

**IMPLEMENTASI PASAL 66 UNDANG-UNDANG NO 41 TAHUN 1999
TENTANG KEHUTANAN DALAM HAL DESENTRALISASI
PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN KEPADA PEMERINTAH
DAERAH**

(Study Pada Daerah Pemerintahan Kabupaten Malang)

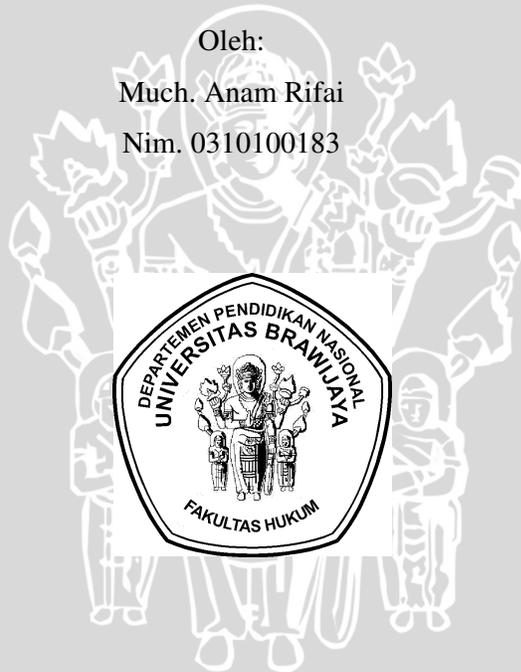
SKRIPSI

Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Oleh:

Much. Anam Rifai

Nim. 0310100183



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM**

2008

LEMBAR PERSETUJUAN

**IMPLEMENTASI PASAL 66 UNDANG-UNDANG NO 41 TAHUN 1999
TENTANG KEHUTANAN DALAM HAL DESENTRALISASI
PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN KEPADA PEMERINTAH
DAERAH
(Study Pada Daerah Pemerintahan Kabupaten Malang)**

Disusun Oleh :

MUCH ANAM RIFAI

NIM. 0310100183

Disetujui pada tanggal : ...Juni 2008

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. MOCH BAKRI, S.H.,M.H.
NIP. 130 779 451

LUTFI EFFENDI, S.H.,M.Hum
NIP. 131 577 617

Mengetahui,
Ketua Bagian Perdata

RACHMI SULISTYARINI, S.H., M.H.
NIP. 131 573 917

LEMBAR PENGESAHAN

**IMPLEMENTASI PASAL 66 UNDANG-UNDANG NO 41 TAHUN 1999
TENTANG KEHUTANAN DALAM HAL DESENTRALISASI
PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN KEPADA PEMERINTAH
DAERAH
(Study Pada Daerah Pemerintahan Kabupaten Malang)**

Disusun Oleh :

MUCH ANAM RIFAI

NIM. 0310100183

Skripsi telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal : ... Juni 2008

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. MOCH BAKRI, S.H.,M.H.
NIP. 130 779 451

LUTFI EFFENDI, S.H.,M.Hum
NIP. 131 577 617

Ketua Bagian Perdata

Ketua Majelis

RACHMI SULISTYARINI, S.H., M.H.
NIP. 131 573 917

Dr. MOCH BAKRI, S.H.,M.H
NIP. 130 779 451

Mengetahui,
Dekan

HERMAN SURYOKUMORO, S.H., M.S.
NIP. 131 472 741

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada ALLAH SWT atas berkat dan rahmatNya yang dilimpahkan kepada kita semua serta shalawat dan salam tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **IMPLEMENTASI PASAL 66 UNDANG-UNDANG NO 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN DALAM HAL DESENTRALISASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN KEPADA PEMERINTAH DAERAH (Study Pada Daerah Pemerintahan Kabupaten Malang)**. Pelaksanaan dan penyusunan skripsi ini adalah merupakan sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Skripsi ini dapat terselesaikan dengan tidak terlepas dari berbagai pihak yang telah membantu serta menyumbangkan waktu, tenaga dan pikiran dari permulaan hingga skripsi ini selesai. Untuk itu peneliti dengan kerendahan hati menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro, SH. MS selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Rachmi Sulistyarani, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Perdata.
3. Bpk Dr. Moch Bakri , SH, MH, selaku Dosen Pembimbing Utama yang selalu senantiasa membimbing untuk mengerjakan skripsi ini dengan baik.
4. Bpk Lutfi Effendi, SH. M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Pendamping yang telah membantu dan membimbing penulis dengan baik
5. Hikmah Bafaqi atau biasa dipanggil Mbak Ema Oleh Sahabat-sahabat selaku anggota DPRD Kabupaten Malang tahun 2004-2009 yang berkenan membantu proses pembuatan skripsi ini dengan menjadi responden .
6. Bpk Bambang Windharto selaku Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Malang

7. Keluargaku tercinta, Alm Bapak Sapuan (doaku selalu mengalir bagai sungai Nil yang senantiasa setia mengalir ditanah mesir), Ibu Kasminah dan Ibu Fadhillah, dan adikku Rafikatul Ulfawati yang selalu memberikan doa dan ikhtiar yang terbaik bagi penulis, serta keluarga besar di Lamongan,
8. Para Sahabat-Sahabat penghuni Kertoasri No 25 & Sahabat Rayon Humaniora, khususnya Sahabat Didik yang komputernya penulis pinjam untuk menyelesaikan skripsi ini
9. Para guruku dan seniorku (Mas Aan, Mas Sigit, Mas Suluh, Mas Ryan, Rudi Prasetyo, Mas tajib, Mas Hesti, dll) yang setiap langkahnya penulis jadikan pelajaran
10. Sahabat-sahabatku Di Bawah Kibaran Bendera Bintang Sembilan (Ahmad Rohani, Vicky “Wak Kaji” Firmansya, Yogi, Udin, Amir, Ernin, Kuni, Vina dll) yang senantiasa bergerak dan berjuang bersama.
11. Rekan-rekan di Averroes yang telah dan akan selalu memberikan pembelajaran bagi proses kedewasaan berpikir dan bernalar bagi penulis.
12. Teman-teman FH-UB angkatan 2003

Penulis menyadari bahwa dalam skripsi ini masih terdapat kekurangan. Semoga skripsi ini bermanfaat baik untuk kalangan akademisi maupun praktisi hukum dalam menambah wacana.

Malang, Juni 2008

Penulis

ABSTRAKSI

Much Anam Rifai, Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juni 2008, IMPLEMENTASI PASAL 66 UNDANG-UNDANG NO 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN DALAM HAL DESENTRALISASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN KEPADA PEMERINTAH DAERAH (Study Pada Daerah Pemerintahan Kabupaten Malang) , Pembimbing Utama: Dr Moch Bakri, SH. MH, pembimbing pendamping: Lutfi Effendi, SH. M.Hum

Indonesia telah mengalami perubahan regulasi pemerintahan dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Perubahan tersebut ditandai dengan lahirnya UU No 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Perubahan tersebut berimplikasi terhadap berubahnya pengelolaan sumber daya hutan yang pada masa era orde baru bercorak sentralistik menuju era desentralisasi pada era orde reformasi. Menurut Pasal 66 UU No 41 tahun 1999 Tentang Kehutanan sebagian urusan kehutanan diserahkan kepada pemerintah daerah. Proses implemmentasi desentralisasi tersebut telah berjalan sampai sekarang.

Tujuan dari penelitian ini adalah (1)Menganalisis Implementasi desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan di Daerah Pemerintahan Kabupaten Malang. (2). Mengetahui dan Menganalisis hubungan Perhutani dengan Pemerintah Kabupaten Malang dalam pengelolaan sumber daya hutan pada era Otonomi daerah. (3). Menganalisis hambatan-hambatan dan memberikan solusi kepada Pemerintahan Kabupaten Malang dalam melaksanakan desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum empirik dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis Sebuah pendekatan yang dipakai untuk mengkaji implementasi desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan sebagaimana diatur dalam Pasal 66 Undang-Undang No 41 Tentang Kehutanan

Kesimpulanya adalah (1). Implementasi Desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan di Kabupaten Malang dapat diketahui dari melihat beberapa unsur dalam proses implemmentasi desentralisasi yang meliputi; pembagian urusan pemerintahan bidang kehutanan, kebijakan pengelolaan sumber daya hutan di Kabupaten Malang yang terdiri dari (a) kelembagaan, (b) Regulasi Kehutanan dan Pelayanan Publik Perizinan Kehutanan di Kabupaten Malang, (c) Program-program pemerintah, (d) partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan pengelolaan hutan di Kabupaten Malang. (2). Hubungan PERUM Perhutani dengan Pemerintah Kabupaten Malang diatur melalui perjanjian/MoU yang tertuang dalam nomor kontrak 180/248/PKS/421.012/2004. Hubungan tersebut berpola kemitraan dalam pengelolaan sumber daya hutan di Kabupaten Malang yang bersifat koordinatif dan pengawasan. (3).Ada dua hal yang menjadi hambatan Pemerintah Kabupaten Malang dalam melaksanakan desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan yaitu, adanya Perhutani sebagai pengelola hutan Negara dan Inkonsistensi pemerintah pusat dan desentralisasi yang setengah-setengah. Solusi Pemerintah Kabupaten Malang dalam mengatasi hambatan tersebut dengan membuat MoU dengan PERUM Perhutani untuk turut serta dapat mengelola hutan di wilayah PERUM Perhutani dan mengatasi terbunuhnya komunikasi dan koordinasi.

Saran yang perlu dikemukakan adalah (1). Perlu penyerahan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan. Hingga penulisan skripsi ini, penulis melihat desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan di indonesia masih sebatas desentralisasi teknis. Meninjau istilah I Nyoman Nurjaya, desentralisasi pengelolaan hutan di Indonesia masih sebatas desentralisasi administratif. (2). Harus membuat peraturan tentang mekanisme kerja antara pemerintah daerah dengan PERUM Perhutani di era otonomi daerah khusus di Pulau Jawa. (3). Perlu penyelarasan seluruh aturan tentang kehutanan di era otonomi daerah ini. Hal tersebut harus dilakukan supaya tidak ada interpretasi yang berbeda oleh Pemerintah Daerah

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAKSI.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL.....	viii
BAB I	PENDAHULUAN
1.1	Latar Belakang 1
1.2	Rumusan Masalah..... 7
1.3	Tujuan Penelitian..... 8
1.4	Manfaat Penelitian..... 8
1.4.1	Manfaat Teoritis..... 8
1.4.2	Manfaat Praktis..... 8
BAB II	KAJIAN PUSTAKA
2.1	Otonomi Daerah dan Asas Desentralisasi..... 10
2.1.1	Definisi Otonomi Daerah dan Desentralisasi..... 10
2.1.2	Desentralisasi Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah..... 13
2.2	Pengelolaan Sumber Daya Hutan dan Otonomi Daerah..... 17
2.2.1	Pengelolaan Sumber Daya Alam/Hutan Pasca Otonomi Daerah..... 17
2.2.2	Pengalaman Desentralisasi Sumber Daya Hutan di Beberapa Negara..... 22
2.2.3	desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia..... 62
2.3	Aspek Pengelolaan Sumber Daya Hutan
2.3.1	Tinjauan Yuridis Aspek Pengelolaan Hutan..... 66
2.3.1.1	Hubungan Negara Dengan Hutan..... 66
2.3.1.2	Perhutani Sebagai Pengelola Hutan Negara. 68
2.3.2	Berbagai Macam Hutan Di Indonesia..... 73
2.4	Paradigma Pengelolaan Sumber Daya Alam..... 75
2.4.1	Paradigma Pengelolaan Sumber Daya Alam..... 75
2.4.2	Paradigma Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasis Masyarakat..... 77
BAB III	METODE PENELITIAN
3.1	Jenis Penelitian dan Pendekatanya..... 81
3.2	Jenis dan Sumber Data..... 81
3.3	Teknik Penentuan Sampel..... 82
3.4	Tahapan dan Jadwal Penelitian..... 83
3.5	Alat Memperoleh Data..... 84
3.6	Analisis Data..... 84
3.7	Definisi Operasional..... 84

3.8	Sistematika Penulisan.....	86
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN		
4.1	Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	88
4.1.1	Gambaran Umum Pemerintahan Kabupaten Malang.....	88
4.1.2	Keadaan Dan Potensi Sumber Daya Hutan Di Kabupaten Malang.....	90
4.2	Implementasi Desentralisasi Pengelola Hutan di Indonesia... ..	94
4.2.1	Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kehutanan.....	96
4.2.2	Kebijakan Pengelolaan Hutan Di Kabupaten Malang.....	114
4.3	Hubungan Perhutani Dengan Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Pengelolaan Hutan.....	130
4.3.1	Wilayah Hutan Yang Dikelola Oleh Perhutani di Kabupaten Malang.....	130
4.3.2	Hubungan Perhutani Dengan Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Pengelolaan Hutan.....	131
4.4	Hambatan-Hambatan Serta Solusi Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Melaksanakan Desentralisasi Kehutanan.....	135
4.4.1	Hambatan-Hambatan Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Melaksanakan Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Hutan.....	135
4.4.2	Solusi Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Mengatasi Hambatan-Hambatan Pelaksanaan Desentralisasi Sumber Daya Hutan.....	139
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN		
5.1	Kesimpulan.....	141
5.2	Saran.....	142
DAFTAR PUSTAKA		

DAFTAR TABEL

Tabel 1.....	16
Tabel 2.....	82
Tabel 3.....	92
Tabel 4.....	96
Tabel 5.....	124
Tabel 6.....	126



BAB I

PENDAHULUAN

1..1 Latar Belakang

Sejak Orde Baru berkuasa, kebijakan agraria Nasional telah mengabdikan pada kepentingan paradigma pertumbuhan¹. Karena itu, kebijakan itu menyimpang dari semangat, jiwa, dan tujuan pokok UUPA 1960. Ini dapat dilihat dengan dilahirkannya sejumlah produk perundang-undangan Orde Baru, seperti Undang-Undang Penanaman Modal Asing, Undang-Undang Pokok Kehutanan, Undang-Undang Pertambangan. Banyak studi membuktikan, segenap kebijakan ini tidak hanya bertentangan dan mengebiri Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat 3 dan Undang-Undang Pokok Agraria 1960,² tetapi juga terbukti telah memperburuk posisi sosial-ekonomi rakyat terutama rakyat lokal yang berada di daerah dekat sumber daya alam serta tinggi tingkat kerusakan hutan³. Makin membengkaknya jumlah rumah tangga buruh tani dan petani gurem dari tahun ke

¹ Pada era orde baru ketentuan Undang-Undang/hukum kebanyakan tidak memihak kepada kepentingan masyarakat kecil dan lebih banyak di dominasi pusat seperti dalam UU No 1 Tahun 1967 penanaman Modal Asing, UU No 6 Tahun 1968 tentang penanaman modal dalam negeri, UU no 11 tahun 1967 tentang UU pokok pertambangan, UU No 5 tahun 1967 tentang kehutanan. Periksa di Skripsi Al-Araf. Nim 9801010008 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Periksa juga pendapat Noer Fauzi. Rejim orde baru dengan konsep 'pembangunan'-nya telah menimbulkan masalah yang sangat genting bagi komunitas, yakni menurunnya kemampuan lokal untuk menjaga keselamatan rakyat, kesinambungan layanan alam dan produktivitas rakyat. Fauzi, Noer. 2001. *Otonomi Daerah Sumber Daya Alam – Lingkungan*. LAPPERA Pustaka Utama, Yogyakarta.

² Lihat Mas Achmad Santosa.1999. Prosiding lokakarya reformasi hukum di bidang pengelolaan sumber daya alam oleh ICEL, Bandung. Menurut Mas Achmad Tujuan kemakmuran rakyat dalam UUD 1945 pasal 33 ayat 3 yang harus dijabarkan operasionalnya dalam bentuk Undang-Undang tidak pernah dilakukan selama orde baru berkuasa.

³ Data walhi menunjukkan laju kerusakan hutan mencapai 1,8 juta hektar pertahun. Data itu juga diperkuat Nyoman Nurjaya dalam Makalah seminar pemanasan global yang diselenggarakan oleh kementerian lingkungan hidup dan LSM Tunas Bangsa Di Malang tahun 2007

tahun, konflik antara masyarakat lokal dengan pemerintah maupun investor serta meningkatnya laju urbanisasi dan pekerja sektor informal dengan pendapatan per kapita rendah di perkotaan selama ini, adalah fakta-fakta empirik dampak ketidakadilan kebijakan agraria Orde Baru. Belum lagi bila masalah ini disandingkan dengan kenyataan terjadinya berbagai kasus sengketa tanah dan konflik sosial menyusul pelaksanaan kebijakan itu dan hingga kini belum terselesaikan.⁴

Konsorsium Pembaruan Agraria merekam 1.753 kasus konflik agraria struktural, yaitu kasus-kasus konflik yang melibatkan penduduk berhadapan dengan kekuatan modal dan/atau instrumen negara. Dengan menggunakan pengelompokan masyarakat dalam tiga sektor, seperti dikemukakan Alexis Tocqueville (1805-1859), konflik agraria struktural dapat dinyatakan sebagai konflik kelompok masyarakat sipil "melawan" dua kekuatan lain di masyarakat, yakni: sektor bisnis dan/atau negara.⁵

Sejak 1970 hingga 2001, seluruh kasus yang direkam KPA tersebar di 2.834 desa/kelurahan dan 1.355 kecamatan di 286 daerah (Kabupaten/Kota). Luas tanah yang disengketakan tidak kurang dari 10.892.203 hektar dan mengorbankan setidaknya 1.189.482 KK. Kasus sengketa dan/atau konflik disebabkan kebijakan publik.⁶ Konflik yang paling tinggi intensitasnya terjadi di sektor perkebunan besar (344 kasus), disusul pembangunan sarana umum dan fasilitas perkotaan (243 kasus), perumahan dan kota baru (232 kasus), kawasan kehutanan produksi

⁴ Lihat di situs www.rumahkiri.net diakses pada jam 24.30, hari selasa 27 november 2007

⁵ Lihat di situs <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0409/24/opini/1285036.htm>, diakses pada jam 24.30, hari selasa 27 november 2007

⁶ Ibid. www.rumahkiri.net

(141 kasus), kawasan industri dan pabrik (115 kasus), bendungan dan sarana pengairan (77 kasus), sarana wisata (73 kasus), pertambangan besar (59 kasus) dan sarana militer (47 kasus).⁷

Konflik agraria, dalam hal ini konflik pertanahan telah menjadi issue strategis yang terbentuk secara sistematis, akibat kekuasaan negara (state) yang sangat dominan dengan melakukan hegemoni, eksploitasi dan politik agraria yang tidak berpihak kepada rakyat. Prinsip keadilan agraria yang menjadi sumber perjuangan rakyat petani, selalu saja dihadapkan dengan refresif negara yang menempatkan tanah serta sumber daya alam lainnya sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan.

Sumber konflik agraria ini justru banyak yang timbul dari adanya Undang-Undang yang berkaitan dengan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Undang-undang sektoral yang saling tumpang tindih dinilai sebagai salah satu penyebab timbulnya konflik agraria. Pada gilirannya kebijakan yang diambil oleh pemerintah pun lebih menguntungkan para pemodal, sehingga pada masa Orde Baru, begitu banyak "pembebasan" tanah terjadi dengan mengorbankan rakyat.⁸

Logika pembangunan ekonomi dan sistem yang terpusat ini, telah membuat negara menjadikan alat kekuatannya seperti hukum dan aparat keamanan untuk memaksakan kepada masyarakat supaya tunduk dan patuh tanpa diberikan pilihan sama sekali. Masyarakat harus menerima keputusan sepihak para penguasa atau sebagian penguasa yang atas nama program pembangunan pabrik-pabrik besar, waduk irigasi dan pembangkit listrik, real estetae, hotel-hotel, wisata,

⁷ Ibid. www.rumahkiri.net

⁸ Lihat di <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/01/25/Hukum/hk02.htm>. diakses pada jam 24.30, hari selasa 27 November 2007

perkebunan, dll apabila tanahnya ingin diambil oleh penguasa tersebut tanpa ada ganti rugi yang jelas.⁹

Paradigma pembangunan orde baru tersebut berimplikasi pada strategi pengelolaan sumber daya agraria yang sentralistik.¹⁰ Sebagai contoh strategi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan yang dilakukan selama ini mengabaikan sistem nilai, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat lokal. Padahal menurut beberapa ahli, sistem pengelolaan sumber daya alam berbasis pada sistem pengetahuan, metode kearifan masyarakat lokal telah terbukti mampu mensejahterakan sekaligus menjamin keberlanjutan sumber daya pesisir. Paradigma pengelolaan berbasis pada negara (*state property regime*) dalam operasionalnya dilapang sering menimbulkan berbagai permasalahan, yaitu timbulnya gejala pembangunan yang tidak berkelanjutan, misalnya semakin meningkatnya konflik, kerusakan sumberdaya dan tingkat kemiskinan masyarakat yang belum berubah.¹¹

Kecenderungan ini juga terjadi dalam sektor kehutanan. Permasalahan-permasalahan nasional maupun lokal seperti pembalakan liar, tidak terkendalinya laju deforestasi¹², pemiskinan masyarakat lokal di sekitar hutan dan konflik antar

⁹ Ibid. www.suarapembaharuan.hlm 2

¹⁰ Periksa Kertas posisi kajian hukum dan kebijakan community forestry dalam konteks otonomi daerah oleh tim FH unibraw yang terdiri dari: Dr. I Nyoman Nurjaya SH.MS, Imam Kuswahyono, SH.MH, Ibnu Tricahyo, SH.MH, Latief Fariqun, SH.MH, Moh Ridwan, SH.MH, M Fadli, SH.MH. Hlm 10. sebagai contoh pengelolaan sumber daya hutan pada masa itu sangat bercorak sentralistik.

¹¹ Lihat Rahmad Syafaat. 2006. *Advokasi dan pilihan penyelesaian sengketa*. Bayumedia, Malang.

¹² Menurut Menteri Kehutanan, kerusakannya mencapai 59, 2 juta hektar. Laju kerusakannya 1,8-2,4 juta hektar pertahun. Negara rugi sekitar 83 milyar per hari. Yang dikelola dengan HPH yang rusak mencapai 16,57 juta hektar. Lihat lebih lanjut di M Fadli. Tesis. Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air Menurut Undang-Undang No 7 Tahun 2004. Program Magister Universitas Brawijaya. 2004. hlm 2. Sedangkan Data walhi menunjukkan laju kerusakan

masyarakat dengan Negara dikaitkan dengan lemahnya struktur tata kelola hutan selama ini¹³. Permasalahan ini membuat kebijakan politik nasional mempertimbangkan kembali peran pemerintah pusat dalam pengurusan sumber daya hutan untuk menjauh dari sistem sentralistik dalam pembuatan-pembuatan keputusan dan implementasi pengelolaan hutan.

Oleh Karena itu, seiring dengan pergantian sebuah rezim pemerintahan orde baru ke orde reformasi maka berganti pula kebijakan politiknya termasuk dalam sektor agraria dalam hal ini pengelolaan sumber daya alam/hutan. Era reformasi ditandai adanya perubahan regulasi pemerintahan dalam konteks hubungan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah dengan lahirnya Undang-Undang No 22 tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004, kewenangan pengelolaan sumber daya alam/hutan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.¹⁴ Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004, pengelolaan sumber daya hutan telah didesentralisasikan kepada Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, proses desentralisasi sebenarnya belum terjadi.¹⁵ Menurut Nyoman Nurjaya, Undang-Undang No 41 Tahun 1999 Tentang kehutanan menganut

hutan mencapai 1,8 juta hektar pertahun. Data itu juga diperkuat Nyoman Nurjaya dalam Makalah seminar pemanasan global yang diselenggarakan oleh kementerian lingkungan hidup dan LSM Tunas Bangsa Di Malang tahun 2007

¹³ Carol J Pierce & Doris Capistrano (ed). 2006. *Politik Desentralisasi Hutan, Kekuasaan dan Rakyat; pengalaman di berbagai Negara*. Inti Prima Karya. Jakarta

¹⁴ Lihat M.Bakri. 2007. *Hak menguasai tanah oleh Negara (paradigma baru untuk reformasi agrarian)*. Ctra Media. Yogyakarta

¹⁵ I Nyoman Nurjaya. *Prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam dan antisipasi perubahan iklim dan global warming; implikasinya bagi kebijakan pembangunan hukum nasional*. Makalah seminar pemanasan global yang diselenggarakan oleh kementerian lingkungan hidup dan LSM Tunas Bangsa Di Malang tahun 2007

ideologi penguasaan sumber daya alam/hutan yang berpusat pada negara, sehingga orientasi pengelolaan sumber daya alam/hutan bercorak sentralistik.

Proses Desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan dalam Undang-Undang No 41 Tentang Kehutanan diatur dalam Pasal 66 yang berbunyi sebagai berikut:

- (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 efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah
- (3). Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah

Desentralisasi menawarkan kesempatan yang besar untuk memperbaiki pengelolaan hutan, tetapi juga merupakan tantangan yang besar. Desentralisasi adalah jauh dari bentuk yang final untuk menjawab permasalahan-permasalahan dalam pengelolaan hutan.¹⁶ Keberhasilan dan risiko pelaksanaan desentralisasi pengelolaan hutan bergantung kepada Pemerintah Daerah mampu melaksanakan berbagai tanggung jawab yang telah diberikan.¹⁷ Penyiapan organisasi, sumber daya manusia dan faktor-faktor pendukung lainnya berupa infrastruktur, teknologi, akses informasi, personel dan kapasitas kelembagaan dalam perencanaan, dan

¹⁶ Carol J Pierce & Doris Capistrano (ed). 2006. op.cit. hlm 36

¹⁷ Jason. M. Patlis.. *Pedoman penyusunan peraturan daerah pengelolaan hutan*. Tanpa tahun. CIFOR

lebih penting lagi distribusi keuntungan sumber daya alam yang layak mutlak dilakukan oleh Pemerintah Daerah.¹⁸ Jangan sampai dengan adanya desentralisasi kehutanan membuat kondisi hutan di Indonesia semakin rusak akibat eksploitasi besar-besaran dari Pemerintah daerah guna meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Berdasarkan landasan pemikiran tersebut, perlu dilakukan kajian terhadap implementasi desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan berdasarkan Pasal 66 Undang-Undang No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, karena selama ini pengelolaan hutan khususnya di pulau Jawa menjadi kewenangan Perhutani.¹⁹

.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Implementasi desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan kepada Pemerintahan Kabupaten Malang?
2. Bagaimana hubungan Perhutani dengan Pemerintah Kabupaten Malang dalam pengelolaan sumber daya hutan pada era otonomi daerah?
3. Bagaimana hambatan-hambatan dan solusi Pemerintahan Kabupaten Malang dalam melaksanakan desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan?

¹⁸ Carol J Pierce & Doris Capistrano (ed). 2006.Op.cit. hlm 178

¹⁹ Berdasar pada Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2003 Tentang PERUM Perhutani, disebutkan bahwa Perum Perhutani diperintahkan untuk melakukan usaha di bidang Kehutanan (khususnya P. Jawa) dan diberi tugas-wewenang menyelenggarakan kegiatan pengelolaan Sumber Daya Hutan (SDH) dengan memperhatikan aspek produksi/ekonomi, aspek sosial dan aspek lingkungan.

Sifat usaha dari Perum Perhutani (Perusahaan) adalah menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan dan kelestarian sumberdaya hutan.

