

Perjalanan Desentralisasi Pengurusan Sumberdaya Hutan Indonesia¹

Oleh: Iman Santoso²

Semenjak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 64 tahun 1957 tentang Penyerahan Sebagian Dari Urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan Laut, Kehutanan, dan Karet Rakyat kepada Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I, Pemerintah Indonesia terus menerus melakukan berbagai perubahan kebijakan untuk mendesentralisasikan sebagian urusan pemerintahan. Pada tahun 1974 Pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037), yang kemudian dipandang tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah dan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang yang terakhir inipun kemudian dipandang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, sehingga pada tahun 2004 pemerintah sekali lagi menerbitkan Undang-Undang No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Makalah ini membahas berbagai perubahan kebijakan desentralisasi pengurusan sumberdaya hutan sejalan dengan perubahan-perubahan yang terjadi pada kebijakan desentralisasi. Lebih lanjut, dalam makalah ini juga dibahas dampak perubahan kebijakan tersebut terhadap kondisi kawasan dan sumberdaya hutan di Indonesia, serta pengaruhnya terhadap kesejahteraan masyarakat, terutama yang berada di dalam maupun di sekitar kawasan hutan.

Periode Pemerintahan Kolonial Belanda Hingga 1957

Sejarah pengurusan sumberdaya hutan di Indonesia tidak dapat terlepas dari pengaruh pengurusan sumberdaya ini oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Peraturan mengenai kehutanan pertama diterbitkan pada pemerintahan Daendels tahun 1808³ yang lebih banyak mengurus sumberdaya hutan di Pulau Jawa, sedangkan sumberdaya hutan di luar Jawa belum menjadi perhatian sama sekali. Situasi seperti ini terus berlanjut hingga Indonesia mencapai kemerdekaan pada tahun 1945. Pada masa-masa awal pemerintahan Indonesia setelah kemerdekaan, beberapa peraturan peninggalan dari masa kolonial Belanda masih diberlakukan, antara lain *Bosordonantie* tahun 1927 yang mengatur keseluruhan pengurusan hutan, dan ordonansi tahun 1931 yang mengatur satwa liar (Djajapertjunda, 2002). Semua peraturan tersebut menggambarkan sifat sentralistik pengurusan sumberdaya hutan di masa itu, di mana keputusan mengenai kehutanan di Pulau Jawa secara keseluruhan masih berada pada Pemerintah Pusat. Pada masa itu Pulau Jawa masih merupakan wilayah produksi pangan yang relatif cukup baik dan pertanian pangan menjadi bagian dari kehidupan rakyat, sehingga secara umum dapat dikatakan bahwa masyarakat tidak begitu tergantung pada sumberdaya hutan.

Pada tahun 1957 pemerintah menegaskan bahwa kewenangan pengurusan sumberdaya hutan di luar Pulau Jawa berada pada Pemerintah Provinsi⁴ melalui Peraturan

Pemerintah No.64 tahun 1957 (PP No. 64/1957) tentang Penyerahan Sebagian Dari Urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan Laut, Kehutanan, dan Karet Rakyat kepada Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I. Dengan dikeluarkan peraturan ini maka secara formal desentralisasi kewenangan pengurusan sumberdaya hutan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah telah dimulai sejak tahun 1957. Dengan peraturan ini maka pemerintah di tingkat provinsi mempunyai kewenangan untuk mengelola sumberdaya hutan di wilayah kerjanya, dan memberikan ijin pemanfaatan kayu dalam bentuk: i) Konsesi Hutan seluas sampai dengan 10.000 hektar dalam jangka waktu 20 tahun, ii) Persil Penebangan seluas sampai dengan 5.000 hektar selama 5 tahun, dan iii) Ijin Tebangan kayu dan pemungutan hasil hutan non kayu lainnya sampai dengan batas tertentu selama 2 tahun. Dengan kewenangan ini pula, Pemerintah Provinsi berhak untuk memungut pajak dan royalty kayu hasil tebangan dan hasil hutan lainnya berdasarkan luas tebangan dan volume hasil hutan yang dipungut. Sebagian dari pajak dan royalty tersebut harus disetor ke Pemerintah Pusat dan Kabupaten, meskipun jumlahnya tidak ditegaskan dalam peraturan tersebut. Sampai dengan pertengahan dekade 1960-an, kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Provinsi belum menimbulkan banyak kerusakan pada lahan dan sumberdaya hutan karena jumlah dan luas areal yang diberikan untuk ketiga jenis perijinan di atas relatif masih kecil dibanding luas hutan yang kondisinya sebagian besar masih berupa hutan perawan (*virgin forests*). Pengoperasian ijin-ijin tersebut pada saat itu juga dapat dikatakan belum berdampak negative terhadap kehidupan masyarakat yang berada di dalam dan di sekitar hutan. Pemegang ijin belum secara nyata berkonflik dengan masyarakat, bahkan dalam beberapa hal keberadaan operasi penebangan oleh pemegang ijin memberikan lapangan kerja bagi masyarakat setempat.

