

## SINKRONISASI KEWENANGAN PENYELENGGARAAN URUSAN DI BIDANG KEHUTANAN

Oleh :

**Gatot Dwi Hendro Wibowo**

### **ABSTRACT**

*Though have taken place five year, implementation the Act No. 22/1999 (improved by Act No. 32/2004), still be potential generate insist uncompromisingly or "spannungs" among central government and Local, it caused by different perception in articulating authorities given by according to code. This research aim to conduct the synchronization of regulation in forestry sector. In reality, implementation of various authorities by Local Government still multi interpretation. Nothing uniform of legislation items among region or locally which is one with the other region. There no equality in making policy, this matter is very depend on circumstance in each region or local government. The diffraction of interpretation occurred of concerning authorities among Province with the Regency or among Regency which is one with other; dissimilar in exploiting of forest resource, need the follow up by M o U among stakeholder as existing by sense of responsibility with in management forestry resources. This M o U is expected will be express the role-sharing or role division by proportionally among stakeholder.*

**Key words :** *Aauthorities, Ssynchronization, Ccentral and Local Government*

### **PENDAHULUAN**

Salah satu persoalan krusial dalam pengelolaan Sumber Daya Hutan yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia, karena masih terjadinya inkonsistensi dan ketidak sinkronan kebijakan pengelolaan Sumber Daya Hutan (SDH) baik secara vertikal maupun horisontal yang menyebabkan rancunya implementasi kewenangan pengelolaan Sumber Daya Hutan (SDH) antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten / Kota. Hal ini bisa terjadi sekurang-kurangnya karena beberapa sebab, pertama, oleh karena pengaturan

atau regulasi yang berkaitan dengan SDH yang belum sinkron, dalam arti bahwa persoalan hutan saat ini masih diatur secara sektoral dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam beberapa kasus tertentu terjadi tumpang tindih (*overlapping*) antara mated muatan peraturan yang satu dengan peraturan lainnya, kelemahan ini juga menjadi salah satu sebab mengapa penegakan hukum SDH dilakukan tidak konsisten, kedua, lemahnya koordinasi antar instansi pemerintah baik secara vertikal maupun horisontal, ada berbagai instansi yang terlibat dalam pengelolaan SDH yang sudah barang

tentu masing-masing mengedepankan *egocentrisme* sektoral yang tidak perlu, ketiga, terjadi bias interpretasi terhadap kewenangan Pemerintah pada setiap level dalam pengelolaan SDH, hal ini dapat memicu terjadinya benturan dan konflik kepentingan antar instansi.

Akibat lemahnya koordinasi antar instansi pemerintah baik secara vertikal maupun horisontal, berimplikasi kepada kinerja aparatur pemerintah di tingkat bawah yang langsung berhadapan dengan masyarakat. Ketidak konsistenan dan ketidak-sinkronan berbagai kebijakan pengelolaan SDH mengakibatkan aparatur pemerintah di berbagai level tidak memiliki kejelasan acuan yang dapat dipedomani untuk mengelola kawasan hutan. Hal ini berakibat pula aparatur Pemerintah Desa menghadapi persoalan sangat dilematis antara memperjuangkan aspirasi demi meningkatkan kesejahteraan rakyatnya; dengan kapasitasnya sebagai aparat penegak hukum yang harus bertindak dan berperilaku sesuai dengan prosedur dan ketentuan hukum yang berlaku.

Berdasarkan hasil studi di NTB, dijumpai beberapa kasus konkrit yang timbul sebagai akibat dari kerancuan kewenangan tersebut, misalnya kasus yang terjadi antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan Dinas Kehutanan Propinsi NTB khususnya berkaitan mengenai penetapan tata batas kawasan hutan. Pada satu kawasan tertentu, Dinas Kehutanan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku (yang mengatur tentang kehutanan)

menetapkan sebagai kawasan hutan lindung dan oleh karena itu tidak dibolehkan kepada siapapun untuk memiliki dan atau untuk dipindahtangankan kepada pihak lain, sedangkan BPN menganggap kawasan tanah tersebut berstatus sebagai tanah GG dan karena kewenangan yang dimiliki BPN bisa menerbitkan status pemilikan (*sertifikasi*) kepada orang lain yang membutuhkan atau sekurang-kurangnya memberikan kepada individu atau badan hukum dengan hak pengelolaan, hak guna usaha atau hak guna bangunan atau hak atas tanah lainnya.

