



ISSN Print:
e-ISSN: 2657-0343

Kantor Editor: Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Palembang Sumatera Selatan-30139
Indonesia.

Telepon: +62711-580063 Fax: +62711-581179

E-mail : lexlatamihunsri@gmail.com

Website : <http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/LexS>

**SINKRONISASI PENGATURAN KEWENANGAN
PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENYELENGGARAAN KEHUTANAN DI DAERAH (Studi
Penerapan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
tentang Pemerintahan Daerah *Juncto* Pasal 66 Undang-Undang
Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan)**

Imam Komarodin*, dan Suci Flambonita**

Abstrak :

Sinkronisasi kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah (Studi Penerapan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah) *Juncto* Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan)). Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah terjadi dualisme norma dikarenakan ketentuan Pasal 66 ayat (1) UU Kehutanan menyatakan Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah terhadap penyelenggaraan kehutanan dalam rangka pengembangan otonomi daerah, sedangkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemerintahan Daerah merumuskan bahwa kewenangan penyelenggaraan hutan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota hanya berwenang mengelola Taman Hutan Raya. Dampak terhadap perbedaan tersebut adalah : terhadap struktur kelembagaan, Gubernur, Bupati/Walikota harus berkoordinasi dengan DPRD dan kementerian/lembaga terkait yang membidangi urusan pemerintahan konkuren meliputi bidang kehutanan, dan melaporkan pelaksanaannya kepada Menteri Dalam Negeri; terhadap hubungan antara Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Provinsi, apabila tidak cermat dan tidak memperhatikan asas keadilan dan pemerataan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya kehutanan yang secara kewilayahan pada umumnya berada pada wilayah kabupaten/kota, bukan provinsi, maka berpotensi timbulnya sentimen kedaerahan yang berlebihan dan terjadi konflik kepentingan; dan terhadap peraturan perundang-undangan, adalah terdapat dilema dasar peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan

pemerintah mana yang berwenang dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah, mana yang *specialis* mana yang *generalis*. Sinkronisasi dilakukan dengan dua cara, *pertama*, sinkronisasi vertikal melalui permohonan *judicial review* Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah terhadap Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. *Kedua*, sinkronisasi horizontal antara ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 15 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah, melalui pembentukan peraturan pelaksana misalnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai pendelegasian Pemerintah Pusat (Presiden) kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota) terkait distribusi urusan kehutanan otoritet dan operasional dengan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Kata Kunci : Kehutanan, Kewenangan, Pemerintah, Pemerintahan Daerah, Sinkronisasi

Riwayat Artikel :

Diterima : 20 Mei 2020

Revisi : 25 Juni 2020

Disetujui : 2 Juli 2020

* PNS pada Kementerian Kehutanan Sumatera Selatan

** Dosen Magister Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya

PENDAHULUAN

Negara Indonesia sebagai negara hukum harus menjamin keadilan bagi setiap warga negaranya melalui penegakan aturan-aturan hukum. Penegakan aturan ini termasuk pemanfaatan sumber daya kehutanan demi kesejahteraan dan kepentingan rakyat sebagaimana pula merupakan amanat dari konstitusi.¹

Ketentuan Pasal 66 UU Kehutanan tegas menyatakan bahwa Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan turut mempertegas kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan hutan sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan bahwa.

¹ Surya Chandra, "Perlindungan Hukum Bagi Nasabah PT. Bank Mandiri (Persero) TBK Sebagai Pengguna Fasilitas Layanan Mandiri Online", Jurnal Lex Lata, Vol. 1, No. 2, 2019, EISSN : 2657-0343, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Palembang, hlm. 168. 2

Dampak dari desentralisasi pemanfaatan sumber daya berupa hutan menjadi semakin luas ke wilayah kewenangan secara normatif. Ketentuan dalam UU Kehutanan berbanding terbalik dengan orientasi penyelenggaraan kehutanan yang diatur dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintah Daerah). Ketentuan ini memperlihatkan bahwa kewenangan pengelolaan hutan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi. Pemerintah Kabupaten/Kota hanya berwenang mengelola Taman Hutan Raya (Tahura).²

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : *pertama*, bagaimanakah pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah berdasarkan Pasal 14 UU Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 UU tentang Kehutanan ? *kedua*, bagaimanakah dampak pengaturan yang berbeda antara Pasal 14 UU Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 UU Kehutanan dalam kewenangan penyelenggaraan kehutanan di daerah? *ketiga*, bagaimanakah seharusnya sinkronisasi dilakukan antara Pasal 14 UU Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 UU Kehutanan dalam kewenangan penyelenggaraan kehutanan di daerah ?

METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, sejarah, filsafat hukum, dan perbandingan. Jenis dan sumber bahan hukum diperoleh dari data sekunder, dikumpulkan melalui studi kepustakaan, dianalisis secara kualitatif, dengan teknik penarikan kesimpulan secara deduktif dan induktif.

ANALISIS DAN DISKUSI

² Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengelola Tahura, menjadi satu-satunya kewenangan yang dimiliki berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini menunjukkan urusan kehutanan kembali menjadi tersentralisasi, kendati ada Pemerintah Provinsi yang masih memiliki kewenangan yang cukup besar, namun Pemerintah Provinsi sejatinya merupakan kepanjangan tangan Pemerintah Pusat melalui konsep dekonsentrasi. Lihat : Affan Ryaas Syauckani, 2002, "*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*", Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm. 24.

Pengaturan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Kehutanan di Daerah Berdasarkan Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah Dihubungkan dengan Pasal 66 UU Kehutanan

Ketentuan dalam UU Kehutanan tegas menyatakan bahwa Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah terhadap penyelenggaraan kehutanan dalam rangka pengembangan otonomi daerah sebagaimana ketentuan Pasal 66. Faktanya, secara normatif bertolak belakang dengan pemerintah yang berkewenangan dalam penyelenggaraan kehutanan. Hal ini didapati pada ketentuan Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah. Melalui pendekatan perbandingan, maka memperlihatkan bahwa kewenangan penyelenggaraan hutan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota hanya berwenang mengelola Taman Hutan Raya (Tahura).

Berdasarkan dua ketentuan di atas, diitnjau dari teori identitas hukum³, maka didapati dualisme norma terkait pemerintah yang berwenang dalam penyelenggaraan kehutanan. Artinya, dualisme ini berpotensi menimbulkan multi tafsir dan tentunya multi kewenangan yang mana keduanya menegaskan tiadanya kepastian hukum terhadap pemerintah mana yang berwenang atas penyelenggaraan kehutanan di daerah. Implikasinya, keadilan hukum bagi Pemerintah Kabupaten/Kota telah hilang karena kewenangannya berpindah ke Pemerintah Pusat/Provinsi. Dan tentunya, kemanfaatan hutan bagi masyarakat menjadi terkendala oleh faktor hukum atau perundang-undangan.

Dampak Pengaturan yang Berbeda antara Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah Dihubungkan dengan Pasal 66 UU Kehutanan dalam Kewenangan Penyelenggaraan Kehutanan di Daerah

³ Dalam teori identitas hukum, maka hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu kepastian hukum, keadilan hukum, dan kemanfaatan hukum. Lihat : Gustav Radbruch, dalam : Satjipto Raharjo, 2000, "*Ilmu Hukum*", Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm. 12.

1. Dampak Terhadap Struktur Kelembagaan

Berlakukannya UU Pemerintahan Daerah, berimplikasi terhadap penyelenggaraan kehutanan. Implikasi tersebut bukan hanya berkait dengan kewenangan (siapa melakukan apa), tapi juga berimplikasi pada struktur organisasi/kelembagaan, personil, pendanaan, sarana dan prasarana, dokumen serta berbagai kebijakan dan keputusan terkait dengan penyelenggaraan yang telah dilakukan selama ini.⁴

Berkenaan dengan hal ini, Pasal 404 UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D) sebagai akibat pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang diatur berdasarkan undang-undang ini dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan.

Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 404 di atas, siklus anggaran dalam APBN dan APBD, serta untuk menghindari stagnasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berakibat terhentinya pelayanan kepada masyarakat, maka penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pelayanan kepada masyarakat luas dan masif, yang pelaksanaannya tidak dapat ditunda dan tidak dapat dilaksanakan tanpa dukungan Personel, Pendanaan, Sarana dan Prasarana serta Dokumen (P3D), tetap dilaksanakan oleh tingkatan/susunan pemerintahan yang saat ini menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren tersebut sampai dengan diserahkannya P3D.⁵

2. Dampak Hubungan antara Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Provinsi

Ditarik atau dialihkannya kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sektor sumber daya alam dalam hal ini di bidang kehutanan dari kabupaten/kota menjadi urusan provinsi, walaupun merupakan urusan pemerintahan konkuren yang sifatnya pilihan, dapat menjadi potensi timbulnya

⁴ Adam Dwiky, 2016, "*Tinjauan Yuridis Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Bidang Kehutanan*", Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, hlm. 81.