Meskipun PP 64/1957 telah banyak memberikan kewenangan kepada Pemerintah Provinsi, namun beberapa kewenangan lain masih berada pada Pemerintah Pusat. Pengalokasian dan penentuan areal untuk menjadi kawasan hutan di suatu wilayah provinsi masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Selain itu, perencanaan kehutanan jangka panjang masih menjadi urusan Pemerintah Pusat, sementara perencanaan jangka menengah meskipun disusun oleh Provinsi, harus mendapatkan pengesahan dari Pemerintah Pusat. Areal-areal yang dinilai oleh Pemerintah Pusat mempunyai nilai konservasi tinggi, baik di Pulau Jawa maupun di luar Pulau Jawa, dicadangkan sebagai kawasan konservasi setelah memperoleh rekomendasi Provinsi. Pencadangan kawasan-kawasan konservasi ini dimaksudkan untuk melindungi dan melestarikan keragaman flora dan fauna serta keunikan alam, tanpa memberikan perhatian yang cermat pada keberadaan masyarakat di areal-areal tersebut. Adapun areal-areal yang dinilai mempunyai tingkat erosi yang tinggi, serta areal-areal yang berfungsi sebagai perlindungan tanah dan tata air dialokasikan sebagai hutan lindung, untuk menjaga lingkungan di sekitarnya dari kemungkinan tanah longsor dan banjir.

Era Orde Baru 1966 -1998

Dengan berakhirnya masa Orde Lama pada tahun 1966 yang meninggalkan situasi ekonomi yang sangat berat, maka pemerintahan berikutnya, atau Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto, mulai melakukan pembangunan ekonomi dengan

mengutamakan pertumbuhan melalui penciptaan lapangan kerja dengan memanfaatkan sumberdaya alam. Desentralisasi urusan kehutanan melalui PP 64/1957 menjadi relatif semakin dipersempit dengan adanya perluasan wewenang Pemerintah Pusat melalui Undang-Undang Pokok Kehutanan No. 5 tahun 1967 (UUPK No.5/1967). Pada era ini, sektor kehutanan dan sektor pertambangan merupakan sektor andalan dalam konteks pembangunan ekonomi nasional. Meskipun demikian, sektor-sektor pembangunan lainnya juga dipacu antara lain dalam rangka memajukan pertanian dan perindustrian, sehingga perluasan pembangunan perlu dilaksanakan di Luar Jawa. Dalam situasi belum adanya rencana tata guna tanah atau tata ruang wilayah yang komprehensif di seluruh provinsi, maka perkembangan pembangunan ini memunculkan kompetisi penggunaan lahan antar sektor di luar Jawa, terutama menyangkut penggunaan lahan untuk usaha kehutanan, pertanian dan perkebunan, pertambangan, serta pemukiman (melalui transmigrasi).

Situasi ini direspon oleh Pemerintah Pusat melalui Departemen Pertanian⁵ dengan memberikan instruksi kepada Pemerintah Provinsi untuk melakukan pencadangan kawasan hutan guna menyisihkan areal-areal tertentu untuk tetap dipertahankan sebagai kawasan hutan. Pencadangan ini dilakukan melalui perencanaan tata guna hutan yang dilakukan melalui proses kesepakatan seluruh instansi di tingkat provinsi yang menghasilkan Tata Guna Hutan Kesepakatan yang mengalokasikan lahan seluas 143 juta hektar sebagai kawasan hutan. Proses ini di satu sisi memperlihatkan adanya desentralisasi sebagian urusan kehutanan ke daerah dengan adanya wewenang Pemerintah Provinsi untuk mengusulkan areal-areal tertentu sebagai kawasan hutan; di sisi lain Pemerintah Pusat melalui instansi-instansinya di daerah terlibat dan memainkan peran yang penting dalam perumusan Tata Guna Hutan Kesepakatan di tiap provinsi. Selain itu, Pemerintah Pusat melalui Direktorat Jenderal Kehutanan mengesahkan Tata Guna Hutan setiap provinsi, sehingga secara kritis banyak pihak mengatakan bahwa pengalokasian dan pencadangan kawasan hutan di daerah merupakan bagian dari sentralisasi urusan kehutanan⁶.