Konflik kawasan hutan juga terjadi antara masyarakat yang tinggal di hulu-hilir di hutan lombok bagian utara di lereng gunung Rinjani yang melibatkan pemerintah Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Timur; demikian pula konflik tata batas kawasan hutan Kuripan yang melibatkan Pemerintah Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Lombok Tengah, kesemuanya pada dasarnya merupakan konflik yang disebabkan karena ketidakjelasan wewenang antara Propinsi dan Kabupaten dalam pengelolaan SDH, dalam hal-hal tertentu juga *egocentrisme* sektoral yang berlebihan dalam menafsirkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kita juga banyak menjumpai kasus-kasus yang timbul akibat konflik kewenangan urusan kehutanan yang terjadi di Pulau Sumbawa.

Tak bisa diingkari, bahwa merebaknya berbagai konflik yang timbul baik konflik yang terjadi antar instansi pada setiap hirarkhi pemerintahan

maupun konflik antar aparaturnya Pemerintah dengan masyarakat atau antara kelompok masyarakat yang satu dengan kelompok masyarakat lainnya, terjadi seiring dengan menguatnya peran dan tanggung jawab Daerah di era otonomi daerah. Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, telah membawa perubahan yang mendasar di bidang penyelenggaraan urusan Pemerintahan di daerah termasuk urusan bidang kehutanan. Perubahan tersebut ternyata ditanggapi secara beragam di level pemerintahan maupun institusi pemerintahan mulai dari tingkat pusat sampai di daerah. Perbedaan dalam merespon lahirnya UU otonomi daerah, telah melahirkan ketegangan antara pemerintah Pusat dan Daerah. Ketegangan tersebut dalam beberapa kasus telah meningkat menjadi konflik (baik vertikal maupun horizontal) dalam pengelolaan SDH.

Dilihat dari karakteristiknya, konflik yang mengemuka dapat diklasifikasikan ke dalam konflik yang bersifat fungsional dan konflik yang dis-fungsional. Konflik yang bersifat fungsional dapat terjadi akibat perbedaan persepsi maupun interpretasi terhadap aturan perundangan di bidang kehutanan (artinya konflik tersebut masih berada dalam koridor hukum); konflik yang bersifat dis-fungsional adalah konflik terjadi yang tidak mengindahkan lagi koridor hukum yang berlaku, seperti arogansi, akuan hak pemilikan secara sepihak dan sebagainya.

Untuk menghindari terjadinya konflik

kewenangan khususnya konflik kewenangan antar instansi pada jenjang pemerintahan dalam mengelola SDH, sekaligus untuk melakukan pembagian peran (*role-sharing*) yang proporsional antara Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota di bidang kehutanan, diperlukan suatu kajian awal mengenai analisis kewenangan dalam pengelolaan kawasan hutan sebagaimana tercantum dalam perundang-undangan yang berlaku.

Deskripsi kewenangan yang jelas antara Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota di bidang kehutanan yang dilanjutkan dengan deskripsi tanggung jawab dan peran (*role-sharing*) yang proporsional, akan sangat bermanfaat bagi Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota untuk mengambil kebijakan di bidang kehutanan yang selaras dengan lingkungan, lestari, berkesinambungan serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya masyarakat.

Bagaimana kewenangan antara Pusat, Propinsi, Kabupaten / Kota dalam bidang kehutanan. Dari perspektif yuridis, persoalan kewenangan dan konflik yang mungkin timbul dalam implementasi kewenangan, dikaji dengan mempelajari dengan seksama ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **PEMBAHASAN**

Salah satu tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana disebutkan di dalam alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 adalah

melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Tujuan yang lain adalah memajukan kesejahteraan. Untuk mewujudkannya, Undang-undang Dasar 1945 antara lain mengamanatkan agar bumi air dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat (2)).

Sesuai dengan sistem pemerintahan negara Republik Indonesia, tugas untuk melaksanakan tujuan negara dan amanat UUD 1945 tersebut dibebankan kepada "aparatur negara" dan "aparatur pemerintah". Merekalah yang mempunyai kewajiban untuk melaksanakan amanat tersebut dengan dibantu partisipasi masyarakat. Masyarakat sebagai warga bangsa dalam hal ini memiliki hak dan kewajiban untuk mendukung segala upaya yang dilakukan oleh aparatur negara dan aparatur pemerintah.