⁵*Ibid.*, hlm. 82.

dampak negatif atau paling tidak dapat terjadi disharmoni hubungan antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah provinsi. Apabila tidak hati-hati dan cermat dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang secara kewilayahan berada pada wilayah kabupaten/kota, tidak memperhatikan asas keadilan dan pemerataan, maka dikhawatirkan akan timbul sentimen kedaerahan yang berlebihan dan terjadi konflik kepentingan, yang tentunya akan berdampak tidak baik bagi upaya pembangunan daerah dan pembangunan nasional.⁶

3. Dampak Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dan Produk Hukum Daerah

Berkenaan dengan alih kewenangan ini, terhadap peraturan perundangan-undangan yang berkaitan dengan sektor kehutanan, perlu dilakukan penyesuaian dan penyelarasan yaitu UU Kehutanan dan undang-undang sektoral terkait lainnya terutama yang mengatur dan memberikan kewenangan kepada bupati/walikota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahannya, termasuk peraturan pelaksanaannya. Penyesuaian dan penyelarasan undang-undang ini dapat saja diperdebatkan, mana yang harus menyesuaikan, apakah UU Kehutanan atau UU Pemerintahan Daerah, mana yang *spesialis* dan mana yang *generalis*. Terlebih lagi untuk melakukan perbaikan/penyesuaian agar tidak bertentangan antar undang-undang tersebut, bukanlah pekerjaan yang mudah, dan butuh waktu yang panjang.

Berbagai peraturan di tingkat daerah baik berupa peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota, yang mengatur penyelenggaraan kehutanan yang semula menjadi kewenangannya, harus ditinjau ulang bahkan dicabut atau dinyatakan tidak berlaku. Hal ini penting, guna mewujudkan ketertiban dan memberikan kepastian hukum. Sebaliknya bagi pemerintah provinsi dan atau pemerintah pusat perlu membuat regulasi baru sebagai dasar

⁶ Wibowo, Gatot Dwi Hendro. “Sinkronisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan di Bidang Kehutanan”, Jurnal Perspektif Hukum, Vol. IX, No. 4, Oktober 2004, Fakultas Hukum Universitas Mataram, hlm. 323.

atau payung hukum dalam pelaksanaan apa yang menjadi kewenangannya dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam.⁷

Dengan telah dialihkannya kewenangan bupati/walikota dalam hal pengelolaan hutan, sebagaimana yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah, maka bupati/walikota tidak berwenang lagi untuk menerbitkan keputusan kepala daerah terkait dengan penyelenggaraan kehutanan dimaksud. Sedangkan terhadap keputusan perizinan yang telah dikeluarkan, berdasarkan asas kepercayaan, asas kepastian hukum, asas keadilan, asas kebijakan yang memberatkan tidak boleh berlaku surut seharusnya masih dinyatakan tetap berlaku sampai dengan berakhirnya masa izin yang diberikan.⁸

C. Sinkronisasi yang Seharusnya Dilakukan antara Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah Dihubungkan dengan Pasal 66 UU Kehutanan dalam Kewenangan Penyelenggaraan Kehutanan di Daerah

1. Sinkronisasi Vertikal

Terbitnya UU Pemerintahan Daerah yang didalamnya mereduksi sebagian besar kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dan hanya memberikan 1 urusan kehutanan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota memberikan kesan inkonstitusional yaitu pertentangan terhadap norma yang lebih tinggi yaitu Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Maka dari itu, upaya yang dapat dilakukan melalui mekanisme sinkronisasi vertikal adalah dengan cara mengajukan *judicial review* ketentuan Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945 ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Ketentuan Pasal 66 UU Kehutanan pun tidak luput dari *judicial review* ke MK terhadap ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Permohonan *judicial review* ini termasuk di dalamnya yaitu ketentuan Pasal 4 ayat (2), Pasal 5 ayat (3) dan (4), Pasal 8 ayat (1), Pasal 14 ayat (1), Pasal 19 ayat (1) dan (2), Pasal 38 ayat

⁷*Ibid.*, hlm. 330.