Sifat sentralistik urusan kehutanan ini menjadi semakin terlihat dari peran Pemerintah Pusat dalam memberikan Hak Pengusahaan Hutan pada kawasan hutan Produksi yang dialokasikan sekitar 60 juta hektar di seluruh Indonesia. Pada masa ini eksploitasi hutan ditingkatkan dalam rangka memacu perolehan devisa untuk mengatasi situasi ekonomi nasional yang sangat memprihatinkan. Pemerintah Pusat mengendalikan operasi eksploitasi hutan melalui berbagai peraturan dan perencanaan, sementara Pemerintah Daerah hanya mengendalikan kegiatan operasional lapangan. Dalam beberapa hal kondisi ini telah membantu perekonomian nasional dari sisi perolehan devisa dan pembangunan industri-industri dalam rangka transformasi ekonomi nasional menuju ke perekonomian industri. Namun demikian ekstraksi sumberdaya hutan yang terjadi pada waktu itu telah banyak merubah bentang alam yang semula berupa *virgin forests* menjadi *secondary forests*. Selain itu hak-hak masyarakat adat dan masyarakat setempat yang selama ini secara *de facto* diakui menjadi tersisih oleh adanya hak-hak pengusahaan yang secara legal formal diperoleh melalui peraturan yang ada⁷.

Hak-hak masyarakat atas tanah mulai diperbaiki dengan adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri pada tahun 1972 kepada Camat seluruh Indonesia untuk memberikan Surat

Keterangan Tanah (SKT) seluas 2 ha kepada Kepala Keluarga masyarakat yang telah lama menempati tanah untuk pemukiman dan usaha pertaniannya. Melalui kebijakan ini dimaksudkan ada keberpihakan pemerintah kepada masyarakat untuk memperoleh hak yang selama ini belum mendapat pengakuan karena ketidak berdayaan mereka dalam mengurus hak. Namun demikian, kebijakan yang baik ini banyak dimanfaatkan oleh para pihak yang seharusnya tidak berhak, untuk menguasai tanah, sehingga pada tahun 1979 Menteri Dalam Negeri mencabut kebijakan ini untuk menghindari penguasaan tanah yang tidak semestinya, yang diperkirakan malah akan semakin merugikan masyarakat adat dan masyarakat setempat.

Reformasi 1998

Pengaruh negatif pemerintahan yang bersifat sentralistik terhadap sumberdaya alam dan masyarakat ternyata berlangsung bersamaan dengan kondisi politik yang semakin tidak kondusif dalam era Orde Baru yang berjalan selama 32 tahun, sehingga menimbulkan gerakan reformasi yang menjatuhkan rezim Orde Baru pada tahun 1998. Gerakan reformasi ini diikuti dengan semangat desentralisasi seluruh urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, termasuk urusan kehutanan. Hal ini ditandai dengan terbitnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No.22/1999) dan Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Dalam UU dan PP tersebut sebagian besar urusan kehutanan didesentralisasikan ke Pemerintah Daerah, di mana dalam hal ini pelaksanaan operasional urusan kehutanan telah banyak dilimpahkan ke Pemerintah Kabupaten.

Beberapa studi melaporkan bahwa meskipun desentralisasi kehutanan pada era ini dimaksudkan memutar kembali pendulum urusan kehutanan kearah Pemerintah Daerah (sentralisasi) yang diharapkan akan memperbaiki kondisi sumberdaya hutan dan masyarakat, namun pada kenyataannya masih mengandung banyak kelemahan sehingga belum memberikan hasil yang memuaskan. Hal ini ditandai antara lain oleh tidak berjalannya komunikasi dan koordinasi yang baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah⁸. Beberapa pandangan menyatakan bahwa kelemahan ini terjadi karena Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 22/1999 tidak secara tegas mengatur hirarki dan hubungan keterkaitan antar tingkatan pemerintah; dan oleh karena itu maka otonomi daerah yang seharusnya dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip negara kesatuan, pada kenyataannya telah dilakukan dengan menggunakan prinsip-prinsip pemerintahan suatu negara federasi⁹. Dengan persepsi seperti itu maka hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat selama masa itu, dapat dikatakan terbatas pada urusan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, agama, serta moneter dan fiskal yang yang mutlak menjadi urusan Pemerintah Pusat¹⁰.

