

## Analisis Substansi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pengalihan Urusan Kehutanan dari Pemerintah Kabupaten/Kota Kepada Pemerintah Provinsi

Fadia Pramesti<sup>1</sup>, Dini Gandini Purbaningrum<sup>2</sup>, Nurul Fitralaila Tanjung<sup>3</sup>

<sup>1,2</sup> Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jakarta, <sup>3</sup> PATTIRO, Jakarta  
fadiaaa17@gmail.com

### ABSTRACT

*With the enactment of Law concerning Regional Government Number 23 of 2014, it is clear that the provincial government has begun to pay greater attention to the forestry sector. This is because the authority granted allows the provincial government to coordinate and manage all aspects of forestry in all districts/cities. This research aims to find out and analyze the substance of Law Number 23 of 2014 concerning the transfer of forestry affairs from district/city governments to provincial governments. The method used is a literature study, where various previous studies are collected to answer various problems regarding regional government authority in forestry matters. The research results show that the substance of Law Number 23 of 2014 eliminates the technical authority that regions, especially districts/cities, have in controlling natural resources, including forestry matters involving various regions. All cross-regional natural resources are the full responsibility of the provincial government or above level. This causes the position of district/city government officials to become limited. The implementation of Law Number 23 of 2014 has also apparently not been completely successful in overcoming existing problems, but this has actually increased the complexity of relations between the center and the regions.*

**Keywords:** *Transfer of Authority, Regional Government, Forestry*

### ABSTRAK

Dengan diberlakukannya Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa pemerintah provinsi mulai memberikan perhatian besar kepada sektor kehutanan. Hal ini karena otoritas yang diberikan memungkinkan pemerintah provinsi untuk mengoordinasi dan mengelola semua aspek kehutanan di seluruh kabupaten/kota. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis substansi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pengalihan urusan kehutanan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah provinsi. Metode yang digunakan adalah studi kepustakaan (literatur), dimana berbagai penelitian sebelumnya dikumpulkan untuk menjawab berbagai permasalahan seputar wewenang pemerintah daerah dalam hal kehutanan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa substansi UU Nomor 23 Tahun 2014 menghapus kewenangan teknis yang dimiliki daerah, khususnya kabupaten/kota dalam menguasai sumber daya alam, termasuk urusan kehutanan yang melibatkan berbagai daerah. Semua sumber daya alam yang bersifat lintas daerah menjadi tanggung jawab penuh pemerintah provinsi atau tingkat di atasnya. Hal ini menyebabkan posisi aparatur pemerintah kabupaten/kota menjadi terbatas. Implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 juga

ternyata belum sepenuhnya berhasil mengatasi permasalahan yang ada, melainkan hal ini justru meningkatkan kompleksitas hubungan antara pusat dengan daerah.

**Kata Kunci:** Kehutanan, Pemerintah Daerah, Pengalihan Kewenangan

## PENDAHULUAN

Indonesia mempunyai beberapa daerah otonom yang regulasinya diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam struktur *unitary state*, kebijakan desentralisasi dan sentralisasi sering kali mengalami fluktuasi seperti ayunan yang bergerak dari pusat ke daerah dan kemudian kembali lagi ke pusat sehingga tiap kali terjadi perubahan dalam kerangka politik dan hukum terkait otonomi daerah, maka setiap daerah harus mematuhi arahan dari pemerintah pusat. Hal ini relevan dalam konteks pengelolaan berbagai sumber daya alam (SDA), termasuk pengaturan di sektor kehutanan (Putro & Nawir, 2018).

Indonesia sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam berupa hutan memiliki peraturan perlindungan hutan yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 (Julham, 2020). Meskipun kebijakan desentralisasi urusan kehutanan di Indonesia telah diterapkan sejak tahun 1999, namun hingga kini masih terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaannya. Hal ini tercermin dari sejumlah masalah terkait otonomi sehingga menyebabkan kurang harmonisnya hubungan kelembagaan antara pusat dengan daerah.

Kewenangan pengelolaan hutan di Indonesia dibagi kepada pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pembagian tanggung jawab ini teregulasi melalui pembagian urusan yang diatur pada Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 (Julham, 2020). Perubahan dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengubah lanskap desentralisasi, terutama pada peralihan kewenangan di Indonesia. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengalami reformasi dalam pembagian urusan/tugas pemerintahan. Beberapa kewenangan yang sebelumnya menjadi tanggung jawab kabupaten/kota, termasuk urusan kehutanan, kemudian dialihkan kepada tingkat pusat dan provinsi, sehingga menciptakan semi sentralisasi (Putro & Nawir, 2018).

