutan rakyat itu termasuk bagian dari hutan negara, jadi wajar di atur dalam UU itu. Tapi hutan rakyat jelas bukan hutan negara. Menurut saya dan umumnya orang teknis kehutanan, hutan rakyat tidak termasuk yang pengelolaannya dilimpahkan ke provinsi. Sebab tidak di atur atau disebut eksplisit dalam UU No. 23 Tahun 2014 itu.”*

**(Wawancara Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunungkidul, 27 Oktober 2015)**

Penerapan UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, sejatinya bagi Yogyakarta tidaklah terlalu istimewa. Pasalnya, sudah sejak lama pengelolaan hutan di Yogyakarta dikuasai provinsi karena adanya faktor lahan milik sultan.

*“Sejatinya sejak era UU No. 32 Tahun 2004 kami di kabupaten Gunungkidul hanya mengelola hutan rakyat. Semua urusan hutan negara sepenuhnya di tangan provinsi. Artinya UU No. 23 tahun 2014 secara faktual “telah berlaku” lama di Yogyakarta ini”.*

**(Wawancara Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunungkidul, 27 Oktober 2015)**

Lebih jauh Bambang menjelaskan, luas hutan negara di Yogyakarta sekitar 18,7 ribu hektar yang 14 ribu hektarnya berada di kabupaten Gunungkidul. Sementara luas hutan rakyat di Gunungkidul mencapai 42 ribu. Gunungkidul menyumbang sekitar 70 persen daerah tutupan hijau di Yogyakarta. Melihat fakta ini, Bambang menegaskan wajar jika pengelolaan hutan rakyat tetap diberikan hak pengelolaannya pada pemerintah kabupaten.



Pendapat Bambang ini rupanya tidak disepakati sepenuhnya oleh Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Yogyakarta. Sekalipun mengakui dan memberi apresiasi atas sejumlah terobosan pengelolaan hutan rakyat yang dilakukan pemerintah kabupaten Gunungkidul, sang kepala dinas tetap menyakini hutan rakyat merupakan wilayah kendali provinsi. Bahkan Dinas Kehutanan Provinsi memiliki gagasan membentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Hutan Rakyat.

*“Setelah berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 kami Dinas Kehutanan provinsi harus dekat dengan masyarakat. Untuk bisa dekat dengan masyarakat itu perlu lembaga yang menjembatani. Bentuknya UPTD atau apa saya belum tahu. nanti dibahas dan dibentuk melalui Peraturan Gubernur dengan difasilitasi Biro Organisasi. Yang pasti kita harus kelola hutan rakyat ini lebih baik lagi. Jangan justru mundur atau jalan di tempat”.*

**(Wawancara Kepala Dinas Kehutanan Daerah Istimewa Yogyakarta, 27 Oktober 2015)**

Penerapan UU No. 23/2014 juga melahirkan persoalan baru menyangkut penyaluran bantuan. Pasal 298 ayat (5) mengatur tentang belanja hibah dan bantuan sosial hanya boleh diberikan kepada penerima bantuan yang berbadan hukum. Banyak kelompok petani hutan di Gunungkidul yang enggan membuat kelompoknya menjadi berbadan hukum. Alasannya biaya mengurusnya mahal dan belum ada jaminan bantuan akan mereka dapatkan.

*“Tahun ini banyak bantuan yang terpaksa kami stop karena tidak ada kelompok tani berbadan hukum. Kabupaten tidak berani menanggung resiko kalau ada apa-apa dikemudian hari. Kami tidak bisa juga menyalahkan petani sebab mereka memiliki alasan yang juga masuk akal. Kami terus memberikan*

*penyadaran tentang pentingnya aturan berbadan hukum itu diikuti”.*

**(Wawancara Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunungkidul, 27 Oktober 2015)**

### **3.3.8 Masukan Konstruktif**

Pemerintah Kabupaten Gunungkidul termasuk yang aktif memberikan masukan dan merespon atas terjadinya perubahan kewenangan sejak diberlakukan UU No. 23 tahun 2014. Pada awal maret 2015 misalnya, Bupati Gunungkidul bersurat secara resmi kepada Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup. Pokok-pokok isi suratnya antara lain:

- Menjelaskan kembali beberapa wewenang penting kabupaten yang ditarik dan diberikan kepada pemerintah provinsi. seperti pelaksanaan rehabilitasi di luar kawasan hutan negara, pengelolaan DAS dalam daerah kabupaten dan pemberdayaan masyarakat bidang kehutanan.
- Meminta perhatian keberlanjutan sejumlah praktek baik pengelolaan hutan yang telah pemerintah Kabupaten Gunungkidul lakukan, dapat terus dilakukan oleh pemerintah provinsi. Seperti model kearifan lokal dalam pengembangan hutan rakyat, Hutan Kemasyarakatan, HutanDesa, pengelolaan dan pengolahan HHBK serta pemberdayaan masyarakat di lingkaran hutan.
- Mengingatkan kemungkinan terjadinya disinsentif bagi pengelolaan hutan di Kabupaten Gunungkidul karena tidak berlakunya lagi sejumlah Keputusan Bupati yang strategis. Seperti SK Bupati Gunungkidul tentang HHBK Unggulan, SK Bupati Gunungkidul tentang



Pengelolaan DAS Terpadu Bribin, SK Bupati tentang Model DAS Mikro Watugede, SK Bupati tentang IUPHKm, SK Bupati tentang Hutan Kota dan SK Bupati tentang Pembentukan Kelompok Kerja Hutan Rakyat Lestari.

Berdasarkan kondisi di atas, Bupati Gunungkidul dalam suratnya kepada Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup mengusulkan sejumlah langkah dan pandangan:

1. Perlu adanya pembagian maupun pelimpahan wewenang urusan pemerintahan bidang kehutanan di luar kawasan hutan yang meliputi hutan rakyat, pengelolaan kawasan DAS, pengelolaan kawasan lindung, pengelolaan HHBK, dan pemberdayaan masyarakat.
2. Pembagian maupun pelimpahan wewenang tersebut bisa dituangkan dalam Peraturan Pemerintah maupun aturan lain yang sesuai dengan peraturan perundangan di Indonesia.

### **3.3.9 Pembentukan KPH**

Secara resmi organisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH\_) di Yogyakarta dibentuk pada 2008 melalui Peraturan Gubernur No. 40 Tahun 2008 dan diperkuat Peraturan Daerah No. 36 Tahun 2008 tentang Tentang Organisasi Dan Tata Kerja UPTD Dan UPT Lembaga Teknis Daerah Provinsi DIY yang mengelola wilayah hutan produksi seluas 15.724,50 hektar. Kelembagaan KPH Yogyakarta adalah unit pelaksana teknis daerah (UPTD) dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan Yogyakarta.