Beberapa urusan kehutanan di tingkat pusat dan provinsi serta kabupaten/kota tidak berjalan secara harmonis, antara lain dalam penetapan kebijakan, serta pemberian ijin pemanfaatan hasil hutan, peredaran hasil hutan, pemberian ijin pertambangan di dalam kawasan, dan perubahan status dan fungsi kawasan hutan. Tumpang tindih penggunaan dan pemanfaatan sering terjadi di kawasan hutan dalam wilayah pemerintahan kabupaten, di mana ijin-ijin yang telah diatur oleh keputusan Pemerintah Pusat tertumpang oleh ijin-

ijin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten; dan sebaliknya, ijin-ijin yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat sering konflik dengan ijin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah. Demikian pula tumpang tindih antara kebijakan dan peraturan kehutanan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dengan Peraturan Daerah, atau sebaliknya, sangat sering terjadi dan masing-masing satu sama lain saling mengabaikan. Situasi yang kurang baik itu disebabkan di satu pihak oleh kurangnya informasi dan pemahaman Pemerintah Daerah tentang produk-produk hukum terkait dengan urusan kehutanan di wilayah itu, yang dalam UU Pemerintahan Daerah masih dihormati; di pihak lain, Pemerintah Pusat kurang menyadari kemungkinan terjadinya situasi tersebut sehingga tidak melakukan antisipasi yang tepat. Hal lain yang menyebabkan situasi tersebut adalah karena apresiasi sebagian besar Pemerintah Daerah terhadap hutan sebagai sistem penyangga kehidupan masih sangat kurang; hutan dipersepsikan semata-mata sebagai sumber keuangan daerah yang bersifat bisa memperbarui sendiri.

Dari situasi ini terjadi eksploitasi sumberdaya secara berlebihan serta konversi kawasan hutan yang kurang terkendali untuk kepentingan mendesak jangka pendek. Hal lain, telah terbentuk persepsi tentang ketidak pastian usaha akibat tidak adanya kepastian hukum bagi pemegang hak, yang tidak dihormati oleh Pemerintah Daerah. Hal ini sangat terlihat dari banyaknya konflik-konflik yang timbul di antara 'pengusaha lama' dan 'pengusaha baru', konflik antara pengusaha dengan masyarakat, maupun antara masyarakat dan pengusaha di satu pihak dengan Pemerintah Daerah di pihak lain¹¹. Adapun konflik kebijakan yang sangat menonjol terlihat pada fenomena pembangunan kota-kota baru untuk mendukung pemekaran wilayah pemerintah, yang tidak memperhatikan keseimbangan ekosistem, lingkungan hidup, dan kelestarian sumberdaya alam hayati sehingga menimbulkan kerusakan kawasan hutan dan terancamnya keragaman hayati dan habitat. Situasi seperti itu berkembang selama periode 1999-2004 dan memunculkan pendapat dan penilaian umum bahwa proses desentralisasi telah 'kebablasan' atau berlebihan (*excessive*), dan untuk urusan kehutanan proses ini berlangsung sangat nyata¹².

Hal lain yang menandai kurang memuaskannya proses desentralisasi di bidang kehutanan pada masa itu adalah tidak terlaksananya beberapa urusan yang seharusnya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Sebagai contoh, berdasarkan kewenangan yang diatur pada masa itu¹³, Pemerintah Provinsi seharusnya melaksanakan pengelolaan Hutan Lindung disamping mengelola Hutan Produksi¹⁴, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota antara lain berkewajiban untuk melakukan penataan batas kawasan Hutan Produksi dan Hutan Lindung di wilayahnya; namun pada kenyataannya kewenangan tersebut tidak dilaksanakan. Tidak terlaksananya pengelolaan Hutan Lindung menjadikan kawasan tersebut terlantar dan mengalami gangguan sehingga fungsinya sebagai pelindung sistem tanah dan air terganggu. Tidak dilaksanakan tugas penataan batas Kawasan Hutan Produksi dan Hutan Lindung mengakibatkan proses pengukuhan kawasan hutan menjadi sangat terlambat yang berakibat pada kurang mantapnya eksistensi kawasan hutan¹⁵. Fenomena ini terjadi karena beberapa sebab yang satu sama lain saling terkait. Pertama, selama ini kemampuan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam menjalankan wewenangnya belum memadai, sementara itu dukungan teknis pemerintah pusat sangat kurang, sehingga secara teknis *output* pembangunan kehutanan yang terdesentralisasi dinilai lebih buruk dibanding masa-masa sebelumnya. Kedua, Pemerintah Pusat sangat