Hutan sebagai salah satu unsur tanah tumpah darah Indonesia, sesuai dengan amanat UUD 1945 tersebut wajib dilindungi dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Wujud pelaksanaan atas kewajiban tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan, baik dalam bentuk produk Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Salah satu peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan perlindungan dan pemanfaatan sumber daya hutan adalah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Beberapa peraturan yang lainnya

adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya;
- c. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
- d. Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan hidup;
- e. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

PP 25

1. Mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan.
2. Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau bukan sebagai kawasan hutan.
3. Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, hak untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan diserahkan menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat (sentralisasi) dan untuk sebahagian diserahkan kepada Pemerintah Daerah (desentralisasi). Menurut Pasal 4

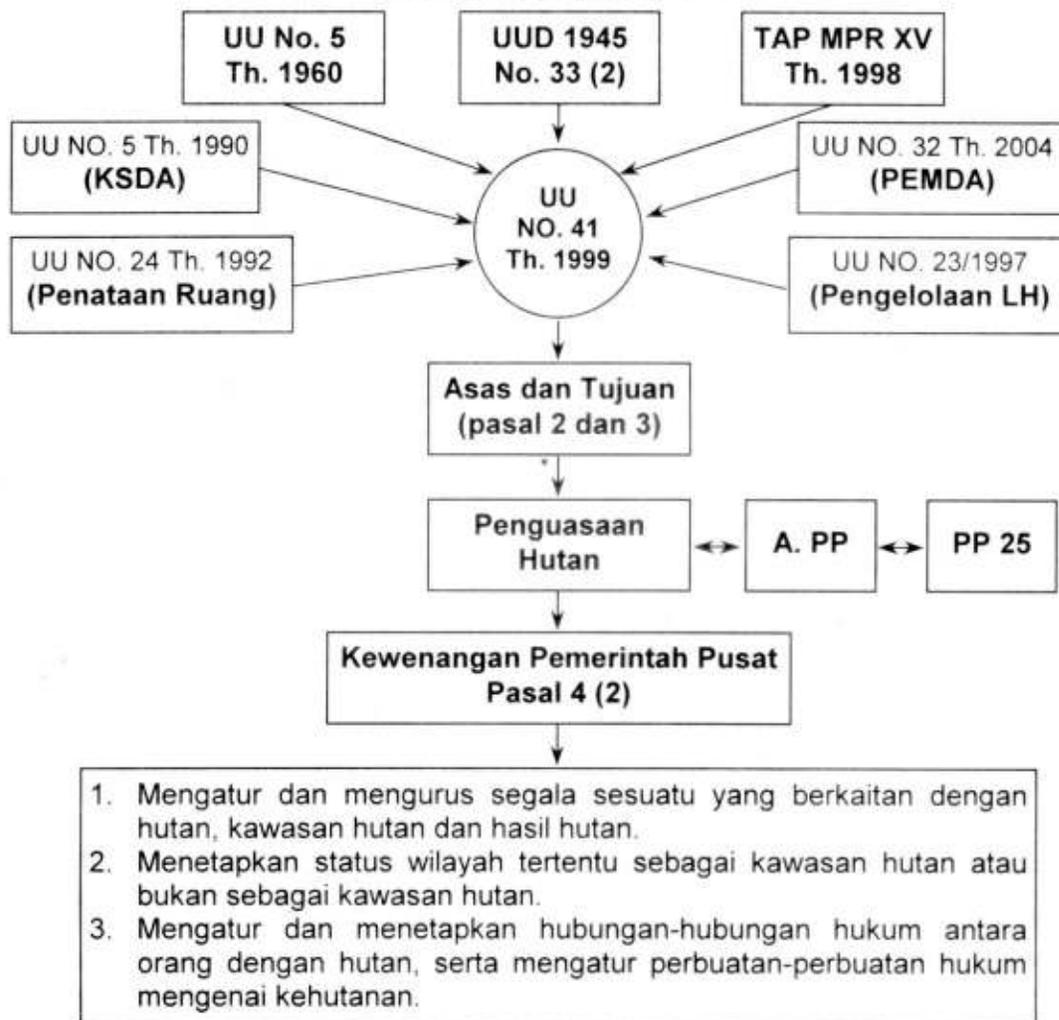
ayat (2) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999  
kewenangan Pemerintah Pusat meliputi :

1. Mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil

hutan;

2. Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan, atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan

**Bagan Sistem Hubungan Berbagai Peraturan Perundang-Undangan Yang  
Terkait Dengan Kehutanan**



Sumber : Diolah oleh penulis.

3. Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Sesuai dengan ketentuan UU Nomor 41 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2000, urusan-urusan tertentu dalam masalah kehutanan dapat diberikan kepada Pemerintah Daerah. Secara teoritik penyerahan urusan-urusan tertentu kepada daerah memang sangat dimungkinkan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Sesuai dengan susunan pemerintahan Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar 1945, Pemerintah Daerah terdiri atas Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota (Pasal 18). Dengan demikian, sebahagian urusan dalam bidang kehutanan dimungkinkan diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya sendiri (otonomi / desentralisasi) maupun sebagai suatu penugasan oleh Pemerintah Pusat (asas pembantuan).