***Didukung sekitar 200 staf, KPH Yogyakarta mengelola lahan sekitar 4.000 hektar yang sebagian besar ditanami tanaman kayu putih yang menghasilkan minyak kayu putih. Pemerintah Provinsi Yogyakarta telah mengukurkan investasi hingga 8,5 miliar untuk mendukung pengembangan industri penyulingannya. Pada 2015 memberi kontribusi kepada Pendapatan Asli Daerah (PAD) Yogyakarta sebesar 10 Milyar.***

*“KPH Yogyakarta merupakan satu-satunya KPH di tanah air yang sejauh ini dikenai pajak seperti layaknya pajak perusahaan. Sebab mencatat pendapat di atas Rp. 10 Milyar. Tentu saja kita terus akan tingkatkan kinerja KPH ini. Kemitraan dengan masyarakat pun terus dikembangkan. Saat ini tercatat tak kurang dari 9.000 warga terlibat memanfaatkan lahan KPH untuk menanam tanaman tumpangsari”.*

(Wawancara dengan Aji Sukmono, Kepala KPH Yogyakarta, 30 Oktobr 2015)

### **3.3.10 Tahapan P3D**

Salah satu aspek yang terhitung berat dan membutuhkan penanganan cepat dalam merealisasikan perintah UU No. 23 Tahun 2014 adalah persoalan Personil, Pendanaan, Prasarana dan Dokumen atau biasa disebut P3D. Dalam Pasal 404 UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan, serah terima P3D dilakukan paling lama dua tahun terhitung sejak undang-undang diundangkan.

***Di Yogyakarta, persoalan P3D ini dilakukan dengan sangat hati-hati. Kordinasinya tidak di bawah Dinas Kehutanan provinsi tetapi ditangani langsung***



## ***Biro Tata Pemerintahan provinsi yang melakukan koordinasi intensif dengan seluruh pemerintah kabupaten dan kota.***

Sutarto, Kepala Dinas Kehutanan Yogyakarta menjelaskan persoalan pengalihan P3D ini jika tidak ditangani dengan cermat dan hati-hati sangat mungkin menimbulkan ganjalan dan menghambat koordinasi kerja ke depannya.

*“Apa dan siapa yang mau diserahkan ke provinsi, nyatanya memang belum final. Nanti ada negosiasi antara bupati dengan gubernur melalui Biro Tata Pemerintahan. Sekarang baru sampai tingkat mengumpulkan data, lalu verifikasi baru kemudian eksekusi. Prinsipnya kita ingin clear dan clean secepatnya agar amanah UU No. 23 Tahun 2014 bisa kita jalankan bersama-sama dengan baik dan produktif”.*

**(Wawancara Kepala Dinas Kehutanan Daerah Istimewa Yogyakarta, 27 Oktober 2015)**

Menurut Sutarto, khusus P3D untuk penyuluh kehutanan sudah mendekati finalisasi, karena semua penyuluh itu memang harus menjadi pegawai provinsi. Hanya Sutarto menekankan betul perlunya jumlah penyuluh ditambah dengan cepat dan kualitasnya ditingkatkan.

*“Saat ini di Yogyakarta tersisa 56 penyuluh kehutanan saja. Dulu sejarahnya penyuluh kehutanan di sini pernah mencapai ratusan orang. Jumlah penyuluh semakin mengecil karena pensiun, mutasi yang tidak tepat dan rekrutmen yang terbatas. Dulu penyuluh diangkat menjadi pegawai pusat, terus dijadikan pegawai daerah. Sejak itu nasibnya menjadi tidak pasti”.*

**(Wawancara Kepala Dinas Kehutanan Daerah Istimewa Yogyakarta, 27 Oktober 2015)**





# 4

## Perhutanan Sosial: Perubahan & Keberlanjutan

Pada bagian awal buku ini, telah dibahas secara ringkas perjalanan panjang pengelolaan kawasan hutan dari era awal Indonesia merdeka hingga era reformasi kini. Dalam rentang waktu yang panjang itu, kebijakan pengelolaan kawasan hutan diwarnai tarikan politik dari satu titik ke titik pendulum lainnya. Rezim pemerintahan datang dan pergi, presiden pun silih berganti, pendulum itu terus saja bergerak mencari titik keseimbangan.

Pada bagian lain di buku ini, dikupas pula cukup panjang lebar perihal penerapan UU Pemerintahan Daerah No. UU No. 23 Tahun 2014 dengan merujuk pengalaman lapangan dari Kabupaten Sumbawa, Timor Tengah Selatan

dan Gunungkidul. Terlihat jelas bahwa tidak mudah bagi ketiga daerah itu menjalani masa transisi penerapan UU Pemerintahan Daerah yang baru itu.

Sejumlah hambatan birokratis menjadi tantangannya, di samping kesiapan kultural masyarakat lingkaran hutan yang juga tidak mudah merespon dengan cepat transisi yang terjadi. Pemerintah dituntut bergerak lebih cepat dan lincah memastikan pengelolaan hutan yang mampu memadukan pelestarian dan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan pada rezim UU No. 23 Tahun 2014 dapat berjalan jauh lebih efektif dibanding rezim UU sebelumnya. Selain juga terus mendorong lebih massif pengelolaan kawasan hutan yang produktif dan lestari, terutama untuk hasil hutan bukan kayu yang bernilai tambah tinggi.

Pada bagian ini, kita akan membahas program Perhutanan Sosial kaitannya dengan penerapan UU No. 23 Tahun 2014. Seperti yang telah dibahas sebelumnya, UU No. 23 Tahun 2014 menjadikan gubernur sebagai aktor dominan dalam tata kelola kawasan hutan. Sekaligus secara bersamaan memangkas nyaris keseluruhan wewenang bupati dan walikota.

***Menjadi penting untuk dipastikan dalam perubahan aktor yang mendasar itu, program Perhutanan Sosial tetap mendapat kepastian pengembangan dan keberlanjutannya ke depan. Program Perhutanan Sosial merupakan program unggulan nasional pada sektor kehutanan. Program populis ini mulai diperkenalkan di awal era reformasi, tetapi timbul tenggelam di tengah hiruk pikuk masa transisi kala itu.***



## 4.1 Mendorong Program Populis Kehutanan

Kita semua tahu, untuk kurun waktu yang panjang pengelolaan hutan di Indonesia menjadi dominasi pemain besar. Tingginya angka deforestasi dan mencuatnya konflik sosial dan ekologi dengan masyarakat setempat merupakan potret umum yang sering terjadi hampir di seluruh daerah di tanah air. Konflik dengan masyarakat terutama terkait dengan hilangnya hak-hak mereka atas kawasan hutan dan terbatasnya akses masyarakat untuk mengelola hutan mereka secara lestari.

Salah satu penyebab sengketa di sektor kehutanan adalah karena belum tuntasnya pengukuhan kawasan hutan di Indonesia. Sampai akhir 2015 tercatat kurang dari 20 persen

kawasan hutan yang telah selesai proses pengukuhan. Fakta ini juga menjadi penyebab yang dapat memicu praktek-praktek kejahatan dan korupsi di sektor kehutanan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Kementerian Kehutanan bersama Badan Pusat Statistik pada 2007, 2010 dan 2014, ada setidaknya 30 ribu desa di tanah air yang berlokasi langsung dekat dengan hutan. Total jumlah populasi mereka mencapai 37 juta jiwa. Sekitar 8,5 juta jiwa tergolong warga miskin. Sementara yang tergolong rentan miskin jumlahnya bisa dua kali lipat. Ukuran miskin di sini tentu saja menggunakan standar BPS. Jika menggunakan ukuran Bank Dunia misalnya, jumlahnya jauh lebih besar (Abdul Syukur dkk, 2015).