terlambat dalam memberikan berbagai pedoman (norma, prosedur, standar dan kriteria) untuk pelaksanaan berbagai urusan di Provinsi dan Kabupaten/kota, yang selama ini dilaksanakan oleh Pusat, sehingga pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota cenderung melaksanakan pembangunan tanpa mempertimbangkan eksternalitas negative yang terjadi di luar wilayahnya. Ketiga, meskipun sudah ada Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota¹⁶ pada kenyataannya Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota masih mengalami kesulitan dana untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut; hal ini mengakibatkan beberapa kewenangan tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Keempat, ada kecenderungan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengutamakan pelaksanaan wewenang yang secara langsung memberikan penerimaan dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD), ketimbang wewenang yang berkonsekuensi pada pengeluaran. Meskipun di beberapa kabupaten dampak positif desentralisasi terlihat dari pergerakan perekonomian (terutama di perkotaan), secara umum untuk bidang kehutanan mengalami dampak yang kurang baik, antara lain terlihat dari adanya kecenderungan eksploitasi hutan secara berlebihan, dan kecenderungan konversi kawasan yang kurang terkendali, sehingga meningkatkan laju deforestasi dan degradasi.

Fenomena lain yang juga dipandang tidak kalah memprihatinkan adalah munculnya berbagai kebijakan dan peraturan daerah, terutama di kabupaten, yang justru berlawanan dengan tujuan desentralisasi dalam meningkatkan pelayanan umum, termasuk pelayanan dan administrasi berbagai kegiatan perusahaan hutan, dan pelayanan kepentingan masyarakat lainnya. Iklim usaha di bidang kehutanan mengalami hambatan baru dengan munculnya berbagai kebijakan tambahan dari daerah; sementara tujuan desentralisasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat belum memperlihatkan arah perbaikan. Sehingga secara umum berkembang pendapat bahwa kebijakan desentralisasi telah menimbulkan euforia pemerintahan daerah yang berlebihan dan tidak proporsional, serta 'melenceng' dari tujuan desentralisasi itu sendiri. Dengan situasi ini serta dengan memperhatikan dampak yang kurang baik dari situasi tersebut, maka muncul berbagai desakan untuk mengoreksi dan menyempurnakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah No.22/1999, dan Peraturan Pemerintah mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan No. 25/2000.

Kebijakan Baru setelah 2004

Belajar dari pengalaman desentralisasi pemerintahan pada masa 1999-2004, maka Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat melakukan koreksi dan penyempurnaan atas Undang-Undang No. 25/1999 dan menerbitkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 32/2004 sebagai pengganti Undang-Undang sebelumnya. Dengan undang-undang yang baru ini diharapkan akan dicapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara dengan memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, serta potensi dan keanekaragaman masing-masing daerah, sekaligus dalam rangka menghadapi peluang dan tantangan persaingan global. Dengan undang-undang yang baru ini juga diharapkan agar kewenangan Pemerintah Daerah yang luas disertai hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah, benar-benar dilaksanakan dalam suatu kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Secara prinsip Undang-Undang No.32/2004 sudah mengatur hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat, yang terkait dengan wewenang, keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya. Di samping itu, dalam Undang-Undang ini dinyatakan pula bahwa suatu Pemerintah Daerah juga mempunyai hubungan dengan Pemerintah Daerah Lainnya. Dari adanya pengaturan hubungan antar pemerintah tersebut maka terjadi hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Hal ini merupakan salah satu pokok penyempurnaan, karena pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lama, pengaturan seperti ini tidak secara tegas dicantumkan¹⁷, dan oleh karena itu pelaksanaan desentralisasi di masa lalu mengakibatkan ketidak harmonisan pembangunan Pusat dan Daerah.

Menurut Undang-Undang ini, pembagian urusan pemerintahan harus didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, dengan tetap memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa dengan adanya hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat, serta hubungan di antara Pemerintah Daerah, maka pembagian wewenang atas suatu urusan pemerintahan harus mempertimbangkan: i) sampai di manakah eksternalitas pelaksanaan suatu urusan pemerintahan yang dilaksanakan di suatu wilayah pemerintahan akan terjadi, ii) di level pemerintahan yang manakah bobot tanggung jawab atas pelaksanaan suatu urusan pemerintahan selayaknya diletakkan, dan iii) di level pemerintahan yang manakah pelaksanaan kegiatan pemerintahan tersebut secara rasional dianggap efisien.