Akan tetapi sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan daerah, maka sudah tentu urusan-urusan kehutanan yang telah diserahkan sebagai urusan otonomi maupun sebagai urusan tugas pembantuan kepada daerah tidak boleh bertentangan maupun berhimpit (tumpah tindih) dengan kewenangan Pusat maupun dengan kewenangan daerah yang satu dengan daerah yang lain. Apabila hal tersebut terjadi maka dapat dibayangkan akan terjadi sengketa wewenang yang pada gilirannya akan

merugikan rakyat dan bangsa Indonesia.

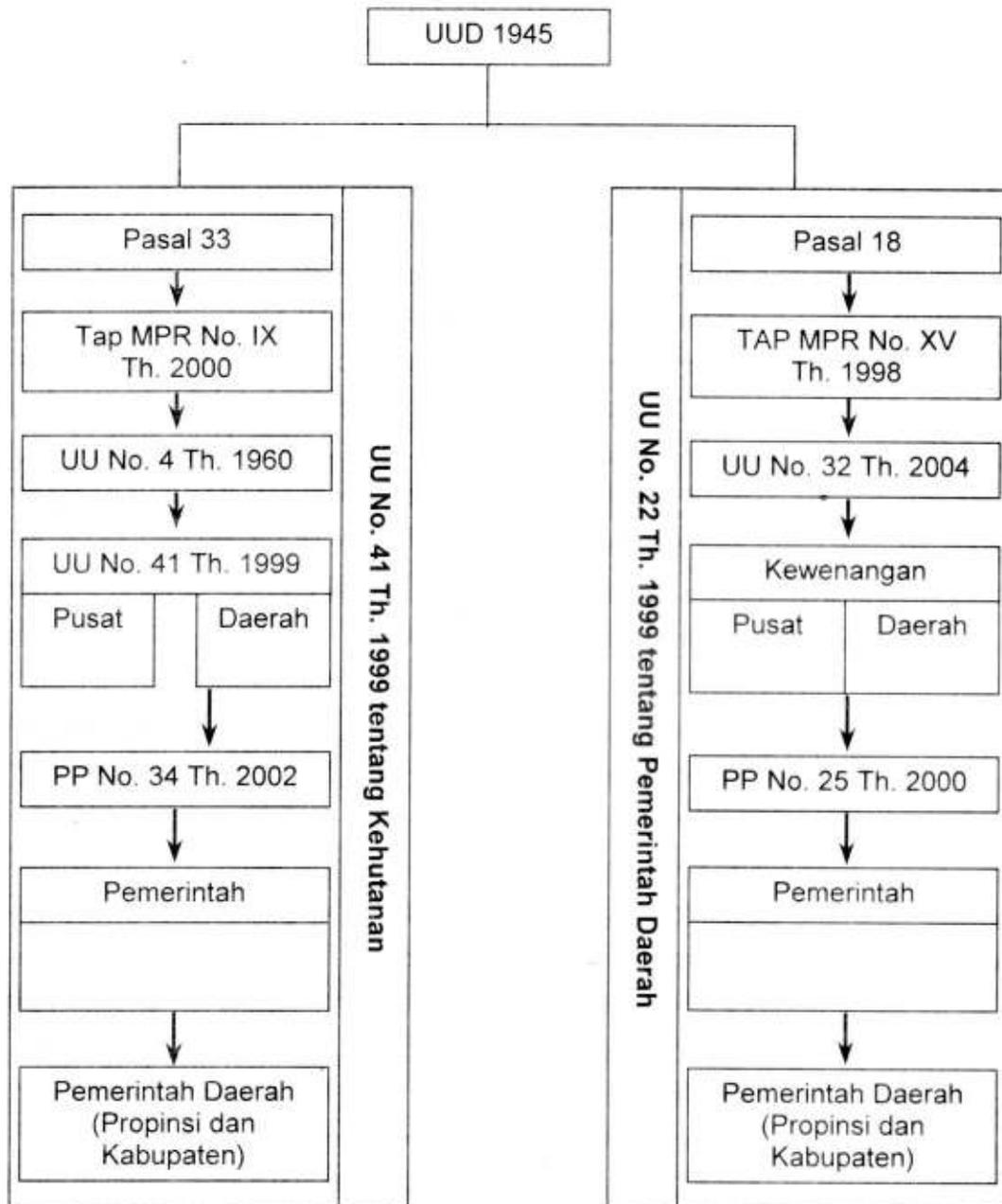
Oleh sebab itu masalah kewenangan masing-masing institusi pemerintah harus jelas dan tegas.