Program Perhutanan Sosial bertujuan mendorong



percepatan pemerataan dan mengurangi ketimpangan ekonomi di lingkaran hutan. Tujuan itu dijalankan melalui tiga pilar utama: perluasan akses atas lahan, pengembangan usaha produktif dan peningkatan kapasitas sumberdaya manusia. Tujuan akhirnya untuk memastikan terjadinya perbaikan tata kelola kawasan hutan yang lebih adil, partisipatif dan lestari

***Di era presiden Jokowi, program perhutanan sosial merupakan bentuk implementasi dari Nawacita membangun Indonesia dari pinggiran. Dalam dokumen resmi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (PJMN) 2015-2019, disebutkan secara eksplisit target 12,7 juta hektar kawasan hutan yang akan dikelola masyarakat melalui skema perhutanan sosial. Meliputi hutan kemasyarakatan, hutan desa, hutan tanaman rakyat, hutan adat, serta membentuk kemitraan untuk pengelolaan hutan kolaboratif.***

Target pemerintahan Jokowi ini tergolong progresif, sebab merupakan kenaikan belasan kali lipat dibandingkan dengan target di era presiden SBY. Pada periode 2009-2013 ditetapkan target kurang dari satu juta hektar. Target itu boleh jadi target yang rasional kala itu. mengingat itulah fase awal Program Kehutanan Sosial diterapkan (Sumber: Data dan Informasi Pemanfaatan Hutan 2013, Direktorat Jenderal Planologi).

Bagaimana capaian kongkret dari target pemerintahan Jokowi itu? Sampai akhir 2017 baru tercatat kurang dari tiga juta hektar kawasan hutan yang dikelola masyarakat melalui skema perhutanan sosial. Itu berarti pemerintahan



Jokowi baru mampu mewujudkan kurang dari 25 persen komitmennya tentang kawasan Perhutanan Sosial. Capaian ini menjadi sinyal terang betapa satu komitmen progresif membutuhkan kebijakan progresif pula. Termasuk kebijakan progresif dalam politik anggaran.

## 4.2 Setelah UU No. 23 Tahun 2014 Berlaku

Setelah UU Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014 berlaku bagaimana nasib Program Perhutanan Sosial? Untuk menjawabnya paling tidak tiga pertanyaan mendasar harus dielaborasi terlebih dahulu:

- a. Di tengah transisi penerapan UU No. 23 Tahun 2014, bagaimana regulasi dan kebijakan terkait dengan kewenangan perizinan perhutanan sosial?
- b. Dari perspektif hak, bagaimana skema perhutanan sosial menurut P. 83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016?
- c. Bagaimana politik anggaran mendukung program kehutanan sosial?

Mari kita lihat satu persatu

### 4.2.1 Kewenangan Perizinan

Berlakunya UU No.23 Tahun 2014 menjadikan rentang kendali kewenangan perizinan perhutanan sosial menjadi milik Dinas Kehutanan di tingkat provinsi. Itu artinya setiap usulan perhutanan sosial menjadi wewenang provinsi untuk mengajukannya ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK).



Terbitnya P. 83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 memberikan wewenang besar pada Menteri Kehutanan untuk mengeluarkan perizinan Hutan Desa, HKm, dan HTR. Alur birokrasi yang panjang dan terpusat ini terlihat bertentangan dengan tujuan P. 83/2016 sendiri, yakni “dalam rangka penyederhanaan pemberian akses kepada masyarakat dalam perhutanan sosial...” (lihat, konsideran point c).

Sejumlah kalangan meragukan target 12,7 juta hektar perhutanan sosial dapat terpenuhi sampai 2019. Proses pengajuan izin yang panjang menjadi salah satu alasannya. Selain tentu saja persoalan lainnya di lapangan yang masih menjadi benang kusut percepatan pemenuhan target tersebut.

*“Pada dasarnya HPHD, IUPHKm atau IUPHHK-HTR diberikan oleh menteri. Bisa dibayangkan, jika ratusan bahkan ribuan pemohon mengajukan izin-izin tersebut dari berbagai daerah, hanya dilayani beberapa puluh orang di kementerian, tentu tidak akan efektif.*

*Memang ada klausul pemberian HPHD, IUPHKm atau IUPHHK-HTR dapat didelegasikan kepada Gubernur, jika provinsi yang bersangkutan telah memasukkan perhutanan sosial ke dalam RPJMD dan memiliki anggaran dalam APBD. Tetapi proses pendelegasian itu juga tidak pendek karena ditetapkan dalam keputusan menteri.”*

**(wawancara Julmansyah, Kepala KPH Batulanteh, Sumbawa, Januari 2017).**

Stefaniah Faah, Kepala Bidang Pengusahaan Hutan, Dinas Lingkungan Hidup Kehutanan NTT, punya pandangan lain. Baginya birokrasi perizinan dalam P. 83/2016 itu akan membuat proses perizinan kian lama sebab telah



ditentukan tenggat waktu pelayanan perizinan yang ketat dan tidak boleh dilanggar.

*“Saya justru melihatnya masalah utama ada pada persetujuan yang lama karena masih terpusat pada menteri. Tetapi syukurlah sekarang persetujuan bisa diberikan oleh gubernur sepanjang daerah bersangkutan telah memasukkan perhutanan sosial ke dalam RPJMD dan memiliki anggaran dalam APBD. Pendelegasian itu ditetapkan dalam keputusan menteri...”*

**(Wawancara Stefaniah Faah, Kepala Bidang Pengusahaan Hutan Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan NTT, Januari 2017).**

Tetapi dalam prakteknya proses pendelegasian wewenang dari menteri kepada gubernur tidaklah mudah. Bahkan disebut tidak sejalan dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. UU itu menyatakan sebuah delegasi yang sah hanya terjadi jika badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi itu telah mempunyai kewenangan secara atribusi yang tertuang di dalam UUD 1945 atau UU. Arti atribusi sendiri adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh UUD 1945 atau Undang Undang.

Dalam konteks pelaksanaan asas dekonsentrasi, menteri memang dapat mendelegasikan kewenangannya kepada gubernur. Namun, P. 83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 yang mengatur delegasi kewenangan dari menteri kepada provinsi dalam perhutanan sosial, tidak sinkron dengan Pasal 13 Ayat (3) UU 23 tahun 2014. Yang menyebutkan urusan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:

- a) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;



- b) Urusan pemerintahan yang penggunaanya lintas daerah kabupaten/kota;
- c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan daerah provinsi.

Jika merujuk kewenangan provinsi di atas, menurut pengamatan perhutanan sosial di NTB, Dwi Sudarsono, sangat mungkin pemerintah provinsi merasa kewenangannya dilangkahi. Sebagai bentuk ekspresi “kekecewaan” itu, banyak pemerintah provinsi masih enggan mengalokasikan anggaran untuk perhutanan sosial (wawancara, 2 Februari 2017).