Undang-undang ini secara lebih realistis juga menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang bisa dilaksanakan bersama oleh Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota, berdasarkan sifatnya dibedakan ke dalam dua kategori. Kategori pertama adalah urusan pemerintahan yang bersifat wajib untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan standar pelayanan minimal; dan kategori kedua adalah urusan yang bersifat pilihan, yang secara nyata ada di wilayah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Urusan kehutanan dalam hal ini merupakan urusan yang bersifat pilihan bagi Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Dengan adanya perubahan prinsip-prinsip pemerintahan daerah melalui Undang-Undang yang baru, maka pemerintah perlu menyempurnakan Peraturan Pemerintah yang mengatur pembagian wewenang seluruh urusan pemerintahan. Dengan berpegang pada pengalaman masa lalu maka penyempurnaan peraturan ini dilakukan dengan lebih cermat dan berhati-hati dengan melibatkan sebanyak mungkin para pihak yang terkait secara sektoral maupun teritorial sesuai prinsip tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*). Setelah berproses selama tiga tahun maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No.25/2000 yang mengatur hal sama. Peraturan Pemerintah yang mulai berlaku sejak tanggal 9 Juli 2007 ini memberlakukan urusan-urusan Pemerintahan Pusat yang tidak dilaksanakan bersama oleh semua tingkatan pemerintahan sebagaimana dimaksud oleh Peraturan Pemerintah yang lama. Di luar urusan-urusan itu terdapat 31 urusan pemerintahan, di luar urusan pengelolaan kawasan konservasi, yang secara tegas dibagi kewenangan pelaksanaannya masing-masing di antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota¹⁸.

Pemerintah Pusat bisa melaksanakan sendiri urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya, atau melimpahkan kepada instansi vertikal atau Gubernur dalam rangka dekonsentrasi. Selain itu Pemerintah Pusat juga bisa menugaskan sebagian urusan yang menjadi wewenangnya kepada Pemerintah Daerah melalui tugas pembantuan. Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan ini juga bisa dilakukan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah atau Pemerintah Desa untuk urusan-urusan pemerintahan yang dibagi dengan Pemerintah Daerah. Ketentuan yang sama, pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan juga bisa dilakukan oleh Pemerintah Provinsi ke Pemerintah Kabupaten/Kota atau Pemerintah Desa; dan Pemerintah Kabupaten/Kota bisa mendekonsentrasikan dan memberikan tugas pembantuan urusan pemerintahannya ke Pemerintah Desa. Dalam kaitan ini juga, Pemerintah Pusat berwenang membina dan berkewajiban mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke Pemerintah Daerah; dan bila setelah dibina ternyata Pemerintah Daerah dipandang masih belum mampu, maka untuk sementara penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Untuk itu, Pemerintah Pusat berkewajiban merumuskan norma, prosedur, standar dan kriteria untuk pelaksanaan urusan kehutanan yang menjadi wewenang pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Untuk sub urusan perencanaan hutan, Pemerintah berwenang melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat makro nasional, sedangkan Pemerintah Daerah berwenang untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat lokal dengan mengacu pada acuan nasional. Dengan memperhatikan pengalaman masa lalu yang terkait dengan kemampuan teknis Pemerintah Daerah dan anggaran yang ada, maka Pengukuhan hutan dan pembentukan wilayah pengelolaan sepenuhnya menjadi wewenang dan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat; Pemerintah Daerah hanya mempunyai kewenangan untuk mengusulkan dan memberi pertimbangan serta rekomendasi berdasarkan kondisi wilayahnya¹⁹. Demikian pula dengan kewenangan penyusunan rencana pengelolaan jangka panjang dan menengah kewenangannya berada pada Pemerintah Pusat, sedangkan Pemerintah Daerah hanya berwenang memberikan usulan, pertimbangan, dan rekomendasi. Khusus untuk penyusunan rencana pengelolaan jangka pendek atau tahunan kewenangan penetapan atas rencana ini berada di Pemerintah Provinsi, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota hanya berwenang untuk memberikan usulan, pertimbangan, dan rekomendasi.

Dalam hal pemberian ijin pemanfaatan hasil hutan dan pemanfaatan kawasan hutan, Pemerintah Daerah hanya berwenang memberikan pertimbangan teknis dan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat yang selanjutnya akan mempertimbangkan untuk memberi atau menolak usulan ijin tersebut. Pengaturan pemberian ijin ini oleh banyak pihak dianggap sebagai gejala resentralisasi urusan kehutanan, namun Ekawati dan Santoso (2008) menyatakan bahwa aturan ini merupakan pembagian wewenang yang lebih proposional. Dalam hal ini meskipun semua perijinan menjadi wewenang Pemerintah Pusat, namun tidak akan secara serta merta dapat terjadi bila tidak ada pertimbangan dan rekomendasi Pemerintah Daerah.