Secara teoritik, prinsip dalam pembagian kewenangan antara pemerintah Pusat dengan Daerah dan antara Pemerintah Daerah yang satu dengan daerah yang lain adalah, bahwa suatu kewenangan yang telah didesentralisasikan tidak dapat diatur atau diurus oleh Pemerintah Pusat. Sebaliknya Pemerintah Daerah tidak dapat mengatur dan mengurus urusan Pemerintah Pusat, kecuali apabila urusan itu diperbantukan (*medebowind*) kepada Pemerintah Daerah. Demikian pula suatu urusan yang telah menjadi urusan suatu daerah tidak dapat menjadi urusan daerah lain, kecuali terdapat perjanjian kerjasama untuk melakukan suatu urusan tertentu.

Dalam pengaturan, prinsip yang harus diperhatikan adalah, suatu peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah (*lex superior derogat lex inferior*), peraturan yang khusus mengalahkan peraturan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*), peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat mengalahkan peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, peraturan yang terbaru mengalahkan peraturan terdahulu (*lex posterior derogat lex prior*).

Akhirnya, setiap peraturan yang hendak dikeluarkan pemerintah harus disesuaikan dengan peraturan-peraturan yang lain yang telah ada (sinkronisasi vertikal maupun horizontal).

### Alur Yuridis Dasar Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah di Bidang Kehutanan



Sumber : Diolah oleh penulis.

Berkenaan dengan bidang kehutanan, kewenangan antara Pemerintah Pusat dan daerah dapat dirujuk kepada aturan dasarnya yakni Undang-Undang dasar 1945 khususnya pada Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 18. Pasal 33 ayat (2) menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sedangkan Pasal 18 ayat (2) menyebutkan Pemerintah daerah Propinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (5) mempertegas bahwa Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Keterkaitan antara ketentuan pasal tersebut dapat digambarkan dalam skema diatas (*Alur Yuridis Dasar Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Bidang Kehutanan*).

## **PEMBAHASAN**

Sesuai dengan metode penelitian yang dipergunakan, kerangka analisis yang dipergunakan sebagai rujukan adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan masalah kehutanan. Analisis dilakukan dengan melihat substansi kewenangan yang diatur dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah. Untuk

menunjukkan apakah peraturan perundangan tersebut telah sinkron satu sama lain, maka dilakukan kajian atau pembahasan substansi kewenangan masing-masing perundangan baik secara vertikal maupun secara horisontal.

Dalam tulisan ini, sinkronisasi peraturan perundang-undangan dibatasi pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan berikut Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002; dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berikut Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000.

Sinkronisasi peraturan-peraturan perundang-undangan dilakukan dengan sistematika sebagai berikut :

1. UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 41 Tahun 1999
2. UU No. 41 Tahun 1999 dengan PP No. 34 Tahun 2002
3. UU No. 32 Tahun 2004 dengan PP No. 25 Tahun 2000
4. PP No. 25 Tahun 2000 Dengan PP No. 34 Tahun 2002

**Analisis Konflik Kewenangan**

41 Th. 1999 dengan UU No. 32 Th. 2004

a. Analisis Konflik Kewenangan Antara UU No.