⁸*Ibid.*

(2) dan (5), Pasal 50 ayat (3) huruf g. Terakhir, yaitu ketentuan Pasal 66 khususnya pada ayat (1) dan ayat (2) UU Kehutanan, yang menyatakan bahwa:

- “(1) Dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah.
- (2) Pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk meningkatkan efektifitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah.”

Ketentuan Pasal 66 UU Kehutanan dimohonkan *judicial review* sebagaimana bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (2) dan (5), Pasal 18A ayat (1) dan (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. MK akhirnya berkesimpulan bahwa berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum, Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, dan pokok permohonan tidak dipertimbangkan. Oleh karena itu, MK menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima. Alasan Pemohon tidak memiliki *legal standing* sehingga pokok permohonan tidak dipertimbangkan adalah : *pertama*, sejauh menyangkut pendapatan asli daerah (PAD) karena para pemohon tidak mengalami kerugian konstitusional. *Kedua*, sejauh menyangkut hak mewakili kepentingan daerah para pemohon bukan kepala daerah dan tidak mendapat kuasa hukum yang sah dari kepala daerah yang bersangkutan.⁹

Berdasarkan uraian khususnya mengenai *judicial review* ketentuan Pasal 66 UU Kehutanan di atas, maka belum terdapat kepastian hukum terhadap lembaga yang berwenang dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah, terutama dikaitkan dengan ketentuan Pasal 14 UU Pemerintah Daerah. Artinya, kontradiksi ketentuan Pasal 66 UU Kehutanan dan ketentuan Pasal 14 UU Pemerintah Daerah hingga saat ini belum dapat memenuhi teknis penyelenggaraan kehutanan di daerah. Padahal kembali perlu ditekankan, bahwa terdapat dualisme atau

⁹Hamdan Zoelva (Ketua Mahkamah Konstitusi RI), 2014, “Dianggap Mewakili Daerah Gugatan APKASI Kandas”, dikutip pada laman website : [https:// www.hukumonline.com/berita/ baca/ lt545b4f866d758/dianggap-mewakili-daerah--gugatan-apkasi-kandas/](https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt545b4f866d758/dianggap-mewakili-daerah--gugatan-apkasi-kandas/), diakses pada tanggal 5 Juli 2019, pukul 10.00 WIB.

ketidaksinkronan pemerintah yang berwenang terhadap penyelenggaraan kehutanan di daerah dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 14 UU Pemerintah Daerah.

Bagaimanapun juga, sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal terkait pemerintah mana yang berwenang dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah, melalui *judicial review* Pasal 14 UU Pemerintah Daerah, yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan masih tetap dapat diajukan. Hal ini dikarenakan pada permohonan *judicial review* pertama terkendala kepada tidak diterimanya *legal standing* Para Pemohon, dikarenakan Para Pemohon bukanlah kepala daerah yang mewakili kerugian konstitusional daerahnya serta tidak mendapat kuasa hukum yang sah dari kepala daerah yang bersangkutan

Berdasarkan tidak diterimanya *legal standing* Para Pemohon di atas, maka permohonan *judicial review* ke MK harus dimohonkan oleh Warga Negara Indonesia yaitu kepala daerah, dalam rangka pengujian norma materil dalam hal ini berdasarkan kewenangan MK dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) huruf a UUD 1945, terhadap Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah sebagai norma yang diujikan.

Pengujian norma materil ketentuan Pasal 24C ayat (1) huruf a UUD 1945, terhadap Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah sebagai norma yang diujikan, diajukan dengan alasan pelaksanaan ketentuan Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD 1945 yaitu ketentuan Pasal 18 ayat (2), dan telah diselewengkan secara normatif yang juga akan berdampak dalam teknis dan pelaksanaannya, termasuk melahirkan pemahaman bahwa pemerintah telah membatasi secara luas penyelenggaraan urusan kehutanan di daerah oleh Pemerintah Daerah menurut asas otonomi. Tuntutan permohonan adalah menuntut ketentuan Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Hal ini secara otomatis akan mengembalikan penyelenggaraan urusan kehutanan di daerah oleh Pemerintah Daerah

2. Sinkronisasi Horizontal

Berdasarkan konsep dari teori desentralisasi dan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, maka peraturan-perundang-undangan di bidang kehutanan perlu diharmonisasikan kembali berdasarkan asas eksternalitas¹⁰. Sinkronisasi ini tidak saja terhadap revisi Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota yang menjadi peraturan pelaksana UU Pemerintahan Daerah tetapi juga terhadap urusan-urusan yang diatur penyelenggaraannya dalam rezim UU Kehutanan dan derivasinya agar tidak terjadi konflik norma yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal kewenangan pemerintahan antar susunan.