.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis implemementasi desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan di Daerah Pemerintahan Kabupaten Malang
2. Mengetahui dan Menganalisis hubungan Perhutani dengan Pemerintah Kabupaten Malang dalam pengelolaan sumber daya hutan pada era otonomi daerah
3. Menganalisis hambatan-hambatan dan memberikan solusi kepada Pemerintahan Kabupaten Malang dalam melaksanakan desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan

1.4 Manfaat Penelitian

.4 .1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan wacana keilmuan, penemuan pelaksanaan sebuah aturan Perundang-Undangan, serta memberikan pengetahuan empirik pelaksanaan hukum

1.4.2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Kabupaten Malang

Hasil penelitian ini dapat dijadikan masukan untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan di Pemerintahan Kabupaten Malang, kemudian dijadikan dasar untuk memperbaiki kebijakan kehutanan daerah

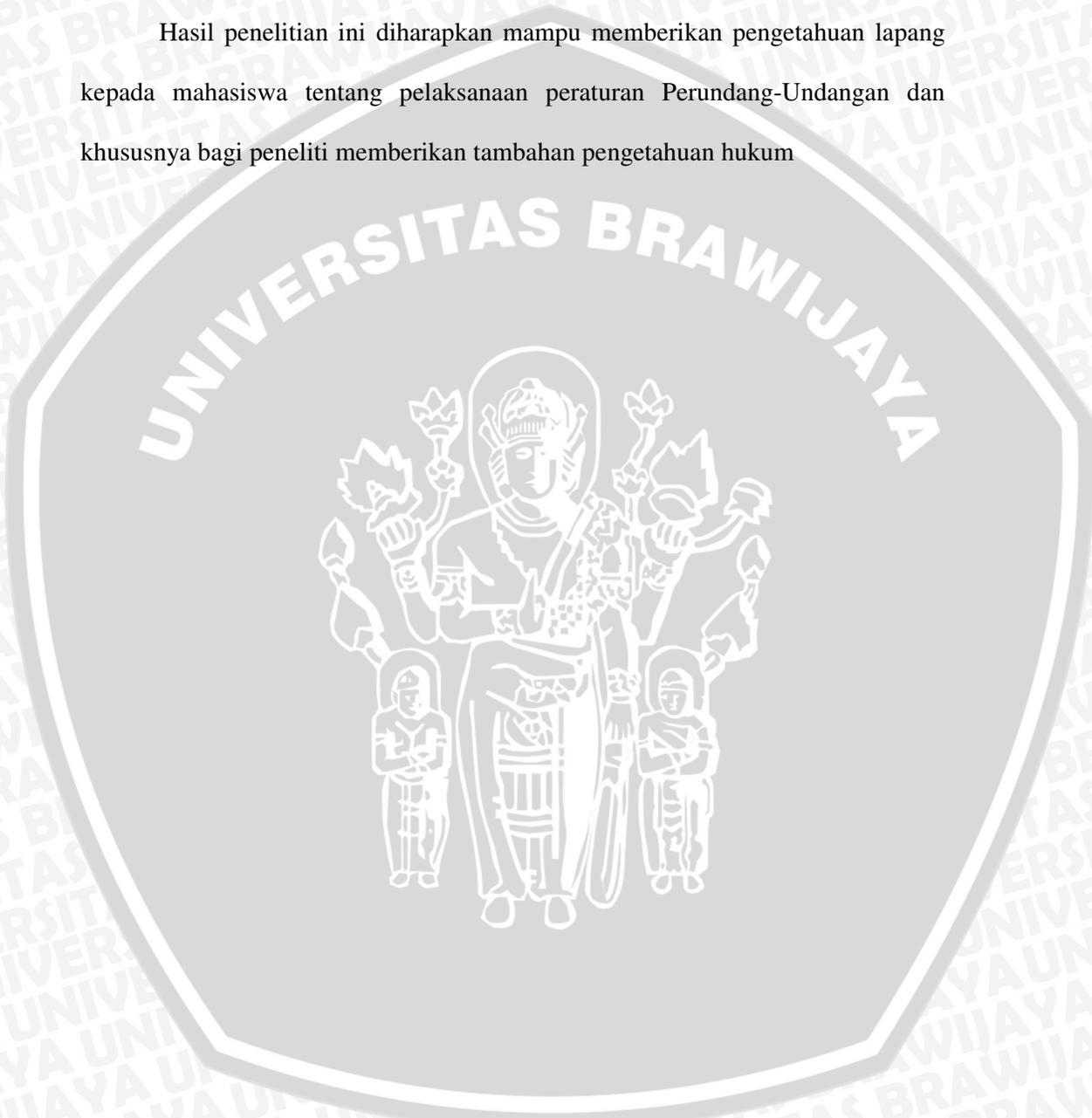
b. Bagi Perguruan Tinggi

Hasil penelitian ini diharapkan mampu membantu materi perkuliahan tentang hukum pengelolaan hutan. Disamping itu, juga dapat dijadikan masukan

untuk melakukan kajian lebih mendalam terhadap desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan kepada Pemerintah Daerah

c. Bagi Mahasiswa dan Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan lapang kepada mahasiswa tentang pelaksanaan peraturan Perundang-Undangan dan khususnya bagi peneliti memberikan tambahan pengetahuan hukum



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Otonomi Daerah Dan Asas Desentralisasi

2.1.1 Definisi Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Otonomi daerah dan desentralisasi bisa diartikan dalam berbagai cara tergantung prespektif dan kepentingan dari masing-masing pengamat. Otonomi daerah dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mas'ud Said mengartikan otonomi daerah sebagai berikut:

Otonomi daerah dipahami sebagai sebuah proses devolusi dalam sektor kebijakan publik dimana terjadi pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Dengan kata lain, dalam konteks Indonesia otonomi daerah didefinisikan sebagai sebuah proses pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat di Jakarta kepada baik pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang²⁰

Sehubungan dengan pelimpahan kewenangan, ada beberapa teori tentang terbentuknya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah. Bagaimanapun juga, sebuah perbuatan pemerintah dinyatakan sah bilamana bertumpuh pada kewenangan yang sah pula. Bila ditinjau dari sumbernya, Lutfi Efendi membagi tiga kategori kewenangan sebagai berikut:

a. Kewenangan atributif

Kewenangan atributif lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar. Istilah lain untuk kewenangan atributif adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dapat dibagi-

²⁰ M. Mas,ud Said. 2005. *Arah baru otonomi daerah di Indonesia*. UMM Press. Malang. Hlm 6

bagikan kepada siapapun. Dalam kewenangan atributif pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan tersebut tertera dalam peraturan dasarnya.

b. Kewenangan mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atas bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas. Kemudian, setiap saat si pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri kewenangan yang dilimpahkan tersebut.

c. Kewenangan delegatif

Kewenangan delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kewenangan mandat, dalam kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih kepada delegataris.²¹

Sedangkan Harold F Alderfer mengungkapkan bahwa terdapat dua prinsip umum dalam membedakan bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan kekuatannya (baca:kewenangan) ke bawah. *Pertama*, dalam bentuk *deconsentrasi* yang semata-mata menyusun unit administrasi atau *field stations*, baik itu tunggal ataupun ada dalam hirarkis, baik itu terpisah maupun itu tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya. Tidak ada kebijakan yang dibuat ditingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan-badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya, sementara pejabat lokal merupakan bawahan sepenuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah. *Kedua*, dalam bentuk desentralisasi unit-unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tugas tertentu. Mereka dapat menjalankan penilaian, inisiatif, dan pemerintahannya sendiri.²²

²¹ Lutfi Effendi. 2004. *Pokok-pokok hukum administrasi*. Bayumedia, Malang. Hlm 77-79

²² Di kutip dari M.R Khairul Muluk. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Bayumedia. Malang. Hlm 7

Malah Rondinelli mengatakan bahwa bentuk desentralisasi bisa bermacam-macam. *Pertama*, pembedaan bisa diciptakan antara desentralisasi fungsional dan desentralisasi areal. Fokus terhadap transfer kewenangan untuk melaksanakan suatu tugas atau kegiatan bagi beberapa organisasi yang beroperasi secara nasional, atau paling tidak tingkat yuridiksi lokal. Penciptaan pejabat lapangan dalam kementerian nasional yang mengurus bidang kesehatan atau kontruksi jalan raya misalnya, atau pembuatan perusahaan-perusahaan publik untuk membangun dan melindungi prasarana adalah bentuk desentralisasi. . Sebaliknya, desentralisasi areal khususnya ditujukan untuk mentransfer tanggung jawab fungsi-fungsi publik ke organisasi-organisasi dalam batas politik atau spatial sub nasional, Propinsi, Distrik, Kota Praja atau daerah geografis.²³

Pembedaan kedua menurut Rondinelli bisa dibuat pada tiga tingkatan, yaitu:

- 1) Dekonsentrasi, bentuk desentralisasi yang paling sempit adalah dekonsentrasi. Disatu sisi dekonsentrasi hanya merupakan pengalihan beban kerja dari kementerian pemerintah pusat ke staff yang ada diluar Ibu Kota Negara, dan staff tersebut tidak bisa diberikan wewenang untuk memutuskan cara pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Namun disisi lain langkah tersebut tidak melibatkan desentralisasi kekuasaan, langkah demikian tidak dapat memberikan kesempatan untuk melakukan pemisahan daerah dalam pembuatan keputusan.
- 2) Pendelegasian, bentuk desentralisasi lainnya adalah pendelegasian pembuatan keputusan dan wewenang manajemen untuk fungsi-fungsi

²³ Dikutip dari Fadilla Putra. 1999. *Devolusi; politik desentralisasi sebagai media rekonsiliasi ketegangan politik Negara-rakyat*. Pustaka Pelajar & PB KOPRI. Yogyakarta

tertentu kepada organisasi yang hanya berada dibawah kontrol tak langsung kementerian Pemerintah Pusat. Biasanya organisasi-organisasi yang mendapat pendelegasian-pendelegasian fungsi publik memiliki wewenang semi independen untuk melaksanakan tanggung jawab, dan bisa saja tidak terletak dalam struktur pemerintahan regular.

- 3) Devolusi, akhirnya bentuk desentralisasi yang paling utuh adalah memperkuat atau menciptakan level unit-unit pemerintahan independen melalui devolusi. Beberapa pakar teori administrasi mengatakan bahwa devolusi adalah suatu konsep dan rancangan yang terpisah dengan desentralisasi, dimana ia (devolusi) mencerminkan pembebasan atau pelepasan fungsi-fungsi oleh pemerintah pusat dan menciptakan unit-unit baru pemerintahan di luar kontrol wewenang pusat.²⁴

Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan republik Indonesia. Sedangkan dekonsentrasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertical di wilayah tertentu.

²⁴ Ibid. Hlm 23

2.1.2 Desentralisasi dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang

Pemerintahan Daerah

Benyamin Hoessein guru besar ilmu pemerintahan Universitas Indonesia berpendapat: desentralisasi merupakan sebuah keniscayaan bagi penyelenggaraan pemerintahan demokratis di Negara sebesar Indonesia. Kebijakan desentralisasi melahirkan Pemerintahan Daerah yang memiliki *political variety* untuk menyalurkan *local voice* dan *local choice*. Desentralisasi dimaksudkan sebagai instrumen yang mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat yang tergolong majemuk dengan kondisi dan potensi yang beragam.²⁵

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi menurut Ryass Rasyid adalah, *pertama*, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia dapat mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. *Kedua*, pemerintah pusat diharapkan mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. *Ketiga*, pemerintah daerah diharapkan mampu mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.²⁶

Implementasi asas desentralisasi dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 diwujudkan dalam pembagian kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah yang ada dalam pasal 10. Pasal tersebut menyatakan:

²⁵ Dikutip dari Khairul Muluk. op.cit. hlm vii

²⁶ Di Kutip dari Syamsudin Haris (editor). 2005. *Desentralisasi dan otonomi daerah; desentralisasi, demokratisasi dan akuntabilitas pemerintahan daerah*. AIPI. Jakarta. hlm 8

- (1). Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintahan pusat
- (2). Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3). Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional;
 - f. agama.

Dengan berlakunya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan selain yang menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat telah menjadi kewenangan daerah. Pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilakan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah pusat tidak lagi mempatronase, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi dalam pandangan Ryass Rasyid adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.²⁷. Maka dari itu, Kewenangan

²⁷ *ibid.* hlm 9

pengelolaan sumber daya hutan dalam era otonomi daerah telah menjadi kewenangan Pemerintah daerah.

Tabel 1

Paradigma Baru Hubungan Pusat Daerah

KATEGORI RELASI	PARADIGMA	
	LAMA	BARU
2.2 tujuan/sasaran	- persatuan kesatuan, stabilitas, pembangunan dalam rangka "integralisme"	- demokrasi dan kesejahteraan dalam rangka keutuhan negara
2.3 tekanan	- sentralisasi kekuasaan - desentralisasi administrasi - desentralisasi politik	- distribusi kekuasaan - desentralisasi politik
2.4 sifat hubungan	- hirarkis dan dominatif	- patnership dan komplementer
2.5 kekuasaan pusat	- tak terbatas dan tak terkontrol	- terbatas dan terkontrol
2.6 kedaulatan	- pada negara (manipulasi kedaulatan rakyat)	- pada rakyat
2.7 orientasi otonomi	- otonomi pemerintahan daerah	- otonomi masyarakat lokal
2.8 skala otonomi	- seragam	- fleksibel/kondisional
2.9 titik berat	- kabupaten/kota	- propinsi
2.10 cakupan kekuasaan dan kewenangan	- "belas kasihan" pusat	- kesepakatan wakil-wakil rakyat pusat dan daerah
2.11 peran masyarakat	- pasif dan mobilized - tidak langsung dan	- aktif dan partisipatif - langsung dan terbuka

2.12	rekrutmen elite	tertutup	
2.13	instrumen kebijakan;	- tunggal	- banyak
12.1	jumlah kebijakan	- sepihak	- bersama-sama/dialog
12.2	proeses pembuatan	- searah - eksploitatif	- dua arah dan beragam - Disistributif;keadilan dan kesejahteraan
12.3	cakupan		
2.14	ekonomi	- tidak proporsional dan tidak adil	- sesuai kontribusi daerah
2.15	sistem bagi hasil	- terbatas - pola seragam	- diperluas (termasuk pajak dan cukai) - sesuai kontribusi lokal
2.16	komponen bagi hasil	- terbatas dan seragam	- diperluas dan kondisional
2.17	dana alokasi		
2.18	sumber PAD		

Sumber: data sekunder (diolah) makalah Ryas Rasyid dalam Samsudin haris (ed)

2.2 Pengelolaan Sumber Daya Hutan Dan Otonomi Daerah

2.2.1 Pengelolaan Sumber Daya Alam/Hutan Pasca Otonomi Daerah

Dalam era Reformasi, Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan telah memberikan kesempatan dan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan dan menyelenggarakan pemerintahanya sendiri (pasal 18 ayat 5 UUD 1945 yang berbunyi : pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat)

Pada dasarnya upaya menuju desentralisasi dari perspektif kehutanan, bukanlah hal baru bagi Indonesia. Peraturan Perundang – Undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam khususnya hutan sebelum di berlakukannya Undang-Undang No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, telah mengenal pengalihan kewenangan pengelolaan hutan kepada daerah. Sejak pertengahan tahun 1950 hingga tahun 1960, kewenangan untuk mengelola sumber daya hutan berada pada pemerintah daerah swantara tingkat I. Hal ini didasarkan Undang-undang No 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. (LN. 1957 – 6 TLN 1143)²⁸

Terkait dengan kewenangan di bidang kehutanan berdasarkan Undang-Undang No 1 tahun 1957 tersebut, dan peraturan pelaksanaannya yaitu PP No 64 tahun 1957, Pemerintah Daerah swantara tingkat I pada waktu itu memiliki kewenangan yang relatif kuat dalam rangka pengaturan hutan yang mempunyai fungsi perlindungan maupun produksi. Dalam pasal 8 ayat (1) PP No 64 tahun 1957 dijelaskan bahwa pemangku hutan diserahkan kepada Pemerintah Daerah swantara tingkat I, kecuali daerah- daerah yang sebelumnya merupakan bagian dari Negara Indonesia Timur, urusan kehutanan sudah berada pada daerah swantara tingkat II dan hanya tugas koordinasi dan pengawasannya saja yang menjadi wewenang pemerintah swantara tingkat I.²⁹

Pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kehutanan di berlakukannya, kewenangan pengelolaan hutan mengarah kesistem yang sentralistik. Sejak saat itu hingga berlakunya

²⁸ Periksa dalam IGM. Nurjana, Dkk. 2005. *Korupsi dan illegal logging dalam system desentralisasi*. Pustaka pelajar. Yogyakarta. hlm 68

²⁹ Ibid. hlm 69

Undang-Undang No 22 tahun 1999 kontrol pemerintah pusat terhadap pengelolaan hutan secara hukum hampir bersifat mutlak, termasuk kewenangan atas perencanaan, administrasi, eksploitasi dan perlindungan sumber daya hutan. Pada saat itu Menteri Kehutanan sebagai aparat pemerintahan pusat memegang kewenangan yang sangat besar dan kuat dalam empat aspek bidang pengelolaan hutan, yaitu perencanaan, pengurusan, pengusahaan dan perlindungan hutan. Sentralisasi kewenangan dalam bidang perencanaan hutan dapat dilihat dengan dibentuknya tata guna hutan kesepakatan (TGKH) oleh Departemen Kehutanan. Klasifikasi hutan yang dibuat oleh TGKH sebagian besar mengabaikan fungsi ekologis hutan dan juga mengabaikan hutan sebagai fungsi sosial, budaya, dan ekonomi bagi masyarakat lokal/masyarakat yang hidup disekitar kawasan hutan.³⁰

Dibidang kewenangan pengusahaan hutan, pemerintah pusat mengambil alih kewenangan pemerintah daerah tingkat I dalam pemberian izin dan alokasi bagi konsesi hutan. Kebijakan tersebut bersamaan dengan dikeluarkannya UU No 1 tahun 1967 tentang penanaman modal asing yang pada dasarnya memberikan dasar hukum bagi pemerintah untuk mengeskploitasi hutan secara besar-besaran guna memenuhi kepentingan ekonomi dan politik. Menurut Rahmadi :

Bilamana diperhatikan secara cermat ketekaitan ketentuan dalam UU No 1 tahun 1967 tersebut dengan UU No 6 tahun 1968 tentang penanaman modal dalam negeri sebagai alat pemacu pertumbuhan ekonomi yang berbasis sumber daya alam maka ketentuan hukum ini membuka peluang yang sangat luas dan posisi hukum yang cukup baik bagi pemilik modal besar. Kebijakan di sektor kehutanan ini mendorong munculnya industri kehutanan yang merupakan salah satu sumber terjadinya kerusakan hutan.³¹

³⁰ Ibid. Hlm 71

³¹ Dikutip dari Rahmadi T. *Pengelolaan sumber daya hutan :pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah*. Jurnal hukum pembangunan No 3 tahun XXXIII Juli-September 2002; hlm 271-294

Dengan berlakunya Undang-Undang No 22 tahun 1999 di ganti dengan Undang-Undang No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah, idealnya ada perubahan paradigma pengelolaan sumber daya hutan yang bercorak sentralistik ke paradigma baru yang becorak desentralisasi. Hal tersebut juga sesuai dengan dengan amanat TAP MPR-RI No IX tahun 2001 Tentang pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.³²

Pada dasarnya, Undang-undang No 32 Tahun 2004 tersebut memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan seluruh tugas pemerintahan kecuali yang berhubungan dengan persoalan-persoalan Nasional dan internasional, seperti urusan luar negeri, pertahanan dan keamanan nasional, hukum, fiskal dan moneter. Namun demikian, berdasarkan Undang-Undang No 41 Tahun 1999, pemanfaatan sumberdaya alam, termasuk hutan, konservasi sumberdaya alam dan standarisasi masih merupakan tanggung jawab pemerintah pusat..³³

Sebagai bagian dari proses desentralisasi dalam bidang kehutanan, Departemen Kehutanan mengeluarkan Surat Keputusan Menteri (Kepmen) No 05.11 Tahun 2000 untuk mendesentralisasikan pengeluaran izin konsesi hutan skala kecil yang memperbolehkan pemanfaatan kayu yang berasal dari pembukaan lahan. Implementasi dari surat keputusan tersebut membawa kepada tidak terkendalinya jumlah izin yang cenderung mendorong degradasi hutan.

³² Sebagaimana diatur dalam pasal 4 huruf K dan I yang berbunyi: mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban Negara, pemerintah (pusat, daerah propinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkatnya), masyarakat dan individu. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah propinsi, kabupaten/kota, dan dsa atau setingkatnya dengan alokasi pengelolaan sumbe daya agrarian/sumber daya alam. Lihat di M Bakri. *Hak menguasai tanah oleh Negara (paradigma baru untuk reformasi agrarian)*. 2007. citra media. yogyakarta

³³ Carol J Pierce & Doris Capistrano (ed). 2006. Op.cit. hlm 179

Oleh karena itu, di bulan Juni tahun 2002, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 34 Tahun 2002, dan menarik kembali Keputusan Menteri (Kepmen) No 05.11 Tahun 2000. Sejak itu, muncul perbedaan pendapat antara pemerintah daerah dan pusat dan menimbulkan perdebatan yang sengit antara pemangku kepentingan kehutanan. Peraturan Pemerintah No 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan dan Peraturan Pemerintah No 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi dikeluarkan sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Keduanya merujuk kepada Undang-Undang lainnya yang relevan, seperti Undang-Undang No 32 Tahun 2004, selain juga Undang-Undang No 18 Tahun 2001 (tentang otonomi khusus Aceh) dan Undang-Undang No 21 Tahun 2001 (tentang otonomi khusus Papua). Menurut PP No 34 tersebut, seluruh kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh seluruh badan pemerintahan, termasuk pemerintah daerah, harus mendukung semangat dari tata kelola yang baik. Hal tersebut berarti bahwa pemerintah daerah seharusnya tidak hanya mengambil kewenangan saja³⁴

2.2.2 Pengalaman Desentralisasi Sumber Daya Hutan Di Beberapa Negara

a. Pengalaman di Swiss³⁵

Swiss memiliki pengalaman panjang terhadap implementasi desentralisasi. Selama pertengahan abad ke-19, Swiss mengalami permintaan yang cukup tinggi akan kayu dari negara-negara kolonial dan industrialisasi. Pada hutan di

³⁴ Ibid. hal 178

³⁵ Christian Küchli dan Jürgen Blaser. Dikutip dari Carol J Pierce & Doris Capistrano (ed). Ibid. hlm 188

pegunungan Alpen dimulai sistem tebang habis (*clear-cutting*) dalam skala besar yang berakibat banjir terjadi secara serentak di Swiss. Sebagai responnya, Konfederasi Swiss yang baru terbentuk mengeluarkan undang undang kehutanan pada tahun 1876. Studi kasus singkat dari empat lokasi di kawasan Bernese Oberland memberikan gambaran hubungan di antara pemangku kepentingan pemerintah di tingkat nasional, *canton* (wilayah bagian), dan komunitas, dan antara pemilik hutan publik dan pribadi.

Swiss meliputi 26 *canton* (wilayah bagian) dan sekitar 3.000 kelompok politik masyarakat (komune). Pengelolaan sumberdaya hutan dan konservasi dibagi di antara tingkat nasional (federal) di Bern, tingkat daerah (wilayah bagian/*canton*) dan tingkat lokal (komune dan masyarakat), yang terakhir adalah pemilik utama hutan di Swiss. Elemen penting yang harus diperhatikan dalam proses desentralisasi pengelolaan hutan di Swiss adalah sebagai berikut:

- Pentingnya kapasitas termasuk juga kewenangan pembuatan keputusan dan akuntabilitas di tingkat lokal;
- Penetapan pedoman yang kuat di tingkat federal dan tingkat *canton* dan prinsip *subsidiarity*;
- Pengembangan suatu 'federalisme kooperatif', dimana ketiga tingkat lokal, *canton* dan federal – memiliki tanggung jawab yang jelas;
- Jangka waktu yang dibutuhkan untuk mengembangkan federalisme kooperatif;
- Kebutuhan untuk membangun kapasitas kelembagaan dari tingkat Federal sampai lokal, yang secara sejarah diperkuat oleh kontribusi

keuangan dari badan-badan kehutanan federal kepada badan-badan kehutanan *canton*;

- Prinsip ‘kontribusi bersama’, dimana biaya untuk penyediaan jasa lingkungan hidup seperti fungsi perlindungan dibagi di antara ketiga tingkat;
- Hubungan yang positif antara pembuatan keputusan politik lokal dan pedoman teknis serta pendanaan yang tersentralisasi di tingkat *canton* dan federal;
- Kebutuhan akan hubungan yang stabil antara pemilik hutan publik dan pribadi dan dinas kehutanan *canton* sebagai suatu prasyarat untuk mencapai tujuan pengelolaan hutan jangka panjang;
- Kebutuhan yang terus menerus untuk mencari suatu keseimbangan baru di antara ketiga tingkatan pemerintahan, selain juga di antara pemilik hutan publik dan pribadi dan masyarakat sipil, khususnya dalam tekanan ekonomi dari globalisasi saat ini dan pengaruh-pengaruh lintas sektoral yang terkait.

Tiga buah contoh implementasi desentralisasi di daerah bagian swiss adalah sebagai berikut:

Lokasi 1: Daerah Rugen-Mürren – dari pemerintah menuju tata kelola

Unsur yang diperhatikan di daerah Rugen-Murren dalam pelaksanaan desentralisasi pengelolaan hutan adalah sebagai berikut:

- Desentralisasi kepemilikan hutan dan penguasaan (capture) akses sumberdaya oleh para elit;

- Keterlibatan pemerintah federal dalam bidang perijinan kehutanan;
- Menghormati otonomi lokal sebagai suatu dasar bagi pengelolaan hutan yang bersahabat dengan alam;
- Peningkatan kapasitas, masyarakat lokal, dan dinas kehutanan;
- Tahapan baru desentralisasi: melimpahkan kembali tanggung jawab pengelolaan kepada tingkat yang lebih rendah.

Lokasi 2: Derah Bagian Boltigen

Daerah Bagian Boltigen, beberapa hak-hak organisasi lokal (komunitas lokal diakui oleh pemerintah Hak-hak tersebut secara tradisional termasuk berikut ini:

- Hak untuk menggembalakan domba dan kambing pada lahan milik umum;
- Hak untuk menggembalakan sapi selama musim panas pada padang penggembalaan milik komunitas (sepertiga sapi per hak atas rumah);
- Hak atas hutan komunitas (persediaan tahunan kayu bakar, termasuk kayu pagar dan kayu untuk memperbaiki bangunan);

Lokasi 3: hutan lahan pertanian (farm forests) di Emmental

Emmental merupakan suatu kesatuan geografis dan juga distrik politik di bagian timur *canton* Bern. Wilayah ini berbatasan dengan *canton* Lucerne dan dialiri oleh Sungai Emme dan anak sungainya. Kepemilikan privat mendominasi Emmental: lebih dari 90 persen hutan (18.068 ha) berada di tangan privat, dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 27 persen. Namun, kepemilikan hutan oleh perorangan rata-rata hanya 3 ha. Hutan-hutan Emmental menyediakan kayu bakar dan arang kayu dalam jumlah besar untuk peleburan baja di pusat

industri di luar lembah pada awal abad ke-19. Hewan ternak merumput dalam hutan, merupakan hal biasa di masa itu, juga memainkan sebuah peran dalam pendegradasian hutan dengan menghancurkan kemampuan regenerasi pepohonan. Sampai akhir abad ke-19, sejumlah besar kawasan hutan dikonversi menjadi padang rumput dan padang penggembalaan intensif, sebagian besar diperuntukkan bagi pembuatan keju. Peningkatan kebutuhan akan kayu dan kayu bakar bagi pertanian dan industri mendegradasi hutan yang masih tersisa secara parah. Bencana banjir yang menghancurkan yang terjadi selama pertengahan abad ke-19 mengakibatkan dibentuknya suatu dasar hukum yang membawa suatu perubahan mendasar dalam pembangunan hutan, terutama di Emmental. Sampai tahun 1920, ada upaya reboisasi besar-besaran di seluruh Swiss.

Peningkatan luas hutan yang terbesar terlihat di kawasan hutan Emmental yang hampir seluruhnya telah mengalami deforestasi: proyek-proyek penanaman hutan skala besar dilaksanakan di kawasan pegunungan Napf dan di daerah resapan Ilfis, anak sungai utama dari Sungai Emme. Hal tersebut menjadi mungkin berkat suatu revolusi pertanian kecil. Perbaikan teknik yang sederhana seperti konstruksi lubang-lubang untuk mengumpulkan air seni hewan meningkatkan persediaan pupuk secara signifikan. Sebagai hasilnya, produksi susu dan keju melonjak. Pertumbuhan kembali hutan secara alamiah pada lahan pertanian tak subur yang terlantar telah meningkat. Di bagian tengah Emmen, dimana di dalamnya termasuk wilayah Napf, antara tahun 1860 dan 1980 hutan meningkat kurang lebih seluas 5.000 ha, menjadi 7.350 ha; dalam komune Trub, peningkatan selama 90 tahun terakhir berkisar 40 persen, naik menjadi 3.250 ha.

Sekitar 20 persen peningkatan wilayah ini adalah karena pertumbuhan kembali secara alamiah dan bukan sebagai hutan tanaman.