UU No. 41 Th. 1999	UU No. 32 Th. 2004
<ul style="list-style-type: none"> <li>• UU 41 bersifat sentralistik, karena berdasarkan pasal 4 (1) eksistensi hutan didasarkan pada filosofi Pasal 33 UUD 1945, bahwa bumi air dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Kemudian oleh Pasal 4 (1) dinyatakan semua hutan di dalam wilayah RI termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.</li> <li>• Berdasarkan filosofi tersebut negara diberi wewenang penuh terhadap hutan seperti disebutkan dalam Pasal 4 (2). Namun sebagai kewenangannya dapat, menyerahkan sebagai urusan daerah otonom. (Pasal 66 (1)).</li> <li>• Terkandung maksud untuk menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat kepada daerah, namun dengan prinsip penyerahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah. Dengan kata lain sistem pemberian otonomi adalah atas inisiatif Pemerintah Pusat.</li> <li>• Tidak memperinci kewenangan Pemerintah Daerah melainkan hanya mengatribusikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat. Atribusi kewenangan kepada daerah hanyalah dalam urusan pengawasan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UU 32 dalam mengatur urusan dalam bidang kehutanan juga bersifat sentralistik, karena urusan kehutanan masuk dalam lingkup kewenangan Pemerintah Pusat yang dalam lingkup kewenangan lain dengan rumusan pemberdayaan SDA Pasal 7 (2).</li> <li>• Berdasarkan rumusan tersebut, maka pada dasarnya kewenangan atas hutan berada pada Pemerintah Pusat. Namun terkandung maksud untuk menyerahkan (otonomi) sebagian urusan dalam bidang kehutanan (SDA) kepada daerah melalui tugas pembantuan. Khusus yang lintas Kabupaten diotonomikan kepada urusan Pemerintah Propinsi.</li> <li>• Prinsip penyerahan kewenangan adalah otonomi kepada propinsi dalam hal-hal yang bersifat lintas Kabupaten. Sedangkan untuk daerah Kabupaten menerima tugas pembantuan.</li> <li>• Tidak memperinci kewenangan dalam bidang kehutanan baik kepada Pemerintah Pusat maupun Kabupaten dan Propinsi</li> </ul>
<p><b>Keterangan :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak terjadi konflik kewenangan karena kedua UU tersebut memiliki asas yang sama dalam memandang urusan kehutanan yang sama-sama menjadi urusan pusat. Selain itu UU 32 th. 2004 tidak memperinci tugas-tugas / kewenangan Pemerintah Daerah sehingga tidak terlihat adanya konflik.</li> <li>• Sepintas terlihat adanya sinkronisasi pengaturan dalam kehutanan.</li> </ul>	

Sumber : Diolah oleh penulis.

b. Analisis Konflik Kewenangan Antara UU No. 41 Th. 1999 Dengan PP No. 34 Th. 2002.

Sebagai salah satu aturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 adalah PP 34 Tahun 2002. Menurut asas hukum perundang-undangan, Peraturan Pemerintah sebagai aturan yang derajatnya lebih rendah dari UU tidak boleh bertentangan dengan ketentuan UU yang menjadi dasar dikeluarkannya Peraturan Pemerintah, kecuali apabila Undang-undang memberikan kemungkinan dilakukan pengecualian. Berdasarkan hal tersebut dalam penelitian ini dilakukan pengkajian terhadap ketentuan-ketentuan PP Nomor 34 Tahun 2002 dengan sasaran apakah ada ketentuan-ketentuan yang termuat di dalamnya tidak sesuai dengan UU Nomor 41 Tahun 1999, Hasil kajian dapat dikemukakan sebagai berikut :

- Pasal 4 PP Nomor 34 Tahun 2002 tidak sesuai dengan peraturan dasarnya yang menjadi dasar dikeluarkannya Pasal 4 tersebut, yakni Pasal 8 UU Nomor 41 Tahun 1999. Pasal 4 PP 34 memberi wewenang terlalu luas kepada Pemerintah Pusat, yakni meliputi tata hutan (kegiatan rancang bangun untuk pengelolaan hutan) mencakup pengelompokan sumber daya hutan RPH, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan. Padahal Pasal 4 UU 41 hanya memberi wewenang kepada pemerintah

untuk” menetapkan kawasan hutan tertentu dengan tujuan khusus”. Jadi isi Pasal 4 terlalu luas dibandingkan dengan Pasal 8, sehingga Pasal 4 tidak sinkron dan melampaui kewenangan yang diberikan oleh peraturan dasar.

- Pasal 8 PP Nomor 34 Tahun 2002 merupakan pelaksanaan Pasal 21, 22 UU No. 41 Th. 1999. Namun isi Pasal 8 tidak sesuai dengan apa yang dimaksudkan dengan peraturan dasarnya. Menurut Pasal 21, 22 UU No. 41 Th. 1999 yang dimaksud tata hutan meliputi pembagian kawasan hutan dalam blok-blok. Kemudian blok-blok dibagi atas petak--petak berdasarkan intensitas dan efisiensi pengelolaan. sedangkan Pasal 8 PP No. 34 Th. 2002 menyebutkan pembagian atas zona-zona.
- Pasal 13 bertentangan dengan peraturan dasarnya yaitu Pasal 22 (4), meletakkan ukuran pembagian blok kedalam petak-petak atas dasar “Interesitas dan efisiensi pengelolaan” sedangkan pasal 13 menyebutkan ukuran-ukuran lain yakni “luas kawasan, potensi hasil hutan, dan kesesuaian ekosistem”.
- Pasal 52 sampai dengan 66 PP 34 tahun 1999 tidak memiliki dasar hukum: pengaturan tentang industri primer hasil hutan tidak terdapat di dalam UU 41 Tahun 1999,

padahal dalam konsideran PP 34 Tahun 1999 dikatakan bahwa adanya PP 34 untuk melaksanakan Bab. V, Bab VII dan Bab. XII, sementara di dalam ketetapan Bab tersebut sama sekali tidak mengatur tentang industri primer. Dengan demikian pembentukan kewenangan Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 52 sampai dengan Pasal 66 PP 34 tahun 1999 tidak sah (tidak memiliki dasar hukum). Sehingga potensial menimbulkan konflik kewenangan baik antara pemerintah dengan Pemerintah Daerah maupun antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah.