Berkaitan dengan pendelegasian wewenang perijinan Perhutanan Sosial dari menteri kepada gubernur, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan NTB, telah menyampaikan telaahan singkat kepada Gubernur NTB sebagai bahan untuk mengajukan permohonan pendelegasian kewenangan Perhutanan Sosial kepada pemerintah pusat. Telaahan itu menjelaskan kepada gubernur tentang sejumlah poin penting:

- a) Kegiatan Perhutanan Sosial di NTB telah tercakup pada Seksi Pemberdayaan dan Penyuluhan, Bidang Rehabilitasi dan Pemberdayaan Masyarakat di Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- b) Kegiatan Perhutanan Sosial telah mendapatkan alokasi anggaran dalam APBD Provinsi Nusa Tenggara Barat, pada:



- Program Rehabilitasi Hutan dan Lahan berupa kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan Kritis.
  - Program Pemanfaatan Potensi Sumber Daya Hutan berupa kegiatan Pengembangan Jasa Lingkungan Hutan.
- c) Sampai akhir 2016 telah diterbitkan Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPKHm) di NTB seluas 17.684,47 hektar dengan jumlah anggota sebanyak 16.605 KK.
- d) Sampai akhir 2016 telah diterbitkan IUPHHK-HTR di NTB seluas 3.152,88 hektar.
- e) Telah disusun Dokumen Rencana Pengelolaan Hutan Jangka Panjang (RPHJP) KPH yang menetapkan kawasan wilayah tertentu untuk kegiatan Perhutanan Sosial.

Sementara di NTT, Stefaniah Faah, mengaku pemerintah provinsi masih membutuhkan waktu untuk memenuhi berbagai persyaratan mengajukan permohonan pendelegasian wewenang dari menteri kepada gubernur. Pemerintah Provinsi NTT, lanjut Stefaniah Faah, telah mempunyai Peraturan Gubernur mengenai Perhutanan Sosial sehingga lebih mudah untuk memenuhi persyaratan pendelegasian tersebut. (Wawancara, 18 Januari 2017).

***Secara yuridis, begitu UU No. 23 Tahun 2014 berlaku, segala kewenangan yang menyangkut Perhutanan Sosial seharusnya memang menjadi kewenangan provinsi tanpa perlu ada pendelegasian lagi. Jika pun ada syarat***



***kewenangan diberikan apabila provinsi yang bersangkutan telah memasukkan program Perhutanan Sosial ke dalam RPJMD dan memiliki anggaran dalam APBD, itu semacam bentuk “afirmasi” kebijakan untuk mendorong pemerintah provinsi lebih serius melaksanakan Perhutanan Sosial.***

Belajar dari pengalaman sebelumnya, pada era UU pemerintahan daerah di mana kewenangan pengelolaan hutan berada di tangan kabupaten/kota, ternyata kinerja realisasi Perhutanan Sosial berjalan lambat. Data 2007-2014, misalnya, target pemerintah untuk mengalokasikan sekitar 1,4 juta hektar hutan bagi masyarakat, ternyata hanya terpenuhi 22 persen atau tidak 308.451 hektar (The Jakarta Post, 19 September 2016).

Meski harus dicatat bahwa lambannya penerbitan perizinan tersebut, bukan hanya karena lambannya pemerintah daerah, melainkan juga karena pengurusan Penetapan Areal Kerja di tingkat pusat yang memakan waktu relatif lama. (wawancara Dwi Sudarsono, pegiat perhutanan sosial NTB, 3 Februari 2017).

Sebagai upaya akselerasi mendorong percepatan realisasi program Perhutanan Sosial di seluruh tanah air, diterbitkan P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016. Dalam peraturan menteri itu disebutkan adanya “supervisi” menteri kepada provinsi. Jika hasil verifikasi telah memenuhi persyaratan, Kepala Dinas Kehutanan di provinsi harus menyiapkan konsep keputusan gubernur tentang pemberian izin paling lambat tiga hari kerja sejak hasil verifikasi diterima.



Kemudian gubernur menerbitkan izinnya paling terlambat lima hari kerja sejak konsep keputusan dia terima dari kepala dinasny. Jika dalam lima hari itu, gubernur tidak menerbitkan izin, maka dirjen terkait di Departemen Kehutanan atas nama menteri dalam waktu tiga hari kerja dapat meminta keterangan kepada gubernur. Jika dalam lima hari kerja, keterangan yang diminta dirjen tidak diberikan gubernur, maka dirjen atas nama menteri dapat meminta hasil verifikasi perijinan itu langsung kepada kepala dinas kehutanan provinsi. Kepala dinas kehutanan provinsi diwajibkan menyerahkannya paling lama tiga hari kerja. Berdasarkan hasil verifikasi tersebut, dirjen atas nama menteri dalam waktu lima hari kerja akan menerbitkan izin yang diminta.

Di sini terjadi “kudeta” kewenangan gubernur oleh dirjen atas nama menteri. Itu terjadi jika gubernur dinilai lamban. Tetapi secara politis, pengambilalihan kewenangan itu sangat ‘sensitif’ dalam prakteknya. Sangat mungkin gubernur tidak lambat, tetapi punya rencana kebijakan lain atas kawasan hutan yang dimaksud. Terlebih lagi, dirjen dapat meminta kepala dinas kehutanan provinsi untuk menyerahkan hasil verifikasi jika gubernur dinilai lambat. Di sini bisa saja gubernur merasa dilangkahi, sebab kepala dinas itu diangkat gubernur dan bukan bawahan menteri.

#### **4.2.2 Penerima Manfaat**

Percepatan realisasi program Perhutanan Sosial untuk mencapai target alokasi areal 12,7 juta hektar, dilakukan antara lain dengan menyederhanakan regulasi dan kebijakan di tingkat menteri (Peraturan Menteri). Sebelumnya, regulasi di tingkat menteri terpisah atau berjalan sendiri-sendiri, seperti Hutan Desa (P.89/Menhut-II/2014), Hutan Kemasyarakatan (P. 88/Menhut-



II/2014), Kemitraan (P. 39/Menhut-II/2013), kemudian direvisi dan disatukan dalam payung Perhutanan Sosial, lahir dan berlakulah P. 83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016.

Perhutanan Sosial merupakan nama kolektif dan payung hukum dari kegiatan Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Kemitraan, dan Hutan Adat. Secara historis, sesungguhnya perhutanan sosial merupakan “barang lama” yang diperbaharui berulang-ulang. Secara garis besar, skema perhutanan sosial berdasarkan P. 83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 terdiri atas:

- a. Pemberian izin dengan hak kelola di kawasan hutan negara, yakni Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, dan Hutan Tanaman Rakyat.
- b. Kerjasama dengan pola kemitraan (hak kelola) di kawasan hutan negara yang dibebani izin, atau disebut Kemitraan Kehutanan.
- c. Pengakuan/perlindungan/penghormatan hak masyarakat adat di hutan adat (non hutan negara).

P. 83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 cukup progresif, terutama mengakomodasi hutan adat dalam skema perhutanan sosial pasca putusan Mahkamah Konstitusi (35/PUU-X/2012) yang memutuskan “hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.” Selama puluhan tahun, kelompok masyarakat adat ini terpinggirkan dalam pengelolaan hutan, dikalahkan oleh kepentingan korporasi raksasa.

Berbagai studi membuktikan bahwa hutan-hutan yang masih lestari justru karena di dalam hutan itu hidup



masyarakat adat dengan kearifan lokalnya. Pelibatan masyarakat adat dalam skema perhutanan sosial, tergantung kehendak masyarakat adat itu sendiri, karena mereka mempunyai tata cara sendiri (kearifan lokal) dalam mengelola hutannya. Tugas pemerintah adalah memastikan mkearifan lokal itu tetap hidup dan mendapatkan pengakuan negara.