Sepertiga wilayah hutan dikelola sebagai hutan selektif, melalui regenerasi alamiah yang diarahkan. Sepertiga bagian hutan yang lainnya berada dalam tahapan transisi menuju hutan selektif. Sisa sepertiga bagiannya terdiri dari tegakan yang sama umurnya. Hutan selektif dapat dikelola hanya dengan spesies yang toleran terhadap rimbunan. Metode pengelolaan ini memiliki banyak kelebihan bagi para pemilik hutan, yang dapat menunggu sampai harga kayu menjadi bagus. Para pemilik juga dapat menghemat biaya karena penanaman atau pemeliharaan tegakan tidak diperlukan. Kebanyakan pengelolaan hutan terdiri dari penjarangan dan monitoring pertumbuhan pepohonan usia menengah, selain juga menciptakan kondisi regenerasi yang menunjang, umumnya melalui pemanenan tunggal (satu jenis) pepohonan dari seluruh ukuran. Kehutanan selektif yang demikian paling baik memenuhi seluruh fungsi-fungsi utama hutan, termasuk fungsi produktif dan perlindungan, selain juga konservasi keanekaragaman hayati dan aspek yang berkaitan dengan rekreasi. Dalam kaitannya dengan kekayaan kayu, hutan-hutan di kawasan Emmental memiliki rata-rata volume tegakan sebesar 520 meter kubik per ha dan pertumbuhan per tahun sebesar 12,4 meter kubik per ha. Kawasan Emmental telah menjadi salah satu wilayah yang cadangan hutannya tertinggi di Eropa, dan cadangan ini akan meningkat dalam tahun-tahun yang akan datang karena pemanenan yang menurun. Dinas kehutanan akan lebih memilih meningkatkan pemanenannya sampai mencapai tingkat hasil yang berkelanjutan, atau untuk mengurangi stok pepohonan sampai mencapai tingkat yang cukup untuk meregenerasi sejumlah hutan yang telah tua. Namun demikian,

kapasitas pengolahan dan pasar tidak memadai; lebih penting lagi, harga kayu rendah dan hanya dapat menutupi biaya produksi. Kebalikan dari kawasan Bernese Oberland, dimana hutan komunitas mendominasi, di kawasan perbukitan Emmental, petani-petani kaya secara tradisional memiliki bidang hutan pribadi yang luas. Hutan pribadi ini dikelola dengan tradisi khusus yang turun temurun. Sesuai tradisi, anak laki-laki termuda mewarisi seluruh tanah pertanian, dengan demikian mencegah pemecahannya. Akibatnya, banyak hutan di Emmental dikembangkan menjadi silvikultur yang benar-benar hampir tidak dapat dibedakan dari hutan komunitas yang dikelola dengan baik. Spesies utama dari hutan alam semula – *silver fir*, *spruce* Norwegia dan spesies tumbuhan berdaun lebar seperti pohon *breech* – telah dipertahankan dalam hutan tersebut selama berabad-abad dan masih dikelola secara selektif. Di bagian dataran rendah Swiss, dibandingkan dengan kawasan Emmental, banyak dari hutan pribadi telah dibabat habis untuk tujuan tujuan spekulatif segera setelah kepemilikan hutan didesentralisasi pada tahun 1840-an. Hutan tanaman industri yang terutama berkembang menjadi murni tegakan *spruce* sebagian besar menggantikan hutan tanaman daun lebar sebagai tanaman asal. Berdasarkan pengalaman ini, para pakar kehutanan dari Swiss sampai pada kesimpulan bahwa kepemilikan komunal umumnya lebih baik bagi pengelolaan hutan berkelanjutan daripada kepemilikan pribadi. Cara pandang ini sekarang diterima secara luas dalam konteks saat ini, karena pengelolaan sumberdaya hutan membutuhkan perencanaan yang integral dan dalam skala yang besar dan kegiatan dalam waktu yang panjang. Lagi pula, dibutuhkan suatu luasan minimal tertentu bagi pengelolaan hutan yang masuk akal. Berdasarkan sebuah evaluasi yang dilaksanakan hampir 50 tahun yang lalu, privatisasi yang terjadi

dalam penataan kembali kepemilikan hutan pada tahun 1840-an adalah ‘salah satu hal paling buruk yang dapat terjadi terhadap hutan di Swiss. Persoalan kepemilikan hutan secara privat menjadi perhatian utama di Emmental. Hutan pribadi seringkali dijumpai di lokasi-lokasi terbaik. Lokasi-lokasi ini ditandai dengan tingginya presentase pohon *spruce* yang tumbuh cepat, menghasilkan pohon-pohon besar yang mudah ditumbangkan angin. Kerusakan yang disebabkan oleh angin ribut dapat diamati di seluruh Swiss. Badai yang menghancurkan Boltigen pada bulan Januari 1999 merusak 10 persen hutan di Swiss dan merubuhkan 12 juta meter kubik kayu dalam satu hari. Para petani secara tradisional telah menjadi pemilik yang paling penting dari hutan pribadi. Tetapi dengan terkonsentrasinya lahan pertanian, yang dipicu oleh perubahan ekonomi sejak tahun 1960-an, saat ini hanya sejumlah kecil dari sekitar 250.000 pemilik hutan pribadi di Swiss adalah petani. Pemilik hutan yang baru adalah penduduk daerah perkotaan, yang kebanyakan tidak peduli dengan pengelolaan hutan milik mereka. Tanggung jawab utama dari dinas kehutanan (kantor divisi kehutanan bagi kawasan Emmental), terutama para penjaga hutan, adalah untuk menjamin pengelolaan hutan berkelanjutan melalui penerapan silvikultur dan pemanenan kayu yang memadai oleh pemilik hutan. Dinas kehutanan memberi penyuluhan kepada 6.200 pemilik hutan pribadi distrik dan mengkoordinasikan pelatihan magang bagi petani muda – pemilik hutan di masa yang akan datang – di sekolah pertanian. Selain itu, dinas kehutanan memberikan pertimbangan berdasarkan keahlian mereka kepada komune dan petugas non-kehutanan atas persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pengelolaan bentang alam dan perundang-undangan kehutanan. Dinas kehutanan Emmental saat ini sedang mengembangkan

rencana pengelolaan regional bekerja sama dengan pemilik hutan, komune, perwakilan dari kelompok konservasi alam, klub olah raga dan berburu, dan yang lainnya. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi kepentingan-kepentingan tertentu atas hutan sehingga dinas kehutanan dapat mengambil langkah-langkah dengan tujuan yang lebih jelas dalam hutan lindung dan dapat membuka kawasan hutan untuk rekreasi dan konservasi alam, sebatas kemampuannya. Unsur yang baru adalah keterlibatan seluruh pemangku kepentingan dalam suatu tahapan awal perencanaan bentang alam dan sumberdaya hutan. Ini merupakan suatu pendekatan yang sama sekali baru, bahkan di negara yang telah sangat didesentralisasi dan demokratis seperti Swiss..

b. Pengalaman di Bolivia³⁶

Di Bolivia, desentralisasi telah membentuk kembali mediasi kelembagaan yang mempengaruhi penggunaan sumberdaya alam; tetapi hasilnya terutama dipengaruhi oleh kondisi sosial dan ekonomi pada tingkat lokal, seperti hubungan kekuasaan (*power*) lokal dan hak-hak kepemilikan, yang telah sedikit terpengaruh oleh proses desentralisasi yang sedang berjalan. Desentralisasi telah memberikan andil dalam memperbaiki kesetaraan sosial atas akses terhadap sumberdaya hutan, distribusi keuntungan ekonomi dari sumberdaya tersebut, dan memperkuat praktek-praktek pengelolaan hutan berkelanjutan, meskipun hal ini tidak berlaku di semua kasus. Tantangan untuk memajukan desentralisasi meliputi penyesuaian rancangan model desentralisasi itu sendiri, selain juga mengatasi faktor faktor lain

³⁶ Pablo Pacheco. Dikutip dari Carol J Pierce & Doris Capistrano (ed). Ibid. hlm 206

yang mempengaruhinya, seperti pengambilan keuntungan oleh elit lokal dan formalisasi hak-hak kepemilikan.

Sekitar 85 persen dari total kawasan hutan Bolivia (534.000 kilometer persegi) berada di bawah ketinggian 500 meter di atas permukaan laut. Sebagian besar dari hutan dataran rendah ini terletak di bagian timur dan timur laut pegunungan Andes, dan terbentang dari hutan hijau abadi (*evergreen forests*) yang lembab di bagian utara sampai hutan gugur yang kering (*dry deciduous forests*) di bagian selatan. Keberlimpahan spesies bagi produksi kayu lebih tinggi di hutan gugur, tetapi perkiraan volume pembalakan yang potensial lebih tinggi di hutan hijau abadi.

Selama awal sampai pertengahan tahun 1990-an, negara masih memegang hak atas seluruh kawasan hutan baik di kawasan public maupun milik privat. Sekitar 20,7 juta ha dari kawasan dataran rendah Bolivia (76 juta ha) telah diberikan kepada perusahaan kehutanan melalui kontrak-kontrak jangka pendek dan menengah, meskipun hanya 3 juta ha yang benar-benar diambil hasilnya setiap tahun. Sistem tersebut memusatkan hutan di tangan beberapa pihak. Setelah dikeluarkannya Undang-undang Kehutanan yang baru pada tahun 1996, 89 perusahaan kayu mengurangi daerah konsesi mereka menjadi 5,8 juta ha, terutama karena perubahan dari pungutan berbasis volume menjadi berbasis luasan daerah (1 US\$ per ha). Pada tahun 2002, bagian konsesi hutan menurun bahkan lebih jauh lagi menjadi 5,3 juta ha semenjak tiga konsesi hutan dikembalikan kepada kontrol negara. Sebagian dari wilayah yang dikembalikan kepada negara tumpang tindih dengan lahan yang diklaim oleh penduduk asli dan kawasan lindung. Sejak awal 1990-an, penduduk asli telah diberikan kawasan seluas 22 juta ha, dengan

hanya 3 juta ha yang disahkan kepemilikannya dengan akta/sertifikat. Rencana pengelolaan hutan yang disetujui oleh Pengawas Hutan (*Superintendencia Forestal*) meliputi daerah seluas 540.000 ha. Selanjutnya, pemerintah telah mengalokasikan 23 juta ha untuk pertanian besar dan menengah, dan 3 juta ha didistribusikan kepada petani skala kecil atau kaum pendatang, yang merupakan sumber kayu yang penting ketika mereka mengkonversi hutan untuk kegiatan pertanian. Pada tahun 2002, hanya sekitar 544.000 ha dari kepemilikan lahan privat skala kecil sampai besar yang memiliki rencana formal pengelolaan hutan; 2,2 juta ha berada dalam kawasan hutan *municipio*, tetapi hanya 492.000 ha yang diberikan kepada 18 kelompok, yang mana 387.000 ha telah memiliki rencana pengelolaan hutan yang disetujui. Dengan demikian, sekitar 1 juta ha hutan sekarang berada di bawah mekanisme pengelolaan kehutanan masyarakat – suatu perubahan penting. Kepedulian terhadap lingkungan hidup membuat pemerintah Bolivia menyatakan sekitar 15 juta ha sebagai wilayah yang dilindungi di dataran rendah, meskipun hanya sebagian kecil yang dilindungi secara efektif. Sekitar 71 juta dari total 76 juta ha dataran rendah memiliki suatu bentuk status hak kepemilikan atau konservasi.

Desentralisasi di Bolivia dimotivasi oleh meningkatnya tekanan dari komite komite warga sipil untuk memiliki kontrol yang lebih besar terhadap sumberdaya alam, kecenderungan umum desentralisasi di negara-negara tetangga dan menonjolnya desentralisasi dalam agenda donor. Implementasinya telah dipengaruhi oleh dinamika partisipasi sosial, dan peraturan-peraturan kehutanan yang baru berdampak terhadap demokratisasi akses sumberdaya hutan.

Bolivia memiliki tiga level pemerintahan: pemerintah pusat, pemerintah departemental atau prefektorat (kira-kira setara dengan tingkat propinsi), yang penguasa utamanya (*prefecto*) ditunjuk oleh presiden; dan pemerintah *municipio*, dimana dewan *municipio* yang dipilih secara demokratis memilih kepala *municipio* (mayor). Sebelum desentralisasi mayoritas keputusan dibuat di tingkat pusat. *Municipio* memiliki sumberdaya yang terbatas dan tidak mempunyai pengaruh dalam keputusan-keputusan yang berkaitan dengan kebijakan, bahkan dalam keputusan-keputusan yang mempengaruhi pembangunan wilayah *municipio* mereka secara langsung.

Desentralisasi didorong melalui disahkannya Undang-undang Partisipasi Umum (the Popular Participation Law) (No 1551) dan Undang undang Desentralisasi Administratif (the Administrative Decentralization Law) (No 1654); keduanya dikeluarkan oleh kongres pada tahun 1994. Yang pertama mengubah tanggung jawab pemerintah *municipio*, sementara yang kedua mengubah tanggung jawab prefektorat atau pemerintah *departemental*. Pada tahun 1996 dikeluarkan Undang-undang Reformasi Agraria, selain juga Undang-undang Kehutanan yang baru. Tujuan dari Undang-undang Reformasi Agraria adalah untuk menetapkan dasar hukum bagi sebuah sistem sertifikasi dan pengaturan tanah, dan untuk menentukan kembali kondisi-kondisi atas akses terhadap hutan. Undang undang kehutanan mengupayakan redefinisi kondisi untuk memperoleh dan mempertahankan hak-hak atas hutan. Kedua undang-undang ini mempengaruhi cara dimana pemilik tanah dan pengguna hutan dapat mengakses dan mempertahankan hak-hak mereka untuk menggunakan sumberdaya hutan.

Undang-undang Kehutanan Tahun 1996 menetapkan seperangkat peraturan bagi pemanfaatan hutan, yang agak dibedakan berdasarkan masing-masing pengguna hutan, dengan dasar pemikiran bahwa pengelolaan hutan berkelanjutan memungkinkan bila dilakukan melalui praktek-praktek yang benar. Undang-undang tersebut membentuk sebuah sistem baru bagi monitoring pengelolaan hutan, penegakan hukum dan pemberian sanksi terhadap pembalakan liar, selain juga memperkenalkan beberapa peraturan berorientasi pasar dan pajak untuk menekan kegiatankegiatan kehutanan yang tidak berkelanjutan. Tujuannya adalah untuk mencapai keberlanjutan tata kelola hutan melalui pengikutsertaan secara bertahap beberapa jenis kayu yang kurang bernilai dan penerapan teknik teknik ekstraksi hutan yang mendukung regenerasi secara alamiah. Lebih jauh lagi, undang-undang tersebut menetapkan hak-hak yang jelas atas sumberdaya hutan, dengan demikian mendukung investasi dalam pengelolaan hutan; dan menghapuskan kejahatan kehutanan dan pembalakan liar, termasuk juga menetapkan seperangkat kriteria teknis bagi pengelolaan hutan. Sistem kelembagaan publik sektor kehutanan telah diubah secara mendasar. Kementerian Pembangunan Berkelanjutan dan Perencanaan (*the Ministry of Sustainable Development and Planning*) merupakan badan yang berkuasa, Pengawas Kehutanan (*Forestry Superintendence*) merupakan badan pengaturan, dan Dana Pembangunan Kehutanan Nasional (*the National Forestry Development Fund*) merupakan badan pendanaan. Pemanfaatan hutan untuk tujuan non-komersial tidak memerlukan otorisasi, dan adanya rencana pengelolaan hutan merupakan persyaratan yang penting bagi seluruh jenis kegiatan kehutanan komersial. Karena itu, pemegang konsesi hutan termasuk juga pemilik lahan pribadi berkewajiban

untuk merancang rencana pengelolaan sebagai suatu instrumen untuk mengatur kegiatan pembalakan komersial, termasuk inventarisasi dan pemetaan hutan. Pengelolaan hutan, ketika didasarkan pada pengelolaan selektif, harus mematuhi siklus minimal operasi pembalakan selama 20 tahun pada areal yang sama, dan diameter minimal penebangan juga harus dipatuhi. Lebih jauh lagi, juga disyaratkan rencana operasi tahunan. Sistem yang sama juga diterapkan untuk hasil hutan bukan kayu.

Peraturan kehutanan yang baru mencakup dua ketentuan yang telah memiliki beberapa dampak dalam demokratisasi akses terhadap sumberdaya hutan. Yang pertama merujuk kepada hak khusus (eksklusif) penduduk asli untuk menggunakan sumberdaya hutan di dalam wilayah asal mereka, diakui secara hukum melalui Undang-undang Reformasi Agraria. Berdasarkan undang-undang ini, tuntutan penduduk asli dianggap telah diakui haknya/ bersertifikat setelah dilengkapinya proses penyelesaian tanah. Pada saat ini, sejumlah 19 juta ha lahan telah diklaim untuk mendapat pengakuan hak dan disahkan sebagai wilayah penduduk asli.

Yang kedua tentang Model Pelimpahan Kewenangan Kepada Pemerintah *Municipio*. Di Bolivia, termasuk juga di sebagian besar negara-negara Amerika Latin, desentralisasi mengikuti model *top-down*, dan *municipio* menjadi penerima utama kewenangan yang dilimpahkan dari tingkat pusat. Pembagian kewenangan di dalam Undang-undang Kehutanan Tahun 1996. adalah sebagai berikut.

1. Kementerian Pembangunan Berkelanjutan dan Perencanaan

- Menyusun kebijakan, strategi dan norma-norma kehutanan;
- Menentukan klasifikasi lahan dan mengevaluasi potensi hutan;

- Mempersiapkan batas daerah konsesi bagi perusahaan kayu dan kelompok-kelompok lokal;
- Menetapkan besarnya pungutan konsesi dan pajak berbasis volume;
- Mengembangkan penelitian, penyuluhan dan pendidikan; dan
- Mencari bantuan teknis dan pendanaan bagi proyek-proyek kehutanan.

2. Pengawas Hutan

- Melakukan supervisi bagi dipatuhinya secara teknis peraturan kehutanan yang berlaku;
- Memberikan hak pengelolaan kepada pengguna hutan yang memenuhi syarat;
- Menyetujui rencana pengelolaan hutan bagi hak atas hutan yang berbeda;
- Menegakkan peraturan kehutanan dan mengenakan sanksi bagi pengguna hutan ilegal;
- Mengeluarkan ijin-ijin konsesi, pengesahan dan izin pembalakan;
- Meminta audit kehutanan pada pihak luar atas kegiatan-kegiatan kehutanan; dan
- Menghimpun pungutan konsesi dan pajak berbasis volume dan mendistribusikannya.

3. Prefektorat

- Menyusun rencana pembangunan hutan *departemental*;
- Mengembangkan penelitian dan program-program penyuluhan;
- Meningkatkan program rehabilitasi sistem hutan yang terdegradasi; dan
- Mengembangkan program untuk memperkuat kapasitas unit-unit kelembagaan kehutanan *municipio*.

4. Pemerintah *municipio*

- Mengusulkan batas kawasan untuk hutan *municipio* sampai 20 persen dari hutan publik yang tersedia;
- Melindungi dan mengkonservasi wilayah hutan sampai penyerahannya kepada asosiasi pengguna lokal;
- Memeriksa dan mengendalikan seluruh kegiatan kehutanan di dalam wilayah yurisdiksi mereka;
- Melaporkan pelanggaran terhadap tata-aturan kehutanan kepada Pengawas Hutan;
- Memberikan bantuan kepada pengguna hutan lokal dalam melaksanakan rencana pengelolaan mereka;
- Melakukan pendataan sumberdaya hutan di wilayah yurisdiksi mereka;
- Mengembangkan rencana penggunaan tanah sesuai dengan rencana penggunaan *departemental*;
- Mengadakan kegiatan pelatihan bagi pengguna hutan lokal; dan
- Memfasilitasi dan meningkatkan partisipasi sosial dalam pembangunan hutan lokal.

Implementasi Dari Kebijakan Desentralisasi

- Meningkatkan kapasitas kelembagaan
- Insentif bagi para pelaku perlindungan hutan
- Kebijakan yang seragam untuk *municipio* yang beragam

Desentralisasi memiliki andil bagi keberhasilan pengelolaan hutan *municipio* jika beberapa syarat keberhasilannya dapat dipenuhi. Syarat keberhasilan tersebut antara lain:

- Desentralisasi mendorong akses yang lebih adil terhadap sumberdaya hutan bagi pengguna lokal yang tergantung, untuk beberapa hal, kepada sumberdaya hutan;
- Desentralisasi merangsang pertumbuhan sumber dana keuangan yang diinvestasikan dalam prakarsa-prakarsa kehutanan, dengan efek yang berlipat ganda bagi ekonomi lokal;
- Desentralisasi mendukung pengembangan aksi-aksi untuk merencanakan pengelolaan sumberdaya hutan dan konservasi sumberdaya alam yang lebih baik.

Tetapi, seluruh syarat tersebut sulit untuk dipenuhi secara bersamaan dalam prakteknya. Di beberapa daerah desentralisasi memiliki dampak yang positif pada kesetaraan karena telah memperbesar pengaruh dari kelompok-kelompok sosial yang sebelumnya terpinggirkan (terutama, penduduk asli dan pemilik lahan kecil) dalam pembuatan keputusan. Penduduk daerah pedesaan mendapatkan hak untuk menjadi kandidat dalam pemilihan dan mulai mempergunakan mekanisme kontrol sosial terhadap *mayor*.

Faktor-faktor yang membantu memperluas partisipasi social dalam pembuatan keputusan berkaitan sangat kuat dengan jaringan sosial yang telah ada sebelumnya yang memungkinkan tindakan kolektif dan menjaga agar pihak berwenang *municipio* akuntabel kepada organisasi-organisasi lokal (sebagai contoh, *municipio* komunitas penduduk asli dan yang didominasi oleh petani koka di Chapare). Situasi yang demikian lebih mungkin bilamana terdapat akses yang lebih demokratis terhadap lahan, dan dimana peraturan kelembagaan menjamin hak untuk mengakses sumberdaya hutan. Desentralisasi telah, secara umum,

memperkuat tuntutan hak penduduk asli atas lahan dan memungkinkan pembentukan kawasan hutan *municipio*.

Dengan menjadi lebih demokratis, desentralisasi di Bolivia akan memungkinkan pemerintah *municipio* untuk menggunakan kewenangan yang lebih besar terhadap alokasi sumberdaya hutan, membuat hak kepemilikan lebih terjamin, mengenakan hukuman kepada pelanggar dengan lebih pasti, dan memberikan lembaga-lembaga pengguna hutan lokal hak yang lebih besar untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya mereka. Keseimbangan yang lebih baik dalam distribusi kompetensi harus dibangun di antara pemerintah pusat, pemerintah *municipio* dan lembaga lembaga lokal, dengan memperhitungkan baik variasi lokal maupun insentif dan kepentingan dari pelaku-pelaku lokal yang berlainan.

c. Pengalaman di Uganda³⁷

Uganda (berpenduduk 24,7 juta jiwa) meliputi wilayah seluas 241.038 kilometer persegi. Lahan pertanian subsisten mencakup 41 persen wilayah daratan; hutan meliputi 24 persen dan kawasan semak belukar mencakup 7 persen. Selebihnya sebesar 28 persen terdiri dari padang rumput, air, tanah rawa, dan kawasan bangunan. Hutan mencakup 4,9 juta ha dan terdiri dari terutama (81 persen) kawasan *woodland* (ketinggian pepohonan 4 meter tetapi tutupan hutannya kurang dari 30 persen), dengan hutan tropis dataran tinggi (19 persen) dan perkebunan (kurang dari 1 persen). Tiga puluh persen hutannya dikelola oleh

³⁷ Steve Amooti Nsita. Dikutip dari Carol J Pierce & Doris Capistrano (ed). Ibid. hlm 229

badan pemerintah (Departemen Kehutanan, yang telah ditata ulang sebagai Otoritas Kehutanan Nasional – *the National Forestry Authority*), pemerintah local dan Otoritas Hidupan Liar Uganda (*the Uganda Wildlife Authority*). Kawasan hutan permanen terdiri dari 1,9 juta ha, mewakili sekitar 9 persen dari total wilayah daratan Uganda (Kementerian Pengairan, Lahan dan Lingkungan, 2001). Ini mencakup seluruh kawasan hutan (1,2 juta ha) dan wilayah berhutan di dalam taman nasional (0,7 juta ha). Tujuh puluh persen hutan dijumpai di lahan pribadi. Laporan badan kehutanan menunjukkan bahwa 50 persen hutan tropis dataran tinggi pada lahan pribadi terdegradasi, dan sebesar 17 persen hutan yang berada di kawasan lindung juga terdegradasi. Penyebab utama degradasi tersebut termasuk pengambilan kayu, kayu bakar dan arang kayu, dan penyerobotan lahan untuk pertanian dan pemukiman penduduk.

Pengelolaan hutan di Uganda telah didesentralisasi dan dikesentralisasi kembali berkali-kali sejak kemerdekaan pada tahun 1962 karena pemerintahan yang berbeda menerapkan kebijakan yang berbeda. Sampai akhir tahun 1990-an, pengelolaan hutan di Uganda terutama adalah persoalan publik, lebih kurang terbatas dalam kawasan hutan. Sebelum tahun 1967, dinas kehutanan lokal sangat aktif, yang mengelola kawasan hutan lokal, khususnya di bawah kerajaan-kerajaan yang telah membangun sistem pemerintahan yang koheren dan kuat. Pada saat itu, pemerintah lokal memiliki kewenangan untuk menentukan prioritas pembangunan wilayah mereka. Namun demikian, pemerintah pusat masih bertanggung jawab mengelola sejumlah kawasan hutan. Pada tahun 1967, pemerintah Uganda menerapkan sebuah konstitusi negara republik, yang mensentralisasi hampir seluruh kewenangan pembuatan keputusan pemerintah. Konsekuensinya, seluruh

kawasan hutan lokal menjadi kawasan hutan pusat. Pada tahun 1993, pemerintah melaksanakan kebijakan desentralisasi. Namun, segera terlihat jelas bahwa pemerintah lokal belum siap untuk memikul seluruh tanggung jawab pengelolaan hutan. Karena pemerintah lokal membutuhkan pendapatan untuk menjalankan kegiatan yang lebih mendesak seperti pendidikan, air dan kesehatan, yang juga telah didesentralisasi, mereka mulai memanen hutan tanpa mempertimbangkan pengelolaan yang terencana. Oleh karena itu kawasan hutan dikesentralisasi pada tahun 1995, tetapi kali ini melalui perundang-undangan di bawah undang-undang pokok/ utama. Pemerintah lokal menentang dasar hukum (sekalipun di luar pengadilan) untuk meresentralisasi kawasan hutan dan menekan pemerintah pusat untuk mendesentralisasikan kembali kawasan hutan. Pada tahun 1995, Uganda menerapkan konstitusi yang baru. Konstitusi tersebut mencakup keseluruhan kebijakan desentralisasi tahun 1993; tetapi tetap ambivalen berkenaan dengan pengelolaan hutan. Semenjak itu pemerintah lokal meminta kepada pemerintah pusat untuk mengalihkan seluruh kawasan hutan kepada mereka, dengan mengemukakan alasan (mungkin tepat) bahwa undang-undang hanya menetapkan pemerintah pusat sebagai pembuat kebijakan. Departemen Kehutanan memberi tanggapan bahwa pemerintah lokal tidak memiliki kapasitas dan cukup kemauan untuk mengelola kawasan hutan secara profesional. Undang-undang Kehutanan Nasional dan Penanaman Pohon tahun 2003 mempertahankan tatanan keadaan tahun 1998; tetapi kali ini membentuk Otoritas Kehutanan Nasional yang semi-otonom. Jika Departemen Kehutanan telah bertanggung jawab atas seluruh aspek kehutanan negara, badan yang baru itu hanya akan mengelola kawasan hutan pusat. Kelihatannya pemerintah lokal menerima pendekatan ini. Hasil dari

perubahan ini bermacam-macam. Setelah kemerdekaan, kawasan hutan lokal berjalan secara efisien, seperti juga kegiatan pemerintahan lainnya. Sampai pertengahan tahun 1970-an, kawasan hutan dikelola dengan baik meskipun tersentralisasi. Setelah itu, efisiensi tergantung kepada sumberdaya yang tersedia dari pemerintah pusat. Kawasan hutan tidak pernah didesentralisasi cukup lama untuk dapat membuat penilaian mengenai dampak dari desentralisasi terhadap pengelolaan hutan berkelanjutan.

Bentuk desentralisasi yang dikenal secara luas di Uganda adalah *devolusi* finansial dan kewenangan pembuatan keputusan kepada struktur subnasional di berbagai tingkat. Bagi daerah pedesaan, hirarki pemerintah lokal dari distrik (tingkat administratif sub-nasional yang utama) turun ke *county*, *sub-county*, *parish* dan terakhir, desa. Di daerah perkotaan, tingkatannya adalah kota, bagian kota (*city division*), dewan kotamadya, dewan kota kecil (*town*), *ward* dan desa. Pasal 176(b) Konstitusi Republik Uganda tahun 1995 menyatakan:

... desentralisasi harus menjadi prinsip yang diterapkan pada seluruh tingkat pemerintah lokal dan, khususnya, dari unit pemerintah lokal yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah untuk menjamin partisipasi masyarakat dan kontrol demokratik dalam pembuatan keputusan.

Oleh karenanya, maksud dari Undang-undang Pemerintah Lokal Tahun 1997, adalah sebagai berikut:

... untuk melaksanakan desentralisasi dan devolusi fungsi, kewenangan dan pelayanan; untuk melaksanakan desentralisasi di seluruh tingkat pemerintah lokal; untuk menjamin tata kelola yang baik dan partisipasi yang demokratis dalam, dan kontrol terhadap, pembuatan keputusan oleh masyarakat.