Yang tidak kalah menarik, dan perlu mendapat perhatian dari Peraturan Pemerintah ini adalah dengan adanya wewenang baru bagi Pemerintah Kabupaten/kota untuk melakukan penelitian dan pengembangan kehutanan, sementara Pemerintah Provinsi tidak mempunyai kewenangan yang sama. Hal ini tentunya memerlukan kebijakan pelaksanaan yang mengatur mengenai tingkatan dan jenis penelitian di antara Pemerintah

Pusat dan Pemerintah Kabupaten, serta memberikan peran yang tepat bagi Pemerintah Provinsi yang selama ini beberapa di antaranya sudah mempunyai lembaga penelitian, guna mendapatkan efisiensi urusan penelitian dan mencapai efektivitas yang dikehendaki.

Bagaimana ke depan

Desentralisasi urusan kehutanan ke Pemerintah Daerah akan berjalan dengan baik dan memenuhi harapan yang diinginkan bila ada semangat seluruh pihak untuk memperbarui tata kelola hutan yang ada menjadi lebih efektif (*good forest governance*). Dalam kaitan itu perlu diterapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dengan memperbaiki sikap seluruh pihak baik pemerintah pusat dan daerah, kalangan pengusaha, maupun masyarakat, dalam:

- Mentaati norma dan peraturan yang telah disepakati
- Mengutamakan partisipasi dan transparansi
- Meningkatkan pertanggungjawaban
- Meningkatkan efisiensi dan efektifitas
- Konsisten dengan rencana strategis yang telah disepakati

CATATAN

- ¹ Tulisan ini dipersiapkan untuk *International Seminar on "Ten Years Along: Decentralisation, land and Natural Resources in Indonesia, Atma Jaya University, Huma, Leiden University, and Radboud University. Jakarta 15-16 July 2008.*
- ² Koordinator Dewan Pengurus *Working Group on Forest Land Tenure*
- ³ Djajapertjunda S (2002) merinci perkembangan peraturan kehutanan dalam era kolonisasi Belanda mulai dari terbitnya maklumat-maklumat yang mengatur tebangan, hingga ke terbitnya peraturan yang lebih berbobot logika dan keilmuan pada jaman pemerintahan Gubernur Jenderal Daendels, yang tercantum pada *Bosreglement 1865* hingga peraturan setara undang-undang pada *Bosordonantie 1927.*
- ⁴ Pemerintah Provinsi dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah Swatantra Tingkat I (dulu sering disingkat menjadi DASWATI I) sebagaimana disebut pada Peraturan Pemerintah No. 64/1957 menyebutkan
- ⁵ Pada masa itu urusan kehutanan ada pada Direktorat Jenderal Kehutanan, yang berada di bawah Departemen Pertanian
- ⁶ Secara teknis pada saat itu instansi daerah kurang menguasai data bio-fisik wilayah, sehingga instansi Direktorat Jenderal Kehutanan di daerah yaitu Balai Planologi Kehutanan merupakan motor dalam penyusunan konsep TGHK
- ⁷ Masyarakat adat dalam pengertian ini adalah masyarakat yang anggotanya masih berada di tanah yang mereka tempati (di dalam hutan) sejak nenek moyangnya, dan mereka masih mentaati hukum adat yang berlaku di komunitasnya. Masyarakat setempat adalah masyarakat yang sudah tidak terikat dengan hukum adat, tapi masih menempati tanah (hutan) yang mereka warisi dari nenek moyangnya
- ⁸ Di antaranya dilaporkan oleh Barr dkk (2006) dalam *Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development, and Community Livelihood*, yang merangkum seluruh hasil penelitian CIFOR sejak akhir tahun 1990an, mencakup uraian mengenai pengurusan hutan sebelum era desentralisasi 1998, serta latar belakang terbitnya Paket Undang-Undang Desentralisasi (UU No. 22/199 dan 25/1999), serta implikasinya terhadap konsesi perusahaan hutan, produksi kayu, hak-hak masyarakat (*tenure*) dan kesejahteraan mereka.
- ⁹ Gregersen dkk (dalam Colfer, C.J.P., dkk., 2005) menyatakan bahwa di suatu negara federasi, negara-negara bagian atau provinsi tidak menerima pelimpahan wewenang urusan pemerintahan dari Pemerintah Federal; mereka secara historis merupakan negara-negara mandiri yang mengurus rumah tangganya sendiri, namun kemudian bersepakat untuk berbagi beberapa wewenang ke Pemerintah Federal melalui konstitusi. Selanjutnya, dengan menyitir pendapat Oluwu (2001), Gregersen dkk menyatakan bahwa di negara federasi tidak dilakukan desentralisasi, namun digunakan prinsip *constitutional non-centralization*. Sebaliknya, pada suatu negara kesatuan, seperti Indonesia, pemerintah pusat mempunyai sub-sub pemerintahan (provinsi, dan kabupaten/kota) yang berada di level bawah sebagai sub-ordinasi, yang tidak mempunyai kewenangan mengambil keputusan untuk beberapa fungsi dan urusan pemerintahan utama
- ¹⁰ Berdasarkan Undang-Undang No.22/1999, keempat urusan pemerintahan ini beserta urusan yang terkait dengan: i) perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, ii) sistem administrasi negara dan lembaga keuangan negara, iii) pemberdayaan sumberdaya manusia, iv) pendayagunaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi strategis, v) konservasi, dan vi) standarisasi nasional, merupakan kewenangan Pemerintah Pusat yang tidak desentralisasikan ke provinsi dan kabupaten/kota
- ¹¹ Lihat: Sumardjani, L. (2007). *Konflik Sosial Kehutanan: Mencari Pemahaman untuk Penyelesaian Terbaik. Working Group on Forest Land Tenure. Bogor*
- ¹² McCarthy dkk., (Barr, 2006) juga mengamati hal serupa, di mana beberapa aktor yang berada di pemerintahan, organisasi masyarakat madani, dan kalangan swasta mengeluarkan berbagai *excesses* desentralisasi, terutama di kabupaten, di mana pemerintah setempat mengeluarkan banyak peraturan dan kebijakan yang melebihi wewenangnya
- ¹³ Peraturan Pemerintah No.25/2000 mengenai Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom
- ¹⁴ Sebagian besar wilayah Indonesia dialokasikan Pemerintah sebagai kawasan Hutan, yang terdiri atas beberapa kawasan dengan fungsi-fungsi khusus, yaitu sebagai Hutan Lindung untuk perlindungan sistem tanah dan air, Hutan Suaka Alam untuk melindungi dan melestarikan keunikan fenomena alam asli dan jenis-jenis flora dan fauna khas, serta Hutan Produksi untuk produksi hasil hutan
- ¹⁵ Pengukuhan kawasan hutan melalui penataan batas kawasan-kawasan yang telah dialokasikan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah, dan kemudian di Penunjukan Kawasan oleh Menteri Kehutanan. Kegiatan ini