Konsep Perhutanan Sosial memberi ruang besar bagi pemanfaatan lahan hutan untuk usaha ekonomi produktif. Pemegang IUPHKm pada hutan lindung dan produksi misalnya, mempunyai hak untuk melakukan kegiatan pemanfaatan jasa lingkungan, pemungutan hasil hutan bukan kayu (HHBK) dan menebang hasil hutan kayu sesuai ketentuan yang berlaku.

Sementara pemegang Hak Pengelolaan Hutan Desa (HPHD) berhak mengelola areal kerja hutan desa sesuai rencana kerja, mendapat pendampingan, dan mendapatkan fasilitasi dalam pengelolaan areal kerja. Pemegang ijin HPHD juga berhak mendapatkan fasilitasi pendanaan usaha dan melakukan usaha sesuai dengan ijin yang diberikan.

Selain hak tentu saja ada kewajiban. Bentuknya beragam, seperti melakukan penataan batas areal kerja kelompok, menyusun rencana kerja, melakukan penanaman, pemeliharaan, dan pengamanan, menyampaikan laporan kegiatan pemanfaatan secara berkala kepada pemberi izin. Keseluruhan hak dan kewajiban itu harus ditegakkan secara berimbang untuk memastikan pelaksanaan Perhutanan Sosial tidak menjadi sumber baru kerusakan hutan dan gagal mengatasi kemiskinan dan ketimpangan sosial ekonomi di lingkaran hutan.



***Memperhatikan uraian hak dan kewajiban masyarakat dalam mengelola hutan pada skema Perhutanan Sosial, terlihat jelas adanya ruang lebar bagi peningkatan partisipasi masyarakat. Namun satu hal yang menjadi catatan sekaligus pertanyaan mendasar: bagaimana posisi petani di dalam hutan hak? Seperti apa peran negara memfasilitasi petani yang membudidayakan berbagai tanaman di luar kawasan hutan atau yang dikenal sebagai hutan rakyat?***

Padahal sebagian besar petani yang membudidayakan berbagai tanaman hutan di atas hutan hak itu adalah petani gurem yang subsisten (pas-pasan, sekedar cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari). Di samping menanam tanaman semusim, mereka menanam tanaman hutan untuk tabungan, misalnya untuk pendidikan anaknya.

Seharusnya, kalau pun hutan rakyat (hutan hak) tidak termasuk dalam skema alokasi areal 12,7 juta hektar untuk perhutanan sosial, peran negara tetap tidak boleh absen. Bentuknya bisa bantuan pembibitan hingga penguatan pemasaran pasca panen. Sehingga, perhutanan sosial tidak terbatas pada skema Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Kemitraan, dan Hutan Adat, melainkan juga terbuka skema lain sesuai dengan potensi lokal, misalnya hutan rakyat yang berada di luar kawasan hutan.

Catatan lainnya, menyangkut peran dan manfaat Perhutanan Sosial bagi kaum perempuan dan kaum disabilitas atau berkebutuhan khusus. Aspek ini jangan



terabaikan atau sengaja terlupakan. Justru harus terlihat nyata sejak dalam tataran konsep hingga implementasi di lapangan. Perhutanan Sosial melibatkan jutaan kepala keluarga yang di dalamnya jelas perempuan dan kaum disabilitas hidup dan memiliki hak yang sama untuk mengakses program Perhutanan Sosial ini.

***Catatan terakhir, praktek Perhutanan Sosial memperlakukan Hutan Kemasyarakatan, Hutan Desa, dan Hutan Tanaman Rakyat terkesan berorientasi menarik berbagai pungutan dengan dalih reboisasi dan rehabilitasi. Seharusnya bentuk-bentuk pungutan itu bukan tujuan utama, karena tujuan utama keterlibatan masyarakat dalam skema Perhutanan Sosial adalah memadukan kesejahteraan masyarakat dengan kelestarian kawasan hutan secara berkelanjutan.***

#### **4.2.3 Politik Anggaran**

Pertanyaan utamanya bagaimana politik anggaran mendukung program kehutanan sosial? Berapa total kebutuhan biaya untuk mencapai target 12,7 juta hektar dan apakah pemerintah mempunyai kecukupan anggaran untuk itu? Anggaran yang diperlukan untuk perhutanan sosial selama lima tahun diperkirakan sebesar dua triliun (data diolah FKKM dari Laporam Satgas IX, KLHK).

Studi yang dilakukan Kemitraan pada 2012 menunjukkan biaya untuk pengorganisasi dan pengurusan hak/zin perhutanan sebesar Rp 450.000/hektar (NTB); Rp 575.000/hektar (Lampung) dan Rp 840.000/hektar (Yogyakarta).



*“Biaya mulai dari merancang hingga pengurusan izin HKm sekitar 450 ribu/hektar. Anda bisa bayangkan berapa total keseluruhan jika luas yang dimohon sekitar 100 hektar? Biaya ini belum untuk pengembangan usaha pasca perizinan yang tentunya akan memerlukan biaya yang jauh lebih besar.”*

**(Dwi Sudarsono, aktivis kehutanan NTB, wawancara 3 Februari 2017)**

jika kita menggunakan biaya terendah yaitu di NTB sebesar Rp 450.000/hektar), maka diperlukan Rp 5,7 triliun untuk memenuhi target 12,7 juta hektar areal perhutanan sosial. Faktanya dari tahun ke tahun politik anggaran pemerintah untuk mendukung Perhutanan Sosial justru menurun. Jika pada 2015 tercatat Rp 308,12 miliar, pada 2016 turun menjadi Rp 249,58 miliar dan turun lagi Rp 165,17 miliar untuk 2017. Wajar jika kalangan luas mempertanyakan keseriusan pemerintah dalam merealisasikan program Perhutanan Sosial.

***Studi Indonesia Budget Center (IBC), menyebut anggaran minim sebagai salah satu penyebab capaian Perhutanan Sosial rendah. IBC menilai ada kesenjangan antara target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan target rencana kerja perhutanan sosial. Target RPJMN 2016 kumulatifnya mencapai lima juta hektar. Sementara target rencana kerja Direktorat Penyiapan Perhutanan Sosial di Departemen Kehutanan, kumulatif hanya 2,7 juta hektar. Begitu juga potret tahun-tahun berikutnya.***



Menyiasati kecilnya anggaran untuk perhutanan sosial, pemerintah pusat perlu menggalang dukungan dari pemerintah provinsi dan kabupaten. Tetapi itu tidaklah mudah. Pemerintah kabupaten jelas “sakit hati” setelah kewenangannya dilucuti. Pemerintah provinsi pun kemungkinannya juga tidak terlalu besar, karena urusan kehutanan hanya merupakan urusan pemerintahan pilihan. Bukan urusan wajib bagi provinsi. Bagaimana dengan dukungan pihak swasta atau lembaga donor? Di sini peluang terbuka, tinggal bagaimana Jakarta kreatif mendorong keterlibatan pihak ketiga ini.

Selain itu sangat penting untuk melakukan koordinasi lintas sektoral antar kementerian/lembaga pemerintah yang terkait.