Meskipun *dekonsentrasi* melimpahkan sebagian besar kegiatan sehari-hari dari pemerintah pusat, seluruh keputusan penting masih dibuat pemerintah pusat. Departemen Kehutanan telah melakukannya sejak lama. Sebagai contoh, pejabat kehutanan distrik melaksanakan sebagian besar tanggung jawab operasional,

seperti perencanaan pengelolaan hutan, menyusun anggaran dan supervisi tingkat kerja lapangan kehutanan; tetapi rencana pengelolaan hutan dan anggaran harus disetujui oleh kepala Departemen Kehutanan di Kampala. Tujuan umum dari desentralisasi di Uganda adalah sebagai berikut:

- Melimpahkan kewenangan yang sesungguhnya kepada distrik sehingga mengurangi beban pejabat-pejabat pemerintah pusat dengan sumberdaya terbatas di daerah terpencil;
- Menempatkan kontrol politik dan administratif atas pelayanan dimana pelayanan itu diberikan, dan dengan demikian mengurangi persaingan kewenangan di pusat serta meningkatkan akuntabilitas dan efektivitas;
- Membebaskan pengelola lokal dari tekanan pusat sehingga memungkinkan mereka untuk mengembangkan struktur organisasi yang disesuaikan dengan keadaan lokal;
- Meningkatkan akuntabilitas dan tanggung jawab finansial dengan membangun mata rantai yang jelas antara pembayaran pajak dan penyelenggaraan pelayanan yang dibiayai oleh pajak;
- Merestrukturisasi aparat pemerintahan agar administrasi negara menjadi lebih efektif; dan
- Membangun demokrasi agar aparat pemerintah menjadi lebih efisien dan produktif dengan melibatkan masyarakat di seluruh tingkatan.

Kerangka Kerja Hukum Desentralisasi Kehutanan Uganda

1. Undang-undang Pertanahan Tahun 1998

Bersumber dari Pasal 237 Konstitusi 1995, Undang-undang Pertanahan menguasai kepemilikan tanah kepada warga negara Uganda; tetapi

sebagaimana dinyatakan sebelumnya, pemerintah pusat dan lokal dapat menguasai kawasan hutan dan sumberdaya alam lainnya atas nama seluruh rakyat Uganda. Pejabat lokal bisa meminta pemerintah pusat untuk mengelola sumberdaya mereka yang mana pun; namun demikian, sejauh ini, tidak satupun yang secara formal meminta untuk diterapkannya ketentuan konstitusional ini. Dalam menggunakan hak mereka untuk mengelola sumberdaya tersebut, pemerintah pusat dan lokal 'tidak boleh menyewakan atau bahkan menghilangkan sumberdaya alam mana pun' yang mereka kuasai atas nama masyarakat. Namun, mereka boleh memberikan ijin konsesi atau izin untuk memanfaatkan sumberdaya. Undang-undang ini memberi wewenang kepada masyarakat untuk menggunakan lahan yang mereka miliki dalam cara apa pun asal sesuai dengan hukum lain yang berlaku. Berkaitan dengan kehutanan, hukum yang sangat umum dirujuk berhubungan dengan hutan, lingkungan dan hidupan liar. Masyarakat juga dapat mengakses kawasan hutan melalui hak guna, tetapi kawasan hutan ini tidak dapat dirubah status hukumnya (*degazetted*) tanpa persetujuan parlemen. Undang-undang ini membentuk dewan pertanahan di tingkat distrik dan Komite Pertanahan di tingkat *parish* untuk menangani pengalihan kepemilikan, penyelesaian konflik, alokasi lahan yang tidak dimiliki oleh siapapun dan meninjau besaran kompensasi, serta persoalan-persoalan yang lain. Sebagian besar kewenangan dan tanggung jawab yang sebelumnya ada di pusat sekarang telah didesentralisasi. Karena implikasi finansial yang tidak diantisipasi, implementasi sejumlah aspek ditunda. Karena itu, masih terlalu dini untuk mengukur pengaruh dari undang-undang tersebut terhadap pengelolaan hutan berkelanjutan. Namun, yang jelas adalah bahwa banyak dewan kotamadya dan

dewan kota kecil (town) cukup kuat menekan Departemen Kehutanan untuk merubah status hukum (*degazette*) kawasan hutan di daerah perkotaan. Undang-undang memperbolehkan hal tersebut, tetapi memerlukan persetujuan dari parlemen. Tidak ada pemerintah lokal yang sejauh ini telah meminta persetujuan parlemen; tetapi mereka secara diam diam memperbolehkan kawasan hutan perkotaan untuk dibangun: di daerah perkotaan/urban, pembangunan lebih diinginkan daripada lahan terbuka.

2. Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Tahun 1995

Undang-undang Pengelolaan Lingkungan tersebut membentuk Otoritas Pengelolaan Lingkungan Nasional dan membuatnya bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kegiatan-kegiatan dilakukan dalam cara yang ramah lingkungan. Undang-undang ini memungkinkan pembentukan komite lingkungan pemerintah lokal untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan di berbagai tingkat lokal. Undang-undang ini memungkinkan penanaman pohon secara sukarela demi tujuan yang berhubungan dengan lingkungan oleh pemilik lahan. Namun, jika komite lingkungan menganggap suatu wilayah beresiko mengalami degradasi lingkungan, komite itu dapat memaksa pemiliknya untuk menanam pepohonan. Sebenarnya undang-undang ini mendesentralisasikan kewenangan secara substansial kepada pemerintah lokal melalui komite lingkungan. Namun, Otoritas Pengelolaan Lingkungan Nasional dapat campur tangan jika lembaga lokal dan individu gagal memenuhi tanggung jawab mereka. Undang-undang ini terkait dengan Undang-undang Kehutanan dengan mengharuskan pengelolaan semua hutan sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Undang-undang ini mengatur hubungan antara Otoritas Pengelolaan Lingkungan Nasional dengan

badan utama kehutanan (saat ini adalah Departemen Kehutanan). Hubungan ini sekarang tidak jelas karena Undang-undang kehutanan yang baru membentuk banyak 'badan-badan utama'. Meskipun mayoritas tingkat pemerintah lokal memiliki komite lingkungan, sebagian besar mereka masih tetap tidak efektif karena anggotanya tidak diberi kompensasi. Lingkungan jadinya menjadi topic yang populer hanya dalam pertemuan-pertemuan publik: sesungguhnya mencegah pengambilan kayu dan penanaman *wetlands* yang membahayakan lingkungan hidup masih sangat tidak populer. Pemimpin politik lokal menganggap bahwa memalingkan muka/pura-pura tidak tahu jika konstituen mereka melanggar hukum lingkungan merupakan langkah yang tepat.

3. Undang-undang Hidupan Liar Uganda Tahun 1996

Undang-undang ini mendefinisikan hidupan liar (*wildlife*) sebagai 'setiap tanaman liar atau hewan liar spesies asli Uganda' dan menempatkan 'kepemilikan setiap hewan liar dan tanaman liar yang berada di habitat liarnya di Uganda' di tangan pemerintah untuk kepentingan rakyat Uganda. Hal ini nampaknya untuk mensentralisasi pengelolaan seluruh vegetasi alamiah di bawah Otoritas Hidupan Liar Uganda (*the Uganda Wildlife Authority*). Dalam prakteknya, otoritas ini mengelola hewan liar (bahkan di lahan privat), tetapi hanya mengelola tanaman liar yang berada di taman nasional dan kawasan cagar/suaka hidupan liar. Esensinya, tanggung jawab pengelolaan hidupan liar ini adalah terpusat. Namun, undang-undang ini juga memberi wewenang kepada pemerintah lokal untuk menunjuk komite yang akan memberi pertimbangan kepada Otoritas Hidupan Liar Uganda bagi pengelolaan dan pemanfaatan hidupan liar di dalam yurisdiksi lokal. Komite tersebut memainkan peran sebagai penasehat, dan untuk memberi

pertimbangan kepada otoritas pusat sering kali lebih mudah diucapkan daripada dilakukan.

Ada Kerancuan dalam ketiga perundang-undangan tersebut yang menyebabkan terjadinya perebutan antara Departemen Kehutanan dengan pemerintah lokal untuk mengontrol kawasan hutan. Hubungan antara badan pemerintah pusat dengan sejumlah distrik cukup tegang, dan kerjasama dalam perlindungan hutan masih tetap kurang. Departemen Kehutanan dijelek-jelekkkan dalam banyak pertemuan/reli-reli politik, khususnya selama pemilihan umum. Pemimpin politik lokal sering kali diam-diam memberikan dukungan pada individu-individu yang sembrono yang menginginkan kepemilikan pribadi atas kawasan hutan, dan terus-menerus ada tekanan, sering kali dari individu, untuk merubah status hukum (*degazette*) kawasan hutan bagi peruntukan lainnya.

Dari ketiga Negara yang telah dipelajari tersebut, ada beberapa temuan yang bisa memberikan gambaran yang matang mengenai pengalaman pelaksanaan desentralisasi tata kelola hutan. Meskipun ada perbedaan sistem kenegaraan, pengalaman tersebut merupakan keniscayaan untuk dipelajari guna melihat bagaimana proses implementasi desentralisasi dijalankan sehingga dapat digunakan memperbaiki sistem pengelolaan hutan di Indonesia. Adapun temuan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Terkait bagaimana proses Implementasi desentralisasi yang memberikan kekuasaan yang besar kepada pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan sektor kehutanan sendiri. Secara teori, proses desentralisasi seperti ini disebut sebagai devolusi.

- b. Peran kehutanan dalam konteks politik yang lebih luas dan pentingnya hubungan lintas sektoral.
- c. Peraturan perundang-undangan yang jelas
- d. Pentingnya memastikan kapasitas kelembagaan yang memadai, dan akuntabilitas dalam proses desentralisasi kehutanan
- e. Pentingnya memastikan partisipasi yang memadai dari masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan

2.2.3 Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Hutan di Indonesia

Undang-Undang No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan telah mengatur peyerahan sebagian kewenangan pengurusan hutan kepada Pemerintah Daerah (pasal 66 ayat (1). Kemudian dalam ayat (2) dijelaskan bahwa pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan bertujuan untuk meningkatkan efektifitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Namun kewenangan yang diserahkan tersebut menurut I Nyoman nurjaya hanyalah kewenangan kebijakan yang bersifat operasional atau desentralisasi administratif.³⁸ Kebijakan umum dan mendasar seperti pemanfaatan sumber daya alam termasuk hutan, konservasi hutan dan standarisasi pengelolaan masih menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.³⁹

Lebih lanjut, esensi yang terkandung dalam pengertian Pasal 66 tersebut adalah bahwa semua kewenangan dibidang kehutanan berada pada pemerintah pusat, dan hanya ada sebagian kewenangan yang harus diserahkan kepada

³⁸ Nyoman Nurjaya. Op.cit. hlm 64

³⁹ Periksa lebih lanjut dalam Carol J Pierce & Doris Capistrano (ed). 2006.Op.cit. hlm

pemerintah daerah yaitu yang bertujuan meningkatkan efektifitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Karena bersifat sebagian, kewenangan yang serahkan kepada pemerintah daerah tergantung pemerintah pusat. Hal tersebut menunjukkan desentralisasi kehutanan hanya bersifat setengah hati.

Padahal konsep desentralisasi sektor kehutanan pada hakekatnya bertujuan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat Indonesia dengan memberikan masyarakat lokal akses yang lebih baik terhadap sumberdaya hutan di wilayah mereka. Namun demikian, akses harus sejalan dengan prinsip-prinsip pengelolaan hutan berkelanjutan, yang harus direncanakan dan disebarakan secara luas kepada masyarakat lokal. Dengan cara ini, di masa yang akan datang, hutan yang dikelola dengan baik dapat mendukung kondisi kehidupan yang lebih baik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia.⁴⁰

Secara keseluruhan, proses desentralisasi yang tengah berlangsung memiliki sejumlah implikasi terhadap pembaharuan penguasaan hutan yang meliputi⁴¹ :

- a) Ketiadaan aturan main yang jelas dan ketidakmampuan pemerintah pusat untuk memantau dan menegakan Undang-Undang yang telah diterjemakan menjadi prakarsa pemerintah daerah yang ternyata melampaui rentang tanggung jawab yang diberikan oleh Undang-Undang dan peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah pusat, sehingga menyebabkan hilangnya

⁴⁰ Ibid. hlm 177

⁴¹ Periksa dalam Arnoldo Contreras H dan Chip fay. *Memperkokoh pengelolaan hutan Indonesia; melalui pembaharuan penguasaan tanah, permasalahan dan kerangka tindakan*. Word Agroforest center. Tanpa tahun. Hlm 50

kesatuan nasional pada administrasi kebijakan public dari sector bersangkutan.

- b) Proses desentralisasi telah menciptakan sebuah gelombang harapan dan meningkatkan tekanan untuk perubahan di tingkat kabupaten hingga mencapai titik dimana pemerintah pusat kehilangan kendalinya terhadap proses tersebut
- c) Ketidakpastian ini telah meningkatkan pertikaian antar tingkatan di dalam tubuh pemerintah seiring dengan proses desentralisasi *de facto* yang dilakukan pemerintah daerah secara tepat mendahului kerangka pelaksanaan formal yang ditetapkan pemerintah pusat.
- d) Pada tingkat kabupaten perwujudan peluang untuk menetapkan klaim atas sumber daya menciptakan sejumlah tuntutan yang kuat untuk penyelesaian konflik dimana pemerintah kabupaten tidak siap menghadapinya
- e) Pemerintah pusat seringkali memberikan tugas kepada kabupaten dan propinsi tetapi tidak menyediakan sumber daya yang dibutuhkan secara memadai untuk mengelola tanggungjawab yang baru tersebut. Pada situasi ini bahaya yang timbul akibat meningkatnya ketidak aturan dengan persaingan di antara pemangku kepentingan untuk mengamankan hak-hak mereka masing-masing baik yang secara hukum diakui maupun yang tidak khususnya atas sumber daya hutan yang paling berharga.
- f) Pemerintah kabupaten berkewenangan untuk menerbitkan perijinan bagi eksploitasi sumber daya hutan skala kecil sehingga mereka memperoleh insentif untuk mempercepat eksploitasi guna meningkatkan pendapatan daerahnya

- g) Masyarakat merasa mendapatkan manfaat dan keuntungan langsung dari eksploitasi yang dipercepat, tetapi dengan biaya kerusakan sumberdaya hutan, mereka pun berada dalam posisi tawar yang rendah dalam bernegosiasi dan sering dipermainkan oleh elit local, sehingga keuntungannya jauh lebih sedikit dari yang seharusnya.

Lebih lanjut dalam konteks pengelolaan sumber daya alam termasuk hutan, subtansi otonomi daerah dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah daerah bukan hanya sekedar pengalihan wewenang urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi lebih dari itu adalah penyerahan otonomi pengelolaan sumber daya alam termasuk hutan kepada masyarakat daerah, terutama masyarakat adat/lokal sebagai manifestasi pengelolaan sumber daya hutan berbasis masyarakat lokal. Dalam hal ini pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berperan sebagai administrasi dan fasilitator yang berkewajiban untuk:

- a) Mendorong peningkatan kapasitas masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam/hutan dan lingkungan hidup
- b) Menjamin adanya pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat/lokal atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam
- c) Menghormati dan melindungi modal sosial, seperti kearifan lokal, kearifan lingkungan, sistem religi, maupun pranata-pranata sosial kalangan masyarakat
- d) Mengakui dan menghormati daya kemajemukan hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.⁴²

⁴² Nyoman Nurjaya. Op.cit. hlm 69

2.3 Aspek Pengelolaan Sumber Daya Hutan

2.3.1 Tinjauan Yuridis Aspek Pengelolaan Hutan

2.3.1.1 Hubungan Negara dengan Hutan

Di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pengertian dikuasai bukan berarti dimiliki, melainkan suatu pengertian yang mengandung kewajiban dan wewenang dalam hukum publik. Hak negara dalam bidang kehutanan adalah berwenang untuk (1) menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan negara, (2) mengatur pengurusan hutan dalam arti luas, (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan (Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang pokok-pokok kehutanan).

Dalam Pasal 4 UU Nomor 41 Tahun 1999 disebutkan juga tentang hak negara atas hutan. Di dalam pasal itu ditentukan semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Maksud penguasaan hutan oleh negara adalah memberikan wewenang kepada pemerintah untuk:

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

Penguasaan itu tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Selain itu, pemerintah juga mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Namun demikian, untuk hal-hal tertentu yang sangat penting, berskala, dan berdampak luas serta bernilai strategis, pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kemudian Undang-Undang No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan pada bagian Penjelasan ayat 21, dijelaskan bahwa “Hutan merupakan amanat Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu pengelolaan hutan dilaksanakan dengan dasar akhlak mulia untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, pelaksanaan setia komponen pengelolaan hutan harus memperhatikan nilai-nilai budaya masyarakat, serta memperhatikan hak-hak rakyat, dan oleh karena itu harus melibatkan masyarakat setempat.

Pengelolaan hutan pada dasarnya menjadi kewenangan pemerintah dan atau Pemerintah Daerah. Mengingat berbagai kekhasan daerah serta kondisi sosial dan lingkungan yang sangat terkait dengan kelestarian hutan dan kepentingan masyarakat luas yang membutuhkan kemampuan pengelolaan secara khusus,

maka pengelolaan hutan di wilayah tertentu dapat dilimpahkan kepada BUMN yang bergerak di bidang kehutanan, baik berbentuk perusahaan perusahaan umum (Perum), Perusahaan jawatan (Perjan), maupun Perusahaan Perseroan (Persero), yang pembinaannya di bawah menteri.

Untuk mewujudkan hutan yang lestari dibutuhkan lembaga-lembaga penunjang antara lain lembaga keuangan yang mendukung pembangunan kehutanan, lembaga penelitian dan pengembangan, lembaga pendidikan dan latihan serta lembaga penyuluhan”.⁴³

Jadi, berdasarkan pasal 21 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan seperti yang telah disebutkan di atas, dapat disimpulkan bahwa Perusahaan Umum (Perum) Perhutani merupakan Administrasi Negara. Karena Perusahaan Umum (Perum) Perhutani merupakan BUMN yang bergerak di bidang kehutanan yang mendapatkan kewenangan untuk melakukan pengelolaan hutan dari pemerintah sesuai yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

2.3.1.2 Perhutani Sebagai Pengelola Hutan Negara

a. Administrasi Negara

Kata administrasi berasal dari bahasa latin “administratief” yang berarti to manage. Derivasinya antara lain menjadi “administratio” yang berarti besturing atau pemerintahan.⁴⁴ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi diartikan sebagai:

⁴³ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

⁴⁴ Menurut pendapat Lutfi Effendi istilah hokum administrasi berasal dari kata *administratiefrecht* atau *bestuurecht*. Kata *administratief* sama maknanya dengan kata *bestuur* yang mempunyai arti lingkungan kekuasaan/kegiatan atau tindakan pemerintahan diluar

1. Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi;
2. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan;
3. Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan;
4. Kegiatan kantor dan tata usaha.⁴⁵

Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa administrasi Negara mempunyai tiga arti, yaitu:

1. Sebagai salah satu fungsi pemerintah;
2. Sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) daripada pemerintah;
3. Sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerjasama secara tertentu.⁴⁶

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo administrasi Negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.. sedangkan Sondang P. Siagian mengartikan administrasi Negara sebagai “keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara”.⁴⁷

E. Utrecht menyebutkan bahwa administrasi Negara adalah gabungan jabatan-jabatan, aparat (alat) administrasi yang dibawah pimpinan pemerintah melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah.⁴⁸

Bahsan Mustafa mengartikan administrasi Negara sebagai gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat yang disertai tugas melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah dalam arti luas, yang tidak

kegiatan/kekuasaan atau tindakan yang bersifat legislatif dan yudisiil. Lutfi Effendi. 2004.Op. Cit. hlm 3

⁴⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1994,Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 8

⁴⁶ Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 26

⁴⁷ Ibid hlm 26

⁴⁸ Ibid hlm 27

repository.ub.ac

diserahkan kepada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman.⁴⁹

b. Tinjauan Umum tentang Perusahaan Umum (Perum) Perhutani

a. Perusahaan Umum (Perum)

1. Makna usahanya adalah melayani kepentingan umum (kepentingan produksi, distribusi, dan konsumsi secara keseluruhan). Usaha dijalankan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas dan economy cosaccounting principles dan management effectiveness serta bentuk pelayanan (service) yang baik terhadap masyarakat atau nasabahnya.
2. Berstatus badan hukum dan diatur berdasarkan undang-undang (dengan wetsduiding).
3. Pada umumnya bergerak di bidang jasa-jasa vital (public utilities). Pemerintah boleh menetapkan bahwa beberapa usaha yang bersifat public utility tidak perlu diatur, disusun atau diadakan sebagai suatu perusahaan negara (misalnya perusahaan listrik untuk kota kecil yang dapat dibangun dengan modal swasta).
4. Mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti di perusahaan swasta untuk mengadakan atau masuk ke dalam suatu perjanjian, kontrak-kontrak, dan hubungan-hubungan perusahaan lainnya.
5. Dapat dituntut dan menuntut, dan hubungan hukumnyadiatur secara hubungan hukum perdata (privaatrechthelijk).
6. Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, serta dapat mempunyai dan memperoleh dana kredit-kredit dalam dan luar negeri atau dari obligasi (dari masyarakat).
7. Pada prinsipnya secara finansial harus dapat berdiri sendiri, kecuali apabila karena politik Pemerintah mengenai tarip dan harga tidak mengizinkan tercapainya tujuan ini. Namun bagaimanapun politik tarip dan harga dari pemerintah, cara/sistem yang harus ditempuh adalah ketentuan tersebut.
8. Dipimpin oleh suatu direksi.
9. Pegawainya adalah pegawai perusahaan negara yang diatur tersendiri di luar ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri atau perusahaan swasta/saha (negara) perseroan.

⁴⁹ Ibid. Hlm 29

10. Organisasi, tugas, wewenang, tanggungjawab, pertanggungjawaban dan cara mempertanggungjawabkannya, serta pengawasan dan lain sebagainya, diatur secara khusus, yang pokok-pokoknya akan tercermin dalam undang-undang yang mengatur pembentukan perusahaan negara itu.
11. Yang karena sifatnya apabila di antaranya ada yang berupa public utility, maka bila dipandang perlu untuk kepentingan umum politik tarip dapat ditentukan oleh Pemerintah, dengan cara/sistem tersebut.
12. Laporan tahunan perusahaan yang memuat neraca untung rugi dan neraca kekayaan disampaikan kepada pemerintah.⁵⁰

b. Perum Perhutani

Perum Perhutani adalah Badan Usaha Milik Negara di Indonesia yang memiliki tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan perencanaan, pengurusan, pengusahaan dan perlindungan hutan di wilayah kerjanya. Sebagai BUMN, Perum Perhutani mengusahakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Perum Perhutani didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1972, kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1978 seterusnya keberadaan dan usaha-usahanya ditetapkan kembali berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1986 dan terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2003. Wilayah kerja Perum Perhutani meliputi seluruh Kawasan Hutan Negara yang terdapat di Propinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat dan Banten, kecuali kawasan hutan konservasi. Total wilayah hutan yang dikelola oleh Perum Perhutani sebesar 2.566.889 ha, terdiri atas Hutan Produksi seluas 1.454.176 ha (57%), Hutan Produksi Terbatas seluas 428.795 ha (16%) dan Hutan Lindung seluas 683.889 ha.

⁵⁰ Philipus M. Hadjon, dkk, 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm 196-197

Sebagai BUMN yang diberi kepercayaan dari pemerintah untuk mengelola hutan di pulau Jawa maka keberlanjutan fungsi lingkungan merupakan salah satu fokus seperti tertuang dalam misinya yaitu mengelola hutan tropis dengan prinsip pengelolaan hutan lestari bersama masyarakat.

b.1 Visi Perhutani :

Menjadi pengelola hutan tropis terbaik di dunia

b.2 Misi Perhutani :

1. Mengelola hutan tropis dengan prinsip pengelolaan hutan lestari bersama masyarakat
2. Meningkatkan produktivitas, kualitas dan nilai sumberdaya hutan
3. Mengoptimalkan manfaat hasil hutan kayu, non kayu dan jasa lingkungan serta potensi lainnya, dalam rangka meningkatkan pendapatan dan keuntungan perusahaan serta kesejahteraan masyarakat (sekitar hutan).
4. Membangun sumberdaya manusia perusahaan yang bersih, berwibawa dan profesional.
5. Mendukung dan berperan serta dalam pembangunan wilayah dan perekonomian nasional.⁵¹

⁵¹ Perum Perhutani, 2007, Perum Perhutani Dalam Pembangunan Milenium Ikut Membantu Pencapaian MDGs (Millenium Development Goals), <http://icdhre.or.id/main.php?show=news&id=71>, diakses pada tanggal 21 Juni 2007

2.3.2 Berbagai Macam Hutan di Indonesia

Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, ditentukan empat jenis hutan, yaitu berdasarkan statusnya, fungsinya, tujuan khusus, dan pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air.⁵²

Keempat jenis hutan itu dikemukakan sebagai berikut:

a) Hutan berdasarkan statusnya

Yang dimaksud dengan hutan berdasarkan statusnya adalah suatu pembagian hutan yang didasarkan pada status (kedudukannya) antara orang, badan hukum, atau institusi yang melakukan pengelolaan, pemanfaatan, dan perlindungan terhadap hutan tersebut.

Hutan berdasarkan statusnya dibagi dua macam, yaitu hutan Negara dan hutan hak. Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah (pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan). Hutan Negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Yang termasuk dalam kualifikasi hutan Negara adalah hutan adat, hutan desa, dan hutan kemasyarakatan. Hutan adat adalah hutan Negara yang diserahkan pengelolanya kepada masyarakat hukum adapt (*rechtgemenschap*). Hutan desa adalah hutan Negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa. Hutan kemasyarakatan adalah hutan Negara yang pemanfaatnya untuk memberdayakan masyarakat.

b) Hutan berdasarkan fungsinya

⁵² Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan pasal 5 sampai pasal 9. lihat juga dalam salim, H.S. *dasar-dasar hukum kehutanan*. Sinar grafika. 2006. jakarta

Hutan berdasarkan fungsinya adalah penggolongan hutan yang didasarkan pada kegunaanya. Hutan ini dapat digolongkan menjadi tiga macam, yaitu hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi.

Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya. Hutan konservasi terdiri dari tiga macam, yaitu kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam, dan taman buru. Kawasan hutan suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah system penyangga kehidupan. Kawasan hutan pelestarian alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok perlindungan system penyangga kehidupan pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Taman buru adalah kawasan hutn yang ditetapkan sebagai tempat wisata berburu

Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi , mencegah intrusi (penerobosan) air laut, dan memelihara kesuburan tanah.

Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.

c) Hutan berdasarkan tujuan khusus

Hutan berdasarkan tujuan khusus yaitu penggunaan hutan untuk keperluan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta untuk kepentingan

religi dan budaya setempat. Syaratnya tidak mengubah fungsi pokok kawasan hutan.

d) Hutan berdasarkan pengaturan iklim mikro, estetika dan resapan air disetiap kota ditetapkan kawasan tertentu sebagai hutan kota. Hutan kota adalah hutan yang berfungsi untuk pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air.

2.4 PARADIGMA PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

2.4.1 Paradigma pengelolaan Sumber Daya Alam

Maria SW Sumargono memberikan prinsip-prinsip dalam pengelolaan sumber daya harus memenuhi cirri-ciri sebagai berikut:

1. Sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, dan dengan demikian mempunyai nilai magis religius, disamping mempunyai nilai ekonomis dan fungsi sosial
2. Pengelolaan sumber daya alam harus memperhatikan fungsi ekosistem
3. Pengelolaan sumber daya alam tidak hanya berisi wewenang untuk pemanfaatannya (hak), tetapi termasuk juga pelestarian sumber daya alam (kewajiban) yang berfungsi sebagai sumber hidup masyarakat setempat.
4. Pengelolaan sumber daya alam yang bertanggung jawab dapat memberikan keseimbangan antara memberikan ruang gerak bagi investasi tanpa merugikan kepentingan masyarakat (dimensi kerakyatan).

5. Pengelolaan sumber daya alam harus dapat memberikan wewenang untuk pemanfaatannya, tanpa mengakibatkan terjadinya usaha yang bersifat monopolistis
6. Pengelolaan sumber daya alam harus dapat mewujudkan persamaan hak dan keadilan dalam akses dan pemanfaatannya
7. Pengelolaan sumber daya alam harus mengakomodasi peran serta masyarakat.⁵³

Sedangkan Nyoman Nurjaya memberikan prinsip-prinsip dalam pengelolaan sumber daya alam sebagai berikut:

1. Berorientasi pada konservasi SDA (*natural resource oriented*) untuk menjamin kelestarian dan keberlanjutan fungsi SDA
2. Menggunakan pendekatan yang bercorak komprehensif dan terintegrasi dalam pengelolaan SDA
3. Mengatur mekanisme koordinasi dan keterpaduan antar sektor dalam pengelolaan SDA
4. Menggunakan paradigma pengelolaan SDA yang berbasis masyarakat
5. Menyediakan ruang bagi transparansi dan partisipasi publik yang sejati sebagai wujud demokratisasi dalam pengelolaan SDA
6. Memberi ruang bagi pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, terutama akses dan hak-hak masyarakat lokal/adat atas penguasaan dan pemanfaatan SDA
7. Menyerahkan wewenang pengelolaan SDA kepada daerah berlandaskan prinsip-prinsip desentralisasi yang demokratis
8. Mengatur wewenang mekanisme pengawasan publik dan akuntabilitas publik dalam pengelolaan SDA
9. Mengakui dan mengakomodasi kemajemukan hukum yang tumbuh dan berkembang dalam komunitas-komunitas masyarakat adat lokal dalam penguasaan dan pemanfaatan SDA⁵⁴

⁵³ Dikutip dalam Mas Ahmad Santosa (ed). 1999. op. Cit. Hlm 45

⁵⁴ Nyoman Nurjaya. 2006. *Pengelolaan sumber daya alam dalam prespektif antropologi hukum*. UM Press. Malang.