Disamping itu pemerintah pusat secara rutin setiap tahun melalui Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan juga melimpahkan pelaksanaan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, dalam hal ini untuk tahun 2014 kepada 33 Gubernur yang adalah wakil pemerintah pusat di daerah dengan asas dekonsentrasi serta kepada 3 Bupati selaku pemerintah daerah kabupaten dengan asas *medebewin* atau tugas pembantuan.¹¹

Mengacu kepada atribusi dan delegasi kewenangan yang diberikan kepada pemerintah pusat oleh peraturan perundangan, 67% pelaksanaan urusan kehutanan oleh presiden dan atau menteri bertitik tekan pada urusan-urusan yang bersifat penetapan NSPK dan tindakan Administratif dalam arti sebagai pembuat atau pengatur kebijakan nasional yang bersifat *beschikkingen* dan *besluit*. Pelaksanaan urusan-urusan yang berhubungan dengan teknis dan pelayanan publik dilakukan

¹⁰ Asas atau prinsip eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota. Apabila bersifat regional menjadi kewenangan provinsi dan apabila bersifat nasional menjadi kewenangan pemerintah pusat.

¹¹*Ibid.*, hlm. 15.

sendiri Pemerintah Pusat sebagian didelegasikan melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan *medebewin*.¹²

Selanjutnya pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan di bidang kehutanan adalah berdasarkan eksternalitas dengan pendekatan wilayah kewenangan (nasional/lintas provinsi, lintas kabupaten/ kota, dan dalam kabupaten/ kota), fungsi kawasan hutan (kawasan hutan konservasi, kawasan hutan lindung, dan kawasan hutan produksi) serta jenis hasil hutan (kayu, atau non kayu) yaitu terhadap urusan-urusan yang bersifat operasional dalam arti pelaksanaan rencana dan program dengan tujuan untuk meningkatkan efektifitas pengurusan hutan dan berguna untuk pengembangan otonomi daerah.¹³

Berdasarkan proporsi kewenangan pemerintah provinsi yang didelegasikan, urusan yang didelegasikan kepada pemerintah provinsi titik beratnya adalah untuk melaksanakan program secara teknis dan pelayanan publik yaitu sebesar 84 % dan sisanya adalah untuk melaksanakan urusan administrasi dan usulan NSPK. Kepada pemerintah kabupaten/kota proporsi kewenangan yang didelegasikan dititik beratkan untuk melaksanakan program secara teknis dan pelayanan publik yaitu sebesar 78 % dan sisanya adalah untuk melaksanakan urusan administrasi dan usulan NSPK.¹⁴

Pada rezim Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya), urusan pemerintahan yang didalamnya adalah urusan di bidang kehutanan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Ini berarti bahwa kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah

¹²*Ibid.*

¹³*Ibid.*, hlm. 17.

¹⁴*Ibid.*

kabupaten/kota bersifat delegatif dari pemerintah pusat dalam hal ini, Presiden sehingga tanggungjawab pelaksanaannya adalah kepada Presiden.¹⁵

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota mengatur distribusi urusan-urusan kehutanan secara proporsional yaitu Pemerintah Pusat 36%, Pemerintah Daerah Provinsi 32% dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota 32%. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya, rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat ini mengatribusi kewenangan pemerintah daerah menjadi kewenangan asli dari Undang-Undang dan memberikan dua bentuk tanggung jawab terhadap pelaksanaannya yaitu kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dan kepada negara melalui Undang-Undang, disamping juga memberikan hak kepada daerah untuk membuat kebijakan dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.¹⁶

Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat ini menempatkan urusan pemerintahan di bidang kehutanan ke dalam urusan konkuren dalam klasifikasi urusan pilihan yang berarti wajib untuk diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah tersebut. Urusan kehutanan tersebut dilaksanakan dengan prinsip eksternalitas yang memperhatikan kriteria yaitu lokasi, penggunaannya, serta manfaat atau dampak negatifnya.¹⁷

¹⁵ Rahma Yani, “*Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Hutan di kawasan Hutan Lindung Kasituwu Kabupaten Luwu Timur*”, Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2017, hlm. 78.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 79.