Sebagai contoh pengelolaan kawasan Hutan Desa. Seharusnya pengelolaan hutan desa dapat dikeroyok bersama-sama, bukan hanya menjadi beban Departemen Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Terlebih lagi, dalam konteks UU Desa sebagai dasar dari kebijakan tata pemerintahan desa, Hutan Desa sudah diakomodir, bahkan diakui sebagai salah satu aset desa yang harus ditingkatkan dan dikelola secara baik.





# 5

## Catatan Penutup Kesimpulan & Rekomendasi

Sejak kemerdekaan, telah sembilan kali terjadi perubahan sistem pemerintahan daerah yang dituangkan dalam perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Tiap perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut, bandul berayun bergantian ke arah desentralisasi-sentralisasi.

Seringkali bandul berayun ke arah sentralisasi, kemudian karena terjadi gejolak dan perubahan konstelasi politik, berayun ke arah desentralisasi, dan karena pertimbangan politis ditarik kembali ke pusat. Pendulum sentralisasi yang terlalu ekstrem biasanya mengundang titik balik atau antitesis yang terlalu desentralisasi, begitu sebaliknya.

UU No. 5 Tahun 1974 yang sangat sentralistik bertahan selama 25 tahun, kemudian terjadi titik balik, reformasi melahirkan UU No. 22 Tahun 1999 yang sangat desentralistik. Berlaku hanya tiga tahun, UU No. 22 Tahun 1999 ini direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yang mencari keseimbangan antara desentralisasi dan sentralisasi. Berumur lebih panjang sekitar 10 tahun, UU No. 32 Tahun 2004 kemudian diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 yang “semi-sentralistik”.

***Gerak bandul yang berubah-ubah, dari sentralisasi ke desentralisasi dan kembali ke sentralisasi, menunjukkan Indonesia belum mempunyai model ideal yang dapat menjadi pegangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah untuk jangka panjang. UU No. 23 Tahun 2014 sebagai produk terbaru merombak arsitektur pembagian urusan pemerintahan yang sebelumnya berada di kabupaten/kota, ditarik ke pusat dan provinsi. Terjadi apa yang disebut “semi sentralisasi”.***

Dari wawancara dan pengamatan di lapangan yang tertuang dalam buku ini, terlihat pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten, berhadapan dengan masa transisi kewenangan yang membingungkan. Ditambah lagi regulasi dan kebijakan kehutanan di tingkat menteri juga sering berubah-ubah. Bahkan ada yang berkelakar, perubahan peraturan di tingkat menteri mengenai kehutanan itu lebih cepat dari perubahan mode pakaian di tengah masyarakat. Begitu cepatnya berubah nyaris tanpa bisa diikuti aparatur di daerah.



Laboratorium untuk melihat bagaimana implikasi terbitnya UU No. 23 Tahun 2014 yang disertai perubahan-perubahan regulasi di tingkat menteri, tampak misalnya dalam program Hutan Kemasyarakatan (HKm). Norma yang mengatur Hutan Kemasyarakatan, yakni P. 88/Menhut-II/2014, konsideransnya masih mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004. Sementara UU itu telah berganti menjadi UU No. 23 Tahun 2014 yang mencabut kewenangan hampir keseluruhan wewenang kabupaten/kota dalam mengelola kawasan hutan dan melimpahkannya kepada pemerintah provinsi.

Uniknya atau persisnya paradoksnya, P. 88/Menhut-II/2014 tentang Hutan Kemasyarakatan dikeluarkan 29 September 2014, sedangkan UU No. 23 Tahun 2014 disahkan 30 September 2014. Selisih waktu hanya sehari. Dapat dibayangkan bagaimana “keos”nya sistem administrasi pemerintahan, jika sehari sebelumnya P. 88/Menhut-II/2014 mengatur kewenangan mengeluarkan IUPHKm berada di tangan bupati, esok harinya terbit UU No. 23 Tahun 2014 yang menarik kewenangan itu ke tangan gubernur.

Tak berhenti sampai di situ, tak lama kemudian terbit P. 83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016, yang mengatur kewenangan mengeluarkan perizinan perhutanan sosial berada di tangan menteri. Ini artinya mengambil lagi wewenang yang dimiliki gubernur yang ditetapkan berdasarkan UU Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014. Meski disebutkan dalam keputusan menteri itu, pemberian ijin dapat didelegasikan kepada gubernur jika provinsi yang bersangkutan telah memasukkan perhutanan sosial ke dalam RPJMD dan memiliki anggaran dalam APBD.



Di sini seolah terjadi paradoks, tujuan dikeluarkannya peraturan untuk menciptakan “keteraturan”, tetapi justru menimbulkan “ketidakteraturan”. Untuk menata kembali pengelolaan hutan di daerah, pasca diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014, beberapa rekomendasi kami sampaikan:

## **1. Mengintegrasikan Perhutanan Sosial dalam RPJMD**

Sehubungan dengan keberlanjutan pengelolaan hutan, diperlukan (a) kepastian hak masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan hutan di tengah transisi peralihan kewenangan; (b) kemampuan pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan kebijakan sebagai dasar pelaksanaan transformasi pengelolaan hutan pasca diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014.

Dalam konteks itu, pemerintah provinsi perlu melakukan integrasi program perhutanan sosial ke dalam RPJMD sebagai langkah serius mempercepat delegasi kewenangan menteri kepada gubernur dalam pemberian izin Perhutanan Sosial. Penetapan perhutanan sosial dalam RPJMD, yang dikuatkan dalam bentuk Peraturan Daerah, memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat sekitar hutan terlibat dalam program Perhutanan Sosial.

## **2. Tugas Pembantuan, Menjadikan Desa Sebagai Subyek.**

Setelah UU No. 23 Tahun 2014 berlaku, tidak ada lagi kewenangan urusan pemerintahan di bidang kehutanan di kabupaten/kota. Hal ini menjadikan desa semakin penting dan strategis dalam pengelolaan hutan. Terlebih



lagi, posisi desa yang dekat dan beririsan dengan kawasan hutan, dapat bersinergi dengan KPH yang merupakan perpanjangan tangan provinsi di tingkat tapak.

Gubernur dapat memberikan tugas pembantuan kepada desa dengan mengeluarkan Keputusan Gubernur. Pemerintah Desa dengan kewenangan yang dimiliki berdasarkan UU No. 6 Tahun 2016 tentang Desa, dapat berperan penting, misalnya memasukkan program perhutanan sosial dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa.

Sebagaimana lazimnya sebuah tugas pembantuan, tentu diikuti dukungan anggaran yang cukup, tugas yang rinci dan bentuk pertanggungjawaban yang jelas. Tugas pembantuan ini tidak harus kaku dilaksanakan sendiri pemerintah desa, terutama jika lebih efektif sangat mungkin dilakukan kelompok tani hutan. Secara pengalaman, mereka yang lebih memiliki kesiapan melaksanakan penugasan di sektor kehutanan. Pemerintah desa sifatnya hanya melakukan fasilitasi, monitoring dan evaluasi.

### **3. Penguatan KPH**

Untuk mengurangi jarak pelayanan kepada masyarakat yang semakin jauh akibat dari diterapkannya UU No. 23 tahun 2014 yang bersifat “semi sentralisasi”, diperlukan kehadiran lembaga negara di tingkat tapak. KPH dirancang tidak hanya sebagai pengelola hutan di tingkat tapak, melainkan juga melayani masyarakat yang hidupnya bergantung dengan hutan.