2.4.2 Paradigma Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasis Masyarakat

Manajemen Pengelolaan berbasis masyarakat adalah pengelolaan yang dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah, masyarakat dan pihak lain, dalam merencanakan, melaksanakan, memantau dan mengevaluasi pengelolaan sumber daya alam.⁵⁵

Paradigma pengelolaan sumber daya alam yang berbasis pada masyarakat merupakan cerminan dari nilai-nilai merupakan cerminan dari nilai-nilai dari masyarakat yang bercorak magis-cosmis. Menurut alam pikiran magis kosmis, manusia ditempatkan sebagai bagian yang tak terpisahkan dari alam lingkungannya; manusia dipengaruhi dan mempengaruhi serta memiliki keterkaitan dan ketergantungan dengan lingkungannya, sehingga wawasannya bersifat menyeluruh, holistic, dan komprehensif.⁵⁶

Dalam lokakarya program kehutanan nasional di Kalimantan Timur dihasilkan beberapa pemetaan tantangan strategis pembangunan kehutanan, diantaranya:

1. Mempertahankan Persatuan dan Kesatuan bangsa dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meneruskan proses reformasi dan demokratisasi dalam seluruh aspek pembangunan kehutanan.
3. Paradigma baru pembangunan kehutanan yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan pergeseran kebijaksanaan kehutanan dari *timber*

⁵⁵ PERDA Kabupaten Minahasa No 2 tahun 2003 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Minahasa

⁵⁶ I Nyoman Nurjaya. Op. cit. hlm 29

base management ke *resource based management* dan *community base management* tetap dilanjutkan.

4. Di dalam konsep pembangunan yang berkelanjutan dikenal 3 komponen eksternal yaitu eksternal ekonomi, eksternal ekologi dan eksternal sosial yang harus saling terkait satu sama lain.
5. Penegakan hukum dengan mewujudkan rasa aman serta tenteram dalam kehidupan masyarakat.⁵⁷

Di era reformasi sekarang ini kita harus dapat menyadari bahwa salah satu syarat penting untuk mencapai keberhasilan pembangunan kehutanan tidak hanya karena sempurnanya kebijakan, strategi dan implementasi kebijakan pembangunan kehutanan, namun keberhasilan pembangunan harus didukung oleh peran serta dan partisipasi rakyat, yang selanjutnya kita kenal dengan pembangunan partisipatif melalui *community base management*

Selain itu, lokakarya tersebut menghasilkan kesepakatan dan kesepakatan sebagai berikut:

1. Hutan merupakan anugerah yang dikaruniakan oleh Allah kepada umat-Nya untuk dimanfaatkan bagi kemaslahatan - kesejahteraan umat tersebut.
2. Hutan merupakan sumberdaya pembangunan mempunyai karakteristik spesifik yang harus dipandang secara holistik dan konprehensif, yaitu baik sebagai sumber daya alam (SDA) maupun sebagai Ekosistem.
3. Hutan sebagai SDA dan ekosistem mempunyai keragaman fisik dan fungsinya serta manfaatnya, yaitu fungsi dan manfaat yang "serba guna"

⁵⁷ Hasil Lokakarya Program Kehutanan Nasional (*National Forest Program*) Regional Kalimantan Di Kalimantan Timur Pada Tanggal 16-17 Nopember 2001 oleh Departemen Kehutanan

(sifat kemultigunaan hutan). Sumberdaya Hutan meliputi hutan negara, hutan milik masyarakat/perseorangan serta komunitas hayati lainnya.

4. Hutan, sampai saat ini hanya dipandang sebagai sumberdaya pembangunan yang menghasilkan hasil hutan berupa kayu saja, sementara hutan secara fisik dan sebagai ekosistem yang dapat menghasilkan berbagai jenis dan jasa lingkungan dan berbagai jenis hutan non kayu yang belum dimanfaatkan secara maksimal.
5. Pemanfaatan dan pengelolaan hutan dengan dasar kebijakan yang sentralistik, tidak transparan dan tidak adil selama tiga dasawarsa telah menimbulkan kerusakan sumberdaya hutan dan kesenjangan sosial-ekonomi masyarakat yang tinggal di sekitar dan di dalam hutan (timbul proses marginalisasi masyarakat).
6. Semangat reformasi dan kebebasan yang "tidak terkontrol" (akselerasi kegairahan desentralistik) telah memberikan dampak negatif dalam bentuk konflik kepentingan antar pemerintah provinsi, kabupaten/kota yang berimplikasi terhadap pengelolaan hutan lestari (*Sustainable Forest Management*).
7. Masyarakat yang mempunyai kearifan lokal dan posisi yang strategis berkaitan dengan pengelolaan hasil hutan non kayu dan jasa lingkungan tersebut perlu diberdayakan secara optimal.
8. Pengelolaan hutan harus dilaksanakan berdasarkan kaidah kelestarian bagi kesejahteraan masyarakat khususnya yang tinggal di sekitar dan di dalam hutan.

9. Masyarakat di sekitar dan di dalam hutan merupakan bagian potensial dalam ekosistem hutan, oleh karena itu masyarakat harus dilibatkan dalam pengelolaan hutan.
10. Kondisi masyarakat sekitar dan dalam kawasan hutan masih berada dalam kemiskinan struktural, yang antara lain diakibatkan oleh proses marjinalisasi akses terhadap sumberdaya hutan. Oleh karena itu diperlukan kepastian atas hak kepemilikan lahan dan hutan adatnya bagi komunitas di sekitar dan dalam kawasan hutan.
11. Hutan sebagai satu ekosistem harus dikelola dengan pendekatan Daerah Aliran Sungai (DAS) dan memperhatikan batas administrasi pemerintahan, mengingat adanya keterkaitan dalam pengelolaan daerah hulu dengan hilir. Dengan demikian harus ada *sharing* manfaat dan biaya pengelolaan hutan tersebut.⁵⁸

⁵⁸ *ibid*

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian dan Pendekatannya

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empirik. Yang di maksud penelitian hukum empirik adalah penelitian hukum yang difokuskan pada penelitian lapang yang dilakukan dengan terjun langsung mengunjungi lokasi penelitian. Dalam konteks penelitian ini maka, penelitian hukum empirik adalah penelitian terhadap pelaksanaan suatu aturan Per Undang-Undangan.

Sedangkan Pendekatan penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Sebuah pendekatan yang dipakai untuk mengkaji implementasi desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan sebagaimana diatur dalam Pasal 66 Undang-Undang No 41 Tentang Kehutanan

3.2 Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari penelitian yang berkaitan dengan implementasi desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan, hubungan pemerintah Kabupaten Malang dengan perhutani dalam Pengelolaan Hutan serta hambatan-hambatan dan solusi Pemerintah Kabupaten Malang dalam melaksanakan desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan.

Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari penelitian yang berupa penelusuran/study dekumen, majalah ilmiah, literature-literatur terkait maupun hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan fokus penelitian.

b. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan berbagai sumber data. Data primer diperoleh dari penelitian langsung di daerah Pemerintahan Kabupaten Malang. Data sekunder diperoleh dari penelusuran/study dekumen, penelusuran internet, majalah ilmiah, literature-literatur terkait maupun hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan fokus penelitian.

3.3 Teknik Penentuan Sampel

a. Sampel Area/Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada daerah Pemerintahan Kabupaten Malang. Wilayah ini memang sengaja dipilih karena Kabupaten Malang merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Timur dan di Indonesia yang memiliki wilayah hutan yang sangat luas.

b. Sampel Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah Pemerintahan Kabupaten Malang. Sedangkan sampel dalam penelitian ini telah ditentukan sebelumnya karena pemilihan sampel ini menggunakan teknik purposif sample. Sampel dipilih berdasarkan alat pemerintahan dan kelompok masyarakat yang mempunyai kewenangan dengan fokus penelitian, diantaranya; (a) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang Komisi B, (b) Pejabat Dinas Kehutanan Kabupaten Malang (c) Perhutani, (d) LSM yang bergerak/konsent dalam pendampingan masyarakat hutan

3.4 Tahapan dan Jadwal Penelitian

Penelitian hukum ini, dilakukan melalui tahap-tahap berikut: (a) mencari dan mengklasifikasi fakta-fakta; (b) mengadakan klasifikasi permasalahan hukum yang diteliti; (c) mengadakan penelitian empirik pada daerah Pemerintah Kabupaten Malang; (d) menganalisa hukum; (e) menarik kesimpulan; (f) mengajukan saran

Adapun rincian jadwal kegiatan sebagai berikut:

Tabel. 2

NO	KEGIATAN	BULAN/MINGGU																				
		I			II			III			IV			V								
1	Persipan dan penyusunan proposal penelitian	x																				
2	Seminar proposal	x																				
3	Penyusunan instrument penelitian		x	x																		
4	Pengumpulan data				x	x	x	x	x													
5	Analisa data								x	x	x	x										
6	Laporan akhir												x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

3.5 Alat Memperoleh Data

Penelitian ini menggunakan beberapa alat dalam memperoleh data. Data primer diperoleh dengan cara melakukan wawancara langsung dengan menggunakan pedoman wawancara kepada responden. Sedangkan data sekunder diperoleh dengan penelusuran dokumen dan perpustakaan.

3.6 Analisis Data

Data hasil penelitian ini dianalisis secara deskriptif kualitatif, dengan cara mendeskripsikan semua temuan yang data primer peroleh dari hasil wawancara, serta data sekunder yang diperoleh dari penelusuran/study dekumen, penelusuran internet, majalah ilmiah, literatur-literatur terkait maupun hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan fokus penelitian, kemudian melakukan analisis secara kritis terhadap proses implementasi desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan di Kabupaten Malang. Hasil analisa tersebut akan dijadikan bahan untuk merumuskan kesimpulan guna menjawab permasalahan penelitian serta merumuskan saran atau rekomendasi bagi seluruh stakeholders yang terkait dengan penelitian ini.

3.7 Definisi Operasional

1. Pengertian implementasi dapat diuraikan menurut beberapa ahli, menurut Sholikin Abdul wahab implementasi dirumuskan secara singkat “*to implement*” (mengimplementasikan) berarti *to provide the mean for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu); *to give practical effect* (menimbulkan dampak-dampak/akibat terhadap sesuatu).

Van Meter dan Van Horn merumuskan implementasi, sebagai berikut “tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu atau pejabat atau

kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.⁵⁹ Sesuai pernyataan di atas, menurut hemat saya implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan kepentingan kebijakan (biasanya dalam bentuk UU, PP, Kep peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden).

2. Berdasarkan pendapat di atas terdapat 3 variabel pokok yang mendapat penekanan dalam proses implementasi, yaitu :
 - a. tindakan individu/pejabat,
 - b. lembaga pelaksana,
 - c. kelompok sasaran/tujuan
3. Desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan dalam penelitian ini diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi/pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam bidang kehutanan.
4. pengelolaan sumber daya hutan dalam penelitian ini sama dengan pengurusan hutan sebagaimana dinyatakan dalam pasal 10 ayat (2) Undang-Undang 41 tahun 1999 tentang kehutanan yang meliputi:
 - a) perencanaan kehutanan;
 - b) pengelolaan hutan;
 - c) penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan; dan
 - d) pengawasan.

⁵⁹ Lihat Solichin Abdul Wahab, 2001. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara. Jakarta

5. Proses Desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan didasarkan dalam Undang-Undang No 41 Tentang Kehutanan diatur dalam Pasal 66 yaitu:

- (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
- (3). Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah

3.8 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian

BAB II KAJIAN PUSTAKA

- A. Otonomi Daerah Dan Asas Desentralisasi
- B. Pengelolaan Sumber Daya Hutan Dan Otonomi Daerah
- C. Aspek Pengelolaan Sumber Daya Hutan
- D. Paradigma Pengelolaan Sumber Daya Alam

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

- A. Jenis penelitian dan pendekatannya
- B. Jenis dan sumber data
- C. Pemilihan lokasi
- D. Tahapan dan jadwal penelitian
- E. Alat memperoleh data
- F. Populasi dan sampel
- G. Analisa data

BAB IV PEMBAHASAN

- A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian
- B. Implementasi Desentralisasi Pengelolaan Hutan Di Kabupaten Malang
- C. Hubungan Perhutani Dengan Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Pengelolaan Hutan
- D. Hambatan-Hambatan Serta Solusi Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Melaksanakan Desentralisasi Kehutanan

BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

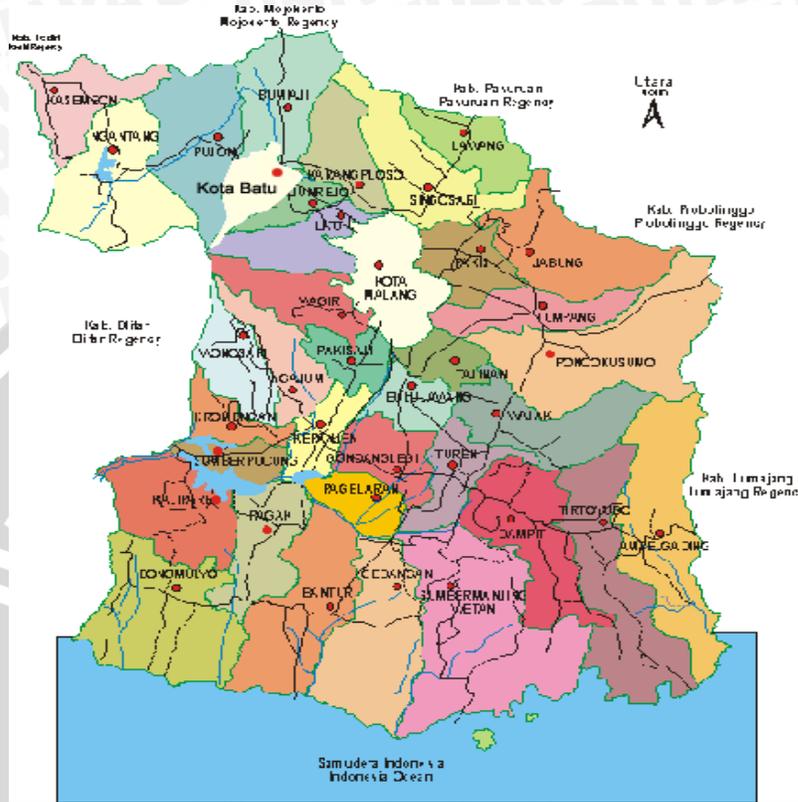
4.1.1 GAMBARAN UMUM PEMERINTAHAN KABUPATEN MALANG

a. Keadaan Wilayah Di Kabupaten Malang

Kabupaten Malang terletak antara 112 17' – 122 57' bujur timur dan 7 44' – 8 26' lintang selatan. Dengan luas wilayah 353. 065. 62 ha yang merupakan kabupaten terluas kedua di Propinsi Jawa Timur. Ketinggian wilayah bervariasi dari 0 sampai 3.676 m di atas permukaan laut, rata-rata antara 100 – 500 m dari permukaan laut. Daerah ini termasuk daerah yang sangat subur karena diapit oleh gunung-gunung yaitu G. Semeru, G. Kelud, G. Welirang , G. Arjuna. Berdasarkan data administrasi pemerintahan, Kabupaten Malang pada tahun 2003 terdiri dari 33 Kecamatan, 12 Kelurahan, 377 Desa, 3. 138 Rukun Warga (RW) dan 14. 346 Rukun Tetangga (RT). Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Malang adalah sebagai berikut:

- Sebelah utara : Kabupaten Pasuruan, Jombang dan Mojokerto
- Sebelah timur : Kabupaten Lumajang dan Probolinggo
- Sebelah selatan : Samudra Indonesia
- Sebelah barat : Kabupaten Blitar dan Kediri

PETA KABUPATEN MALANG



b. Tata Guna Lahan

Berdasarkan data BPS dan Dinas Kehutanan Kabupaten Malang tahun 2003-2004, dari luas 353.065,62 ha, tata guna lahan terbesar adalah untuk tegalan/kebun/sawah sebesar 54,94 %. Untuk kawasan hutan sebesar 28,46 %, dengan rincian penggunaan lahan sebagai berikut:

- 1) Pemukiman : 41.490,52 ha
- 2) Sawah : 49.882,13 ha
- 3) Kawasan hutan : 100.502,57 ha
- 4) Pertanian tanaman kering : 111.279,65 ha
- 5) Kebun campuran : 11.204,00 ha

- 6) Perkebunan : 25.924,57 ha
- 7) Tanah kosong/padang rumput: 1.039,18 ha
- 8) Tanah rusak/tandus/terbuka : 3.875,25 ha
- 9) Tambak : 158,94 ha
- 10) Danau/rawa/situs : 718,69 ha
- 11) Lain-lain : 6.990,12 ha

4.1.2 KEADAAN DAN POTENSI SUMBER DAYA HUTAN DI KABUPATEN MALANG

a. Geografis dan Topografis

Secara geografis Kabupaten Malang berbatasan dengan laut, yaitu samudra Indonesia yang terkenal dengan pemandangan yang indah dengan gelombangnya yang cukup besar. Kondisi ini merupakan potensi yang sangat besar dalam pengembangan wisata. Sudah menjadi ciri wilayah pantai selatan, selalu dikelilingi dengan bukit tinggi yang menjorok ke laut. Bukit tersebut merupakan mayoritas lahan yang digunakan untuk peruntukan perkebunan dan kawasan hutan. Secara topografis Kabupaten Malang merupakan wilayah yang dikelilingi gunung berapi dan berbukit-bukit.

b. Keadaan Sumber Daya Hutan

Dari luas wilayah Kabupaten Malang sebesar 353.065,62 ha, hampir 28,46 %, merupakan kawasan hutan. Hal tersebut membuktikan Kabupaten Malang adalah salah satu kabupaten di Jawa Timur yang memiliki wilayah hutan cukup luas. Apabila Pemerintah Kabupaten Malang mampu memanfaatkan kelebihan

tersebut, kesejahteraan rakyat pasti meningkat seiring dengan meningkatnya pendapatan asli daerah (PAD) dengan memanfaatkan sumber daya hutan.

Akan tetapi potensi tersebut sampai saat ini hampir dipastikan belum tergarap karena memang pemerintah Kabupaten Malang berupaya untuk melakukan konservasi hutan yang mengalami kerusakan.⁶⁰ Berdasar data di Perhutani, lahan kritis tersebut terdiri dari hutan lindung seluas 2.435 hektare, hutan konservasi 2.012 hektare, dan hutan produksi 5.621 hektare. Sebagian besar lahan tersebut berada di wilayah Malang Selatan. Kecamatan Sumbermanjing Wetan menjadi daerah yang memiliki lahan kritis terluas yakni 5.869 hektare.⁶¹

Sementara itu, Rendra Kresna⁶² pernah menyampaikan bahwa lahan kritis di wilayah Kabupaten Malang sebanyak 47.124 hektar meliputi 10.473 hektar adalah kawasan hutan dan 36.651 hektar adalah milik masyarakat. Menurut Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Malang Ir. Bambang Windharto, hutan gundul di wilayah Kabupaten Malang mencapai 35 ribu hektar dari total lahan sekitar 117.000 hektar.⁶³

Ada beberapa penyebab kerusakan dan menyusutnya hutan di Kabupaten Malang. Jika dilakukan klasifikasi secara umum maka ada 2 penyebab pokok yang menyebabkan hutan di kabupaten malang mengalami kerusakan, di antaranya adalah sebagai berikut:

⁶⁰ Periksa dalam APBD Kabupaten Malang tahun 2005 dan 2006. pendapatan daerah Kabupaten Malang dari sektor kehutanan tidak ada

⁶¹ Data Perhutani Kabupaten Malang Periksa juga dalam tempointeraktif Hari Rabu 19 April 2006

⁶² Pernyataan itu disampaikan dalam pembukaan acara penanaman lahan kritis antara Perhutani, Pemkab Malang dan unsur masyarakat pada tanggal 3 Desember 2007. lokasi acara tersebut berada Desa Pujon Kidul Kecamatan Pujon Kabupaten Malang.

⁶³ Hasil Wawancara dengan Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Malang tanggal 4 Mei 2008 di kantor Dinas Kehutanan

1. Penjarahan Hutan/Penebangan Liar

Berdasarkan analisa lingkungan dan hasil audit Sumber Daya Hutan yang dilaksanakan pada akhir tahun 2006, dapat diketahui bahwa di wilayah PERUM Perhutani KPH Malang dalam periode 1997 sampai dengan tahun 2001 terjadi gangguan keamanan yang sangat tinggi terhadap kelestarian hutan, di antaranya berupa penjarahan kayu.

2. Okupasi Lahan Hutan dan Alih Fungsi lahan Hutan

Kondisi hutan yang paling parah adalah yang berada di Malang Selatan. Ir. Imam Muslih, Kepala Seksi perlindungan hutan dan pelestarian alam mengungkapkan :

“Mengerikan sekali ketika melihat keadaan lapang, banyak hutan-hutan yang tertebang dan dialihfungsikan, mulai dari penjarahan oleh warga di Malang Selatan hingga pengalihfungsian menjadi pemukiman di daerah Ngadas”⁶⁴

Sementara itu, di wilayah hutan yang dikelola oleh perhutani telah terjadi alih fungsi lahan hutan menjadi perkebunan. Menurut ADM Perum Perhutani KPH Malang, Indra Prana sebanyak 300 dari 88 ribu hektar hutan yang dikelola Perum Perhutani KPH Malang telah beralih fungsi menjadi lahan tebu. Akibat alih fungsi ini, fungsi ekologis hutan menjadi terganggu. "Timbul ancaman Banjir dan tanah longsor karena tanaman tebu merusak tekstur tanah, apalagi akar hanya di permukaan sehingga tidak bisa mengikat tanah,"⁶⁵

Lebih lanjut Indra menjelaskan Alih fungsi hutan menjadi lahan tebu ini terjadi sejak awal tahun 1998. Lokasi hutan sebagian besar berada di kawasan Malang Selatan, Seperti Kecamatan Sumbermanjing Wetan, Dampit, dan Ampelgading. Lahan tersebut beralih menjadi lahan tebu setelah terjadi

⁶⁴ Wawancara pada tanggal 15 April 2008

⁶⁵ Periksa website perum perhutani KPH Malang di www.perhutani.go.id

penebangan liar. "Masyarakat kemudian menjadikannya sebagai lahan perkebunan, seperti pisang dan jagung.

Perhutani memasukkan hutan yang beralih fungsi tersebut ke dalam hutan kritis. Data di Perum Perhutani menyebutkan luas lahan mencapai 10 ribu hektar. Hutan kritis tersebut terdiri dari hutan lindung seluas 2.435 Ha, hutan konservasi 2.012 Ha dan hutan produksi 5.621 Ha. Kecamatan Sumbermanjing Wetan menjadi daerah yang memiliki lahan kritis terluas yakni 5.869 Hektar.

Berikut ini data perkembangan luas hutan di Kabupaten Malang:

Tabel 3

Luas Hutan Menurut Fungsi Di Kabupaten Malang (2001-2004)

Forestry function	2001	2002	2003	2004
Hutan lindung	46,249.50	46,207.00	46,207.00	46,207.00
Hutan produksi	47,118.10	44,180.00	44,180.00	44,080.00
Hutan konservasi	28,810.30	28,811.00	28,811.00	28,811.00

Sumber : Dinas Kehutanan Kabupaten Malang tahun 2007

Tabel tersebut menunjukkan adanya penurunan luas hutan di Kabupaten Malang pada hutan lindung dikurun waktu 2001 sampai 2002 sebesar 42,50 ha, hutan produksi sebesar 2.938,10 ha, kemudian pada kurun waktu 2003-2004 turun lagi sebesar 100,00 ha. Sedangkan pada hutan konservasi, dikurun waktu 2001 sampai 2002 mengalami peningkatan luas hutan sebesar 1,30 ha.

4.2 IMPLEMENTASI DESENTRALISASI PENGELOLAN HUTAN DI KABUPATEN MALANG

Kebijakan negara yang telah dikeluarkan pemerintah selanjutnya akan ditindaklanjuti dengan cara mengimplementasikannya. Seperti yang diungkapkan Udoji yang dengan tegas mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan negara adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.⁶⁶

Pengertian implementasi dapat diuraikan menurut beberapa ahli, dalam kamus Webster dirumuskan secara singkat *“to implement”* (mengimplementasikan) berarti *to provide the mean for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu); *to give practical effect* (menimbulkan dampak-dampak/akibat terhadap sesuatu). Sesuai pernyataan di atas, implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan kepentingan kebijakan (biasanya dalam bentuk UU, PP, Kep peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden).

Berdasarkan pendapat di atas terdapat 3 variabel pokok yang mendapat penekanan dalam proses implementasi, yaitu :

- a. tindakan individu/pejabat;
- b. lembaga pelaksana;
- c. kelompok sasaran/tujuan.

⁶⁶ Lihat Solichin Abdul Wahab, 2001.Op. Cit

Menurut Hikmah Bafaqih⁶⁷, pengembangan kehutanan di era desentralisasi memerlukan beberapa prasyarat. Di antaranya:

1. Membangun kelembagaan kehutanan yang kuat dan kredibel (*strong and credible forestry institutions*).

Lembaga kehutanan mulai dari pusat sampai daerah perlu pembenahan dan perampingan, sehingga bisa melakukan fungsinya seefisien mungkin. Kelembagaan yang kuat dan kredibel, seharusnya mencerminkan kejelasan hak dan kewenangan antara pihak terkait dalam pengelolaan hutan. Dalam konteks Kabupaten Malang, maka kelembagaan kehutanan dilaksanakan oleh Dinas Kehutanan.

2. Penguatan dan penyempurnaan proses desentralisasi kehutanan.

Kegagalan desentralisasi kehutanan selama ini disebabkan ketidakjelasan pelimpahan kekuasaan pusat ke daerah. Di sektor kehutanan terjadi kebingungan tentang batasan hak dan kewajiban. Koordinasi horizontal antara kabupaten tidak dijabarkan, apalagi koordinasi vertikal dengan Propinsi dan Departemen Kehutanan. Oleh sebab itu, proses desentralisasi yang telah bergulir ini perlu penyempurnaan.

3. Penyelarasan kebijakan/peraturan perundang-undangan sektor kehutanan.

Kebingungan implementasi desentralisasi sektor kehutanan, salah satunya disebabkan berbagai kebijakan yang tumpang tindih dan kontradiktif. Oleh sebab itu, perlu dicari alternatif untuk penyelarasan kebijakan tersebut.

4. Penegakan hukum.

Desentralisasi pengelolaan kehutanan perlu ditopang dengan penegakan hukum yang baik oleh pihak berwajib. Tanpa adanya penegakan hukum maka kejahatan seperti illegal logging, pembakaran lahan, penyelundupan kayu dan lainnya sulit diberantas.