c. Analisis Konflik Kewenangan Antara UU No. 32 Th. 2004 Dengan PP No. 25 Th. 2000

- UU No. 32 Tahun 2004 hanya menetapkan prinsip-prinsip dasar pemberian otonomi (dalam bidang SDA / Kehutanan), di lain pihak pengaturan lebih lanjut pada PP, maka pada dasarnya apa yang tertuang dalam PP 25 sebagai implementasi UU No. 32 Th. 2004, maka tidak terjadi pertentangan. Kecuali itu UU No. 32 Th. 2004. Selain meletakkan kewenangannya pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (melalui otonomi dan pembantuan) maka pada dasarnya apa yang diatur dalam PP

No. 25 harus dianggap sebagai implementasi UU No. 32 Th. 2004.

- Sejauh ketentuan yang mengatur kewenangan lintas Kabupaten yang menjadi kewenangan Pemerintah Propinsi maka Au didasarkan pada Pasal 9, sedangkan tugas selebihnya adalah tugas pembantuan sesuai Pasal 13 (1).
- Sesuai ketentuan Pasal 7 (2) UU No. 32 Th. 2004 yang meletakkan kewenangan dalam bidang SDA termasuk kehutanan, maka tidak perlu disebutkan kewenangan Pemerintah Pusat.
- PP No. 25 sebetulnya tidak perlu mengatur kewenangan bidang kehutanan karena telah ada peraturan khusus tentang itu, yaitu UU No. 41 Th. 1999 dan PP No. 34 yang terpenting UU No. 41 dan PP No. 34 didasarkan pada prinsip yang sama dengan UU No. 32 Th. 2004. Kalaupun ada pengaturan dalam peraturan lain maka itu hanya sebagai pelengkap karena asas hukum mengatakan aturan khusus mengalahkan yang umum (*Let spesialis de rogat let generalis*) (UU No. 41 dan PP No. 34 pasti mengalahkan UU No. 32 dan PP No. 25). Aturan umum akan diikuti sepanjang aturan-aturannya tidak bertentangan dengan aturan khusus, dan atau tidak ada persamaannya di dalam UU yang khusus.

d. Analisis Konflik Kewenangan Antara PP No. 25 Th. 2000 Dengan PP No. 34 Th. 2000  
Setelah dipelajari dan dibandingkan antara isi PP 25 Tahun 2000 dengan PP Nomor 34 Tahun 2002 ditemukan hal-hal sebagai berikut:

- Tidak ada kesesuaian istilah-istilah yang digunakan antara PP No. 25 dengan PP No. 34.
- Was kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak terdapat kesamaan, apa yang diatur di dalam PP No. 25 dengan PP No. 34 tentang suatu urusan memiliki ruang lingkup yang berbeda, baik jumlah urusan maupun isi dari urusan. Apa yang diatur dalam PP No. 25 belum tentu terdapat di dalam PP No. 34 demikian pula apa yang diatur dalam PP No. 34 belum tentu ada dalam PP No. 25. Apabila urusan tersebut diatur dalam kedua PP tersebut belum tentu sama isinya, jadi antara PP No. 25 dengan PP No. 34 tidak dijamin dalam satu bahasa dan tidak satu kehendak.

Hal tersebut potensial menimbulkan konflik kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Contoh :

1. PP No. 25 Th. 2000 hanya mengatur kewenangan Pemerintah Pusat dan Propinsi, sedangkan PP No. 34 Th. 2002 mengatur juga kewenangan Pemerintah Kabupaten.

2. Kewenangan Pemerintah Propinsi dalam pemberian izin pemanfaatan hasil hutan hanya terbatas pada hutan kayu, sedangkan PP No. 34 Th. 2002 pemberian izin meliputi hutan kayu dan bukan kayu.
3. Pengawasan perbenihan, pupuk, pestisida, alat dan mesin di bidang kehutanan hanya merupakan kewenangan yang disebutkan PP No. 25 Th. 2000, sedangkan PP No. 34 th 2002 tidak ada. Sebaliknya kewenangan Propinsi untuk membatalkan izin pemanfaatan hasil hutan sebagai tindak lanjut pengendalian oleh Pemerintah Daerah.