dimaksudkan untuk mendapatkan kepastian hukum, guna menghindari tumpang tindih pemanfaatan kawasan hutan.

- ¹⁶ Undang-Undang No. 25/1999; lebih detail mengenai pelaksanaan Undang-undang ini di bidang kehutanan bisa dilihat dari makalah Resosudarmo, I.A.P., dkk., *Fiscal Balancing and the Redistribution of Forest Revenues*, dalam Barr, C., (2006) yang antara lain merinci hal-hal yang terkait dengan: i) Dana Perimbangan dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil dari Sumberdaya Alam, ii) Pendapatan Asli Daerah (PAD), iii) Pinjaman Daerah, dan iv) Sumber-sumber Penerimaan Sah Lainnya
- ¹⁷ Undang-Undang No. 22/1999 tidak menyatakan hubungan apa saja yang ada diantara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat. Selain itu pada Undang-Undang ini dijelaskan bahwa antara Pemerintah Kabupaten tidak mempunyai hubungan hirarki dengan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya.
- ¹⁸ Eka dan Santoso (2008) menyatakan bahwa adanya rincian pembagian wewenang akan mempertegas wewenang Pemerintah Kabupaten, yang selama ini kurang dinyatakan secara jelas; sebelumnya, Peraturan Pemerintah No.25/2000 hanya merinci pembagian wewenang urusan pemerintah antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi, sedangkan urusan lainnya(urusan sisa) menjadi wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota, dan ini sering menjadikan Pemerintah Kabupaten menjalankan berbagai macam urusan (berlebihan).
- ¹⁹ Meski demikian, Bupati dan Wali Kota mempunyai peran yang sangat penting dalam penataan batas kawasan hutan, karena mereka menjadi Ketua Panitia Penataan Batas Kawasan Hutan, yang memimpin negosiasi seluruh pihak dalam menentukan batas kawasan hutan di lapangan. Tanpa adanya kesepakatan atas rencana batas kawasan, maka tidak akan terjadi penataan batas di lapangan; demikian pula bila Panitia yang dipimpin mereka tidak menyepakati hasil penataan batas, maka pengukuhan kawasan tersebut tidak dapat ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.