5. Peran serta *civil society*.

Dewasa ini tidak bisa dipungkiri lagi, *civil society* merupakan aset yang perlu dilibatkan dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Peran serta mereka merupakan pendorong pengelolaan hutan yang berkeadilan. Biasanya, komponen yang mewakili *civil society* adalah kelompok LSM atau NGO. Di Kabupaten Malang ada beberapa LSM yang konsen dibidang kebijakan publik, diantaranya Placid Averroes, Paramitra, dll.⁶⁸

⁶⁷ Hikmah Bafaqih adalah anggota Komisi B DPRD Kabupaten Malang Tahun 2004 - 2009 yang membidangi urusan Bidang Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat, meliputi: Perekonomian, Perindustrian dan Perdagangan, Perbankan, Pertanian, Perikanan, Peternakan, Perkebunan, Perhutanan, Pengadaan Pangan, Logistik, Koperasi, Ketenagakerjaan, Pendidikan, Kebudayaan, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Kepemudaan dan Olah Raga, Agama, Sosial Kesehatan dan Keluarga Berencana, Peranan Wanita dan Transmigrasi

⁶⁸ Hasil wawancara dengan Hikmah Bafaqih tanggal 25 April 2008

Berdasarkan pendapat di atas penulis menyimpulkan unsur-unsur dalam proses implementasi desentralisasi kehutanan adalah sebagai berikut:

- a) Peraturan yang jelas
- b) Program dari pemerintah
- c) Kelembagaan
- d) Peran serta masyarakat sipil (*civil society*)

4.2.1 PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG KEHUTANAN

Sebagai suatu syarat yang penting untuk pengembangan kehutanan di era desentralisasi, pengaturan yang jelas mengenai kebijakan pembagian urusan pemerintahan⁶⁹ (baca: kewenangan) antara pemerintah pusat dan daerah mutlak di perlukan. Dari kajian CIFOR (*center for international forestry research*)⁷⁰ di temukan, salah satu sebab belum maksimalnya pelaksanaan desentralisasi kehutanan adalah banyaknya penafsiran tentang desentralisasi yang menyebabkan benturan diantara para pelaksana kebijakan. Penafsiran tersebut lahir akibat tumpang tindinya regulasi desentralisasi di Indonesia. Menurut Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, selain 6 bidang yang telah menjadi

⁶⁹ Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat

⁷⁰ Beberapa bulan setelah ditetapkannya Undang-undang No 22 Tahun 1999, ditetapkan Undang-undang Kehutanan No 41 Tahun 1999. Implementasi kedua undang-undang ini telah menciptakan permasalahan bagi pihak-pihak yang bertanggung jawab mengelola hutan dan sumberdaya hutan. Khususnya ada masalah yang berat antara pemerintah pusat dan badan-badan pemerintah daerah karena perbedaan interpretasi dari terminologi *desentralisasi*. Kurangnya pemahaman, koordinasi dan sinergi antara pemerintah pusat, propinsi dan daerah telah membawa kepada salah persepsi dalam mengidentifikasi pihak yang bertanggung jawab dalam pengelolaan hutan. Oleh karena itu, distribusi kewenangan dan peran telah menjadi suatu wilayah konflik di antara pihak-pihak yang berkepentingan. Periksa dalam makalah Wandojo Siswanto dan Wahjudi Wardojo. *Desentralisasi Sektor Kehutanan: Pengalaman Indonesia*. lokakarya Interlaken sektor kehutanan pada tanggal 27-30 April 2004 yang diselenggarakan oleh CIFOR.

kewenangan mutlak pemerintah pusat, kewenangan pemerintahan yang lainnya telah didesentralisasikan kepada pemerintah daerah, termasuk di dalamnya adalah sektor kehutanan.

Akan tetapi, bila melihat isi dari pasal 66 Undang-Undang No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, hanya sebagian urusan pemerintahan dalam bidang kehutanan yang diserahkan kepada pemerintah daerah. Untuk lebih jelas kewenangan apa saja yang diserahkan kepada daerah, lihat tabel di bawah ini:

Berikut ini uraian pembagian urusan Pemerintahan Bidang Kehutanan:⁷¹

Tabel 4

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
1. Inventarisasi hutan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur inventarisasi hutan, dan inventarisasi hutan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru, dan inventarisasi hutan DAS skala Nasional.	Penyelenggaraan inventarisasi hutan produksi, hutan lindung dan taman hutan raya dan skala DAS lintas Kabupaten/Kota.	Penyelenggaraan inventarisasi hutan produksi dan hutan lindung dan skala DAS dalam wilayah Kabupaten/Kota
2. Pengukuhan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam, dan taman buru	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam, dan taman buru.	-	-

⁷¹ Dokumen pribadi Hikmah Bafaqih, anggota komisi B DPRD Kabupaten Malang 2001-2009. Periksa juga dalam lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
3. Penunjukkan kawasan hutan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam, dan taman buru	Pelaksanaan penunjukkan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam, dan taman buru	Pemberian pertimbangan teknis penunjukkan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam, dan taman buru	Pengusulan penunjukkan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, dan taman buru
4. Penataan batas dan pemetaan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam, dan taman buru.	Penyelenggaraan tata batas, penataan dan pemetaan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam, dan taman buru	-	-
5. Penetapan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam, dan taman buru	Pelaksanaan penetapan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam, dan taman buru	-	-
6. Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan penetapan pengelola kawasan hutan dengan tujuan khusus untuk masyarakat hukum adat; penelitian dan pengembangan; pendidikan dan pelatihan kehutanan; lembaga sosial dan keagamaan.	Pengusulan dan pertimbangan teknis pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus untuk masyarakat hukum adat; penelitian dan pengembangan; pendidikan dan pelatihan kehutanan; lembaga sosial dan keagamaan untuk skala Provinsi.	Pengusulan pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus untuk masyarakat hukum adat; penelitian dan pengembangan; pendidikan dan pelatihan kehutanan; lembaga sosial dan keagamaan untuk skala Kabupaten/Kota dengan pertimbangan Gubernur.

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
7. Penatagunaan Kawasan Hutan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur penatagunaan kawasan hutan, pelaksanaan penetapan fungsi, perubahan status dan fungsi hutan serta perubahan hak dari lahan milik menjadi kawasan hutan, pemberian perizinan penggunaan dan tukar menukar kawasan hutan.	Pertimbangan teknis perubahan status dan fungsi hutan, perubahan status dari lahan milik menjadi kawasan hutan, dan penggunaan serta tukar menukar kawasan hutan	Pengusulan perubahan status dan fungsi hutan dan perubahan status dari lahan milik menjadi kawasan hutan, dan penggunaan serta tukar menukar kawasan hutan.
8. Pembentukan wilayah pengelolaan hutan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pelaksanaan penetapan pembentukan wilayah pengelolaan hutan, penetapan wilayah pengelolaan dan institusi wilayah pengelolaan, serta arahan pencadangan.	Pelaksanaan penyusunan rancang bangun, pembentukan dan pengusulan penetapan wilayah pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi serta pertimbangan teknis institusi wilayah pengelolaan hutan	Pertimbangan penyusunan rancang bangun dan pengusulan pembentukan wilayah pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi, serta institusi wilayah pengelolaan hutan
9. Rencana pengelolaan jangka panjang (dua puluh tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP)	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan rencana pengelolaan jangka panjang (dua puluh tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP)	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka panjang (dua puluh tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP)	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka panjang (dua puluh tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP))
10. Rencana pengelolaan jangka menengah (lima tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP)	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan rencana pengelolaan jangka menengah (lima tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP)	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka menengah (lima tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP)	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka menengah (lima tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP)

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/ OTA
11. Rencana pengelolaan jangka pendek (tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP)	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur rencana pengelolaan jangka pendek (tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP)	Pengesahan rencana pengelolaan jangka pendek (tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP)	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka pendek (tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP)
12. Rencana kerja usaha (dua puluh tahun) unit usaha pemanfaatan hutan produksi.	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur dan pengesahan rencana kerja usaha (dua puluh tahunan) unit usaha pemanfaatan hutan produksi.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana kerja usaha (dua puluh tahunan) unit usaha pemanfaatan hutan produksi.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana kerja usaha (dua puluh tahunan) unit usaha pemanfaatan hutan produksi.
13. Rencana pengelolaan lima tahunan unit usaha pemanfaatan hutan produksi.	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan rencana kerja lima tahunan unit usaha pemanfaatan hutan produksi.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana kerja lima tahunan unit pemanfaatan hutan produksi.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana kerja lima tahunan unit pemanfaatan hutan produksi.
14. Rencana pengelolaan tahunan (jangka pendek) unit usaha pemanfaatan hutan produksi.	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur rencana pengelolaan tahunan (jangka pendek) unit usaha pemanfaatan hutan produksi.	Penilaian dan pengesahan rencana pengelolaan tahunan (jangka pendek) unit usaha pemanfaatan hutan produksi	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan tahunan (jangka pendek) unit usaha pemanfaatan hutan produksi.

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
15. Penataan batas luar areal kerja unit usaha pemanfaatan hutan produksi.	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan penataan batas luar areal kerja unit pemanfaatan hutan produksi.	<p>a. Pertimbangan teknis untuk pengesahan, koordinasi, dan pengawasan pelaksanaan penataan batas luar areal kerja unit pemanfaatan hutan produksi lintas Kabupaten/Kota</p> <p>b. Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan batas luar areal kerja unit pemanfaatan hutan produksi dalam Kabupaten/Kota</p>	Pertimbangan teknis untuk pengesahan, dan pengawasan pelaksanaan penataan batas luar areal kerja unit pemanfaatan hutan produksi dalam Kabupaten/Kota
16. Rencana pengelolaan dua puluh tahunan (jangka panjang) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL)	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan rencana pengelolaan dua puluh tahunan (jangka panjang) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL).	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan dua puluh tahunan (jangka panjang) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL).	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan dua puluh tahunan (jangka panjang) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL).
17. Rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL) .	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan rencana pengelolaan) lima tahunan (jangka menengah) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL)	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL).	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL).
18. Rencana pengelolaan tahunan (jangka pendek) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL).	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur rencana pengelolaan tahunan (jangka pendek) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL)	Pengesahan rencana pengelolaan tahunan (jangka pendek) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL)	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan) tahunan (jangka pendek) unit kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL)

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
19. Rencana kerja usaha (dua puluh tahunan) unit usaha pemanfaatan hutan lindung.	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan rencana kerja usaha (dua puluh tahunan) unit usaha pemanfaatan hutan lindung.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana kerja usaha (dua puluh tahunan) unit usaha pemanfaatan hutan lindung.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana kerja usaha (dua puluh tahunan) unit usaha pemanfaatan hutan lindung.
20. Rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit usaha pemanfaatan hutan lindung.	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit usaha pemanfaatan hutan lindung.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit usaha pemanfaatan hutan lindung.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit usaha pemanfaatan hutan lindung.
21. Rencana pengelolaan tahunan (jangka pendek) unit usaha pemanfaatan hutan lindung.	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur rencana pengelolaan tahunan unit (jangka pendek) usaha pemanfaatan hutan lindung	Penilaian dan pengesahan rencana pengelolaan tahunan unit (jangka pendek) usaha pemanfaatan hutan lindung.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan tahunan unit (jangka pendek) usaha pemanfaatan hutan lindung.
22. Penataan areal kerja unit usaha pemanfaatan hutan lindung.	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan penataan areal kerja unit usaha pemanfaatan hutan lindung.	Pertimbangan teknis pengesahan penataan areal kerja unit usaha pemanfaatan hutan lindung kepada Pemerintah	Pertimbangan teknis pengesahan penataan areal kerja unit usaha pemanfaatan hutan lindung kepada Provinsi
23. Rencana pengelolaan dua puluh tahunan (jangka panjang) unit kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan rencana pengelolaan dua puluh tahunan (jangka panjang). unit kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK)	Pertimbangan teknis rencana pengelolaan dua puluh tahunan (jangka panjang) unit kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).	Pertimbangan teknis rencana pengelolaan dua puluh tahunan (jangka panjang) unit kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
24. Rencana pengelola-an lima tahunan (jangka menengah) unit kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK)	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK)	Pertimbangan teknis rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK)	Pertimbangan teknis rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK)
25. Rencana pengelola-an jangka pendek (tahunan) unit ke-satuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK)	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengesahan rencana pengelolaan jangka pendek (tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK)	Pertimbangan teknis rencana pengelolaan jangka pendek (tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK)	Pertimbangan teknis rencana pengelolaan jangka pendek (tahunan) unit kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).
26. Rencana pengelola-an jangka panjang (dua puluh tahunan) cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan penyusunan serta pengesahan rencana pengelolaan jangka panjang cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka panjang (dua puluh tahunan) untuk cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru skala Provinsi.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka panjang (dua puluh tahunan) untuk cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru skala Kabupaten/Kota.
27. Rencana pengelola-an jangka menengah cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan penyusunan serta pengesahan rencana pengelolaan jangka menengah.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka menengah untuk cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru skala Provinsi.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka menengah untuk cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru skala Kabupaten/Kota.

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
28. Rencana pengelolaan jangka pendek cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam dan taman buru	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan penyusunan serta pengesahan rencana pengelolaan jangka pendek.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka pendek untuk cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru skala Provinsi.	Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka pendek untuk cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru skala Kabupaten/Kota
29. Penataan blok (zonasi) cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru.	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pelaksanaan penataan blok (zonasi) cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru.		
30. Pengelolaan taman hutan raya	pengesahan rencana pengelolaan jangka menengah (lima tahunan) dan jangka panjang (dua puluh tahunan), penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur : 1.pemanfaatan taman hutan raya 2.penataan blok 3.rehabilitasi	Pengelolaan taman hutan raya, penyusunan rencana pengelolaan (jangka menengah dan jangka panjang), dan pengesahan rencana pengelolaan jangka pendek, serta penataan blok, dan pemberian perizinan usaha pemanfaatan, serta rehabilitasi di taman hutan raya skala Provinsi	Pengelolaan taman hutan raya, penyusunan rencana pengelolaan dan penataan blok (zonasi), serta pemberian perizinan usaha pariwisata alam dan jasa lingkungan, serta rehabilitasi di taman hutan raya skala Kabupaten/Kota
31. Rencana Kehutanan	Penetapan sistem perencanaan kehutanan, dan penyusunan rencana-rencana kehutanan tingkat Nasional	Penyusunan rencana-rencana kehutanan tingkat Provinsi	Penyusunan rencana-rencana kehutanan tingkat Kabupaten/Kota
32. Sistem Informasi Kehutanan (numerik dan spasial)	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan penyusunan sistem informasi kehutanan (numerik dan spasial) tingkat Nasional	Penyusunan sistem informasi kehutanan (numerik dan spasial) tingkat Provinsi	Penyusunan sistem informasi kehutanan (numerik dan spasial) tingkat Kabupaten/Kota

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
33. Pemanfaatan hasil hutan pada hutan produksi	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta pemberian serta perpanjangan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan produksi	Pertimbangan teknis kepada Menteri untuk pemberian dan perpanjangan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan produksi kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani di pulau Jawa.	Pertimbangan teknis kepada Gubernur untuk pemberian dan perpanjangan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu, serta pemberian perizinan usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu pada hutan produksi kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani di pulau Jawa.
34. Pemungutan hasil hutan pada hutan produksi	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur pemberian izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu pada hutan produksi.	Pemberian perizinan pemungutan hasil hutan kayu dan pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan produksi skala Provinsi kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani di pulau Jawa.	Pemberian perizinan pemungutan hasil hutan kayu dan pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan produksi skala Kabupaten/Kota kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani di pulau Jawa.
35. Pemanfaatan kawasan hutan dan jasa lingkungan pada hutan produksi	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan hutan dan jasa lingkungan	Pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan hutan dan jasa lingkungan skala Provinsi kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani di pulau Jawa	Pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan hutan dan jasa lingkungan skala Kabupaten/ Kota kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani di pulau Jawa.
36. Industri pengolahan hasil hutan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur industri primer hasil hutan, dan pemberian izin industri primer hasil hutan kayu dengan kapasitas produksi > 6.000 m ³ .	Pemberian izin industri primer hasil hutan kayu dengan kapasitas produksi ≤ 6000 m ³ serta pertimbangan teknis izin industri primer dengan kapasitas > 6.000 m ³	Pertimbangan teknis pemberian izin industri primer hasil hutan kayu

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
37. Penatausahaan hasil hutan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pelaksanaan pengaturan penatausahaan hasil hutan.	Pengawasan dan pengendalian penatausahaan hasil hutan skala Provinsi	Pengawasan dan pengendalian penatausahaan hasil hutan skala Kabupaten/Kota
38. Pemanfaatan kawasan hutan pada hutan lindung	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur dan penyelenggaraan perizinan pemanfaatan kawasan hutan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu yang tidak dilindungi dan tidak termasuk ke dalam appendix CITES serta pemanfaatan jasa lingkungan skala Nasional.	Pemberian perizinan pemanfaatan kawasan hutan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu yang tidak dilindungi dan tidak termasuk ke dalam appendix CITES, dan pemanfaatan jasa lingkungan skala Provinsi kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani di pulau Jawa.	Pemberian perizinan pemanfaatan kawasan hutan, pemungutan hasil hutan bukan kayu yang tidak dilindungi dan tidak termasuk ke dalam appendix CITES, dan pemanfaatan jasa lingkungan skala Kabupaten/Kota kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani di pulau Jawa.
39. Penerimaan negara bukan pajak bidang kehutanan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur dan pemungutan penerimaan negara bukan pajak	-.	Pelaksanaan pemungutan penerimaan negara bukan pajak skala Kabupaten/kota.

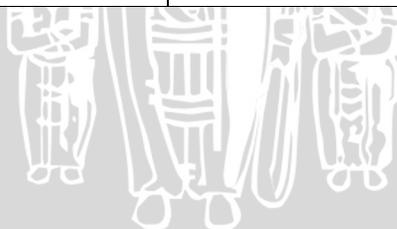
SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/ OTA
40. Perencanaan Rehabilitasi hutan dan lahan termasuk hutan mangrove	<ul style="list-style-type: none"> - Penetapan pola umum, norma, kriteria dan standar, kriteria dan prosedur rehabilitasi hutan dan lahan, serta lahan kritis; - Penetapan lahan kritis skala Nasional; - Penyusunan dan penetapan rencana rehabilitasi hutan dan lahan DAS / Sub DAS - Penetapan rencana pengelolaan rehabilitasi hutan dan lahan, rencana tahunan dan rancangan rehabilitasi hutan pada hutan konservasi kecuali cagar alam dan zona inti Taman Nasional. 	<p>Penetapan lahan kritis skala Provinsi</p> <p>Pertimbangan teknis rencana rehabilitasi hutan dan lahan DAS / Sub DAS</p> <p>Penetapan rencana pengelolaan rehabilitasi hutan, rencana tahunan dan rancangan rehabilitasi hutan pada taman hutan raya skala Provinsi</p> <p>Penetapan rencana pengelolaan, rencana tahunan dan rancangan rehabilitasi hutan pada hutan produksi, hutan lindung yang tidak dibebani izin pemanfaatan / pengelolaan hutan, dan lahan di luar kawasan hutan skala Provinsi</p>	<p>Penetapan lahan kritis skala Kabupaten/Kota</p> <p>Pertimbangan teknis rencana rehabilitasi hutan dan lahan DAS / Sub DAS</p> <p>Penetapan rencana pengelolaan, rencana tahunan dan rancangan rehabilitasi hutan pada hutan taman hutan raya skala Kabupaten/Kota</p> <p>Penetapan rencana pengelolaan, rencana tahunan dan rancangan rehabilitasi hutan pada hutan produksi, hutan lindung yang tidak dibebani izin pemanfaatan / pengelolaan hutan, dan lahan di luar kawasan hutan skala Kabupaten/Kota</p>
41. Pengelolaan Daerah Aliran Sungai	<p>Penetapan pola umum, norma, kriteria dan standar, dan prosedur pengelolaan DAS; penetapan kriteria dan urutan DAS/Sub DAS prioritas; serta penyusunan rencana pengelolaan DAS terpadu.</p>	<p>Pertimbangan teknis penyusunan rencana pengelolaan, penyelenggaraan pengelolaan DAS skala Provinsi</p>	<p>Pertimbangan teknis penyusunan rencana pengelolaan, penyelenggaraan pengelolaan DAS skala Kabupaten/Kota</p>

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
42. Pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan termasuk hutan mangrove	Pelaksanaan rehabilitasi dan pemeliharaan hasil rehabilitasi hutan konservasi kecuali cagar alam dan zona inti Taman Nasional.	<p>a. Pelaksanaan rehabilitasi hutan dan pemeliharaan hasil rehabilitasi hutan pada taman hutan raya skala Provinsi</p> <p>b. Pelaksanaan rehabilitasi hutan dan pemeliharaan hasil rehabilitasi hutan pada hutan produksi, hutan lindung yang tidak dibebani izin pemanfaatan /pengelolaan hutan, dan lahan di luar kawasan hutan skala Provinsi.</p>	<p>a. Pelaksanaan rehabilitasi hutan dan pemeliharaan hasil rehabilitasi hutan pada taman hutan raya skala Kabupaten/Kota</p> <p>b. Pelaksanaan rehabilitasi hutan dan pemeliharaan hasil rehabilitasi hutan pada hutan produksi, hutan lindung yang tidak dibebani izin pemanfaatan /pengelolaan hutan, dan lahan di luar kawasan hutan skala Kabupaten/Kota.</p>
43. Reklamasi hutan pada areal yang dibebani izin penggunaan kawasan hutan	Penyusunan pola umum, norma, kriteria dan standar, dan prosedur reklamasi hutan, serta penilaian hasil reklamasi hutan.	Pengesahan rencana reklamasi hutan	Pertimbangan teknis rencana reklamasi dan pemantauan pelaksanaan reklamasi hutan
44. Reklamasi hutan areal bencana alam	Penyusunan pola umum, norma, kriteria dan standar, dan prosedur reklamasi hutan serta penyelenggaraan reklamasi hutan pada areal bencana alam skala Nasional	Penyusunan rencana dan pelaksanaan reklamasi hutan pada areal bencana alam skala Provinsi	Penyusunan rencana dan pelaksanaan reklamasi hutan pada areal bencana alam skala Kabupaten/Kota.

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
45. Pembedayaan masyarakat setempat di dalam dan di sekitar hutan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur pemberdayaan masyarakat setempat di dalam dan di sekitar kawasan hutan	Pemantauan, evaluasi dan fasilitasi pemberdayaan masyarakat setempat di dalam dan di sekitar kawasan hutan	Bimbingan masyarakat, pengembangan kelembagaan, dan usaha, serta kemitraan masyarakat setempat di dalam dan di sekitar kawasan hutan
46. Pengembangan hutan hak dan aneka usaha kehutanan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur pengembangan hutan hak dan aneka usaha kehutanan.	Pemantauan, evaluasi, dan fasilitasi hutan hak, dan aneka usaha kehutanan.	Penyusunan rencana, pembinaan pengelolaan hutan hak, dan aneka usaha kehutanan.
47. Hutan kota	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur hutan kota.	Pembangunan, pengelolaan, pemeliharaan, pemanfaatan, perlindungan dan pengamanan hutan kota (khusus DKI), fasilitasi, pemantauan dan evaluasi hutan kota.	Pembangunan, pengelolaan, pemeliharaan, pemanfaatan, perlindungan dan pengamanan hutan kota.
48. Perbenihan tanaman hutan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur perbenihan tanaman hutan, penetapan dan pembangunan sumberdaya genetik, pemberian izin ekspor/impor, karantina, dan sertifikasi sumber benih dan mutu benih/bibit, serta akreditasi lembaga sertifikasi benih/bibit tanaman hutan.	Pertimbangan teknis calon areal sumberdaya genetik, pelaksanaan sertifikasi sumber benih dan mutu benih/bibit tanaman hutan.	Inventarisasi dan identifikasi serta pengusulan calon areal sumberdaya genetik, pembinaan penggunaan benih/bibit, pelaksanaan sertifikasi sumber benih dan mutu benih/bibit tanaman hutan.

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
49. Pengusahaan Pariwisata Alam pada kawasan pelestarian alam, dan pengusahaan taman buru, areal buru dan kebun buru.	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pemberian perizinan usaha pariwisata alam pada kawasan pelestarian alam, dan pengusahaan taman buru.	Pertimbangan teknis pengusahaan pariwisata alam, dan taman buru, serta pemberian perizinan pengusahaan kebun buru skala Provinsi.	Pertimbangan teknis pengusahaan pariwisata alam, dan taman buru, serta pemberian perizinan pengusahaan kebun buru skala Kabupaten/Kota
50. Pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, dan taman buru	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, serta taman buru.	-	-
51. Pengawetan tumbuhan dan satwa liar	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan penyelenggaraan pengawetan tumbuhan dan satwa liar dilindungi dan tidak dilindungi.		-
52. Pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar.	<ul style="list-style-type: none"> * Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar. * Pemberian perizinan pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar yang dilindungi, serta pengendalian pemanfaatan tumbuhan satwa liar yang tidak dilindungi skala Nasional. 	Pengawasan pemberian izin pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi dan tidak termasuk dalam appendix CITES	Pemberian perizinan pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi dan tidak termasuk dalam appendix CITES

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
53. Lembaga konservasi	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan pemberian perizinan kegiatan lembaga konservasi (antara lain kebun binatang, taman safari).	Pertimbangan teknis izin kegiatan lembaga konservasi (antara lain kebun binatang, taman safari).	Pertimbangan teknis izin kegiatan lembaga konservasi (antara lain kebun binatang, taman safari).
54. Perlindungan hutan	<ul style="list-style-type: none"> * Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur dan penyelenggaraan perlindungan hutan pada hutan negara skala Nasional * Pemberian fasilitasi, bimbingan dan pengawasan dalam kegiatan perlindungan hutan pada hutan yang dibebani hak dan hutan adat skala Nasional. 	<p>Pelaksanaan perlindungan hutan pada hutan produksi, hutan lindung yang tidak dibebani hak dan hutan adat dan taman hutan raya skala Provinsi</p> <p>Pemberian fasilitasi, bimbingan dan pengawasan dalam kegiatan perlindungan hutan pada hutan yang dibebani hak dan hutan adat skala Provinsi</p>	<p>Pelaksanaan perlindungan hutan pada hutan produksi, hutan lindung yang tidak dibebani hak dan hutan adat, dan taman hutan raya skala Kabupaten/Kota</p> <p>Pemberian fasilitasi, bimbingan dan pengawasan dalam kegiatan perlindungan hutan pada hutan yang dibebani hak dan hutan adat skala Kabupaten/Kota</p>



SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
55. Penelitian dan pengembangan kehutanan.	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan penyelenggaraan penelitian dan pengembangan kehutanan, pemberian perizinan penelitian oleh lembaga asing, pemberian perizinan penelitian pada kawasan hutan konservasi dan kawasan hutan dengan tujuan khusus penelitian dan pengembangan, pemantauan dan evaluasi kegiatan penelitian yang dilakukan oleh asing, Provinsi, dan Kabupaten/Kota.	Koordinasi dan penyelenggaraan penelitian dan pengembangan kehutanan di tingkat Provinsi dan/atau yang memiliki dampak antar Kabupaten/Kota, dan pemberian perizinan penelitian pada hutan produksi dan hutan lindung yang tidak ditetapkan sebagai kawasan hutan dengan tujuan khusus skala Provinsi	Penyelenggaraan penelitian dan pengembangan kehutanan di tingkat Kabupaten/Kota, dan pemberian perizinan penelitian pada hutan produksi dan hutan lindung yang tidak ditetapkan sebagai kawasan hutan dengan tujuan khusus skala Kabupaten/Kota.
56. Pendidikan dan pelatihan kehutanan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional kehutanan, serta akreditasi lembaga DIKLAT kehutanan.	Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional kehutanan skala Provinsi	-
57. Penyuluhan kehutanan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan penyelenggaraan penyuluhan kehutanan.	Penguatan kelembagaan dan penyelenggaraan penyuluhan kehutanan skala Provinsi.	Penguatan kelembagaan dan penyelenggaraan penyuluhan kehutanan skala Kabupaten/Kota.
58. Pembinaan dan pengendalian bidang kehutanan	Koordinasi, bimbingan, supervisi, konsultasi, pemantauan, dan evaluasi bidang kehutanan skala Nasional	Koordinasi, bimbingan, supervisi, konsultasi, pemantauan, dan evaluasi bidang kehutanan skala Provinsi.	Bimbingan, supervisi, konsultasi, pemantauan, dan evaluasi bidang kehutanan skala Kabupaten/Kota.

SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
59. Pengawasan bidang kehutanan	Penetapan norma, standar, kriteria dan prosedur, dan penyelenggaraan pengawasan terhadap tugas dekonsentrasi dan pembantuan, pinjaman dan hibah luar negeri serta efektivitas pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang kehutanan.	Pengawasan terhadap efektivitas pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan oleh Kabupaten/Kota, dan kinerja penyelenggara Provinsi serta penyelenggaraan oleh kabupaten/kota di bidang kehutanan.	Pengawasan terhadap efektivitas pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan oleh desa/masyarakat, kinerja penyelenggara Kabupaten/Kota dan penyelenggaraan oleh desa/masyarakat di bidang kehutanan.

Sumber: Komisi B DPRD Kabupaten Malang Tahun 2008

Manurut tabel di atas, peran Pemerintah Kabupaten Malang dalam pengelolaan hutan hanya sebatas sebagai pelaksana teknis desentralisasi kehutanan dari pemerintah pusat. Kebijakan-kebijakan strategis pengelolaan hutan seperti penetapan norma perencanaan kehutanan, perizinan hutan negara, pemanfaatan hutan dan pengawasan hutan tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Dari 59 point yang diatur, 56 di antaranya Pemerintah Daerah hanya mempunyai kewenangan teknis seperti penyelenggaraan inventarisasi kehutanan dan pengusulan pendapat ke Pemerintah Pusat. Sedangkan 3 point bersifat ikut serta dalam pembuatan kebijakan seperti penyusunan rencana-rencana kehutanan tingkat kabupaten/kota, penyusunan sistem informasi kehutanan tingkat kota/kabupaten serta pemberian perizinan pemungutan hasil hutan kayu dan pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan produksi skala kabupaten/kota kecuali pada kawasan hutan Negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani di Pulau Jawa. Hal tersebut berarti Pemerintah Kabupaten Malang tidak mempunyai

repository.ub.ac

kewenangan menerbitkan aturan perizinan di wilayah hutan yang menjadi kewenangan pengelolaan PERUM Perhutani.