¹⁷ Arnita, “*Pengelolaan Hutan Dalam Rangka Otonomi Daerah oleh Pemerintah Aceh Utara*”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 59 April, 2013, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Aceh, hlm. 81.

Berdasarkan data luas kawasan hutan dan perairan dan peta penunjukan kawasan hutan dan perairan yang berlaku, 34 provinsi di Indonesia memiliki kawasan hutan dengan luasan variatif dan tidak semua kabupaten/ kota memiliki kawasan hutan dalam wilayah pemerintahannya. Hal ini memberikan konfirmasi bahwa urusan kehutanan merupakan urusan pilihan hanya bagi sebagian pemerintah kabupaten/kota. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pembatasan atribusi kewenangan di bidang kehutanan yaitu penyelenggaraannya hanya dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi kecuali untuk pengelolaan Taman Hutan Raya yang ada dalam kabupaten/ kota, wewenang pengurusannya ada pada pemerintah kabupaten/ kota.¹⁸

Menelisik pembagian urusan konkuren yang merupakan lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan sub urusan kehutanan telah melalui harmonisasi dengan mencantumkan urusan-urusan sebagaimana yang tercantum dalam UU Kehutanan dan peraturan-perundangan lainnya ini ditandai dengan masuknya urusan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, dan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai yang notabene diatur dalam Undang-Undang lainnya. Distribusi urusan-urusan antar pemerintahan di bidang kehutanan pada rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan gambaran bahwa kewenangan Pemerintah Pusat sebanyak 51%, Pemerintah Daerah Provinsi sebanyak 46 % dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebanyak 3%. Proporsi pembagian urusan tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan urusan kehutanan dilaksanakan dengan sistem dekonsentrasi dengan memberikan ruang yang luas kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi sebagai operatornya.¹⁹

¹⁸*Ibid.*, hlm. 83.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 93.

KESIMPULAN

Kesimpulan penelitian ini yaitu :

1. Pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah mengalami perbedaan pengaturan atau terjadi dualisme norma dikarenakan ketentuan Pasal 66 ayat (1) UU Kehutanan tegas menyatakan Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah terhadap penyelenggaraan kehutanan dalam rangka pengembangan otonomi daerah, tetapi ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemerintahan Daerah yang merumuskan bahwa kewenangan penyelenggaraan hutan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota hanya berwenang mengelola Taman Hutan Raya.
2. Dampak pengaturan yang berbeda antara Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 UU Kehutanan dalam kewenangan penyelenggaraan kehutanan di daerah adalah :
 - a. Terhadap struktur kelembagaan, Gubernur, Bupati/Walikota harus berkoordinasi dengan DPRD dan kementerian/lembaga terkait yang membidangi urusan pemerintahan konkuren dalam hal ini urusan pemerintahan pilihan yang salah satunya meliputi bidang kehutanan, dan melaporkan pelaksanaannya kepada Menteri Dalam Negeri;
 - b. Terhadap hubungan antara Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Provinsi, apabila tidak cermat dan tidak memperhatikan asas keadilan dan pemerataan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya kehutanan yang secara kewilayahan pada umumnya berada pada wilayah kabupaten/kota, bukan provinsi, maka berpotensi timbulnya sentimen kedaerahan yang berlebihan dan terjadi konflik kepentingan, yang tentunya akan berdampak buruk bagi upaya pembangunan daerah dan pembangunan nasional; dan
 - c. Terhadap peraturan perundang-undangan, adalah terdapat dilema dasar peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan pemerintah mana yang

berwenang dalam penyelenggaraan kehutanan di daerah, mana yang *specialis* mana yang *generalis*. Terlebih, untuk melakukan perbaikan/penyesuaian agar tidak bertentangan antar undang-undang, bukanlah pekerjaan yang mudah dan butuh waktu yang panjang.