***KPH diperlukan agar cara kerja Dinas Kehutanan di masa lalu yang cenderung pasif untuk melayani rakyat dapat diubah menjadi lebih pro-aktif, selain sebagai pelaku pengelola hutan, juga membangun kemitraan dengan masyarakat dalam pengelolaan hutan.***

Pasca “dikukudasi”nya Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota, maka semua fungsi pengelolaan hutan di tingkat tapak akan berada dalam pengelolaan KPH mulai dari perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pemanfaatan, rehabilitasi, perlindungan hutan dan konservasi termasuk pula di dalamnya fungsi pelayanan kepada masyarakat untuk pemanfaatan sumberdaya hutan.

Sehingga, keberadaan KPH perlu juga diperkuat dalam dokumen perencanaan pemerintah seperti RPJMN dan RPJMD guna memastikan negara hadir melayani masyarakat di dalam dan sekitar hutan..Selain itu, dari sisi anggaran dan program, pengembangan infrastruktur kelembagaan KPH ini telah masuk dalam salah program RPJMN.

KPH sebagai salah satu lembaga yang bertanggungjawab agar masyarakat yang berada dalam wilayah pengelolaannya mendapatkan akses, kepastian wilayah kelola hutan dan mencegah terjadinya konflik akses pengelolaan hutan, maka KPH harus kuat. Harus terus dipastikan kapasitas pengelola KPH meningkat terutama dalam hal penanganan resolusi konflik, pemberdayaan masyarakat, manajemen organisasi hingga jiwa wirausaha.



## 4. Sinergi Lintas Sektor

Rekomendasi yang satu ini sudah sering disampaikan, tetap saja tidak mudah dikerjakan. Komitmen pemerintah mengalokasikan sedikitnya 12,7 juta hektar untuk perhutanan sosial, belum maksimal tercapai karena lemahnya sinergi lintas sektor dan minimnya dukungan pendanaan.

Apabila sinergi lintas sektoral itu diturunkan di tataranmikro, rekomendasi untuk lokasi daerah penelitian: Kabupaten Sumbawa (NTB), Kabupaten Timur Tengah Selatan (NTT) dan Kabupaten Gunungkidul (DIY), dapat dikembangkan sebagai berikut:

### » Kabupaten Sumbawa (NTB)

#### **Model sinergi di kawasan Hutan Hak:**

- perluasan areal hutan rakyat melalui penanaman di lahan hak milik.
- mendorong industri pengolahan kayu dari hutan rakyat untuk mengurangi laju pemasaran kayu gelondongan ke luar daerah.
- membangun akses pasar(Koperasi Masyarakat, KPH, Diskoperindag).

#### **Model sinergi di kawasan hutan Negara**

- kemitraan HHBK (Madu, Kemiri) masyarakat sekitar hutan dengan KPH, Diskoperindag, dan Kementerian Desa Tertinggal.
- Memperpendek mata rantai pasar dengan memperkuat koperasi di desa yang terhubung dengan jaringan pasar (KPH dan Diskoperindag).



- Perhutanan sosial harus terintegrasi dalam rencana pembangunan daerah, termasuk penganggaran (RPJMD dan Renja SKPD).

### » **Kabupaten Timor Tengah Selatan (NTT):**

#### **Model sinergi di Hutan Produksi dan Lindung:**

- Mengakui keberadaan Hutan Adat/Suf.
- Fasilitasi pengembangan perhutanan sosial (HKm, hutan desa, HTR, kemitraan kehutanan).
- Provinsi meneruskan proses perizinan HTR yang telah dirintis kabupaten sebelum diberlakukan UU No. 23 Tahun 2014.
- Perhutanan sosial harus terintegrasi dalam rencana pembangunan daerah, termasuk penganggaran (RPJMD dan Renja SKPD).

#### **Model sinergi di Hutan Konservasi:**

- Pengembangan kemitraan HHBK Madu antara masyarakat sekitar hutan, KPH, dan BKSDA.

### » **Kabupaten Gunungkidul (DIY)**

#### **Model sinergi di Hutan Hak:**

- optimalisasi pendapatan petani dari hutan rakyat terutama bagaimana mengelola pohonnya dari tanam sampai panen (KPH dan diskoperindag)
- pasca panen, mendorong masyarakat untuk tidak menjual kayu gelondongan,sertaadannya jaminan harga dan jaringan pasar(KPH, Diskoperindag).



- membangun industri pengolahan kayu dari hutan rakyat.
- Hutan Rakyat harus terintegrasi dalam rencana pembangunan daerah, termasuk penganggaran (RPJMD dan Renja SKPD).

### **Model sinergi di Hutan Negara:**

Kemitraan kayu putih (tumpang sari) antara KPH dan masyarakat.







Lampiran

## Matrik Pembagian Urusan Pemerintahan Berdasarkan UU 32 tahun 2004

SEMPURNYA DILAKSANAKAN PEMERINTAHAN (Psl 10:3)	BERSAMA						
	PEMERINTAH (Psl 10:5)	DAERAH				KABUPATEN/KOTA (skala kabupaten/kota)	Pilihan (Psl 14:2)
		PROVINSI (Skala Provinsi)	Wajib (Psl 13:1)	Pilihan (Psl 13:2)	Wajib (Psl 14:1)		
1	2	3	4	5	6		
1. Politik luar negeri 2. Pertahanan 3. Keamanan 4. Yustisia 5. Moneter &fiscal 6. Agama	1. Menyusun standar norma, prosedur, monev supervisi dan pengawasan serta fasilitas urusan-urusan pemerintahan konkuren 2. Melaksanakan sebagian urusan-urusan pemerintah konkuren lintas Provinsi atau untuk kepentingan nasional.	Perencanaan pengendalian pembangunan Perencanaan pemanfaatan dan pengawasan tata ruang. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Penyediaan sarana dan prasarana umum. Pelayanan bidang kesehatan. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi SDM potensial. Penanggulangan masalah sosial lintas kab//kota	Urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerahl.	Perencanaan dan pengendalian pembangunan. Perencanaan pemanfaatan & pengawasan tata ruang. Penyelenggaraan tibusm & ketentraman masyarakat. Penyediaan sarana & prasarana umum. Penanganan bidang kesehatan. Penyelenggaraan pendidikan. Penanggulangan masalah sosial. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.	Urusan pemerintahan yang secara nyata ada & berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah ybs. Contoh : pertanian, kehutanan, dll.		