#### **PENUTUP**

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana dipaparkan di atas dapat ditarik beberapa rangkuman sebagai berikut :

1. Kewenangan dalam bidang pengelolaan sumber daya hutan pada dasarnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, karena menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, urusan kehutanan termasuk urusan lain-lain yang dikecualikan sebagai urusan Daerah. Demikian pula Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 mengatribusikan wewenang yang sangat luas kepada Pemerintah Pusat. Namun demikian, berdasarkan beberapa perundang-undangan lainnya, diantaranya UU Nomor 41 Tahun 1999

tentang Kehutanan dan PP Nomor 34 dan 25 Tahun 1999 mendelegasikan sebahagian kewenangan Pemerintah Pusat sebagai urusan Pemerintah Daerah walaupun kewenangan tersebut masih sangat terbatas.

2. Dalam kenyataannya, pengimplementasian berbagai kewenangan oleh Pemerintah Daerah ke dalam Peraturan Daerah masih beraneka ragam. Hampir tidak ada keseragaman mated perundang-undangan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Dengan kata lain tidak ada kesamaan sikap di dalam membuat kebijakan, hal ini sangat tergantung pada kebutuhan dan keadaan di masing-masing daerah. Secara substansi berbagai kebijakan ada yang sangat spesifik ada pula yang memiliki ruang lingkup yang sangat luas.
3. Beberapa daerah merasa, bahwa kewenangan di dalam mengatur pengelolaan sumber daya hutan dirasakan sangat terbatas dan masih tidak jelas. Di lain pihak Pemerintah Pusat masih enggan hendak menyerahkan urusan kehutanan sebagai urusan daerah.
4. Dalam beberapa kasus tertentu, ketidakjelasan kewenangan telah mengakibatkan terjadi penafsiran yang beragam terhadap beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku antar instansi vertikal maupun antara instansi vertikal dengan dinas yang ada di daerah.

Berdasarkan hal tersebut dapat diajukan rekomendasi operasional sebagai berikut :

1. Terjadinya bias interpretasi mengenai kewenangan antara Propinsi dengan Kabupaten / Kota atau antara Kabupaten / Kota yang satu dengan yang lain dalam pemanfaatan SDH. Seiring dengan lahirnya Undang--Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perlu ditindaklanjuti dengan kesepakatan (MoU) dikalangan "stakeholder" sebagai perwujudan dari rasa tanggungjawab bersama dalam pengelolaan SDH. Kesepakatan ini diharapkan dapat melahirkan *role--sharing* atau pembagian peran secara proporsional dikalangan "stakeholder".
2. Kendatipun ada peluang "otonomi daerah" dalam pengelolaan SDH, ke depan, diharapkan "otonomi daerah" tidak diartikan sebagai "pembenaran" atau "free pass" bagi aparatur Pemerintah Daerah untuk mengelola SDH secara tidak bertanggungjawab, apalagi secara "populis" menjadikan SDH sebagai target penerimaan PAD, karena hal ini dalam jangka panjang akan mengganggu upaya pelestarian hutan.

#### DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Kuswora, *Perambahan Hutan atau Kambing Hitam?*; Potret Sengketa Kawasan Hutan di Lampung, Pustaka Latin, Bogor, 2000.

Gatot Dwi Hendro Wibowo, *Hukum dan Pendekatan Sistem dalam Pengelolaan*

*Sumberdaya Hutan di Indonesia (makalah)*, Surabaya 2003

—————, *Identifikasi Pemetaan Konflik Sumber Daya Hutan di Nusa Tenggara Barat*, (Laporan Penelitian), Kerjasama Pusat Penelitian dan Pengembangan Pedesaan Universitas Mataram dengan Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi NTB, Mataram, 2002.

Hariadi Kartadihardjo, *Masalah Kebijakan Pengelolaan Hutan Alam Produksi*, Pustaka Latin, Bogor, 1999.

Indroharto, *Upaya Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991.

Philipus M Hadjon, *Hukum Administrasi di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Jogjakarta 1995.

—————, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Yuridika, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Nomor 6 Tahun IX Nopember-Desember 1994.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (suatu tinjauan singkat)*; Rajawali Press, Jakarta, 1983.

Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 tentang

Pengelolaan Lingkungan Hidup

- Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan dan Pedoman Umum dan Indikator Pemberdayaan Masyarakat Setempat di Dalam atau Sekitar Hutan.