3. Sinkronisasi yang seharusnya dilakukan antara Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan Pasal 66 UU Kehutanan dalam kewenangan penyelenggaraan kehutanan di daerah secara teknis dilakukan dengan dua cara, *pertama*, sinkronisasi vertikal melalui permohonan *judicial review* Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah terhadap Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dengan alasan pelaksanaan ketentuan tersebut telah diselewengkan secara normatif yang mana dalam teknis dan pelaksanaannya berpotensi melahirkan pemahaman bahwa pemerintah telah membatasi secara luas penyelenggaraan urusan kehutanan di daerah oleh Pemerintah Daerah menurut asas otonomi. Tuntutan permohonan adalah menuntut ketentuan Pasal 14 tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. *Kedua*, sinkronisasi horizontal antara ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 15 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah, melalui pembentukan peraturan pelaksana misalnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai pendelegasian Pemerintah Pusat (Presiden) kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota) terkait distribusi urusan kehutanan otoritet dan operasional dengan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ali, Achmad. 2009. *“Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)”*. Jakarta: Kencana.
- Budiarjo, Miriam. 1998. *“Dasar-Dasar Ilmu Politik”*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Fay, Chip dan Martua Sira. 2004. *“Kerangka Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia : Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah”*. Bogor: World Agroforestry Center.
- Haris, Syamsuddin. 2004. *“Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Naskah Akademik Dan RUU Usulan LIPI”*, Jakarta: LIPI Press.
- Indroharto.1994. *“Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik”*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Muslimin, Amrah. 1996. *“Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah”*. Bandung: Alumni.
- Ni'Matul Huda. 2014. *“Hukum Tata Negara Indonesia”*. Jakarta: Rajawali Press.
- Rato, Dominikus. 2010. *“Filsafat Hukum Mencari : Memahami Hukum”*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Soejito, Irawan. 1990. *“Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah”*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sukriono, Didik. 2013. *“Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi”*. Malang: Setara Press.
- Thalib, Abdul Rasyid. 2006. *“Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Usmawadi. 1992. *“Materi Pendidikan dan Kemahiran Hukum”*. Palembang: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

Widjaja, H.A.W. 2002. *“Otonomi Daerah dan Daerah Otonom”*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Jurnal

Arnita. *“Pengelolaan Hutan Dalam Rangka Otonomi Daerah oleh Pemerintah Aceh Utara”*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum. No. 59 April. 2013. Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Aceh

Kambey, Steven Yohanes. *“Pembagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan (Antara Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota)”*, Jurnal Hukum, Vol. 3 No. 4, Januari 2015, Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako Palu

Perdana, Reghi. *“Implikasi Perubahan Pembagian Urusan pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”*, Jurnal Hukum, Vol. 3 No. 1, 2006, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, Jakarta

Prabowo, Canggih. *“Pembagian Kewenangan Pemanfaatan Pemanfaatan Hutan”*, Jurnal Wacana, Vol. 2 No. 2, April 2016, Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta

Surya Chandra, *“Perlindungan Hukum Bagi Nasabah PT. Bank Mandiri (Persero) TBK Sebagai Pengguna Fasilitas Layanan Mandiri Online”*, Jurnal Lex Lata, Vol. 1, No. 2, 2019, EISSN : 2657-0343, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Palembang

Syafrudin, Ateng. *“Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab”*, Jurnal Pro Justisia, Edisi IV, 2000, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung

Wibowo, Gatot Dwi Hendro. *“Sinkronisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan di Bidang Kehutanan”*, Jurnal Perspektif Hukum, Vol. IX, No. 4, Oktober 2004, Fakultas Hukum Universitas Mataram

Skripsi, Tesis, dan Disertasi

Dwiky, Adam. 2016. *“Tinjauan Yuridis Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Bidang Kehutanan”*. Tesis. Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar

Setiawan, Rizky. *“Implikasi Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Terhadap Kewenangan Tata Kelola Kehutanan Oleh Pemerintahan Daerah di Indonesia”*. Tesis. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau

Yani, Rahma. 2017. *“Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Hutan di kawasan Hutan Lindung Kasituwu Kabupaten Luwu Timur”*. Tesis. Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan

Internet

Dewan Perwakilan Rakyat RI. 2016. “Profil Perkara Nomor Perkara 70/PUU-XII/2014”. Dikutip pada laman website : http://www.dpr.go.id/jdih/perkara/id/442/id_perkara/713. Diakses pada tanggal 5 Juli 2019, pukul 10.00 WIB.

Hamdan Zoelva (Ketua Mahkamah Konstitusi RI). 2014. “Dianggap Mewakili Daerah Gugatan APKASI Kandas”. Dikutip pada laman website : <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt545b4f866d758/dianggap-mewakili-daerah--gugatan-apkasi-kandas/>. Diakses pada tanggal 5 Juli 2019, pukul 10.00 WIB.

Anonim. Tanpa tahun. “Pemerintah Daerah di Indonesia”. Dikutip pada laman website : https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia. Diakses pada 1 Mei 2019.