		<p>Penyelenggaraan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten./kota.</p> <p>Fasilitas pengembangan KUKM lintas kabupaten/kota.</p> <p>Pengendalian lingkungan hidup.</p> <p>Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten kota.</p> <p>Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.</p> <p>Pelayanan administrasi umum pemerintahan.</p> <p>Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten./kota.</p> <p>Penyedia pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan kabupaten/kota</p> <p>Urusan wajib lainnya yang diamankan UU.</p>	<p>Fasilitas pengembangan KUKM.</p> <p>Pengendalian lingkungan hidup.</p> <p>Pelayanan pertanahan.</p> <p>Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.</p> <p>Pelayanan administrasi pemerintahan.</p> <p>Pelayanan administrasi penanaman modal.</p> <p>Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.</p> <p>Urusan wajib lainnya yang diamankan UU.</p>	

**Perbedaan tafsir Permenhut 30 tahun 2012  
Dengan Perda 26 tahun 2006**

	PERDA 26/2006	P. 30/Menhut-II/2012
<b>Objek</b>	Kayu tanah milik adalah kayu yang berasal dari tanah milik (Pasal 1 ayat 7)	Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah/lahan masyarakat yang telah dibebani hak atas tanah diluar kawasan hutan negara, dibuktikan dengan alas titel berupa sertifikat hak milik, letter C atau girik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, atau dokumen penguasaan/pemilikan lainnya yang diakui BPN (Pasal 1 ayat 2)
<b>Perizinan</b>	<p>Setiap orang atau badan Hukum yang akan memanfaatkan kayu tanah milik harus mendapat izin Camat (&lt;10m<sup>3</sup>) dan Bupati (&gt;10m). (Pasal 2 dan Pasal 6).</p> <p>Untuk memperoleh IPKTM harus mengajukan permohonan tertulis kepada camat/bupati dengan melampirkan foto copy bukti pemilikan tanah dalam bentuk sertifikat, atau Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) yang diterbitkan Badan Pertanahan Kabupaten (Pasal 2 dan 6)</p> <p>Sebelum IPKTM diterbitkan, harus dilakukan</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Survey lapangan dan cruising</li> <li>(2) Survey lapangan dan cruising untuk IPKTM dilakukan secara bersama dinas teknis, petugas KSPH/KCD, kepala/perangkat desa dan camat/petugas Kecamatan setempat dan KSPH/KCD.</li> <li>(3) Hasil survey lapangan dan cruising diserahkan kepada camat untuk menjadi berita acara sebagai bahan pertimbangan penerbitan atau penolakan pemberian izin</li> </ol>	Pemanfaatan atau pemungutan hasil hutan pada hutan hak tidak perlu izin penebangan/pemungutan.(Pasal 2)

	PERDA 26/2006	P. 30/Menhut-II/2012
<b>Pengangkutan</b>	IPKTM sebagai legalisasi keluarnya hasil hutan kayu dari lahan milik.	<p>Dalam Pasal 5, ayat (1) dinyatakan nota angkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a, digunakan untuk pengangkutan kayu jenis: Cempedak, Dadap, Duku, Jambu, Jengkol, Kelapa, Kecapi, Kenari, Mangga, Manggis, Melinjo, Nangka, Rambutan, Randu, Sawit, Sawo, Sukun, Trembesi, Waru, Karet, Jabon, Sengon dan Petai.</p> <p>Dalam Pasal 7 ayat (1) dinyatakan pengadaan blanko dan pengisian nota angkutan dibuat pembeli atau pemilik dan ditandatangani pemilik hasil hutan hak. Nota angkutan menggunakan format Lampiran I Peraturan ini dan tidak perlu ditetapkan Nomor Seri.</p> <p>Pasal 7 ayat (2) menyatakan penerbit nota angkutan tidak perlu melaporkan kepada kepala desa/lurah atau Perangkat desa/ kelurahan setempat, dengan menunjukkan bukti identitas diri.</p> <p>Dalam Pasal 5, ayat (2) dinyatakan Nota Angkutan Penggunaan Sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b, digunakan dalam peredaran kayu hutan hak semua jenis kayu untuk keperluan sendiri atau fasilitas umum dengan tujuan kecuali IUIPHHK, IPKL, IPKT dan TPT.</p> <p>Dalam Pasal 8, ayat (1) dinyatakan nota angkutan penggunaan sendiri dibuat oleh pemilik hasil hutan hak yang bersangkutan, dengan menggunakan format Lampiran II Peraturan ini.</p> <p>Pasal 8 ayat (2) menegaskan nota angkutan penggunaan sendiri dibuat 1 (satu) lembar untuk menyertai pengangkutan kayu.</p>

	PERDA 26/2006	P. 30/Menhut-II/2012
		<p><b>Surat Keterangan Asal Usul (SKAU).</b></p> <p>Dalam Pasal 5 ayat (3) dinyatakan SKAU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf c, digunakan untuk setiap angkutan hasil hutan hak selain kriteria penggunaan nota angkutan dan nota angkutan penggunaan sendiri.</p> <p>Dalam Pasal 9 Ayat</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) SKAU diterbitkan oleh kepala desa/lurah atau perangkat desa /kelurahan ditempat hasil hutan hak tersebut akan diangkut.</li> <li>(2) Pejabat penerbit SKAU sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan kepala dinas kabupaten/kota atas nama bupati/walikota, dengan persyaratan kepala desa/lurah atau perangkat desa/kelurahan tersebut memiliki surat keterangan telah mengikuti pembekalan pengukuran dan pengenalan jenis kayu dari hutan hak yang diselenggarakan dinas provinsi/kabupaten/kota/balai.</li> <li>(3) Dalam hal di wilayah desa/kelurahan belum tersedia tenaga yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat menggunakan penerbit SKAU dari desa/kelurahan terdekat. (4) Dalam hal penerbit SKAU dari Desa/Kelurahan terdekat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak ada, maka dapat ditunjuk petugas Kehutanan berkualifikasi Wasganis PHPL PKBR/ PKBJ dengan surat perintah tugas kepala dinas kabupaten/kota.</li> </ol>



Pengelolaan pohon kayu dengan HHBK (Hasil Hutan Bukan Kayu) telah menjadi bagian penting dari strategi mata pencaharian masyarakat kehutanan sejak lama, dan setiap komponen mempunyai peran yang berbeda dalam ekonomi rumah tangga. Dengan pendekatan penelitian aksi partisipatif di Kanoppi, CIFOR dan lembaga mitra (WWF Indonesia, Pokja Hutan Rakyat Lestari, Universitas Mataram,

Universitas Gadjah Mada dan Dinas Kehutanan di Kab. Gunungkidul, Sumbawa dan Timor Tengah Selatan) memfasilitasi proses pengembangan kerangka kebijakan dan regulasi yang mendukung sistem produksi dan strategi pemasaran kayu dan non-kayu yang terintegrasi.

Sejak tahun 2013, kami melakukan proses partisipatif dengan berbagai pihak yang dikoordinasikan oleh tim Pokja Kebijakan di masing-masing lokasi bersama-sama dengan tim Kebijakan Kanoppi. Pelatihan di tingkat masyarakat untuk meningkatkan pemahaman aturan-aturan dan kebijakan yang terkait juga menjadi kegiatan prioritas. Sebagai bagian dari kegiatan Kanoppi dalam memfasilitasi proses pengembangan kerangka kebijakan dan regulasi yang mendukung sistem produksi dan strategi pemasaran kayu dan non-kayu yang terintegrasi, penelitian yang disajikan dalam buku ini merespon lahir dan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Buku ini merupakan hasil dari penelitian, kajian dan analisis transisi kewenangan pengelolaan hutan dan implikasinya.

Buku ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan masukan bagi petani, praktisi, peneliti dan lembaga-lembaga donor, dan pengambil kebijakan untuk menentukan langkah pilihan kita dalam tata kelola hutan rakyat.