4.2.2 KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN DI KABUPATEN MALANG

a. Kelembagaan

Salah satu unsur berjalanya proses desentralisasi kehutanan adalah adanya kesiapan kelembagaan sebagai pelaksana desentralisasi dari pemerintah pusat. Secara organisatoris, lembaga pelaksana kewenangan desentralisasi kehutanan di Kabupaten Malang berada pada Dinas Kehutanan. Memang proses penyerahan kewenangan (baca: desentralisasi) kehutanan itu ditujukan kepada Pemerintahan Daerah. Berdasarkan tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) dinas kehutanan, lembaga tersebut ditunjuk sebagai pelaksana teknis desentralisasi kehutanan. Berikut ini profil dan tugas pokok dan fungsi dinas kehutanan adalah sebagai berikut:

Selayang pandang dinas kehutanan

Dinas Kehutanan Kabupaten Malang merupakan salah satu organisasi setingkat eselon II b dilingkungan Pemkab Malang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 96 Tahun 2004 yang merupakan reorganisasi Dinas Kehutanan yang dibentuk berdasarkan Perda Nomor 10 Tahun 2001. Apabila semula berdasarkan Perda Nomor 10 Tahun 2001 struktur Dinas Kehutanan terdiri dari 4 (empat) eselon III (1 Bagian Tata Usaha dan 3 Sub Dinas) dan 13 eselon IV (4 Sub Bagian dan 9 Kasi), maka berdasarkan Perda Nomor 96 Tahun 2004 struktur Dinas Kehutanan mengalami perampingan dan

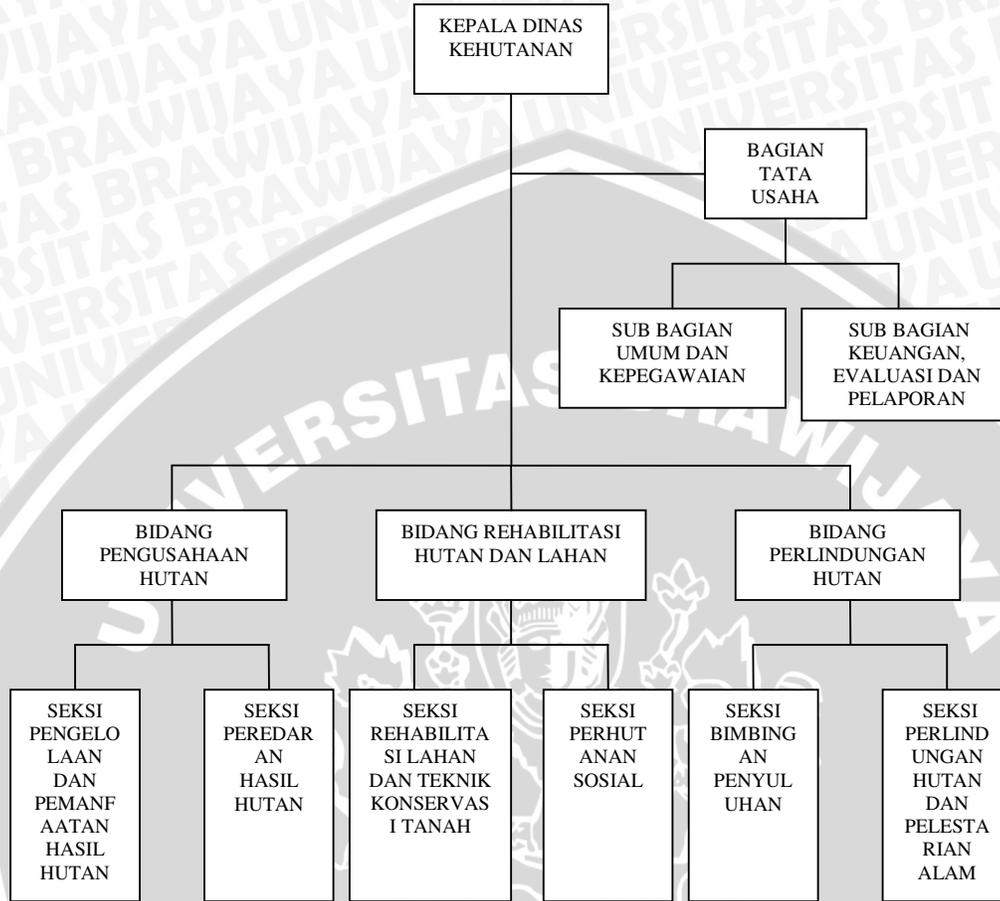
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

penyesuaian yang terdiri dari 4 (empat) eselon III (1 Bagian Tata Usaha dan 3 Bidang) dan 8 eselon (2 Sub Bagian dan 6 Kasi)

Organisasi Dinas Kehutanan yang ada saat ini merupakan kelanjutan dari organisasi Dinas Perhutanan dan Konservasi Tanah (DPKT). Apabila semula DPKT hanya menyelenggarakan 5 urusan rumah tangga Pemerintah Daerah Kabupaten Malang di bidang penghijauan dan konservasi tanah dan air, persuteraan alam, perlebahan, hutan rakyat dan penyuluhan kehutanan, maka pada perubahannya organisasi Dinas Kehutanan merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten Malang yang mempunyai tugas melaksanakan dan menyelenggarakan sebagian urusan rumah tangga daerah di bidang kehutanan yang meliputi aspek-aspek ketatausahaan di bidang kehutanan, pengusahaan hutan, rehabilitasi hutan dan lahan, perlindungan hutan dan pelestarian alam.

Pada dasarnya latar belakang pendirian Dinas Kehutanan selain sebagai bentuk perwujudan dari pelaksanaan otonomi kewenangan di bidang kehutanan, juga karena didasari bahwa melihat keberadaan hutan di Kabupaten Malang sebagai salah satu aset negara merupakan sumberdaya strategis yang diperlukan dalam proses pembangunan di daerah, baik dilihat dari aspek ekonomis maupun dilihat dari aspek kestabilan lingkungan. Oleh sebab itu keberadaan sumberdaya hutan di Kabupaten Malang harus dikelola dan dimanfaatkan secara benar dan bijak sehingga dapat berfungsi sebagai sistem penyangga kehidupan dan penyedia sumberdaya bagi kemakmuran seluruh masyarakat baik generasi sekarang maupun generasi yang akan datang secara berkelanjutan sekaligus harus mampu menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat dalam pengelolaannya.

Struktur Dinas Kehutanan Kabupaten Malang



Tugas Pokok :

- 1) Melaksanakan kewenangan desentralisasi di bidang kehutanan;
- 2) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan bidang tugasnya

Fungsi :

- 1) Pelaksanaan pengelolaan dan pengumpulan data yang berbentuk data base serta analisis data untuk penyusunan program kegiatan;
- 2) Perencanaan strategis pada Dinas Kehutanan;
- 3) Pelaksanaan kebijakan daerah dan kebijakan teknis dibidang pengusahaan hutan, rehabilitasi hutan dan lahan serta perlindungan hutan dan pelestarian alam;
- 4) Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan di bidang kehutanan;
- 5) Penyelenggaraan tata usaha Dinas Kehutanan;
- 6) Pembinaan UPTD dalam lingkup tugasnya;
- 7) Pengkoordinasian, integrasi dan sinkronisasi kegiatan di lingkungan Dinas Kehutanan;

- 8) Pembinaan kepada masyarakat di bidang kehutanan;
- 9) Pelaksanaan kerjasama dengan lembaga pemerintah dan lembaga-lembaga lainnya;
- 10) Pelaksanaan pengembangan dan peningkatan produksi usaha perhutanan masyarakat;
- 11) Penyelenggaraan dan pengawasan standar pelayanan minimal yang wajib dilaksanakan di bidang kehutanan.

Secara struktural lembaga, Dinas Kehutanan Kabupaten Malang bukanlah lembaga yang berada dalam koordinasi Departemen Kehutanan. Dinas kehutanan dibentuk atas dasar pertimbangan perlunya adanya lembaga sebagai pelaksana desentralisasi dibidang kehutanan di Kabupaten Malang. Dasar hukum yang digunakan berupa produk hukum daerah baik Peraturan Daerah maupun Keputusan Bupati. Dalam konteks ini (baca: kelembagaan), bentuk desentralisasi yang digunakan adalah devolusi

Landasan Hukum.

- 1) Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2004 Nomor 1/D)
- 2) Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2004 Nomor 2/D)
- 3) Keputusan Bupati Malang Nomor 96 Tahun 2004 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kehutanan

b. Regulasi Kehutanan dan Pelayanan Publik Perizinan Kehutanan di Kabupaten Malang

Salah satu fungsi pemerintahan adalah fungsi regulator (*regelaar*). Fungsi mengatur dengan jalan membuat aturan baik bersifat mengeluarkan peraturan (*regeling*) ataupun mengeluarkan keputusan (*beschikking*). Wilayah hutan yang bisa diatur oleh Pemerintahan Kabupaten Malang hanyalah kategori hutan rakyat. Sedangkan hutan di wilayah pengelolaan PERUM perhutani mempunyai regulasi tersendiri. Padahal wilayah hutan di Kabupaten Malang sebagian besar dalam pengelolaan perhutani. Sehingga wilayah yang langsung bisa dikontrol oleh Pemerintahan Kabupaten Malang hanyalah sebagian kecil wilayah hutan di Kabupaten Malang⁷².

Implementasi fungsi *regelaar* dalam sektor kehutanan di Kabupaten Malang diwujudkan dalam bentuk Keputusan Bupati Malang No. 37 Tahun 2000 tentang Tata Usaha Kayu Rakyat dan Hasil Perkebunan yang di dalamnya mengatur tentang izin tebang kayu rakyat.⁷³ Adapun Prosedur izin tebang kayu rakyat di Kabupaten Malang sebagai berikut :

1. Tujuan
 - a) Memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap kayu-kayu yang diproduksi dari lahan masyarakat/lahan yang dibebani hak atas tanah yang dapat dibuktikan dengan alas titel atau hak atas tanah
 - b) Melindungi hak-hak negara atas hasil hutan dan kelestarian hutan.

⁷² perlu di ketahui bahwa PERUM Perhutani menguasai wilayah hutan Kabupaten Malang mencapai 76.630 dari luas total sebesar 117.000 Ha

⁷³ Menurut hemat penulis, Keputusan Bupati tersebut idealnya berbentuk Peraturan Bupati atau Peraturan Daerah.

- c) Jaminan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam berusaha dibidang kehutanan

2. Dasar Hukum

- a) Keputusan Menhutbun No. 316/Kpts-II/1999 tentang Tata Usaha Hasil Hutan
- b) Keputusan Menhutbun No. 132/Kpts-II/2000 tentang Pemberlakuan SKSHH sebagai Pengganti SAKB, SAKO, SAHHBK
- c) Keputusan Kakanwil Dephutbun Propinsi Jawa Timur No. 03/Kpts/Kwl-3/2000 tentang Petunjuk Teknis Tata Usaha Kayu Hutan Rakyat dan Kayu Hasil Perkebunan di Wilayah Jawa Timur
- d) Keputusan Kakanwil Dephutbun Propinsi Jawa Timur No. 10/Kpts/Kwl-3/2001 tentang Penunjukkan Pejabat Penerbit SKSHH Produksi Hutan Rakyat/Tanah Milik
- e) Keputusan Bupati Malang No. 37 Tahun 2000 tentang Tata Usaha Kayu Rakyat dan Hasil Perkebunan

3. Prosedur Pengurusan Izin Tebang dan Pelaksanaan Penebangan Kayu

- a) Mengajukan permohonan izin penebangan kepada Bupati Malang cq. Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Malang yang diketahui oleh Kepala Desa setempat dan dilengkapi dengan :
 - a. Denah lokasi berdirinya kayu rakyat/milik yang akan ditebang
 - b. Berita Acara Hasil Pemeriksaan oleh Komisi Kayu Rakyat (unsur Dinas Kehutanan dan PT. Perhutani) untuk memeriksa

kebenaran keberadaan pohon yang akan ditebang, jumlah, jenis dan volume pohon.

- b) Penebangan pohon dapat dilakukan setelah pemohon memperoleh Izin tebang yang diterbitkan oleh Dinas Kehutanan
- c) Setelah kegiatan penebangan pohon dilakukan, terhadap pohon-pohon yang diizinkan sesuai dengan Surat Izin Tebang yang diberikan dilakukan kegiatan :
 - a. Penandaan tunggak pohon dengan mencantumkan nomor dan keliling pohon sesuai dengan izin tebang yang diberikan
 - b. Penadaan kayu hasil tebang dengan mencantumkan nomor pohon, urutan potongan dan kelilingnya sesuai dengan izin tebang yang telah diberikan dengan menggunakan bahan/cat permanen
 - c. Menyusun Laporan Hasil Produksi (LHP) bersama-sama dengan Petugas Lapangan Dinas Kehutanan
- d) Untuk memperoleh legalitas dan sebagai dasar pengajuan dan pengurusan dokumen lanjutan, maka pemilik kayu wajib mengajukan permohonan pengesahan LHP dan penandaan/pengetokan kayu hasil produksi tersebut kepada Dinas Kehutanan untuk selanjutnya dilakukan pemeriksaan kebenaran administrasi dan fisik oleh Petugas yang ditunjuk.

- e) LHP yang telah disyahkan dan kayu yang telah diberi tanda Palu Tok Dinas Kehutanan sebagai tanda legalitas kayu merupakan dasar bagi pemilik untuk pemanfaatan kayu lebih lanjut yang meliputi :
 - a. Perubahan Bentuk/Pengolahan Kayu
 - b. Pengangkutan Kayu di dalam Wilayah Kabupaten Malang
 - c. Pengangkutan Kayu ke luar Wilayah Kabupaten Malang

Dalam fungsi mengeluarkan peraturan, di tingkat pemerintahan daerah berbentuk PERDA, di sektor kehutanan sampai pada tahun 2008, pemerintahan Kabupaten Malang belum mempunyai peraturan daerah kehutanan.⁷⁴ Hikmah Bafaqih mengatakan;

Sampai pada tahun 2008 hanya ada pembahasan PERDA tentang tata niaga kayu di hutan rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang belum disahkan. Selain itu tidak ada.. Karena memang Pemerintah Daerah Malang tidak mempunyai kawasan hutan yang dikelola langsung.

Jadi ketidakberadaan PERDA tersebut memang tidak dibutuhkan oleh Pemerintahan Kabupaten Malang. Lebih lanjut Bafaqih menjelaskan bahwa pemerintah daerah malang hanya dapat menerbitkan peraturan yang menyangkut hutan rakyat. Di wilayah hutan Perhutani, pemerintah Kabupaten Malang tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur.

Di beberapa daerah lain, desentralisasi kehutanan disambut dengan membuat keputusan perizinan kehutanan. Sebagai penjabaran kewenangan-

⁷⁴ bandingkan dengan daerah Kutai Barat. Di bidang kehutanan mereka mempunyai Perda Kabupaten Kutai Barat Nomor 12 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Kehutanan Masyarakat. Periksa dalam Eddy Mangopo Angi Kebijakan Pemerintah Pusat di Bidang Konservasi dari Perspektif Daerah dan Masyarakat Studi Kasus Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur, 2005. bogor. CIFOR

kewenangan yang diberikan, para Bupati mengeluarkan SK yang menetapkan tata cara pemberian izin HPHH, IUPHH dan IPPK (mis. SK Bupati Bulungan No. 196 tahun 2000, SK Bupati Kutai No. 19 Tahun 1999, SK Bupati Kutai Barat No. 018 Tahun 2001). Izin-izin tersebut dapat dijelaskan kurang lebih sebagai berikut:

a. **IUPHH (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan)**

Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan (IUPHH) diberikan berdasarkan persetujuan Bupati/Walikota (dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 05.1/Kpts-II/2000, Gubernur dan Menteri Kehutanan juga merupakan pejabat yang dapat mengeluarkan IUPHH) kepada koperasi, pengusaha kecil, menengah, BUMN, BUMD dan BUMS pada areal hutan produksi, hutan produksi terbatas atau hutan produksi yang dapat dikonversi dengan luas maximum 50.000 ha untuk setiap permohonan izin dengan jangka waktu pengelolaan ditetapkan sama dengan HPH dan sistem silvikultur yang dipakai adalah TPTI. Peta lokasi areal kerja skala 1:100.000 disahkan oleh instansi kehutanan setempat berdasarkan Peta Kesatuan Pemangkuan Hutan Produksi (KPHP).

b. **HPHH (Hak Pengusahaan Hasil Hutan)**

Hak Pengusahaan Hasil Hutan (HPHH) merupakan hak pengelolaan yang diberikan atas persetujuan Bupati, kepada masyarakat baik perorangan maupun kelompok atau koperasi untuk mengelola di Kawasan Hutan Konversi atau Kawasan Hutan produksi yang akan dikonversi/dialih fungsikan (untuk Kabupaten Kutai Barat kawasan yang dapat diberikan izin termasuk hutan yang memiliki fungsi produksi, hutan produksi terbatas dan areal HPH serta areal yang dibebani hak-hak lain di bidang kehutanan dengan melampirkan pernyataan tidak keberatan dari HPH tersebut. Luas maximum 100 ha untuk setiap permohonan

izin dengan jangka waktu kelola 1 (satu) tahun (untuk Kabupaten Kutai Kertanegara diberikan secara bertahap dan dapat diperpanjang setelah mendapat penilaian dan evaluasi oleh Dinas Kehutanan Tingkat Kabupaten. Letak plot-plot HPHH yang disahkan oleh Pemerintah Kabupaten berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) atau berdasarkan peta Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPHP), dengan memperhatikan saran dan pertimbangan teknis dari Dinas Kehutanan Kabupaten. Sistem silvukultur yang digunakan tidak ditentukan dalam izin pengelolaan ini, akan tetapi batas diameter pohon yang dapat ditebang dan Inventarisasi Tegakan Tinggal (ITT) dalam rangka permudaan dan pengayaan mengadopsi sistem silvukultur TPTI.

c. IPPK (Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu)

Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu (IPPK) merupakan izin tertulis bupati untuk memungut hasil hutan kayu yang berasal dari hutan milik, hutan rakyat atau hutan adapt yang diberikan kepada perorangan, koperasi atau Badan Hukum. Izin ini memberikan hak untuk mengelola di Kawasan Budidaya Non Kehutann (KBNK) dengan luas maximum 100 ha dengan jangka waktu kelola 1 (satu) tahun (untuk kabupaten Kutai barat maksimum 1.000 ha yang diberikan secara bertahap dengan jangka waktu kelola satu tahun yang kemudian dapat diperpanjang, letak plot-plot IPPK disahkan oleh Pemerintah Kabupaten berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) dan dengan memperhatikan saran dan pertimbangan teknis dari Cabang Dinas Kehutanan atau Dinas Kehutanan Kabupaten. Sistem silvukultur yang digunakan tidak ditentukan dalam izin pengelolaan ini.

Memang keberadaan PERUM Perhutani sebagai otoritas pengelola hutan negara di wilayah Jawa membuat pelaksanaan proses desentralisasi menjadi berbeda antara Jawa dengan daerah di luar Jawa. Ada beberapa aturan pengecualian antara pemerintah daerah di Jawa dan diluar Jawa dalam pengelolaan hutan. Sebagai contoh; pemungutan hasil hutan pada hutan produksi pemerintah daerah mempunyai kewenangan menerbitkan Pemberian perizinan pemungutan hasil hutan kayu dalam skala Kabupaten/Kota kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja PERUM Perhutani di Pulau Jawa.

Otoritas yang begitu mutlak yang diberikan kepada perhutani membuat Pemerintah daerah di Jawa tidak bisa melakukan kontrol terhadap wilayah hutan negara dalam pengelolaan Perhutani. Sehingga, wilayah hutan yang bisa dikontrol oleh Pemerintah Kabupaten Malang hanya berada di hutan rakyat yang diimplementasikan dengan membuat Keputusan Bupati Malang No. 37 Tahun 2000 tentang Tata Usaha Kayu Rakyat dan Hasil Perkebunan.

Dalam konteks pelayanan publik bidang perizinan kepada masyarakat, Dinas Kehutanan telah melakukan berbagai sosialisasi terhadap prosedur tebang kayu pada hutan rakyat baik melalui website maupun brosur.⁷⁵ Lama proses terbit Izin hutan hanya sekitar dua sampai tiga hari. Artinya, proses desentralisasi telah berpengaruh dan menciptakan transparansi dan pelayanan publik yang baik di tingkat lokal.

⁷⁵ Wawancara dengan Bu Tyas, bagian pengelolaan sumber daya hutan Dinas Kehutanan Kabupaten Malang.

c. Program-Program Pemerintah

Program-program dinas kehutanan Tahun 2005

1. Pengembangan Aneka Usaha Kehutanan

No	Kegiatan Strategis	Berhasil	Tidak Berhasil
1	Bertambahnya luas dan produktivitas hutan rakyat	X	
2	Berkembangnya kegiatan aneka usaha kehutanan		X
3	Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dibidang tata usaha hasil hutan		X

2. Program Rehabilitasi Lahan Kritis

No	Kegiatan Strategis	Berhasil	Tidak Berhasil
1	Terehabilitasi Lahan Kritis di luar Kawasan Hutan	X	
2	Terpeliharanya Kelestarian dan fungsi sumber mata air yang ada	X	

3. Program Peningkatan Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan SDA dan Pelestarian Lingkungan Hidup.

No	Kegiatan Strategis	Berhasil	Tidak Berhasil
1	Pengetahuan dan keterampilan masyarakat dibidang pelestarian sumberdaya hutan, tanah dan air.	X	

4. Peningkatan Kualitas Perencanaan Kehutanan.

No	Kegiatan Strategis	Berhasil	Tidak Berhasil
1	Terwujudnya peningkatan kinerja organisasi	X	

Capaian Kinerja Tahun 2005

Tabel 5

NO	Sasaran / Penanggung Jawab	Capaian Kinerja (%)	Ket
1	Rehabilitasi Lahan dan Konservasi Tanah Bidang Rehabilitasi Hutan dan Lahan.	<ul style="list-style-type: none"> • Input : 98,79 • Output : 100 • Outcome : 100 	
2	Pelestarian Sumber Air Bidang Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam	<ul style="list-style-type: none"> • Input : 94,67 • Output : 100 • Outcome : 100 	
3	Pembangunan Hutan Rakyat Jenis Tanaman Unggulan Setempat Bidang Rehabilitasi Hutan dan Lahan.	<ul style="list-style-type: none"> • Input : 100 • Output : 100 • Outcome : 100 	
4	Visualisasi Hasil-Hasil Pembangunan Bidang Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam	<ul style="list-style-type: none"> • Input : 0 • Output : 100 • Outcome : 0 	
5	Peningkatan Pos Penyuluhan Swadaya dan Desa Binaan Bidang Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam	<ul style="list-style-type: none"> • Input : 100 • Output : 100 • Outcome : 100 	
6	Pendampingan Gerakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan untuk Tim Koordinasi Tingkat Kabupaten/Bagian Rehabilitasi Hutan dan Lahan	<ul style="list-style-type: none"> • Input : 100 • Output : 100 • Outcome : 100 	

7	Lomba Penghijauan Swadaya Tingkat Kabupaten Malang Bagian Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam	<ul style="list-style-type: none"> • Input : 100 • Output : 100 • Outcome : 100
8	Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Hasil Hutan Bidang Pengusahaan Hutan	<ul style="list-style-type: none"> • Input : 100 • Output : 100 • Outcome : 83,3
9	Tim Pemberantasan Penebangan Kayu secara illegal Bidang Pengusahaan Hutan	<ul style="list-style-type: none"> • Input : 0 • Output : 100 • Outcome : 0
10	Penyusunan RASK dan LAKIP Dinas Kehutanan Bagian Tata Usaha	<ul style="list-style-type: none"> • Input : 100 • Output : 100 • Outcome : 100
11	Penyusunan Rencana Teknik Penghijauan (RTP) Bagian Tata Usaha	<ul style="list-style-type: none"> • Input : 100 • Output : 100 • Outcome : 100

Sumber : Dinas Kehutanan Kabupaten Malang 2007

Program Dinas Kehutanan dalam upaya rehabilitasi hutan dan lahan dari dana APBD maupun APBN (gerakan nasional rehabilitasi hutan) dalam kurun waktu lima tahun bisa diperinci sebagai berikut:

Tabel 6

Kegiatan	Tahun				
	2003	2004	2005	2006	2007
<u>VEGETATIF</u>					
Hutan rakyat	1.032 ha	1.815 ha	2.535 ha	1.525 ha	7.025 ha
Kebun rakyat	150 ha	25 ha	50 ha	25 ha	25 ha
Pelestarian sumber air	25 ha	25 ha	70 ha	25 ha	25 ha
Kebun bibit desa	11 unit	33 unit	66 unit	8 unit	7 unit
Kebun bibit sekolah	-	-	-	10 unit	6 unit
Intensifikasi bawah tegakan	-	-	-	25 ha	-

Sumber : Dinas Kehutanan Kabupaten Malang tahun 2007

Dilihat dari program kerja dan capaian kinerja dinas kehutanan kabupaten malang membuktikan bahwa, dinas kehutanan sebagai lembaga pelaksana desentralisasi kehutanan hanya melaksanakan kewenangan teknis. Kewenangan tersebut dapat dipetakan sebagai berikut:

1. Konservasi dan pelestarian hutan rakyat
2. Pembinaan dan penyuluhan masyarakat disekitar hutan
3. Pengawasan hasil usaha hutan

d. Partisipasi Publik Dalam Pembuatan Kebijakan Pengelolaan Hutan Di Kabupaten Malang

Dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah dikatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi

dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian partisipasi masyarakat dilaksanakan pada otonomi daerah karena dua alasan yakni: (1) amanat konstitusi, dan (2) pelaksanaan kewenangan mengatur dan mengurus oleh pemerintah daerah. Dengan latar belakang seperti ini, maka partisipasi masyarakat dalam era desentralisasi sebetulnya merupakan partisipasi yang *given* (diberikan). Meskipun demikian, dalam konteks sejarah ketatanegaraan, partisipasi yang sekarang merupakan pembaharuan atas praktek sentralisasi di masa lalu.

1. Partisipasi dalam Pembuatan Produk Hukum Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan bagian dari tugas dan wewenang DPRD. Secara tegas Undang-Undang Pemerintahan daerah mengatakan:

'DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama (pasal 42 ayat 1)'

Adapun posisi masyarakat dalam pembuatan perda diatur dengan cara memberikan hak kepada masyarakat untuk menyampaikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda. Ketentuan ini merupakan akomodasi terhadap pasal 53 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tersebut memang menyebutkan bahwa:

'Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah'.

Hak masyarakat di atas juga dibarengi dengan kewajiban anggota DPRD untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Karena memang belum adanya perda kehutanan di kabupaten malang maka partisipasi publik dalam pembuatan produk hukum daerah belum ada. Selama ini hanya paramitra yang ikut serta menyoroti kebijakan kehutanan itupun hanya sebatas program PHBM yang dikelola oleh perhutani, bukan pemerintah kabupaten.

2. Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Sumber Daya hutan di Kabupaten Malang

Dalam kaitannya dengan pengelolaan SDA, partisipasi bermaksud agar kebijakan dan peraturan yang dibuat bersesuaian dengan kepentingan mayoritas masyarakat dan menguatkan peranan kontrol masyarakat atas pelaksanaan pengelolaan SDA. Dalam kaitannya dengan desentralisasi, partisipasi masyarakat di daerah berfungsi untuk meminimalisasi dampak lingkungan atas penerapan kebijakan otonomi daerah.

Ada beberapa program dari dinas kehutanan dalam bidang konservasi dan pelestarian hutan yang melibatkan masyarakat di sekitar hutan yang menggunakan dana APBN maupun APBD dalam kurun waktu lima tahun terakhir, diantaranya

1. PKPH (program kemitraan pelestarian hutan)
2. Lembaga Kemitraan Desa Pengelola Hutan (LKDPH)
3. Program kebun bibit desa

4. Kebun bibit sekolah
5. Program kecil menanam besar memanen

Dalam konteks ini, pelaksanaan desentralisasi di Kabupaten Malang telah mendorong akses yang lebih terhadap partisipasi masyarakat dalam melaksanakan kebijakan kehutanan serta partisipasi masyarakat disekitar hutan untuk ikut serta dalam mengelola hutan. Program kemitraan pelestarian hutan merupakan program kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan Perhutani agar masyarakat di sekitar hutan bisa mengelola hutan. Implementasi program tersebut diwujudkan dengan terbentuknya Lembaga Kemitraan Desa Pengelola Hutan.

4.3 HUBUNGAN PERHUTANI DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN MALANG DALAM PENGELOLAAN HUTAN

4.3.1 Wilayah Hutan Yang Dikelola Oleh Perhutani Di Kabupaten

Malang

Kawasan hutan yang dikelola oleh Perum Perhutani KPH Malang seluas 88.848 hektar yang tersebar di dua wilayah pemerintahan Kabupaten yaitu pemerintah kabupaten Malang dan pemerintah Kota Batu dengan perincian seluas 46.027 hektar (52%) berupa Hutan Produksi dan 42.821 hektar (48%) berupa Hutan Lindung.