Dilansir dari CNN Indonesia, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah melakukan pemantauan terhadap hutan di Indonesia tahun 2020. Hasil pemantauan tersebut menunjukkan bahwa luas kawasan yaitu 125.797.052 hektar dan hingga bulan Desember 2021 telah ditetapkan dengan luas sekitar 90.233.159 hektar. Pada periode pertama tahun 2022 tercatat bahwa luas Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) untuk kawasan hutan primer dan lahan gambut menjadi 66.512.000 hektar. Jika dibandingkan pada tahun 2021 periode II total luasannya lebih tinggi yakni 372.417 hektar sehingga terlihat terjadi pengurangan pada tahun 2022 Periode I. KLHK mengungkapkan bahwa pengurangan luas tersebut terjadi lantaran beberapa faktor, yaitu selain kerusakan hutan, faktor perubahan tata ruang dan pembagian kewenangan dalam tata kelola juga menjadi penyebab berkurangnya luas kawasan hutan (cnnindonesia.com, 2022). Wicaksono

(2022) menegaskan bahwa hal ini yang kemudian menimbulkan banyak kerugian yang berdampak pada perubahan iklim, kerugian ekonomi, dan kerusakan ekosistem darat serta laut. Informasi ini menjadi bukti bahwa pengalihan kewenangan bidang kehutanan yang dialihkan ke pemerintah daerah provinsi tidak memberikan solusi apa pun terhadap permasalahan yang ada, justru kondisi yang terjadi adalah penurunan signifikan luas kawasan hutan yang banyak menimbulkan kerusakan besar dibandingkan keadaan sebelumnya yaitu ketika kewenangan di bidang kehutanan berada di tangan pemerintah Kabupaten/Kota.

Dengan melihat kondisi di atas, maka hal yang mendasar apabila mencermati substansi UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah hilangnya kewenangan teknis yang dimiliki daerah khususnya kabupaten/kota dalam menguasai SDA termasuk urusan kehutanan yang melibatkan berbagai daerah. Semua sumber daya alam yang bersifat lintas daerah menjadi tanggung jawab penuh pemerintah provinsi atau tingkat di atasnya (Putro & Nawir, 2018). Dalam penelitian Daud et al., (2023) dijelaskan bahwa keberadaan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum sepenuhnya berhasil mengatasi berbagai permasalahan yang ada, melainkan hal ini justru meningkatkan kompleksitas hubungan antara pusat dengan daerah. Hal ini dapat dilihat dari isi pasal 14 ayat (1), bahwa pengaturan pelaksanaan urusan dalam sektor pemerintahan seperti kehutanan, kelautan, energi, dan sumber daya mineral hanya dilakukan oleh pemerintah pusat dan provinsi. Sementara, otoritas pemerintah kabupaten/kota dalam urusan kehutanan hanya terbatas pada pengelolaan Taman Hutan Raya (Tahura), dimana pembagian urusan kehutanan ini telah diatur dalam lampiran UU Pemda 23/2014.

Adanya perubahan peralihan kewenangan dari kabupaten/kota kepada provinsi secara tegas memberikan potret bahwa pemerintah provinsi mulai memberikan perhatian besar kepada sektor kehutanan. Hal ini karena otoritas yang diberikan memungkinkan pemerintah provinsi untuk mengkoordinasi dan mengelola semua aspek kehutanan di seluruh kabupaten/kota. Maka dari itu, persoalan hukum terkait pembagian wewenang dalam konteks kehutanan menjadi sangat penting untuk dianalisis. Hal ini bertujuan untuk memberikan resolusi kepada pemerintah dalam upaya menghindari tumpang tindih wewenang antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Dengan dasar pemikiran di atas, maka artikel ini berfokus pada pembahasan mengenai substansi peralihan kewenangan dari pemerintah daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam mengelola urusan kehutanan, dampak dari penerapan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap arah kebijakan pengelolaan kehutanan oleh pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dan penyebab pengurusan kehutanan yang belum optimal.

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian ini adalah studi kepustakaan (literatur). Metode studi kepustakaan menurut Kartiningasih dalam (Rahayu, 2018) merupakan rangkaian aktivitas melalui pengumpulan data pustaka dengan cara membaca serta mencatat,

kemudian mengolah dokumen hasil penelitian. Kajian pustaka dilakukan oleh setiap peneliti dengan maksud untuk menemukan titik landasan guna mengumpulkan berbagai teori dan *state of the art*.

Jenis data penelitian yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber kepustakaan. Data tersebut mencakup bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder, yaitu literatur karya ilmiah. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif dan hasilnya disajikan dalam bentuk deskriptif, yaitu analisis yang menjelaskan, menguraikan dan memaparkan secara komprehensif mengenai permasalahan yang terkait, yaitu kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan kehutanan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Kewenangan Urusan Kehutanan Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdiri dari 411 pasal yang mengatur secara eksplisit terkait pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Dibandingkan dengan peraturan pemerintahan daerah yang sebelumnya, yakni UU Nomor 32 Tahun 2004, peraturan pelaksana UU Nomor 23 Tahun 2014 justru lebih banyak jumlahnya, di antaranya 28 Peraturan Pemerintah, dua Peraturan Presiden, dan enam Peraturan Menteri.

UU Nomor 23 Tahun 2014 mengategorikan sektor kehutanan sebagai urusan pilihan. Kebijakan ini bisa dipahami karena melihat tidak seluruh daerah otonom memiliki hutan di wilayah mereka. Dengan menjadikan sektor kehutanan sebagai urusan pilihan, hal ini mencerminkan adanya pengakuan akan potensi yang luar biasa dalam sektor tersebut dan sudah seharusnya dikelola dengan tepat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejalan dengan prinsip yang terdapat pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya adalah kepemilikan negara yang wajib dimanfaatkan secara optimal demi kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, pengelolaan sektor kehutanan harus berdasarkan pada prinsip-prinsip keadilan dan berkelanjutan yang memiliki sifat yang demokratis (Hidayat, 2020).

Komponen UU Nomor 23 Tahun 2014 memiliki banyak kesamaan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dalam beberapa aspek. Perbedaannya terletak pada pemberian kewenangan yang cukup besar pada pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 untuk mengelola berbagai aspek tata kelola hutan. Sebaliknya, UU No. 23 Tahun 2014 cenderung lebih mengonsolidasikan kembali sebagian besar kewenangan ini ke pemerintah di tingkat yang lebih tinggi.

Penjelasan lebih rinci mengenai pengaturan kewenangan pengelolaan bidang kehutanan diuraikan pada Pasal 14 Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, yaitu:

- Ayat (1) *penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi*
- Ayat (2) *urusan pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya (Tahura) Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota*

Berikut pembagian kewenangan pengelolaan hutan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam, yaitu sebagai berikut:

## 1. Kewenangan Perencanaan Hutan

Dengan diberlakukannya Undang-undang Pemerintahan Daerah No. 23/2014, seluruh aspek perencanaan hutan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Kewenangan tersebut meliputi:

- a) penyelenggaraan inventarisasi hutan;
- b) penyelenggaraan pengukuhan kawasan hutan;
- c) penyelenggaraan penatagunaan kawasan hutan;
- d) penyelenggaraan pembentukan wilayah pengelolaan hutan;
- e) penyelenggaraan rencana kehutanan nasional.

Dalam regulasi ini, tidak ada penugasan yang eksplisit mengenai pengelolaan hutan kepada pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota. Namun, dalam konteks perencanaan hutan, pemerintah provinsi memiliki wewenang untuk memberikan bantuan dalam bentuk saran dan pertimbangan teknis terkait perencanaan urusan kehutanan, mencakup memberikan masukan mengenai perubahan status, fungsi kawasan hutan, dan pembentukan kesatuan pengelolaan hutan, serta aspek lain yang relevan dalam perencanaan kehutanan.

## 2. Kewenangan Pengelolaan Hutan

Berdasarkan regulasi ini, kewenangan pengelolaan hutan dibagi kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.

Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi
Penyelenggaraan tata hutan;	Pelaksanaan tata hutan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), kecuali pada KPH Konservasi (KPHK);
Penyelenggaraan rencana pengelolaan hutan;	Pelaksanaan rencana pengelolaan KPH, kecuali pada KPHK;
Penyelenggaraan pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan;	Pelaksanaan pemanfaatan hutan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung, meliputi:

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pemanfaatan kawasan hutan,</li> <li>• pemanfaatan hasil hutan bukan kayu,</li> <li>• pemungutan hasil hutan,</li> <li>• pemanfaatan jasa lingkungan kecuali pemanfaatan penyimpanan dan / atau penyerapan karbon;</li> </ul>
Penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan;	Pelaksanaan rehabilitasi di luas kawasan hutan negara;
Penyelenggaraan perlindungan hutan;	Pelaksanaan perlindungan hutan di hutan lindung dan hutan produksi;
Penyelenggaraan pengelolaan dan penatausahaan hasil hutan;	Pelaksanaan pengolahan hasil hutan bukan kayu;
Penyelenggaraan pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus (KHDTK).	Pelaksanaan pengolahan hasil hutan kayu kapasitas produksi <6000m <sup>3</sup> /tahun;
	Pelaksanaan pengelolaan KHDTK untuk kebutuhan religi.

### 3. Kewenangan Konservasi Sumber

Berbeda dengan lainnya, pemerintah kabupaten/kota hanya memiliki wewenang dalam hal konservasi sumber, khususnya dalam aktivitas tata kelola Taman Hutan Raya (Tahura) sesuai dengan pasal 14 UU Nomor 23 Tahun 2014. Pembagian kewenangan konservasi sumber dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten/Kota
Pengelolaan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam	Penyelenggaraan perlindungan, pengawetan, dan pemanfaatan secara lestari	Pengelolaan taman hutan raya (tahura)

Wewenang untuk mengelola Tahura hanya diberikan kepada Kabupaten/Kota jika seluruh wilayah kawasan hutan tersebut berada dalam batas administratif kabupaten/kota tersebut. Namun, apabila Tahura tersebut melibatkan wilayah hutan yang melintasi beberapa kabupaten/kota, maka menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi. Pengelolaan Tahura diatur melalui Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang ditunjuk oleh Gubernur ataupun Bupati/Walikota setempat sesuai syarat yang ditentukan oleh Menteri KLHK.

#### **4. Kewenangan Perizinan**

Dalam pengelolaan hutan, perizinan memegang peran penting. Izin yang terkait dengan perubahan bentang alam tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, yakni KLHK. Sementara perizinan yang tidak mengubah bentang alam menjadi wewenang pemerintah provinsi yang dibagi menjadi dua jenis perizinan:

- a) perizinan mengeluarkan pemanfaatan hutan pada hutan produksi dan hutan lindung yang karakternya tidak eksploitatif dan ekstraktif
- b) perizinan yang secara nyata mempengaruhi tutupan hutan

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, dapat dilihat bahwa mayoritas urusan terkait kehutanan di Indonesia berada di bawah wewenang pemerintah pusat (Pambudhi & Virgy, 2022). Dari total 543 urusan pemerintah yang berkaitan dengan kehutanan yang tercantum pada UU 23/2014, 51% diberikan kewenangan kepada pemerintah pusat, 46% kepada pemerintah provinsi, dan hanya 3% yang diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota. Ini berarti berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, pengelolaan urusan kehutanan dilakukan melalui sistem dekonsentrasi, dengan peran utama aktor berada pada pemerintah pusat dan provinsi (Kambey, 2015).

## **2. Analisis Substansi Peralihan Urusan Kehutanan dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi**

Menurut Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sektor kehutanan termasuk dalam kategori urusan konkuren yang merupakan urusan pilihan. Hal ini berarti pengelolaan sektor kehutanan harus dilakukan sesuai dengan potensi yang ada di setiap daerah (Pambudhi & Virgy, 2022). Walaupun Indonesia mempunyai luasan hutan yang bervariasi, namun yang perlu dicatat bahwa tidak semua kabupaten atau kota di dalam provinsi tersebut memiliki wilayah hutan. Hal ini menunjukkan bahwa urusan kehutanan menjadi salah satu pilihan bagi beberapa pemerintah kabupaten/kota. Pengaturan sub urusan kehutanan telah diatur dengan mengintegrasikan berbagai aspek yang tercantum dalam regulasi No. 41 Tahun 1999 dan regulasi lainnya, seperti urusan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya serta Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (Kambey, 2015).

Pengesahan UU No. 23 Tahun 2014 telah mengalihkan manajemen tata kelola SDA dari yang awalnya mencakup tingkat kabupaten/kota, tetapi kini hanya mencakup tingkat provinsi. SDA yang dimaksud mencakup sumber daya hutan, mineral, dan kelautan. Artinya, sebagian besar urusan kehutanan tidak lagi menjadi kewenangan Kabupaten/Kota, kecuali pengelolaan Taman Hutan Raya (Tahura).

Dilansir dari Agro Indonesia, perubahan pada sektor kehutanan tersebut memberikan dampak yang substansial terhadap proses pengelolaan hutan, termasuk pengurusan hutan yang berimbas kepada segi tatanan kelembagaan

baik organisasi, sumber daya alam, fasilitas, dan pendanaan maupun tatanan di tingkat pemerintahan (agroindonesia.co.id, 2017).

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, tanggung jawab perlindungan/tata kelola hutan di kawasan hutan lindung dan hutan produksi tidak lagi menjadi kewenangan kabupaten/kota. Sebaliknya, kini provinsi bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang dijelaskan dalam lampiran UU tersebut. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan perlindungan hutan di tingkat kabupaten/kota, pemerintah provinsi dapat melakukan penugasan kepada kabupaten/kota berdasarkan prinsip tugas pembantuan. Hal ini membuka peluang dalam membentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang akan berfokus pada perlindungan hutan lindung di tingkat kabupaten/kota. UPT ini akan berada di bawah pengawasan langsung Dinas Kehutanan Provinsi dan akan memberikan laporan serta informasi terkait tindak pidana di sektor kehutanan kepada Dinas Kehutanan Provinsi. Hubungan antara pemerintah kota dengan pemerintah provinsi akan berjalan secara koordinatif dalam konteks ini. Upaya perlindungan tata kelola hutan yang dipimpin oleh pemerintah provinsi akan melibatkan praktik intelijen di dalamnya (Julham, 2020).

Berlakunya UU Pemda No. 23 Tahun 2014 telah mengurangi sebagian besar wewenang pemerintah kota/kabupaten dan hanya memberikan satu urusan terkait kehutanan kepada mereka. Situasi ini kemudian memunculkan pertanyaan tentang konstitusionalnya, dimana terdapat argumen yang menunjukkan bahwa urusan kehutanan yang tidak diatur secara eksplisit dalam lampiran UU Pemda dapat didelegasikan kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota melalui prinsip dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Argumen ini didukung oleh Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang tidak termasuk di dalam lampiran undang-undang ini akan berada dalam yurisdiksi setiap tingkatan pemerintahan. Penetapan yurisdiksi ini harus didasarkan pada prinsip pembagian urusan pemerintahan konkuren, yaitu prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional (Kambey, 2015).

### **3. Dampak dari Penerapan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Terhadap Peralihan Urusan Kehutanan dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi**

UU No. 23 Tahun 2014 memberikan pemerintah provinsi wewenang yang besar dalam menerapkan prinsip desentralisasi. Bahkan dalam Pasal 5 ayat (4) telah dijelaskan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan harus mengikuti tiga prinsip utama: asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi. Dengan demikian, kewenangan pemerintah provinsi semakin diperluas karena ketiga prinsip penyelenggaraan pemerintahan ini diterapkan secara bersamaan yang mengakibatkan tata kelola kehutanan akan terpusat pada provinsi (Putro & Nawir, 2018).

Terbitnya UU 23/014 akan berimplikasi pada peralihan kewenangan antar pemerintah daerah, termasuk koordinasi antar pemerintah provinsi dan

kabupaten/kota (Budiman et al., 2023). Walaupun urusan pemerintahan konkuren sifatnya pilihan, namun dengan adanya pengalihan kewenangan sektor kehutanan dari tingkat kabupaten/kota ke tingkat provinsi ini menurut penelitian Komarodin & Flambonita, (2020) dapat berpotensi terjadinya konflik kepentingan antara kabupaten dengan provinsi.

Disisi lain menurut Putro & Nawir (2018) implementasi UU No. 23 Tahun 2014 telah menghapus kewenangan teknis yang dimiliki daerah, khususnya kabupaten/kota dalam menguasai SDA termasuk urusan kehutanan yang melibatkan berbagai daerah. Semua sumber daya alam yang bersifat lintas daerah menjadi tanggung jawab penuh pemerintah provinsi atau tingkat di atasnya. Sepintas, memang aturan semacam ini tampak ideal, namun jika diamati lebih mendalam, akan berpotensi timbulnya masalah di masa depan. Berdasarkan pembahasan di atas, beberapa dampak dari berlaku dan diterapkannya UU No. 23 Tahun 2014 di antaranya:

## 1) Bagi Provinsi

Pasca berlakunya UU 23/2014, pemerintah pusat dan provinsi diberi kewenangan yang lebih besar dalam mengelola kabupaten/kota. Pemerintah provinsi yang sebelumnya memiliki keterbatasan dalam kewenangan, kini diberi kekuatan tambahan melalui perluasan tugas dan wewenang gubernur. Hal ini mengakibatkan kurangnya kemandirian di tingkat kabupaten/kota. Seharusnya, pemerintah provinsi lebih fokus pada perannya sebagai koordinator, fasilitator, penyedia insentif, dan pemberdaya daripada terlibat secara langsung dalam penyediaan layanan publik dan pembangunan, kecuali jika hal tersebut berkaitan dengan isu lintas kabupaten/kota (Yusdianto, 2015). Beberapa dampak dari berlakunya UU 23/2014 bagi provinsi, yaitu:

- Cakupan pemantauan dan pengawasan wilayah menjadi lebih luas, khususnya di bidang kehutanan.
- Dampak deforestasi menjadi tanggung jawab provinsi.
- Terjadinya perselisihan antar pemerintah provinsi dalam upaya pencegahan.
- Pemerintah daerah provinsi mengalami kesulitan dalam mencegah dampak dari kerusakan hutan.

Berdasarkan dampak tersebut, kewenangan pemerintah provinsi dalam melaksanakan pengelolaan hutan menjadi kurang efektif dan efisien sehingga perspektif kemanfaatan hutan dari sisi keberlanjutan menjadi terabaikan (Hidayat, 2020). Demikian, pemerintah daerah provinsi perlu menyikapi perencanaan kebutuhan untuk mempersiapkan struktur organisasi daerah yang sesuai dengan kewenangan baru secara efektif, efisien, dan sesuai kebutuhan, yaitu melalui:

- Melakukan penataan kembali mengenai alokasi sumber daya manusia, termasuk yang sebelumnya adalah pegawai pemerintah kabupaten/kota.
- Melakukan penggabungan basis data baik kabupaten/kota dan provinsi dengan cara pengelolaan sistem *database*.

- Menghasilkan peraturan baru untuk mengatur pelaksanaan kewenangan perangkat daerah.

Demikian, kendati kewenangan yang telah didelegasikan kepada pemerintah provinsi, maka pemerintah provinsi mempunyai beberapa pilihan dalam melaksanakan tugasnya. Mereka dapat mengerjakan tugas maupun urusan secara mandiri, menugaskan pemerintah kabupaten/kota melalui prinsip tugas pembantuan, atau memberikan instruksi kepada kelurahan/desa (Julham, 2020).

## 2) Bagi Kabupaten/Kota

Seperti yang telah dijelaskan di materi sebelumnya bahwa pengalihan kewenangan ini berdampak signifikan pada pemerintah kabupaten/kota. Mereka kini hanya memiliki satu kewenangan, yaitu pengelolaan Taman Hutan Raya (Tahura). Dengan demikian, terlihat bahwa masalah kehutanan kembali mengalami sentralisasi.

Hidayat (2020) juga mencatat bahwa pergeseran kewenangan dalam urusan kehutanan setelah UU 23/2014 mulai berlaku akan memiliki beberapa dampak termasuk:

- Potensi pengurangan anggaran yang ekstrem dalam APBD Kabupaten/Kota
- Hilangnya Satuan Kerja Perangkat Daerah yang berfokus pada urusan kehutanan, khususnya di tingkat Kabupaten/Kota
- Kehilangan kewenangan Kabupaten/Kota untuk mengeluarkan berbagai jenis izin dan merumuskan peraturan daerah terkait pengelolaan hutan di yurisdiksinya.

Oleh sebab itu, pemerintah kabupaten/kota harus melakukan identifikasi terhadap kewenangan yang masih tersedia dalam pengelolaan SDA, di antaranya melalui:

- Menyusun kembali rancangan struktur perangkat daerah guna beradaptasi dengan hilangnya kewenangan yang secara signifikan pasca berlakunya UU 23/2014.
- Melakukan pembenahan kembali mengenai alokasi sumber daya manusia pasca penyederhanaan SKPD pengelolaan sektor kehutanan.
- Menetapkan peraturan mengenai OPD dan peraturan pengelolaan pelaksanaan wewenang pengelolaan sumber daya alam sesuai dengan kewenangan atributif.

Berdasarkan uraian di atas, diketahui dalam proses implementasi UU 23 Tahun 2014 khususnya dalam pengelolaan kehutanan terdapat kecenderungan untuk mengambil kembali kewenangan yang sebelumnya diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota oleh pemerintah pusat melalui perangkat pemerintah provinsi yang pada dasarnya merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota. Hal ini juga mencerminkan adanya tumpang tindih regulasi antara undang-undang sektoral seperti UU 41/1999 dengan UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh

karena itu, perlu adanya perubahan terhadap desain hukum yang bertentangan tersebut (Hidayat, 2020).

#### 4. Faktor Penyebab Belum Optimalnya Substansi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pengalihan Urusan Kehutanan Dari Pemerintah Kabupaten/Kota Kepada Pemerintah Provinsi

Pengelolaan hutan oleh negara memberi makna bahwa negara memberikan tanggung jawab kepada pemerintah untuk mengatur setiap kegiatan yang berkaitan dengan urusan kehutanan. Dilansir dari Kompas, SDA hutan di Indonesia terdapat sekitar 120,3 juta hektar atau lebih dari 60% dari luas daratan ([kompas.id](#), 2023). Namun, kewenangan pengelolaan hutan tersebut tidak sebanding dengan kapasitas SDM, kaidah peraturan, dan logistik, serta permodalan yang layak sehingga pengelolaan terkesan seadanya.

Fungsi dan tugas perlindungan serta pengawasan hutan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota yang kemudian dialihkan ke pemerintah provinsi, menyebabkan penguasaan ratusan juta hektar hutan yang tersebar di Indonesia belum dapat sepenuhnya dikatakan memberikan manfaat bagi masyarakatnya secara adil dan berkualitas.

Seperti yang disampaikan oleh Gubernur Papua, Lukas Enembe, SIP, MH., dikutip dari *website* Pemerintah Provinsi Papua, selama masa transisi atau peralihan kewenangan dalam restrukturisasi kelembagaan, terdapat kekosongan dalam fungsi dan tugas yang menyebabkan peningkatan risiko perambahan hutan dan praktik pembalakan liar (*illegal logging*). Diperkirakan juga bahwa sekitar 25 – 30 persen hak negara terkait penerimaan sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi (DR) juga hilang ([papua.go.id](#), 2018).

Bersamaan dengan peralihan wewenang tersebut, maka peralihan personel, pendanaan, infrastruktur dan dokumen (P3D) juga dilimpahkan kepada pemerintah pusat yang alhasil berpengaruh dalam tata kelola hutan. Fenomena ini tidak hanya mengarah pada peningkatan pendanaan, tetapi juga membutuhkan waktu penyesuaian atau konversi yang sangat panjang. Sayangnya ketika masa peralihan, kebutuhan mengenai pengelolaan hutan terus berlangsung sehingga masih terjadi pelanggaran pemanfaatan hutan dikarenakan tidak adanya pengelola hutan di tingkat lokal.

Menurut informasi dari Republika, lemahnya pemantauan kawasan hutan juga dapat membuat pengurangan tutupan lahan hutan semakin masif setiap tahunnya dan berdampak pula pada perekonomian di level nasional ([republika.co.id](#), 2020). Beberapa fakta di lapangan menunjukkan bahwa pengelolaan hutan masih bermasalah karena disebabkan oleh beberapa faktor. Menurut informasi Forest Digest (2021) beberapa faktor tersebut di antaranya adalah:

##### 1) Pembagian Kewenangan

Berdasarkan UU 23/2014, tanggung jawab penuh untuk urusan perlindungan hutan berada di tangan pemerintah pusat, tanpa adanya pengalihan kewenangan kepada provinsi atau kabupaten/kota. Pemerintah kabupaten/kota, hanya diberikan kewenangan terbatas untuk mengelola

Taman Hutan Raya (Tahura) di wilayahnya. Dalam ilmu manajemen, ketika rentang kendali hanya mencapai dua tingkat di bawahnya, maka pengawasan pemerintah pusat terhadap hutan di tingkat tapak menjadi sangat terbatas, yang dapat mengakibatkan aktivitas perambahan hutan dan *illegal logging* menjadi lebih mungkin terjadi.

## 2) Kemampuan Kontrol

Dengan terbitnya UU No. 23 Tahun 2014, pemantauan hutan lindung oleh pemerintah kabupaten/kota mengakibatkan lemahnya otoritas kabupaten/kota dalam melaksanakan kewenangannya dalam memberi izin pinjam pakai kawasan hutan lindung untuk tujuan ekonomi. Sehingga apabila dibawa kembali ke pusat, maka kemampuan kontrolnya juga melemah karena jarak kontrol pengawasan kehutanan menjadi jauh dan prosesnya lama.

## 3) Jumlah Jagawana (Penjaga Hutan)

Di Indonesia terdapat sekitar 7.000 polisi hutan, namun jumlah ini tidak sebanding dengan luas hutan di Indonesia yakni sekitar 125,2 juta hektar. Artinya, dengan luasan hutan tersebut maka 1 *ranger* harus menjaga 18.000 hektar kawasan hutan. Idealnya, seorang *ranger* hanya dapat menjaga antara 500 dan 1.000 hektar sehingga jumlah *ranger* yang ideal untuk menjaga hutan Indonesia adalah 125.000. Namun jika melihat faktanya, jumlah pengawas hutan bahkan lebih sedikit. Di samping itu, pengadaan sarana dan prasarana guna menunjang aktivitas kerja *ranger* juga masih kurang optimal. Akibatnya pengawasan hutan menjadi lemah sehingga perampasan kawasan hutan masih menjadi masalah kronis di Indonesia.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan sektor kehutanan sebagai urusan pilihan. Namun dalam substansinya, sebagian besar wewenang dalam urusan kehutanan seolah-olah ditarik kembali, terutama oleh pemerintah di tingkat pusat dan provinsi, sedangkan untuk kabupaten/kota hanya diberikan kewenangan dalam urusan konservasi sumber, yakni pelaksanaan pengelolaan Taman Hutan Raya (Tahura). Perubahan signifikan dalam bidang kehutanan ini telah memberikan dampak yang substansial terhadap proses pengelolaan hutan, termasuk pengurusan hutan yang berimbas kepada segi tatanan kelembagaan baik organisasi, sumber daya alam, fasilitas, dan tatanan di pemerintahan. Bersamaan dengan peralihan wewenang tersebut, maka peralihan personel, pendanaan, infrastruktur dan dokumen (P3D) juga dilimpahkan kepada pemerintah pusat yang alhasil berpengaruh dalam tata kelola hutan sehingga membuat pengurangan tutupan lahan hutan semakin masif setiap tahunnya dan berdampak pula pada perekonomian di level nasional. Peralihan kewenangan dari daerah kabupaten/kota kepada provinsi secara jelas menciptakan situasi dimana pemerintah provinsi harus mengoordinasikan dan mengelola aspek kehutanan di seluruh kabupaten/kota. Hal ini berpotensi membuat pemerintah daerah kabupaten/kota menjadi kurang berdaya.

Dengan demikian, kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam melaksanakan sistem pengelolaan hutan di setiap kabupaten/kota apabila sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mungkin tidak optimal dari segi efektivitas dan efisiensi. Dampaknya, perspektif tentang keberlanjutan pengelolaan menjadi terabaikan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, S., Prayoga, I. R., Karim, Z. A., & Junriana. (2023). Fungsi Koordinasi Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau dan Dinas Lingkungan Hidup Kota Tanjungpinang dalam Pengawasan Hutan Mangrove di Kota Tanjungpinang. *Governance*, 11(1), 1–15.
- Daud, T. O. N., Puluhulawa, F. U., & Tome, A. H. (2023). Faktor Penghambat Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Kehutanan Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Masa Otonomi Daerah. *Journal of Comprehensive Science (JCS)*, 2(5), 1356–1375.
- Djajono, A. (2017). *Kesatuan Pengelolaan Hutan Pasca UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. Agroindonesia. Diakses pada 6 Agustus 2023 melalui <https://agroindonesia.co.id/kesatuan-pengelolaan-hutan-pasca-uu-no-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah/>
- Hidayat, A. (2020). Implikasi Yuridis Terhadap Peralihan Urusan Kehutanan Dari Kabupaten Ke Propinsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *JIHAD: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi*, 2(1), 27–40.
- Huma. (2016). *Pertegas Kewenangan Masyarakat Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Diakses pada 6 Agustus 2023 melalui <https://www.huma.or.id/pembaruan-hukum/pertegas-pengelolaan-masyarakat-dalam-pengelolaan-sumber-daya-alam>
- Julham, M. (2020). Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Hutan Di Kawasan Hutan Lindung Tagafura Kota Tidore Kepulauan. *Jurnal Ilmiah Agribisnis dan Perikanan*, 13(2), 500–508.
- Kambey, S. Y. (2015). Pembagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan (antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota). *e-Jurnal Katalogis*, 3(1), 10–20.
- Komarodin, I., & Flambonita, S. (2020). Sinkronisasi Pengaturan Kewenangan Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Kehutanan Di Daerah (Studi Penerapan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Juncto Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang. *Lex Lata: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, 2(2), 615–632.
- Pambudhi, H. D., & Virgy, M. A. (2022). Kewenangan Pemerintah Daerah dalam

Pengelolaan Kehutanan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja. *Law Review*, 21(3), 363–388.

Papua.go.id. (2018). *UU Pemerintahan Daerah, Lemahkan Pengawasan Hutan di Papua*. Diakses pada 15 Agustus 2023 melalui <https://papua.go.id/view-detail-berita-6063/undefined>

Putro, W. D., & Nawir, A. A. (2018). *Kelola Hutan di Rezim Semi Sentralisasi*. Polydoor Printika.

Rahayu, R. S. (2018). Studi Literatur: Peranan Bahasa Inggris untuk Tujuan Bisnis dan Pemasaran. *Jurnal Pemasaran Kompetitif*, 1(4), 149–158.

Ramadhan, Z. M. (2020). Pengawasan Hutan Lemah, KPK: Pasal 3 UUD Dikorupsi. *Republika*. Diakses pada 15 Agustus 2023 melalui <https://news.republika.co.id/berita/qk3q7i349/pengawasan-hutan-lemah-kpk-pasal-3-uud-dikorupsi>

Sultan, S. (2017). *Kewenangan Pengelolaan Hutan*. Kompasiana. Diakses pada 6 Agustus 2023 melalui <https://www.kompasiana.com/sudirmansultan74/598fa991d3493a26ca68b6c2/kewenangan-pengelolaan-hutan>

Susetyo, P. M. (2021). *Mengapa Pengawasan Hutan Lemah*. *Forest Digest*. Diakses pada 6 Agustus 2023 melalui <https://www.forestdigest.com/detail/1381/pengawasan-hutan>

Susetyo, P. M. (2023). Kewenangan Kehutanan. *Kompas*. Diakses pada 6 Agustus 2023 melalui <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/03/14/kewenangan-kehutanan>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Wicaksono, A. (2022). *Data KLHK Tahun 2022 Periode I: Hutan Premier Berkurang*. *CNN Indonesia*. Diakses pada 3 Agustus 2023 melalui <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220413073537-20-784096/data-klhk-tahun-2022-periode-i-hutan-primer-berkurang>

Yusdianto. (2015). Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, 2(1), 483–504.