

PENGELOLAAN HUTAN DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH OLEH PEMERINTAH ACEH UTARA

FOREST MANAGEMENT IN TERMS OF REGIONAL AUTONOMY BY ACEH UTARA GOVERNMENT

Oleh: Arnita ^{*)}

ABSTRACT

A district government is trying to attract authority of the governmental management into the region especially that can increase the original revenue shortly, for instance a forest management authority. Despite the Act Number 41, 1999 regarding Forestry has been passed but the Government Regulation has not followed it. Thus, the government has no any clear reference in determining the forest management in the area. District body can do the management independently and it can also be submitted to the third party in some kinds of management. The Regional Forestry Department as similar to other regional departments, even it has been joined with other departments, its duty seems administratively only. Thus, it requires the establishment of the Forest Management Unit that can manage the forest directly. The body is better established in sort of the United of Forest Authority that is divided into the Part of the United Forest Authority then minimizes into the Resort of Forestry Police and it is done for all forms or functions of forest area that is not submitted its management to the third party. The Unit provides all activities planning of forest including annual logging included into annual working planning.

Keywords: Forest Managament, Regional Autonomy, Aceh Utara.

PENDAHULUAN

Istilah “wewenang” diartikan sebagai kekuasaan untuk bertindak; kewenangan¹ menurut **Robeth Bierstedt**, “wewenang” (*authority*) adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan)². Penelitian ini mengkaji mengenai kewenangan Pemerintah Aceh Utara terhadap pengelolaan hutan.

Hutan merupakan bagian penting dari lingkungan hidup, dalam pengelolaannya berlaku asas hutan berkelanjutan/lestari (*sustainable forest*) dan asas *ecolabelling* Kedua asas tersebut adalah asas mengenai hutan secara hukum internasional. Asas *sustainable forest* adalah asas tentang pengelolaan hutan yang berkelanjutan dan peningkatan kerjasama internasional dalam masalah

^{*)} Arnita, SH.,MH adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh Lhokseumawe.

¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1997, hlm. 1128

² Terpetik dalam Miriam Budiardjo, ed. *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1984, hlm. 14

pelestarian hutan dan pembangunan berkelanjutan. Sedangkan asas *ecolabelling* adalah asas tentang semua kayu tropis yang dijual harus berasal dari hutan lestari melalui mekanisme pelabelan.³ Konsep pembangunan kehutanan merupakan bagian dari pembangunan nasional dengan tujuan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dengan tetap menjaga kelestarian dan kelangsungan fungsi hutan.⁴

Isu desentralisasi dan otonomi daerah di sektor kehutanan sudah muncul sejak decade tujuh puluhan, hanya pada waktu itu belum terealisasi dengan dalih disintegrasi bangsa serta ketidak siapan aparat di daerah. Suradinata⁵ menyatakan bahwa tuntutan desentralisasi dilandasi untuk: a) mencegah tertumpuknya kekuasaan di satu tangan, b) mengikut sertakan masyarakat dalam seluruh kegiatan sebagai upaya mendidik rakyat menggunakan hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan, c) mempercepat pengambilan keputusan dengan tepat, d) mencapai pemerintahan yang efisien dan efektif, e) mengantisipasi permasalahan karena perbedaan factor geografis, demografi, sosial ekonomi, dan kebudayaan, f) dan memperlancar pelaksanaan pembangunan sosial ekonomi. Untuk mengantisipasi isyu tersebut maka Departemen Kehutanan telah menyerahkan 10 urusan pemerintahan di bidang kehutanan kepada pemerintah daerah Kabupaten melalui kegiatan: a) penghijauan dan konservasi tanah dan air, b) pengelolaan persuteraan alam, c) pengelolaan perlebahan, d) pengelolaan hutan milik dan hutan rakyat, e) pengelolaan hutan lindung, f) penyuluhan kehutanan, g) pengelolaan hasil hutan bukan kayu, h) perburuan tradisional satwa liar yang tidak dilindungi, i) perlindungan hutan, j) pelatihan ketrampilan masyarakat di bidang kehutanan. Penyerahan kewenangan tersebut hendaknya untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat agar hutan dapat memberikan manfaat secara berkesinambungan. Sejalan dengan itu maka tanggungjawab pemerintah daerah terhadap keberadaan hutan semakin dituntut, dan

³ Nurjadna, Dkk, *Korupsi dan Illegal Logging Dalam Sistem Desentralisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 17

⁴ Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 2

⁵ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 56

hendaknya penilaian terhadap keberhasilan pemerintah daerah harus melihat keberadaan hutan di daerahnya.

Munculnya kembali isu desentralisasi dan otonomi daerah dipicu oleh ketimpangan pembangunan dan distribusi hasil pembangunan khususnya antara Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa, padahal daerah penyumbang devisa terbesar adalah daerah di luar Pulau Jawa. Ketimpangan dalam pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, ketimpangan pembagian hasil antara pusat dan daerah, serta pemusatan pembangunan di pulau Jawa telah memicu kesadaran masyarakat daerah khususnya masyarakat di luar Pulau Jawa untuk segera memperoleh otonomi yang lebih luas. Keinginan tersebut di tampung dengan keluarnya Seiring dengan kebutuhan masyarakat serta terjadinya reformasi pada bidang hukum, maka otonomi daerah dan kewenangan pemerintah daerah diatur dalam UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, khusus untuk beberapa provinsi, salah satunya Provinsi Aceh diberikan otonomi khusus yang dipertegas dengan UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan azas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), sesuai dengan amanah konstitusi Negara Republik Indonesia. Dalam bidang kehutanan ada 16 kewenangan pemerintah pusat yang pada umumnya bersifat pembuatan kriteria dan standar, penyusunan rencana makro, kecuali untuk kewenangan yang bersifat lintas provinsi dan kawasan konservasi. Sedangkan kewenangan provinsi di bidang kehutanan ada 15 kewenangan yang mencakup pembuatan pedoman, perencanaan makro, penyelenggaraan, serta pengawasan. Selain dari pada kewenangan tersebut di atas maka kewenangan berada di tangan kabupaten. Tuntutan akan penyelenggaraan negara yang lebih efisien dan efektif makin dirasakan terutama dengan adanya krisis dalam segala aspek dewasa ini, terutama dalam pengelolaan hutan agar hutan dapat memberikan manfaat yang optimal dan lestari sehingga dapat dirasakan oleh masyarakat kini dan masyarakat yang akan datang.

Mengingat akan pentingnya hutan bagi kehidupan manusia serta azas hutan yang berkelanjutan/lestari, hal ini membuat peneliti menjadi tertarik untuk melakukan penelitian dan

mengevaluasi dari Kewenangan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara terhadap pengelolaan hutan dalam rangka otonomi daerah.

Berdasarkan kajian di atas maka yang menjadi identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut : (1) Bagaimana kewenangan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara terhadap pengelolaan hutan? (2) Bagaimana Pengelolaan hutan di Kabupaten Aceh Utara selama belum adanya otonomi daerah? (3) Bagaimana Pengelolaan hutan di Kabupaten Aceh Utara setelah adanya otonomi daerah?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Aceh Utara. Pemilihan lokasi dikarenakan masih luasnya areal hutan yang harus mendapat perhatian khusus untuk diperhatikan dalam pengelolaannya, agar terhindar dari pembalakan liar atau penyalahgunaan fungsi hutan dan lain sebagainya.

Jenis penelitian ini adalah deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk membahas pokok-pokok permasalahan yang diajukan didasarkan pada bahan-bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan yang meliputi: berbagai peraturan perundang-undangan nasional, perturan daerah (Perda) atau qanun istilah perda untuk Pemerintahan Aceh, dan pendapat-pendapat para ahli hukum yang berkenaan dengan ajaran Kewenangan dan lingkungan khususnya hutan.

Pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan (data sekunder). Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan guna memperoleh teori, konsep-konsep yang berkaitan dengan penelitian ini.

Data-data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif. Artinya, untuk analisis data tidak dipergunakan model uji statistik dengan memakai rumus-rumus tertentu. melainkan lebih ditujukan sebagai tipe penelitian deskriptif. Data yang telah dianalisa diuji dengan penelitian data sekunder. data sekunder yang telah dikumpulkan dan disusun secara sistematis

dan selanjutnya diinterpretasikan terhadap seluruh data dan hasilnya dituangkan dalam laporan hasil penelitian ini dalam bentuk naratif.

PEMBAHASAN

1) Kewenangan Pengelolaan Hutan

UU No.32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup juga menyebutkan bahwa :”Sumber daya alam dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat pengaturannya ditentukan oleh pemerintah.”

Pihak yang berwenang dan bertanggung jawab, apabila terjadi penurunan produksi hutan, dan penyalahgunaan wewenang dalam pengusahaan dan peruntukan hutan di daerah adalah Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah bertugas melakukan pengawasan, dan koordinasi melalui Dinas Kehutanan dan Pemerintah Pusat terkait, guna melakukan penegakan hukum lingkungan dalam pengelolaan hutan.

Lingkungan hidup adalah anugerah Tuhan yang patut disyukuri manusia, dengan cara menjaga kelestarian sumber daya alamnya. Melestarikan lingkungan hidup bukan berarti tidak boleh memanfaatkannya untuk pembangunan.

Mochtar Kusumaatmadja⁶ berpendapat : “Sebaiknya jangan melihat persoalan lingkungan hidup dan pembangunan sebagai soal pilihan mutlak yang tidak dapat dipertemukan (*mutually exclusive*)”.

Dengan demikian, persoalan hidup dan pembangunan dapat terus berjalan bersama-sama, artinya pembangunan dapat terus berjalan tetap tidak merusak lingkungan hidup, akan tetapi pembangunan dilaksanakan seiring dengan mempertimbangkan keseimbangan lingkungan atau kelestarian lingkungan.

Begitupun dalam usaha perlindungan hutan, dengan adanya pembangunan yang melewati kawasan hutan adalah tetap dengan dilakukannya perlindungan hutan, yang merupakan usaha untuk mencegah, terjadinya kerusakan hutan agar kelestarian fungsi hutan dapat tetap terjaga. Dalam upaya perlindungan terhadap hutan, hutan harus dipandang sebagai bagian yang terpisahkan dengan lingkungan atau ekosistem secara global. Adapun yang dimaksud dengan lingkungan global, menurut **Soemarwoto** adalah :⁷ “Lingkungan hidup suatu keseluruhan, yaitu wadah

⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Loc. Cit, Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, , hlm. 5

⁷ Otto Soemarwoto, *Loc. Cit, Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djambatan, tahun 1991, hlm. 20-

kehidupan di dalamnya berlangsung hubungan saling mempengaruhi (interaksi) antara makhluk hidup (komponen hayati), dengan lingkungan tempat hidupnya (komponen non-hayati)".

Pengelolaan lingkungan hidup untuk pertama kalinya dicantumkan pada TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN sebagai berikut:

"Dalam melaksanakan pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia harus digunakan secara rasional, penggalian sumber alam tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang".

Berkaitan dengan pengelolaan hutan, konservasi hutan dan keanekaragaman hayati telah dicantumkan di dalam Bab IV huruf F Bidang Ekonomi angka 7 butir (c) TAP MPR Nomor II/MPR/1993 tentang GBHN :

"Hutan sebagai salah satu penentu ekosistem, pengelolaannya ditingkatkan secara terpadu dan berwawasan lingkungan untuk menjaga dan memelihara fungsi tanah, air, udara, iklim, dan lingkungan hidup serta memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Konservasi hutan tanah kering, hutan rawa dan hutan perairan serta kekhasan alam, termasuk flora dan faunanya, ditingkatkan untuk melindungi plasma nutfah, keanekaragaman hayati, dan ekosistem beserta unsur-unsurnya, juga untuk mengembangkan cagar alam wisata".

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) menentukan:

"Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup".

Maria SW. Sumardjono menyatakan, bahwa ruang lingkup wewenang pengaturan pengelolaan sumber daya alam (sumber daya hutan) meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan atau pengendalian sumber daya alam yang didalamnya terkandung asas transparansi dan pertanggung jawaban (accountability).⁸

Selanjutnya di dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disebutkan bahwa pengelolaan hutan meliputi kegiatan:

- a. Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan,
- b. Pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan,
- c. Rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan
- d. Perlindungan hutan dan konservasi alam.

⁸ Maria SW. Sumardjono, *Reformasi Hukum dan Kebijakan Sumber Daya Alam Tanah, Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Proseding Lokakarya Reformasi Hukum Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, Indonesian Center For Environmental Law, Jakarta, 1999 hlm.46

Agar pengelolaan hutan dapat tercapai sebagaimana diharapkan tidak terlepas dari adanya upaya dalam penegakan hukum di bidang lingkungan dengan memperhatikan beberapa faktor antara lain: hukumnya sendiri, penegakan hukum, sarana dan fasilitas penegakan hukum, masyarakat, dan kebudayaan.⁹

Pengertian Asas Desentralisasi berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu :“Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”¹⁰

Sesuai dengan dinamika pemerintahan daerah, maka asas desentralisasi yang diterapkan dari waktu ke waktu juga mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan untuk lebih efisien dan efektifnya pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.¹¹

Prinsip otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

2) Kewenangan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara terhadap pengelolaan hutan

Otonomi daerah dan kewenangan pemerintah daerah diatur dalam UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, khusus untuk beberapa provinsi, salah satunya Provinsi Aceh diberikan otonomi khusus yang dipertegas dengan UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Selain diberikan otonomi khusus juga ditetapkan sebagai daerah istimewa yang dilegalkan dengan UU No. 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa

⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm.5

¹⁰ Ketentuan Umum Pasal 1 Angka (7) UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Aceh. Berlakunya aturan perundang-undangan tersebut menunjukkan peranan pemerintah daerah semakin jelas dan memperjelas akan penyelenggaraan pemerintah daerah secara desentralisasi dan tugas pembantuan sebagai wujud pembaharuan bidang otonomi daerah.

Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan kedua menentukan beberapa prinsip dan ketentuan mengenai pemerintahan daerah. Menurut **Bagir Manan**,¹² prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan tentang pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Dasar meliputi:

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)).
- b. Prinsip menjalankan otonomi yang seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)).
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 ayat (1)).
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18 B ayat (2)).
- e. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 B ayat (1)).
- f. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)).
- g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat (2)).

Prinsip dan ketentuan tersebut di atas merupakan Kebijakan Nasional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Berdasarkan kebijakan ini maka dimungkinkan adanya perbedaan dalam berotonomi antar satuan pemerintahan daerah.

Berdasarkan Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, maka bagi daerah otonom juga dimungkinkan adanya keistimewaan dan kekhususan tertentu. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Provinsi Papua merupakan daerah otonom yang diberi otonomi khusus.

Kewenangan Pemerintah Aceh Utara yang merupakan salah satu kabupaten dalam Provinsi Aceh juga merupakan kewenangan dalam rangka otonomi khusus dan kewenangan-kewenangan lainnya tetap berlaku sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengaturan otonomi khusus bagi daerah tertentu dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, mencakup segala segi, sehingga setiap daerah dapat menuntut suatu kekhususan, semata-mata berdasarkan faktor-faktor tertentu

¹¹ *Ibid*, hlm. 51

¹² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2004, hlm. 8

tanpa suatu kriteria umum yang ditetapkan dalam undang-undang. Apalagi jika kekhususan itu mengandung muatan *privelege* tertentu yang tidak dimiliki daerah lain.

Undang- undang Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan dalam Pasal 66 Ayat (1 dan 2) menyatakan :

- (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.

Selanjutnya kewajiban melindungi, menjaga, memelihara serta melestarikan Taman Nasional dan kawasan lindung diatur dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dalam pasal- pasal sebagai berikut :

Pasal 149 Ayat (2) Pemerintah, Pemerintah Aceh, Pemerintah Kabupaten/ Kota berkewajiban melindungi, menjaga, memelihara dan melestarikan Taman Nasional dan kawasan lindung.

Pasal 150 Ayat (1) Pemerintah menugaskan Pemerintah Aceh untuk melakukan pengelolaan kawasan ekosistem Leuser di wilayah Aceh dalam bentuk perlindungan, pengamanan, pelestarian, pemulihan fungsi kawasan dan pemanfaatan secara lestari.

Baik UU No. 11 Tahun 2006 maupun UU No 41 Tahun 1999 keduanya menyatakan tentang penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah. Banyak kalangan menilai bahwa kebijakan otonomi daerah tersebut semakin meningkatkan volume kerusakan hutan dengan menyatakan bahwa hal tersebut tergantung dari beberapa faktor yaitu : faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yaitu dari pihak pemerintah daerah dalam pemberian izin dan pengusahaan hutan tanpa memperhatikan kondisi hutan dan ekosistemnya, sedangkan faktor eksternal yaitu dari pihak pemegang konsesi hutan dalam mengeksploitasi hutan tidak memperhatikan asas pengusahaan hutan, yaitu asas kelestarian lingkungan fungsi hutan.

Alasan yang mendasar dari pernyataan tersebut adalah bahwa kondisi faktual dalam mengimplementasi otonomi daerah mencerminkan adanya kecenderungan daerah dalam mengambil kebijakan pengelolaan hutan daerahnya yang berorientasi kepada upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Memanfaatkan hasil hutan. Penegakan hukum lingkungan dengan berbagai instrumen peraturan perundang-undangan yang berlaku, diantaranya :

- a. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- b. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- c. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- d. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- e. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan/ Ratifikasi Kesepakatan Rio de Janeiro, mengenai pentingnya Pelestarian Ekosistem dan sumber Daya Alam Hayati
- f. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati
- g. Pasal 33 Ayat (1) UU No 5 tahun 1990 mengatakan : Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan zona inti taman nasional.
- h. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh
- i. Qanun No 14 tahun 2002 tentang Kehutanan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Ketentuan- ketentuan di atas mendasari pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dalam hal penegakan hukum lingkungan di bidang perusahaan hutan. Dengan adanya azas desentralisasi maka pemerintah daerah dapat mengelola sendiri kewenangan tersebut dengan kewenangan yang telah ditentukan sesuai dengan pengaturannya. Hal ini sama dengan memberi pula kewenangan yang sama kepada Pemerintah Aceh Utara untuk mengelola hutan dalam wilayahnya dengan tetap berpedoman kepada peraturan yang berlaku, yaitu mencakup luasnya wilayah yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara.

3) Pengelolaan hutan di Kabupaten Aceh Utara selama belum adanya otonomi daerah

Pengelolaan hutan sejak kemerdekaan Negara Republik Indonesia (17 Agustus 1945) telah dilakukan secara swakelola walaupun baru sebatas di atas kertas, terutama dengan berdirinya Direktorat Jenderal Kehutanan atau belakangan menjadi Departemen Kehutanan di pusat serta dinas-dinas kehutanan di daerah. Pengelolaan langsung di lapangan seharusnya dilaksanakan oleh KCDK (Kepala Cabang Dinas Kehutanan), KBDH (Kepala Bagian Daerah Hutan), dan KRPH (Kepala Resort Polisi Hutan). Namun kantor CDK pada umumnya masih berada di kota kabupaten, sedangkan KBDH dan KRPH yang merupakan ujung tombak belum berada di lokasi hutan yang dikelolanya sehingga sifat pengelolaannya masih hanya pada sifat administratif saja. Hal ini merupakan kelemahan utama pengelolaan hutan yang dilakukan selama ini. Berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk penataan batas hutan dan reboisasi hutan, namun hasilnya sangat minim karena ketidakjelasan pengelolaan di lapangan. Dengan keluarnya UUPMDN dan UUPMA sekitar tahun 1968 dan 1967, maka pengelolaan hutan diberikan pada pihak ketiga dalam bentuk ijin

Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Sejak itu HPH tumbuh dengan cepat seperti jamur di musim hujan yang terlihat dari banyaknya HPH dalam waktu yang relatif singkat sudah lebih dari 500 buah yang telah diijinkan. HPH yang seharusnya mengelola hutan dengan bertumpu pada pemanfaatan hasil hutan terutama kayu, hanya melaksanakan pemungutan kayu yang memberikan keuntungan dengan cepat, sedangkan usaha pemeliharaan hutan secara umum boleh dikatakan tidak dilakukan. Dengan demikian produksi kayu bulat meningkat secara dengan cepat dari kurang dari dua juta m³ sebelum tahun 1970 menjadi 30 – 40 juta m³/tahun pada periode delapan puluhan. Kemudian produksi mulai menurun secara pasti hingga mencapai 20 juta m³ per tahun saat ini, dan akan menurun terus bila usaha pengelolaan hutan masih terus dilakukan seperti saat ini. Hal ini sebenarnya tidak perlu terjadi seandainya pengelolaan hutan dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku, terutama aturan penebangan, pemeliharaan, serta perlindungan hutan. Bila asumsi riap sebesar satu m³ per ha per tahun maka produksi kayu dari hutan produksi secara lestari paling tidak akan mencapai lebih dari 40 juta m³ per tahun, apalagi bila riap tahunan dapat lebih dari satu m³ per ha per tahun (hasil penelitian di Kalimantan Timur menunjukkan riap tahunan di atas 10 m³ per ha per tahun bila hutan dikelola dengan baik).

Dengan adanya kewajiban HPH untuk membangun industri perkayuan, maka kapasitas industri perkayuan (pengergajian dan industri kayu lapis) meningkat secara drastis sehingga saat ini kapasitas tersebut melampaui produksi kayu yang dihasilkan yang berarti industri tersebut kekurangan bahan baku. Hal ini seharusnya akan mendorong peningkatan permintaan kayu yang meningkat yang akan tercermin dari harga kayu lokal yang naik. Namun dalam kenyataan harga kayu dalam negeri tidak naik bahkan cenderung menurun. Dalam mekanisme pasar kayu bulat di Indonesia pasti ada yang tidak benar, yang mungkin terjadi akibat makin meningkatnya tebangan yang tidak syah (*illegal logging*) yang dengan kondisi negara seperti sekarang sangat sulit untuk diatasi. Pada umumnya hasil tebangan liar akan memberikan harga kayu yang sangat rendah karena semua pungutan resmi tidak dikenakan, namun akibatnya terhadap kerusakan hutan jauh lebih parah dibanding dengan tebangan yang resmi.

Terjadinya tebangan liar merupakan *resultante* dari kurangnya pengawasan hutankurangnya kepastian hukum, serta persepsi yang salah dari masyarakat akan keberadaan hutan. Pengawasan hutan saat ini tidak dilakukan pada hutannya melainkan pada kayu yang diangkut. Dengan perkataan lain penebangan kayu di hutan tidak diawasi, sehingga kerusakan hutan tidak dapat dibendung. Hal ini terlihat dari metode penempatan polhut (polisi hutan) yang selalu berada di kota atau paling tidak di jalan yang dilalui kayu, dan bukan di hutan seperti namanya polisi hutan. Jumlah polisi hutan walaupun belum mencukupi tetapi telah cukup banyak yang bertugas di kantor dinas dan di jalan-jalan yang dilalui kayu. Kondisi ini akan merusak mental para polisi hutan,

terutama karena hampir tiap hari tidak ada pekerjaan kecuali menunggu angkutan kayu yang lewat. Dengan cara ini yang paling diutamakan adalah pendapatan dari rente kayu, sedang keadaan hutan tidak mendapat perhatian.

Dengan makin dirasakannya kekurangan bahan baku kayu maka pada decade Sembilan puluhan mulai digalakkan pembangunan hutan tanaman sebagai salah satu alternatif untuk meningkatkan produktivitas hutan. Dengan hutan tanaman riap tanaman hutan diharapkan dapat meningkat sampai 20 m³ per ha per tahun bahkan sampai 50 m³ per ha per tahun tergantung jenis tanaman yang diusahakan. Direncanakan akan dibangun hutan tanaman seluas enam juta ha, namun sampai tahun 2000 target tersebut belum tercapai. Disamping itu jenis yang ditanam adalah dari jenis yang cepat tumbuh (*fast growing species*) yang pada umumnya diperuntukkan sebagai penghara industri pulp, sehingga pembangunan hutan tanaman tersebut tidak mengatasi kekurangan bahan baku industri kayu yang sudah terlanjur berdiri. Pemuatan hutan tanaman untuk kayu pertukangan belum banyak dilakukan karena harga kayu yang sangat rendah terutama dengan adanya kayu curian.

Program reboisasi dan penghijauan yang memerlukan dana sangat besar setiap tahun sejak tahun tujuh puluhan hanya bersifat seremonial terutama program Pengelolaan hutan dalam penghijauan yang telah dilaksanakan cukup lama namun hasilnya boleh dikatakan tidak ada. Luas lahan kritis tidak semakin berkurang, bahkan bertambah luas. Hal ini karena pertambahan kerusakan areal hutan jauh lebih besar dari usaha reboisasi yang dilakukan. Disamping itu, keberhasilan usaha reboisasi yang sangat kecil akibat ketidak jelasan tanggung-jawab pengelolaan dari hasil reboisasi dengan sistim proyek yang dilakukan selama ini. Oleh karena itu sistim reboisasi dimasa datang perlu disempurnakan, agar penanaman tanaman hutan dapat berhasil dimana mulai dari perencanaan sampai pemeliharaan jelas penanggung-jawabnya. Perlu dilibatkan aparat dinas kehutanan setempat terutama KBDH dan KRPH yang bertanggung jawab dalam mengelola hutan.

4) Pengelolaan hutan di Kabupaten Aceh Utara setelah adanya otonomi daerah

Kawasan hutan konservasi yang terdiri dari hutan suaka alam, hutan suaka margasatwa, hutan wisata, taman hutan raya, taman buru, dan taman laut. Sesuai dengan namanya maka pengelolaannya diarahkan untuk mempertahankan keberadaan jenis-jenis yang ada secara insitu baik flora maupun fauna agar tidak menjadi musnah, untuk dapat diketahui fungsi dan tugas dari jenis tersebut dalam pengaturan lingkungan hidup serta manfaatnya terhadap kehidupan manusia. Dengan demikian manfaat dari jenis-jenis tersebut yang saat ini mungkin belum diketahui masih dapat diteliti dan tidak hilang dengan musnahnya jenis tersebut.

Kawasan ini sebagaimana diatur dalam PP No. 25 seharusnya pengelolaannya diatur oleh pemerintah pusat. Kawasan hutan lindung yang berfungsi untuk melindungi kehidupan, terutama untuk pengaturan tata air, serta pencegahan erosi. Dari sini terlihat bahwa tujuan pengelolaan hutan lindung tidak mengarah kepada produksi. Pada masa mendatang perlu dipikirkan agar pengelolaan hutan lindung disamping fungsi lindung juga dapat berfungsi produksi sepanjang fungsi produksi tidak mengganggu fungsi utamanya yaitu fungsi lindung. Oleh karena dampak dari hutan lindung tidak hanya pada hutan tersebut tetapi jauh melampaui batas kabupaten maka pengelolaan hutan lindung sebaiknya diatur oleh propinsi dan bukan oleh kabupaten sebagaimana yang ditentukan oleh UU No.41 tahun 1999 serta PP No. 25 tahun 2000 dan untuk itu perlu dipikirkan untuk merivisi undang-undang dan peraturan agar dapat mendukungnya. Kawasan hutan produksi atau kawasan budidaya didalam RTRWP yang fungsi utamanya adalah untuk produksi baik kayu maupun komoditi lainnya, sedangkan fungsi lainnya hanya bersifat fungsi tambahan. Oleh karena itu pengelolaannya harus ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat secara langsung maupun tidak langsung.

Secara langsung terutama bagi masyarakat yang berada di dalam dan di sekitar hutan. Sedangkan secara tidak langsung dari pajak dan pungutan lain yang tidak bertentangan dengan undang dan peraturan, yang dipungut dan digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pengelolaan hutan produksi diatur oleh kabupaten. Hutan konversi adalah areal yang saat ini masih berstatus sebagai hutan namun peruntukannya tidak harus untuk hutan. Areal ini dapat juga dikonversi untuk tujuan penggunaan lain seperti untuk pertanian, perkebunan, pemukiman, dan lain lain. Yang dianggap lebih memberikan manfaat, tetapi juga seharusnya tidak menutup kemungkinan untuk dijadikan hutan bila hal itu dianggap memberikan keuntungan yang terbaik bagi masyarakat. Pengelolaan areal ini diatur oleh kabupaten. Keempat kawasan hutan tersebut di atas dapat dikelola secara swakelola dan dapat pula dengan dikelola pihak ketiga dengan aturan dan pengawasan yang baik dan transparan.

a. Pengelolaan hutan dengan swakelola

Bila pengelolaan hutan akan dilakukan dengan sistim swakelola maka perlu dibentuk unit-unit pengelolaan hutan mulai dari Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH), diikuti dengan Bagian Kesatuan Pemangkuan Hutan (BKPH), serta unit terkecil Resort Polisi Hutan (RPH). KPH akan mengelola kawasan hutan dengan luas diatas 30.000 Ha. Tiap KPH terdiri dari 5 BKPH, dan tiap BKPH terdiri dari 5 RPH. Pimpinan RPH disebut Kepala Resort Polisi Hutan (KRPH) adalah paling tidak tamatan SKMA dengan pengalaman kerja lebih dari 5 tahun atau sarjana kehutanan dengan pengalaman kerja 2 tahun, dan BKPH dipimpin oleh seorang tamatan SKMA dengan pengalaman kerja lebih dari 10 tahun atau seorang sarjana kehutanan dengan pengalaman kerja lebih dari 4

tahun, dan KPH dipimpin oleh seorang tamatan SKMA dengan pengalaman kerja lebih dari 15 tahun atau seorang sarjana kehutanan dengan pengalaman kerja lebih dari 7 tahun. Adapun tugas dari masing-masing unit tersebut adalah sebagai berikut:

1). KRPH

- a. Menjaga keradaan hutan di areal yang dikelolanya
- b. Melakukan inventarisasi tegakan hutan di areal yang dikelolanya
- c. Mengawasi pekerjaan yang ada di areal kerjanya
- d. Melaporkan hasil kerjanya setiap bulan ke KBKPH

2). KBKPH

- a. Menggabungkan laporan KRPH dalam wilayah kerjanya
- b. Memetakan hasil inventarisasi KRPH dalam wilayah kerjanya
- c. Mengevaluasi dan mengecek kebenaran laporan KRPH
- d. Melaporkan hasil kerjanya setiap bulan ke KKP

3). KKP

- a. Menggabungkan laporan KBKPH
- b. Mengevaluasi laporan KBKPH
- c. Memonitor kebenaran isi laporan KBKPH
- d. Menyusun rencana tebangan, penanaman, dan pemeliharaan untuk masing-masing RPH.
- e. Menyusun rencana dan biaya kegiatan tahunan sesuai dengan kondisi hutan
- f. Menyusun rencana penerimaan dari daerah yang dikelolanya
- g. Melaksanakan pelelangan pekerjaan
- h. Pelelangan areal penebangan hutan
- i. Pelelangan areal penanaman hutan
- j. Pelelangan areal pemeliharaan hutan.
- k. Melaksanakan pelaporan dari hasil kerjanya setiap bulan ke Dinas Kehutanan Kabupaten.

Dengan cara pengelolaan yang demikian diharapkan satu KPH akan dapat bertindak sebagai lembaga yang dalam jangka panjang menjadi swadana (*self regulating organization/SRO*). Dalam kaitan ini maka ada beberapa kegiatan yang dapat dilaksanakan pihak ketiga sebagai pemborong, yaitu :

- 1). Lembaga penawaran lelang di Kabupaten
- 2). Lembaga pemanenan hutan
- 3). Lembaga pembibitan yang dapat dilakukan rakyat di sekitar hutan

4). Lembaga penanaman hutan yang dapat dilakukan rakyat di sekitar hutan

5). Lembaga pemeliharaan hutan yang dapat dilakukan rakyat di sekitar hutan

b. Hutan dikelola pihak ketiga

Untuk kawasan hutan yang pengelolaannya diserahkan pada pihak ketiga, tidak diperlukan pembentukan KPH. Pihak ketiga dapat berupa perorangan, koperasi, swasta, BUMN, maupun BUMD. Luas areal yang diberikan maksimum 30.000 ha dalam satu kabupaten, tetapi dapat juga dalam luasan yang ratusan hektar, bahkan puluhan hektar. Areal yang akan dikelola pihak ketiga diusulkan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten. Usulan tersebut diperiksa dan disetujui oleh Dinas Propinsi. Bila telah disetujui maka areal tersebut ditenderkan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten. Pemenang tender dapat mengelola hutan selamanya sepanjang hutannya tetap dikelola dengan baik. Pengelolaan yang dilakukan pihak ketiga diawasi setiap tahun dan dievaluasi setiap lima tahun. Bila dalam evaluasi tersebut pengelolaan hutan dilakukan sesuai dengan perjanjian dan kondisi hutannya baik maka pihak ketiga dapat mengelola hutannya terus menerus. Tetapi bila dalam setiap evaluasi terdapat penyimpangan dari perjanjian dan atau hutannya tidak dikelola dengan baik maka ijin pengelolaannya dapat dihentikan serta dikenakan sanksi dan denda sebesar biaya yang diperlukan untuk mereboisasi dan memelihara hutan yang rusak. Pengelolaan hutan yang diberikan kepada pihak ketiga, dapat dikelola dengan menggunakan sistim tebang pilih pada areal yang masih berhutan dan dapat pula dengan penanaman pada areal yang kosong dan atau kombinasi keduanya. Hal itu diserahkan sepenuhnya kepada pihak pengelola. Hal ini akan tertuang didalam Rencana Induk, serta rencana tahunan. Dalam rencana tersebut sudah harus jelas setiap tahun ada penebangan dan pemeliharaan pada areal berhutan, serta penanaman pada areal yang tidak berhutan dan pelaksanaannya diawasi setiap tahun baik oleh Dinas Kehutanan Kabupaten maupun Dinas Kehutanan Propinsi.

Dengan sistim pengelolaan ini diharapkan seluruh anggota masyarakat yang berminat mengelola hutan terutama yang tinggal di dalam atau sekitar hutan dapat ikut serta dalam pengelolaan hutan. Dalam pengelolaan ini dapat dengan pola hutan campuran maupun murni sepanjang tidak mengganggu fungsi utama dari hutan tersebut, terutama pada hutan produksi seperti campuran antara sungkai dan karet yang daur tanamannya hampir sama. Terutama dalam pembuatan hutan tanaman peladang yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan dapat dilibatkan dengan membuat Hutan Tanaman Rakyat sambil melakukan perladangan. Untuk itu peladang perlu mendapat subsidi dari pemerintah jika bersedia meninggalkan praktek atau kebiasaan berladang berpindah.

KESIMPULAN

Pengelolaan hutan yang selama ini dilaksanakan hanya bersifat administrasi baik oleh dinas maupun oleh kanwil kehutanan yang mengakibatkan kondisi hutan makin rusak setiap tahun. Pengelolaan hutan seharusnya dilaksanakan sebagaimana mestinya dan untuk itu dapat dikelola langsung oleh Pemerintah (swakelola) dan dapat pula dikelola pihak ketiga seperti BUMN, BUMD, Koperasi, perseorangan, dan hak adat. Pengelolaan dengan swakelola sebaiknya dilakukan oleh unit pemangkuan hutan atau kesatuan pemangkuan hutan (KPH), pada kawasan hutan konservasi, lindung dan produksi, serta berada dilokasi hutan yang akan dikelola dan dalam jangka panjang diharapkan menjadi SRO. Pemberian HPHH 100 ha hanya dapat diberikan dari areal yang telah dikelola oleh KPH yang merupakan rencana tebangan tahunan dari KPH tersebut.

Pengelolaan kawasan hutan produksi dan hutan konversi menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten, dan hutan lindung oleh Pemerintah Provinsi, sedangkan hutan konservasi oleh Pemerintah Pusat.

Budiardjo, Miriam, *ed.* 1984, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta.

Kususmaatmadja, Mochtar, 2002, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Pusat studi

Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan bekerjasama dengan Penerbit P.T. Alumni, Bandung.

Nurjadna, Dkk, 2005, *Korupsi dan Illegal Logging Dalam Sistem Desentralisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Pamulardi, Bambang, 1995, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sarundajang, 2001, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Soekanto, Soerjono, 1983, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta.

Soemarwoto, Otto, 1992, *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah
Istimewa Aceh

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1009 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Kamus dan Makalah Ilmiah

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1997, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka,
Jakarta.

Maria SW. Sumardjono, 1999, *Reformasi Hukum dan Kebijakan Sumber Daya Alam Tanah,
Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Proseding Lokakarya Reformasi Hukum
Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, Indonesian Center For Environmental Law, Jakarta.

Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah
Pada Dies Natalis XXIX, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1986