Luas hutan tersebut dibagi kedalam empat Bagian Hutan yaitu BH Sengguh seluas 40.122 hektar (45 %), BH Tumpang seluas 11.226 hektar (13 %), BH Kepanjen seluas 15.282 hektar (17 %) dan BH Ngantang-Pujon seluas 22.218 hektar (25 %). Sedangkan kelas perusahaan yang ada di KPH Malang ada

tiga jenis yaitu Kelas Perusahaan Jati, Kelas Perusahaan Pinus dan Kelas Perusahaan Damar.

Kawasan hutan yang ada di wilayah KPH Malang banyak yang topografinya berbukit-bukit dan tersebar pada daerah-daerah terpencil yang tidak dapat dijangkau oleh kendaraan roda dua. Disamping itu terdapat pula kawasan hutan yang berbatasan dengan pantai yang banyak diantaranya berpotensi untuk dikembangkan menjadi areal wisata, namun saat ini aksesibilitasnya masih sangat rendah.

4.3.2 Hubungan Perhutani Dengan Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Pengelolaan Hutan

Perhutani adalah BUMN yang ditunjuk oleh Negara sebagai pelaksana pengelola hutan di pulau jawa. Sebagai BUMN yang diberikan otoritas penuh untuk melakukan pengelolaan hutan jawa, Perum Perhutani mempunyai 3 peran pokok. Yang *pertama*, penguasaan kawasan hutan negara. *Kedua*, sebagai perusahaan negara yang tentunya kepanjangan tangan pemerintah pusat dalam pengumpulan devisa yang. *ketiga*, intitusi yang melakukan konservasi hutan, dan sekaligus sebagai pengemban misi garda terdepan pensejahteraan rakyat di sekitar hutan.

Keberadaan perum perhutani sebagai satu-satunya pemegang otoritas tunggal pengelola hutan negara di jawa tentunya akan bersinggungan dengan pemerintah daerah sebagai otoritas pemegang kekuasaan di daerah. Maka dari itu, sebagai upaya mensinergiskan fungsi dan peran PERUM Perhutani dan fungsi Pemerintah Kabupaten Malang dalam konteks mensejahterakan rakyat di daerah disekitar hutan, dibuatlah nota kesepahaman antara Perhutani dengan Pemerintah

Kabupaten Malang. Nota kesepahaman tersebut tentang pola kemitraan pengelolaan hutan pada hutan yang dikuasai PERUM Perhutani yang tertuang dalam nomor kontrak 180/248/PKS/421.012/2004.

Dalam nota kesepahaman itu, Pemerintah Kabupaten Malang dapat menjadi fasilitator untuk rakyat di sekitar hutan wilayah Perhutani agar dapat turut serta dalam pengelolaan hutan Perhutani. Peran fasilitator tersebut ditindaklanjuti dengan membuat lembaga kemitraan desa pengelolaan hutan (LKDPH) yang tertuang dalam Peraturan Bupati Malang Nomor 53 Tahun 2005.

. Sebagai bukti konkret, hingga saat ini sudah terbentuk beberapa lembaga kemitraan desa pengelola hutan (LKDPH). Yang sudah berhasil, antara lain, pengelolaan Wana Wisata Pantai Sipilot oleh LKDPH Pujiharjo, pengelolaan bambu oleh LKDPH Sumberagung Ngantang, Agribisnis Pepaya (3LKDPH) seluas 86,3 ha di Desa Pagak dan Sumberejo, Kecamatan Pagak, serta Desa Trenyang, Kecamatan Sumberpucung

Dalam nota kesepahaman tersebut, Antara Perum Perhutani dengan Pemerintah Kabupaten Malang merupakan mitra kerja dalam pelaksanaan pengelolaan sumber daya hutan yang bersifat kemitraan di wilayah PERUM Perhutani yang memiliki hubungan yang bersifat koordinasi dan pengawasan. Contoh hubungan PERUM Perhutani dengan Pemerintah Kabupaten Malang adalah sebagai berikut :

1. Bidang Konservasi dan Pelestarian Hutan

Ada beberapa program konservasi hutan dan pelestarian yang dilakukan bersama antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan Perhutani KPH Malang. Program tersebut antara lain Penanaman lahan kritis ini bertempat Desa pujan

kidul Kecamatan Pujon. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Malang juga melakukan pengawasan hutan di wilayah Perhutani. Pengawasan oleh Pemerintah Kabupaten Malang dapat dilakukan di wilayah PERUM Perhutani karena adanya kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Malang dengan Perhutani. Ini terbukti dalam monitoring hutan produksi yang dilakukan Bupati Malang dalam acara Tilik Pohon yang dilakukan di kawasan hutan di 3 kecamatan (Ngajum, Wagir dan Dau). Tilik pohon yang dilakukan Bupati bersama para pejabat Pemerintah Kabupaten Malang bertujuan untuk melihat secara langsung kondisi hutan di wilayah kerja Perhutani Malang.

Menurut Asper (Asisten Perhutani) Kantor Kapanjen, Didik Mustafa Kamal

Tilik Pohon merupakan bentuk kerjasama antara Pemerintah kabupaten Malang dan Perhutani dalam mengelola hutan. Lebih jauh, Asper mengatakan dalam kegiatan Tilik Pohon tersebut Bupati meninjau secara langsung petak-petak hutan milik perhutani di Ngajum (Petak 170 C, 175 C, 170 D, 173 A, dan petak 174 A). Di daerah Wagir bupati pernah melihat secara langsung kondisi pohon baru yang sudah ditanam sejak tahun 2004 di petak 183. Sementara di Dau Bupati pernah meninjau petak 205 didampingi.⁷⁶

2 Bidang Perizinan

Dalam bidang perizinan, penebangan hutan produksi di wilayah Perhutani harus mendapatkan izin dari Pemerintah Kabupaten Malang. Menurut Uhum Andayana S selaku KTKU KPH Malang mengatakan : prosedur penebangan tanaman produksi di KPH Malang harus mendapatkan pengesahan perizinan dari pemerintah daerah setempat.⁷⁷.

⁷⁶ Periksa lebih lanjut dalam website perum perhutani KPH Malang . diakses pada hari senin tanggal 26 Mei 2008

⁷⁷ wawancara pada tanggal 5 Mei 2008

Kasus penebangan tanaman produksi yang dikelola Perhutani Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Malang seluas 200 hektare pada tahun 2007 pernah terganjal akibat tidak mendapatkan izin dari Pemerintah Kabupaten Malang. Alei Leader L, Wakil Kepala Perhutani KPH Malang, menjelaskan

izin dari Menteri Kehutanan untuk bisa melakukan penebangan di lahan Perhutani seluas 200 hektare tersebut sebenarnya sudah turun. Namun instansinya tidak bisa melakukan penebangan tersebut karena surat izin dari Pemkab Malang belum ditandatangani Bupati Sujud Pribadi. "Sesuai dengan UU otonomi daerah, maka mekanisme penebangan pohon di hutan produksi memang harus seizin kepala daerah," ucap Alei Leader di Malang, akhir pekan lalu. Dia tidak mengetahui secara pasti alasan belum ditandatanganinya surat pengesahan izin tebang atas pohon Perhutani tersebut. Dia hanya menduga, kemungkinan ada persepsi yang tidak sama antara Pemkab Malang dan Perhutani soal tanaman hutan tersebut. Versi Perhutani, hutan produksi itu bisa ditebang karena memang fungsinya bukan untuk konservasi. Namun Pemkab berpendapat sebaliknya, yakni tanaman produksi itu dinilai sebagai tanaman konservasi sehingga izin penebangan tidak juga ditandatangani bupati. "Dengan belum turunnya izin dari Bupati Malang, maka di Perhutani Malang tidak ada aktifitas tebang. Tidak ada aktifitas produksi," katanya. Alei menyebutkan pohon Perhutani yang ditanam di hutan produksi seluas 200 hektare tersebut meliputi tanaman jati, mahoni, ekaliptus dan damar.⁷⁸

Izin tersebut diharuskan dikarenakan adanya kerjasama/MoU antara Perhutani dengan Pemerintah Kabupaten Malang dalam program pola kemitraan pengelolaan hutan (PKPH) di wilayah kawasan hutan yang dikelola oleh Perhutani yang salah satu poin MoU tersebut mengharuskan adanya izin penebangan oleh bupati jika Perhutani hendak menebang pohon di kawasan program tersebut.

Pola hubungan yang dibangun oleh Pemerintah Kabupaten Malang dan Perhutani adalah mitra kerja dalam pelestarian hutan di Kabupaten Malang. Meskipun mitra kerja, ada beberapa kebijakan yang dilakukan oleh perhutani tidak bisa di kontrol oleh pemerintah daerah kecuali didahului adanya MoU.

⁷⁸ lihat radar malang tanggal Senin, 26/11/2007

Sehingga ketidakadaan program-program dari perhutani yang tidak mensejahterakan rakyat disekitar hutan, pemerintah daerah tidak bisa mengatur dan melakukan kontrol.

Hikmah bafaqih mengatakan, keberadaan Perhutani bagaikan Negara dalam Negara. DPRD tidak bisa melakukan kontrol meskipun misalnya ada kebijakan perhutani yang tidak mensejahterakan rakyat disekitar hutan. Selain itu kita sangat kesulitan koordinasi dengan Perhutani karena memang tidak ada aturan yang jelas yang mengatur mekanisme kerja antara Pemerintah daerah dengan Perhutani di era otonomi daerah ini.

Meskipun sebenarnya dalam Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sektor kehutanan merupakan salah satu sektor yang didesentralisasikan, akan tetapi dari fakta tersebut membuktikan bahwa peran pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan hanya sebatas sebagai penjaga hutan apabila mengalami kerusakan dengan program-program konservasi. Keberadaan hutan yang begitu luas di Kabupaten Malang belum bisa meningkatkan PAD Kabupaten Malang.

4.4 HAMBATAN-HAMBATAN SERTA SOLUSI PEMERINTAH KABUPATEN MALANG DALAM MELAKSANAKAN DESENTRALISASI KEHUTANAN

4.4.1 Hambatan-hambatan Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Melaksanakan Desentralisasi Sumber Daya Hutan

Di Indonesia, kerangka desentralisasi yang disusun secara umum memiliki tiga tujuan penting. (1) mencegah diintegrasikan bangsa, (2) mendorong

demokratisasi, (3). Memajukan daerah dengan pembagian tugas yang jelas antara tingkat-tingkat pemerintahan.⁷⁹

Sementara itu, desentralisasi kehutanan memiliki tujuan kurang lebih sebagai berikut:

- c. Mencegah disintegrasi bangsa. Dengan eksploitasi besar-besaran sumber daya hutan pada masa orde baru, desentralisasi diharapkan dapat memberikan kesejahteraan pada masyarakat lokal yang telah terpingirkan akibat pengelolaan yang menggunakan paradigma sentralistik
- d. untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat Indonesia dengan memberikan masyarakat lokal akses yang lebih baik terhadap sumberdaya hutan di wilayah mereka.
- e. Mendorong demokratisasi dengan pelibatan masyarakat lokal dalam pengambilan kebijakan di sektor kehutanan
- f. Memajukan daerah dengan pembagian yang jelas tugas dan kewenangan di sektor kehutanan. Harapannya ada peningkatan PAD dari sektor kehutanan jika daerah diberikan kewenangan yang lebih.

Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, Ada dua hal yang peneliti temukan sebagai faktor penghambat implementasi desentralisasi kehutanan di Kabupaten Malang.

1. Adanya perhutani sebagai pengelola hutan negara

Hubungan pemerintah daerah dengan perum perhutani tidak begitu jelas. Secara hukum, belum ada aturan yang mengatur terkait hubungan antara perhutani dengan pemerintah daerah di era otonomi daerah. Komisi B dan Dinas kehutanan

⁷⁹ Hanna A Stria, Dkk. Laporan ketiga Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA), juli 2003

juga kebingungan ketika akan koordinasi dengan perhutani karena tidak ada landasan hukum yang jelas yang mengatur hubungan kerja diantara mereka. Bila dilihat dari kasus Pemerintah Kabupaten Malang, hubungan antara perum perhutani dan pemerintah daerah tercipta setelah ada perjanjian yang dibuat kedua belah pihak.

Masalah yang dihadapi adalah, Perjanjian di buat atas itikad baik kedua belah pihak dan membutuhkan kesepakatan kedua belah pihak. Jika salah satu pihak tidak mempunyai itikad untuk membuat perjanjian tersebut, maka perjanjian tersebut tidak akan pernah ada. Hal tersebut membuat kesulitan Pemerintah Kabupaten Malang untuk melakukan koordinasi terhadap program-program yang ingin dijalankan oleh perhutani terkait dengan kesejahteraan masyarakat disekitar hutan. Eko prasetyo⁸⁰ mengatakan bahwa jika ada program dari perhutani yang tidak mensejahterakan masyarakat disekitar hutan, anggota DPRD tidak bisa mengontrolnya. Dengan fakta tersebut penulis menyimpulkan, keberadaan perjanjian tidaklah cukup untuk mengatur hubungan kerja antara Pemerintah Daerah dengan Perhutani.

Adanya perhutani juga memangkas berbagai kewenangan pemerintah daerah yang telah tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Contohnya adalah, kewenangan melakukan penyelenggaraan inventarisasi hutan produksi, pemberian perijinan penelitian pada hutan produksi yang merupakan kewenangan perum perhutani KPH Malang.

⁸⁰ Eko Prasetyo adalah Anggota Komisi B DPRD Kabupaten Malang Tahun 2004-2009

2. Inkonsistensi Pemerintah Pusat dan Desentralisasi yang setengah-setengah

Agar dapat menjalankan fungsi yang telah dilimpahkan kepada mereka, pemerintah kabupaten dibekali dengan kewenangan dan tanggung jawab tertentu. Artinya pemerintah tidak dapat menjalankan fungsinya melebihi kewenangan yang telah diberikan.

Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah didasarkan pada pasal 66 Undang-Undang No 41 tahun 1999 Tentang Kehutanan, bahwa dalam rangka penyelenggaraan kehutanan ada sebagian kewenangan dari pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah yang bertujuan untuk meningkatkan efektifitas pengurusan hutan.

Pasal 66 tersebut ditindaklanjuti dengan membuat aturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Pemerintah Kabupaten Malang sangat terbatas.⁸¹ Pemerintah daerah hanya dapat melaksanakan desentralisasi kehutanan pada wilayah hutan rakyat saja. Selain wilayah hutan rakyat bukan menjadi kewenangan Pemerintahan Kabupaten Malang. Sehingga, aturan-aturan yang diterbitkan serta program yang ada hanya menyangkut hutan rakyat. Padahal luas hutan rakyat hanya sebagian kecil dari hutan yang ada di Kabupaten Malang.

⁸¹ Wawancara dengan hikmah bafaqih hari Kamis, tanggal 8 Mei 2008 dan bu Tyas, bagian pengelolaan sumber daya hutan Dinas Kehutanan Kabupaten Malang tanggal 19 Mei 2008

Padahal, bila mengacu kepada Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah, selain enam poin yang menjadi urusan mutlak kewenangan pemerintah pusat dalam pasal 10 ayat (3), urusan yang lain menjadi kewenangan pemerintah daerah. M Ma'ud Said pakar ilmu pemerintahan mengatakan bahwa Pasal 10 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah menganut teori residu/sisa, sehingga selain enam urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat telah menjadi urusan pemerintah daerah. Seperti halnya sektor kehutanan yang idealnya menjadi urusan mutlak pemerintah daerah. ini membuktikan adanya inkonsistensi dari pemerintah pusat.

4.4.2 Solusi Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Mengatasi Hambatan-Hambatan Pelaksanaan Desentralisasi Sumber Daya Hutan

Ada terobosan yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Malang agar bisa turut serta andil dalam pengelolaan hutan di wilayah perum perhutani guna mensejahterakan rakyat disekitar hutan dengan membuat nota kesepahaman dengan perhutani. Menurut hemat penulis, ini adalah langkah strategis guna memecahkan permasalahan komunikasi dan sulitnya koordinasi antara pemerintah daerah dan perhutani dalam pengelolaan hutan⁸²

Sedangkan dalam hal terbatasnya kewenangan, stake holder di wilayah Kabupaten Malang dibidang kehutanan seperti komisi B dan dinas kehutanan hanya bisa berharap pemerintah pusat dapat meninjau kembali kewenangan yang telah didesentralisasikan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik

⁸² Hikmah Bafaqih mengatakan problem dalam hubungan antara perum perhutani dengan pemerintah kabupaten malang ada diwilayah komunikasi dan koordinasi. Pemerintah yang diwakili oleh Dinas Kehutanan, dan Legislatif yang diwakili oleh komisi B sangat kesulitan sekali untuk berkomunikasi dengan pihak PERUM Perhutani dalam hal koordinasi terhadap kebijakan Perhutani yang menyangkut kehidupan masyarakat di sekitar hutan.

Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan membuat peraturan yang jelas mengenai hubungan perhutani dengan pemerintah daerah dalam bidang pengelolaan hutan di era otonomi daerah.⁸³ Berarti dari prspektif Pemerintah Daerah, diperlukan revisi terhadap Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.



⁸³ Harapan tersebut dilontarkan ketika wawancara peneliti dengan Hikmah Bafaqi di rumah pribadi Hikmah Bafaqi hari Kamis, tanggal 8 Mei 2008 dan bapak Bambang Windharto kantor Dinas Kehutanan pada hari Senin, tanggal 19 Mei 2008

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

1. Implementasi Desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan di Kabupaten Malang dapat diketahui dari melihat beberapa unsur dalam proses implelementasi desentralisasi yang meliputi; pembagian urusan pemerintahan bidang kehutanan, kebijakan pengelolaan sumber daya hutan di Kabupaten Malang yang terdiri dari (a) kelembagaan, (b) Regulasi Kehutanan dan Pelayanan Publik Perizinan Kehutanan di Kabupaten Malang, (c) Program-program pemerintah, (d) partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan pengelolaan hutan di Kabupaten Malang. Berdasarkan pembagian urusan bidang kehutanan, pemerintah Kabupaten Malang mayoritas memiliki kewenangan teknis dalam pengelolaan hutan. Kewenangan dalam pengambilan kebijakan yang strategis masih dipengang oleh pemerintah pusat. Bila dilihat dari kebijakan pengelolaan sumber daya hutan, dari prespektif kelembagaan munculnya Dinas kehutanan sebagai bentuk respon dan pelaksana desentralisasi kehutanan yang tidak mempunyai hubungan struktural dengan Departemen Kehutanan. Dari prespektif regulasi kehutanan dan pelayanan publik perizinan, Pemerintah Kabupaten Malang telah membuat Keputusan Bupati Malang No 37 tahun 2000 tentang tata usaha kayu dan hasil perkebunan yang didalamnya mengatur izin tebang kayu rakyat. Proses desentralisasi di Kabupaten Malang juga telah berpengaruh dan menciptakan transparasi serta pelayanan publik bidang perizinan yang baik. Dari prsepektif program yang telah dijalankan, hanya ada tiga kategori

program yang terdiri dari konservasi dan pelestarian, penyuluhan dan pembinaan masyarakat serta pengawasan. Dari prespektif pelibatan publik dalam pembuatan kebijakan pengelolaan hutan, di Kabupaten Malang masyarakat dilibatkan dalam pelaksana kebijakan, sedangkan dalam pembuatan masih belum ada.

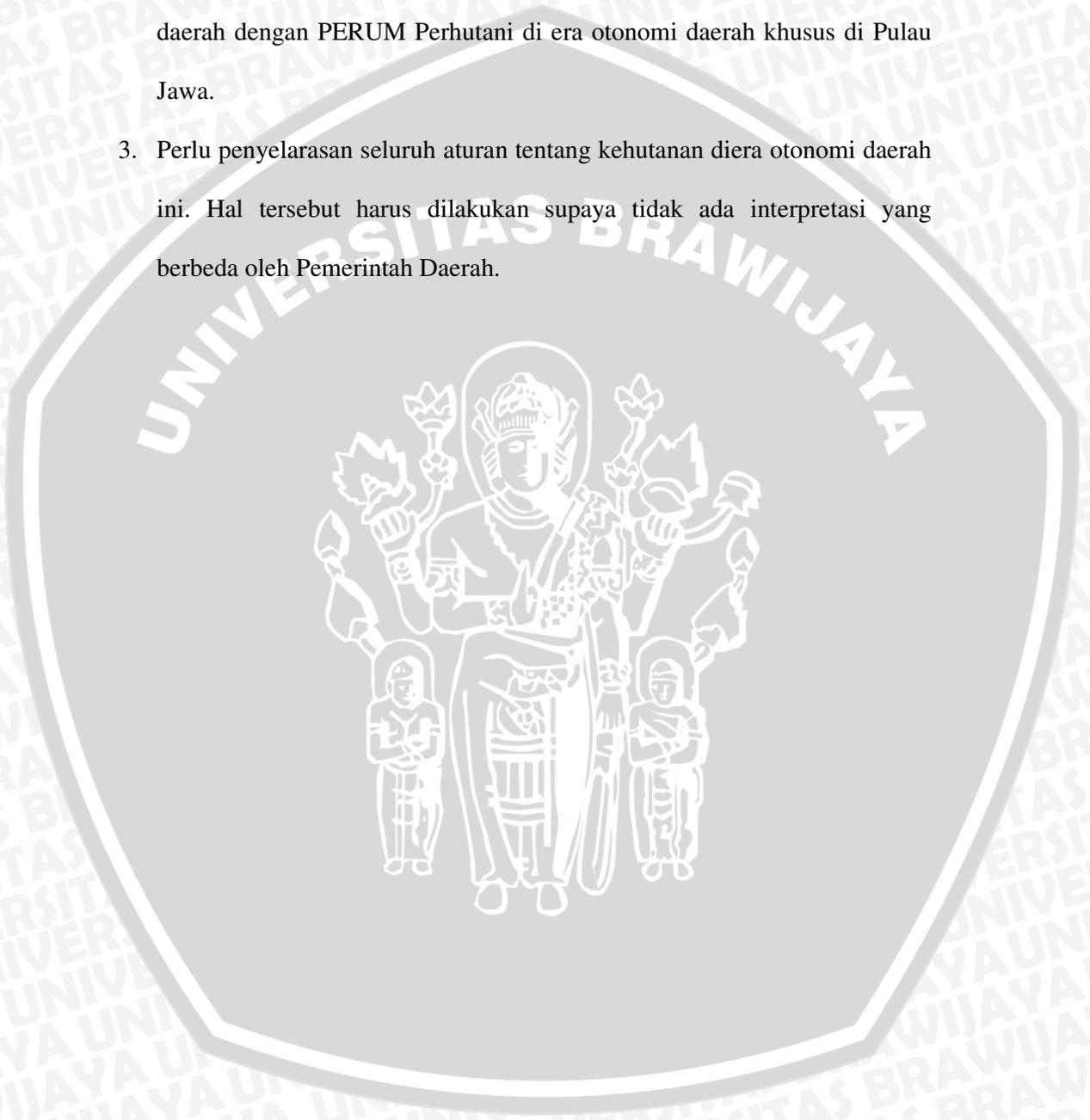
2. Hubungan PERUM Perhutani dengan Pemerintah Kabupaten Malang diatur melalui perjanjian/MoU yang tertuang dalam nomor kontrak 180/248/PKS/421.012/2004. Hubungan tersebut berpola kemitraan dalam pengelolaan sumber daya hutan di Kabupaten Malang yang bersifat koordinatif dan pengawasan.
3. Ada dua hal yang menjadi hambatan pemerintah Kabupaten Malang dalam melaksanakan desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan yaitu, adanya perhutani sebagai pengelola hutan negara dan Inkonsistensi pemerintah pusat dan desentralisasi yang setengah-setengah. Solusi Pemerintah Kabupaten Malang dalam mengatasi hambatan tersebut dengan membuat MoU dengan PERUM Perhutani untuk turut serta dapat mengelola hutan di wilayah PERUM Perhutani dan mengatasi terbuntunya komunikasi dan koordinasi.

5.2 Saran

1. Perlu penyerahan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan. Hingga penulisan skripsi ini, penulis melihat desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia masih sebatas desentralisasi teknis. Meninjau istilah I

Nyoman Nurjaya, desentralisasi pengelolaan hutan di Indonesia masih sebatas desentralisasi administratif.

2. Harus membuat peraturan tentang mekanisme kerja antara pemerintah daerah dengan PERUM Perhutani di era otonomi daerah khusus di Pulau Jawa.
3. Perlu penyelarasan seluruh aturan tentang kehutanan di era otonomi daerah ini. Hal tersebut harus dilakukan supaya tidak ada interpretasi yang berbeda oleh Pemerintah Daerah.



DAFTAR PUSTAKA

Arnoldo Contreras H dan Chip Fay. *Memperkokoh pengelolaan hutan Indonesia; melalui pembaharuan penguasaan tanah, permasalahan dan kerangka tindakan.* Word Agroforest center. Tanpa tahun

Carol J Pierce & Doris Capistrano (ed). *Politik Desentralisasi Hutan, Kekuasaan dan Rakyat; Pengalaman di Berbagai Negara.* Inti Prima Karya. Jakarta. 2006.

Fadillah Putra. *Devolusi; Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Negara-Rakyat.* Pustaka Pelajar & PB KOPRI. Yogyakarta. 1999

Fauzi, Noer. *Otonomi Daerah Sumber Daya Alam – Lingkungan.* LAPPERA Pustaka Utama, Yogyakarta. 2001.

Hanna A Stria, Dkk. Laporan ketiga Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA), 2003

IGM. Nurjana, Dkk. *Korupsi dan illegal logging dalam system desentralisasi.* Pustaka pelajar, Yogyakarta. 2005.

I Nyoman Nurjaya, dkk. Kertas Posisi Kajian Hukum Dan Kebijakan Community Forestry Dalam Konteks Otonomi Daerah Oleh Tim FH Unibraw. Tanpa Tahun

-----, *Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Prespektif Antropologi Hukum.* UM Press. 2006

Lutfi Effendi. *Pokok-pokok hokum administrasi.* Bayumedia, Malang. 2004

M. Bakri. Hak *Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agrarian).* Citra Media. Yogyakarta. 2007

M. R. Khairul Muluk. *Desentralisasi dan Pengelolaan Daerah.* Bayumedia. Malang. 2006

M. Mas,ud Said. *Arah baru otonomi daerah di Indonesia.* UMM Press. Malang. 2005.

Mansour Fakh dkk. *Bunga Rampai Study Pembangunan.* Indece Unie. Bandung. 1993

Mas Ahmad Santosa. *Prosiding Lokakarya reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam.* ICEL. Bandung. 1999

Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to the Indonesian Administrative Law,* Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2002

Rahmad Syafaat. *Advokasi dan pilihan Penyelesaian Sengketa Hukum.* Bayumedia. Malang .2005

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara,* Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2006.

Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* Bumi Aksara. Jakarta. 2001.

Syamsudin Haris (ed). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi Dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah.* APII & LIPI Press. Jakarta. 2005

INTERNET

www.rumahkiri.net diakses pada jam 24.30, hari selasa 27 november 2007

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0409/24/opini/1285036.htm>. diakses pada jam 24.30, hari selasa 27 november 2007

<http://www.suarapembaruan.com/News/2004/01/25/Hukum/hk02.htm>. diakses pada jam 24.30, hari selasa 27 november 2007

TESIS DAN SKRIPSI

M Fadli. Tesis. Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air Menurut Undang-Undang No 7 Tahun 2004. Program Magister Universitas Brawijaya. 2004

Al- A'raf. Pengaruh kapitalisme Terhadap Penguasaan Tanah dari Negara ke Rakyat. NIM 9801010008. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. 2002.

MAKALAH DAN JURNAL

I Nyoman Nurjaya. Prinsip-Prinsip Pengelolaan Sumber Daya Alam Dan Antisipasi Perubahan Iklim Dan Global Warming; Implikasinya Bagi Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional. Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional Yang Diselenggarakan Kementerian Lingkungan Hidup Di Hotel Regent Malang tahun 2007

Jason M Patlis. Pedoman Umum Penyusunan Peraturan Daerah. CIFOR. Tanpa tahun

Rahmadi T. *Pengelolaan sumber daya hutan :pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.* Jurnal hukum pembangunan No 3 tahun XXXIII Juli-September 2002;

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2003 Tentang PERUM Perhutani

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah,

Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah
Kabupaten/Kota

PERDA Kabupaten Minahasa No 2 tahun 2003 tentang pengelolaan sumber daya
wilayah pesisir terpadu berbasis masyarakat di kabupaten
Minahasa

LAIN- LAIN

Hasil Lokakarya Program Kehutanan Nasional (*National Forest Program*)
Regional Kalimantan Di Kalimantan Timur Pada Tanggal 16-17
Nopember 2001 oleh Departemen Kehutanan

Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1994,Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta

