

---

## PEMBAGIAN KEWENANGAN PENCEGAHAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN (KARHUTLA)

**Dwi Putri Cahyawati<sup>1</sup>, Merdiansa Paputungan<sup>2</sup>, dan Tjakra Aditjipta<sup>3</sup>**

dwicahya.putri@yahoo.com, merdiansa.paputungan@umj.ac.id,  
tjakraherkusumo@yahoo.com

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta  
Jl. KH. Ahmad Dahlan, Cirendeu, Ciputat, Tangerang Selatan, Banten

### Abstrak

Salah satu permasalahan lingkungan di Indonesia adalah tentang kebakaran hutan dan lahan, untuk menanggulangi hal tersebut, Peraturan Perundang-Undangan telah menyediakan mekanisme penyelesaian yang salah satunya melalui pendekatan preventif atau pencegahan, yang kewenangannya terbagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Penelitian ini dimaksudkan untuk meneliti tentang pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan (karhutla) berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Hasil penelitian, ditemukan bahwa Pengaturan pembagian kewenangan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan memiliki kecenderungan dominasi oleh Pemerintah Pusat (sentralistik) dan adanya amputasi kewenangan Pemerintah Daerah, sebagaimana tercermin dalam UU No. 23 tahun 2014 dan diperkuat oleh UU no. 11 tahun 2020. Hal ini berimplikasi pada ruang gerak Pemerintah Daerah baik pada level Provinsi maupun Kabupaten/Kota menjadi terbatas dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan.

**Kata Kunci:** Pembagian Kewenangan, Pencegahan, Karhutla, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah.

---

<sup>1</sup> Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

<sup>2</sup> Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

<sup>3</sup> Mahasiswa Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

*Abstract*

*One of the environmental problems in Indonesia is about forest and land fires. In overcoming this, the legislation has provided a settlement mechanism, one of which is through a preventive approach, whose authority is divided between the Central Government and Local Government. This research is intended to examine the division of authority between the Central Government and Local Government in the prevention of forest and land fires based on legislation using normative legal research methods. From the results of the study, it was found that the regulation of the division of authority between the Central Government and Local Government in the prevention of forest and land fires has a lack of dominance by the Central Government (centralistic) and the amputation of the authority of the Local Government, as reflected in Act Number 23 of 2014 and strengthened by Act Number 11 of 2020. This has implications for the wiggle room of local governments at both the provincial and district/city levels to be limited in the prevention of forest and land fires.*

**Keywords:** *Division of Authority, Prevention, forest and land fires, Central Government, Local Government.*

**A. PENDAHULUAN****1. Latar Belakang Masalah**

Kebakaran lahan dan hutan (Karhutla) di Indonesia terjadi hampir setiap tahun sejak 1997. Peningkatan kebakaran hutan dan lahan sebagian besar disebabkan oleh kegiatan manusia dalam mengelola hutan. Pembukaan lahan untuk pertanian, perkebunan bahkan hutan tanaman industri (HTI) dengan cara pembakaran dianggap sebagai metode yang murah dan cepat namun di sisi lain hal tersebut beresiko tinggi menyebabkan kebakaran hutan dan lahan (Syaufina, 2008).

Areal lahan terbakar banyak terjadi di areal perkebunan kelapa sawit dan areal hutan tanaman industri yang masing-masingnya memiliki wilayah izin kelola yang luas, namun selain itu juga terjadi pada lahan negara yang dimanfaatkan oleh masyarakat untuk dijadikan lahan pertanian. Berulangnya kebakaran hutan ini jelas menjadi ancaman bagi pembangunan yang berkelanjutan. Ancaman kebakaran tersebut dapat dilihat dari dampaknya secara langsung terhadap ekonomi, ekologi dan sosial. Nur Alifatul Ulya, Syafrul Yunardi dalam penelitian mengemukakan bahwa, kebakaran hutan menimbulkan kerugian ekonomi seperti hilangnya hasil hutan (kayu dan non kayu), kerugian yang ditanggung oleh sektor perkebunan, hilangnya keanekaragaman hayati dan lain-lain. Sedangkan secara tidak langsung asap akibat kebakaran hutan akan berdampak pada sektor pariwisata dan perhubungan. Secara ekologis, hutan hujan tropis yang utuh berfungsi untuk menjaga kesuburan tanah, mengatur tata air dan iklim serta menjadi habitat flora dan fauna. Jika hutan terbakar maka proses ekologi hutan berupa suksesi alami, produksi bahan organik dan proses dekomposisi, siklus unsur hara, siklus hidrologi dan pembentukan tanah akan terganggu (Ulya, 2006, p. 134).

Jika melihat kepada praktik di lapangan, kegiatan pencegahan belum berjalan efektif, karena keterbatasan kewenangan Pemerintah Daerah yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan. Di antara Berbagai Peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan

pengendalian termasuk pencegahan kebakaran hutan dan lahan (karhutla) secara hirarki sebagai berikut:

- a. Undang Undang Dasar Tahun 1945 , Pasal 33 dan Pasal 18 dan Pasal 18A;
- b. Undang-Undang: UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan; UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan terakhir Pasal 22, Pasal 36 dan Pasal 176 UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- c. Peraturan Pemerintah: PP No. 4 tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan Dan Atau Pencemaran Lingkungan Hidup Yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan Dan Atau Lahan; PP No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan; dan peraturan pemerintah turunan dari UU Cipta Kerja yaitu : PP No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup; PP No. 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan; PP No. 24 tahun 2021 tentang tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di bidang Kehutanan;
- d. Peraturan Menteri: Permen LHK No. P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/ 3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan;

- dan Permentan No. 05 Tahun 2018 tentang Pembukaan dan/atau Pengolahan Lahan Perkebunan Tanpa Membakar;
- e. Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi dan Peraturan Gubernur (PERGUB);
  - f. Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten dan Peraturan Bupati (PERBUP).

Pada konteks pembagian kewenangan pemerintahan daerah, UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah lebih dikuatkan dan dikukuhkan dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pembaharuan hukum ini menimbulkan implikasi yang mendasar pada pembagian Kewenangan/urusan pemerintahan bidang Kehutanan di Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Kushartati Budiningsih (2017) mengatakan bahwa terkait tanggungjawab dan kewenangan pemerintah dalam pengendalian Karhutla di dalam UU No. 41 tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya yaitu PP No. 4 Tahun 2021 adalah sebagai berikut: (Budiningsih, 2017, pp. 165-186)

Adapun dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 4 Tahun 2001 Tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan bahwa pemerintah di pusat yang bertanggung jawab di bidang kehutanan mengkoordinasikan pemadaman Karhutla lintas provinsi dan atau lintas kabupaten. Gubernur bertanggung jawab terhadap pengendalian

kerusakan dan atau pencemaran lingkungan berkaitan dengan Karhutla yang dampaknya lintas batas. Adapun pemerintah kabupaten bertanggung jawab terhadap pengendalian ini di daerahnya. Namun dengan berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kabupaten tidak lagi mengurus bidang kehutanan kecuali yang memiliki Taman Hutan Raya. Kewenangan terkait kehutanan tersebut ditarik ke tingkat provinsi.

Berdasarkan Pasal 13 dan 14 UU No. 23 Tahun 2014, pembagian urusan pemerintahan bidang Kehutanan menjadi tanggung jawab pengelolaan Pemerintah Pusat cq Kementerian LHK, sementara daerah Provinsi hanya merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat atas beberapa sub urusan kehutanan sedangkan Daerah Kabupaten hampir sama sekali tak memiliki kewenangan dalam pengurusan Kehutanan.

Sementara itu, pembagian wewenang/urusan pemerintahan bidang lingkungan hidup (termasuk didalamnya pencegahan kebakaran hutan dan lahan) dalam UU No. 32 Tahun 2009 tersebut memberi kewenangan kepada pemerintah Daerah Kabupaten dan Daerah Provinsi untuk menyelenggarakan pengelolaan lingkungan hidup, namun di sisi lain, UU No. 23 Tahun 2014 tidak memiliki kewenangan apapun dalam perizinan, pembinaan-pengawasan dan pengurusan Kehutanan untuk menyelenggarakan pengelolaan Kawasan hutan yang sangat luas tersebut di Indonesia, padahal di sektor pengelolaan kawasan kehutanan inilah

permasalahan lingkungan hidup terutama kebakaran hutan dan lahan banyak terjadi.

Uraian di atas menunjukkan bahwa terdapat perbedaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan khususnya yang terkait dengan pembagian kewenangan/urusan pemerintahan bidang Kehutanan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten. Perbedaan penafsiran terkait butir-butir kewenangan tersebut seringkali menjadi alasan bagi beberapa pemerintahan daerah tidak optimal melaksanakan upaya antisipasi sistematis sejak awal menghadapi kebakaran hutan dan lahan (karhutla) dan kurangnya fokus pembangunan daerah berbasis penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dari pemerintah daerah kabupaten/kota.

Selain daripada itu, dengan diterbitkannya Undang Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan turunan hukumnya yaitu PP Nomor 22 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup dan PP Nomor 23 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan diduga lebih didominasi oleh kepentingan ekonomi dan investasi di atas kepentingan kelestarian lingkungan sehingga mengindikasikan adanya kecenderungan pemerintah yang menggunakan kekuasaan untuk membuka satu demi satu pintu eksploitasi sumberdaya hutan tanpa pertimbangan lingkungan hidup yang memadai, yang boleh jadi menandakan titik awal potensi kerusakan

lingkungan termasuk potensi kerawanan Karhutla yang terstruktur melalui produk legislasi yang sah secara hukum.

Pembaharuan hukum didalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini tidak hanya mengukuhkan ketentuan pembagian kewenangan pemerintahan pada UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah namun telah pula mengubah ketentuan-ketentuan yang bersifat teknis, prosedural dan administrative pada instrument-instrumen manajemen yang mempengaruhi kinerja pencegahan kebakaran hutan dan lahan seperti instrument AMDAL dan UPL-UKL, Perijinan, Organisasi dan pelaksanaan operasi, Pembinaan dan pengawasan serta Penegakan hukum sebagaimana yang sebelumnya telah diatur dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pembaharuan hukum ini pada gilirannya menempatkan Pemerintah dalam posisi yang sangat dilematis dalam pencegahan karhutla.

## **2. Rumusan Masalah**

Berangkat dari uraian di atas, maka penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan sebagai berikut: (1) Bagaimanakah pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pencegahan karhutla menurut Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku?; (2) Apakah implikasi pembagian kewenangan pencegahan karhutla terhadap kewenangan Pemerintah Daerah dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan?

### 3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian ilmu hukum normatif (yuridis normatif) yang diawali dengan penelitian hukum doktriner (doktriner yuridis) dengan prioritas masalah adalah inventarisasi hukum perundang undangan yang mengatur pembagian kewenangan urusan pemerintahan di bidang kehutanan dan lingkungan hidup, selanjutnya menghubungkannya dengan pengaruh implementasi pembagian urusan tersebut.

## B. PEMBAHASAN

### 1. *Amanat Konstitusional Tentang Pengelolaan Hutan Dan Lahan Oleh Pemerintah Daerah*

Adanya amandemen (perubahan) Undang-Undang Dasar 1945 yang dimulai sejak Tahun 1999 sampai tahun 2002 telah terjadi hingga empat kali perubahan, dimana diantara pasal-pasal yang diamandemen adalah terhadap bab VI pasal 18 UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah yang mengalami perubahan yang ke dua pada tahun 2000. Dengan amandemen tersebut maka satu-satunya sumber konstitusional pemerintahan daerah yang berlaku saat ini adalah Pasal 18, 18A, dan Pasal 18B. Selain meniadakan kerancuan, penghapusan Pasal 18 UUD 1945 sekaligus juga sebagai penataan kembali UUD baik dari sejarah pembuatan penjelasan sekaligus meniadakan keganjilan bahkan anomaly

yang terlanjur terjadi (Manan, 2005). Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu "dibagi atas" kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang, dan pasal ini mempunyai keterkaitan erat dengan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang tentu saja berimplikasi terhadap dimilikinya kekuasaan dan kewenangan dalam batas-batas wilayah teritorinya. Pemilihan istilah "dibagi atas" bukan "terdiri dari" cukup jelas menunjukkan bahwa negara kita adalah negara kesatuan dimana kedaulatan negara berada ditangan rakyat dan kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden. Hal ini konsisten dengan kesepakatan tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan dan bukan sebagaimana Negara federasi dengan menggunakan istilah "terdiri atas" yang menunjukkan letak kedaulatan berada ditangan Negara-negara bagian.

Secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD 1945 yang telah di amandemen ini memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2), sebagai suatu pemerintahan mandiri di daerah yang

demokratis dimana tak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah oleh karena itu Gubernur, bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi daerah;

- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5) haruslah dimaknai bahwa Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat (diluar 6 urusan absolut)
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam karena ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah;
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2) baik yang bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki masyarakat hukum adat sebagai satu kesatuan hukum yang mandiri dan mempunyai hak hidup sederajat sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi, dan sesuai dengan prinsip-prinsip Negara kesatuan.
- e. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1) Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintah bersifat

khusus atau istimewa (baik ditingkat provinsi, kabupaten, dan kota, atau desa);

Paradigma konstitusional seperti disebutkan di atas, mengamanatkan suatu kewenangan kepada Pemerintah Daerah sebagai bagian dari implementasi konsep otonomi untuk mengelola dan melestarikan hutan dan lingkungan yang berada di masing-masing daerah otonom. Tugas ini termasuk di dalamnya untuk melakukan pencegahan terhadap kerusakan hutan dan lingkungan yang terjadi akibat kebakaran.

## **2. Pengaturan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan KARHUTLA di Indonesia**

Berlakunya UU No. 11 tahun 2020 Tentang Cipta kerja yang disusun menggunakan teknik *Omnibus Law*, dengan tujuan untuk meningkatkan investasi, membuka lapangan pekerjaan, dan meningkatkan kemampuan tenaga kerja serta memangkas rumitnya perizinan yang dianggap selama ini sebagai salah satu hambatan utama dalam investasi (Dzulfron, Naufal, 2020). Pembagian kewenangan urusan Kehutanan dalam UU Ciptaker ini sama dan bahkan menguatkan pembagian kewenangan urusan Kehutanan termasuk pengendalian karhutla yang telah diatur dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemda.

UU Ciptaker ini dijabarkan dalam PP No. 22 Tahun 2021 tentang PPLH dan PP No.23 tahun 2021 tentang kehutanan dan PP No. 24 tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara

Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di bidang Kehutanan. Secara lebih khusus yang mengatur tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan pada PP No. 23 tahun 2021 tentang penyelenggaraan kehutanan didalam BAB VII Pasal 248-265 mengenai Perlindungan Hutan (termasuk pengendalian Karhutla) dan pada BAB VIII Pasal 266-272 mengenai Pengawasan.

Dalam pengendalian karhutla, pemerintah pusat dan daerah selain berpedoman pada peraturan perundang-undangan juga berpedoman pada produk hukum non peraturan perundang-undangan yaitu Instruksi Presiden (Inpres). Upaya Pemerintah menerbitkan Inpres No. 11 / 2015 yang kemudian diganti dengan Inpres No. 3 / 2020 untuk Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan cukup efektif karena sejak bencana karhutla tahun 2015 (dengan luas terbakar hingga 2.600.000 Hektar) maka selanjutnya karhutla terus menurun dan berdasarkan data hotspot dan verifikasi petugas lapangan tercatat pada tahun 2020 luas karhutla adalah 296.942 ha (11.5 % dibanding tahun 2015), dan hingga saat ini tidak terjadi *transboundary haze* yang mengganggu Negara tetangga.

Walaupun terkesan bahwa pengendalian karhutla cukup efektif namun nyatanya tidaklah efisien karena pengendalian karhutla yang dilakukan kebanyakan adalah kegiatan pemadaman pada saat api sudah membesar bukan pencegahan karhutla sehingga pengorbanan yang dikeluarkan baik berupa pelibatan multi instansi termasuk TNI/POLRI,

penggunaan SDM, dana, water bomb, sarana prasarana, peralatan, material, dan teknologi pemadaman sangatlah besar.

Bukti lainnya bahwa pengendalian karhutla selama ini tidak efisien di antaranya adalah permintaan dari Menkopolhukam agar Gubernur Riau menetapkan siaga darurat lebih awal, agar pencegahan karhutla segera dapat ditanggulangi, padahal untuk menentukan apakah suatu keadaan dinyatakan masuk keadaan siaga darurat atau tanggap darurat atau transisi darurat ke pemulihan adalah berdasar parameter-parameter tertentu sebagaimana telah diatur dalam Permen LHK No. P.9/MENLHK/SETJEN/KUM.1/3/2018 Tentang Kriteria teknis Status kesiagaan dan darurat Karhutla. Penetapan status darurat berimplikasi pada pemberian Dana Siap Pakai yang telah dicadangkan pemerintah untuk digunakan sesuai kebutuhan penanganan ketiga jenis status darurat bencana tersebut yang fokus kegiatannya pada persiapan terhadap aspek pemadaman sebagaimana Peraturan BNPB No. 6.A Tahun 2011, sedangkan kabupaten sebagai penyelenggara pemerintahan di tingkat tapak mulai dari desa, kelurahan, kecamatan hingga kabupaten sangat kecil diberikan peran dalam upaya pencegahan karhutla pada masa status darurat ditetapkan.

Berdasarkan pengaturan tentang pembagian kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten sebagaimana amanah UU No. 23 tahun 2014 yang dikuatkan/dikukuhkan dengan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pelaksanaan pencegahan karhutla dalam UU ciptaker

hampir sama dan tidak ada perubahan yang mendasar dibandingkan dengan sebelumnya dimana kewenangan dalam penyelenggaraan kehutanan termasuk pengendalian karhutla adalah berada dibawah kewenangan pemerintah pusat melalui Kementerian LHK sebagaimana dalam Pasal 14 ayat (1) UU no. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam implementasinya pemerintah Kabupaten lebih difungsikan untuk menerima laporan kejadian karhutla dan melaksanakan koordinasi dengan provinsi dan instansi terkait lainnya manakala terjadi kebakaran hutan dan lahan di wilayahnya namun tidak memiliki kewenangan dalam fungsi operasional pengendalian karhutla di wilayahnya dan hanya membebaskan operasional kepada UPTD KPH yang merupakan instansi vertikal Kementerian LHK dan kepada korporasi penanggung jawab usaha kehutanan baik swasta maupun BUMN Kehutanan.

UU No.23/2014 yang diperkuat dalam UU Ciptaker mengakibatkan pengaturan kewenangan pengendalian karhutla di dalam PP No. 4 tahun 2001 dan PP No. 45 tahun 2004 menjadi tidak berlaku lagi, sehingga untuk melaksanakan UU No. 41 /1999 tentang Kehutanan dan UU No. 32/2009 langsung diatur dalam Peraturan Menteri LHK No. P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian kebakaran Hutan dan lahan yang memang dibuat dengan telah menyesuaikan ketentuan pembagian kewenangan sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Dalam Pasal 36 dan 49 UU No. 11 Tahun 2020 ada penambahan ayat dari sebelumnya pada Pasal

49 hanya terdiri dari satu ayat yaitu dari “bertanggung jawab terhadap terjadinya kebakaran” ditambah 1 (satu) ayat lagi berubah menjadi “wajib melakukan pencegahan dan pengendalian”, selanjutnya pasal ini terkait dengan Pasal 50 yang telah mengatur larangan membakar, bahkan kemudian sanksi pidana bagi pembakar juga diatur dalam Pasal 78 ayat 2 dan ayat 3. Dengan demikian larangan membakar menjadi lebih luas bukan hanya bagi pemegang izin.

Pada periode ini diterbitkan Instruksi Presiden No. 3 tahun 2020 tentang Penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dengan koordinatonya adalah Menkopolkam yang melibatkan 28 instansi pemerintah, dengan tugas hampir sama dengan Inpres No. 11 tahun 2015, namun ada penekanan instruksi Presiden kepada Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pembinaan dan pengawasan guna memastikan pengalokasian anggaran yang memadai pada pos anggaran rutin dan belanja tak terduga dalam APBD provinsi dan kabupaten untuk penanggulangan karhutla, demikian juga kepada Menteri Desa, Pembangunan Daerah tertinggal dan transmigrasi yang menetapkan prioritas penggunaan dana desa untuk mendukung penanggulangan karhutla. Selain itu pada Diktum kelima Inpres No. 3/2020 menegaskan bahwa pembiayaan upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dibebankan pada APBN kementerian/lembaga, APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Namun demikian masih banyak pemerintah daerah kabupaten belum menganggarkan penanggulangan karhutla dalam postur APBD daerahnya karena alasan keterbatasan kewenangan

dari pemerintah kabupaten selain itu juga pemerintah kabupaten lebih mementingkan sektor produktif yang nyata untuk meningkatkan pendapatan asli daerah diatas kepentingan belanja daerah yang dianggap kurang produktif dalam jangka pendek.

**a. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan Karhutla Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014**

Terbitnya UU No. 23 tahun 2014 menggantikan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah menarik seluruh kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam bidang Kehutanan ditarik ke pemerintah pusat dan provinsi (kecuali Taman Hutan Raya di Kabupaten dengan luas kelola yang sangat kecil, itupun jika ada). Penarikan kewenangan bidang kehutanan dari pemerintah daerah kabupaten ke pemerintah pusat dan pemerintah provinsi (sebagai perpanjangan pusat) ini telah menghilangkan partisipasi dan keterlibatan masyarakatnya dalam mengawasi proses perijinan hingga kegiatan operasional ijin usaha di bidang kehutanan dan perkebunan yang memiliki luas kelola rata-rata setiap izin usaha tersebut mencapai puluhan ribu hektar dan memiliki potensi kerawanan kebakaran yang sangat tinggi.

Pencegahan Karhutla sebagai bagian dari pembagian kewenangan/urusan pemerintahan bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan bidang Kehutanan didalam Pasal 11 dan 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan

kedua bidang ini sebagai urusan pemerintahan konkuren (yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pusat, provinsi, dan kabupaten), selanjutnya urusan pemerintahan konkuren meliputi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Di dalam pembagian urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdapat bidang lingkungan hidup sebagaimana dalam UU No. 23 tahun 2014 pada Lampiran Matrix “K”, oleh karenanya lingkungan hidup tetap merupakan usaha pemerintahan atau kewenangan pemerintah yang harus diselenggarakan. Sementara di dalam urusan pemerintahan konkuren pilihan terdapat bidang Kehutanan sebagaimana dalam UU No. 23 tahun 2014 pada Lampiran Matrix “BB”, dimana bidang kehutanan ini merupakan bidang pemerintahan yang mencakup areal kelola kewilayahan hutan yang sangat luas meliputi 63 % dari seluruh luas daratan Indonesia, karenanya sangat wajar jika kementerian yang membidangi kehutanan ini memegang peranan yang sangat penting dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup termasuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan, namun ironis, bahwa nyatanya dalam UU Pemda yang baru ini telah mengambil alih/menarik kembali kewenangan bidang kehutanan pemerintah kabupaten menjadi sepenuhnya kewenangan pemerintah pusat kecuali hanya sekedar kamufase agar makna pembagian kewenangan konkuren terkesan masih ada, yaitu dengan memberi kewenangan

kabupaten yaitu Taman Hutan Raya yang areal luasnya kecil dan tak semua kabupaten memilikinya.

Adanya perubahan kewenangan pemerintah daerah dalam bidang kehutanan dan lingkungan hidup akibat terbitnya UU No. 23 tahun 2004 (menggantikan UU No. 32 Tahun 2004) juga sangat mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang nantinya akan sangat mempengaruhi kinerja pengendalian karhutla baik secara langsung maupun tak langsung. Perubahan penting terjadi dalam bidang kehutanan dimana dalam UU No. 23 tahun 2004 pada Pasal 14 bahwa : (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan kabupaten/kota. Artinya prinsip konkuren (pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten) dalam UU ini hanyalah tinggal sebuah hiasan kata yang telah kehilangan makna dan prinsipnya, dimana kewenangan pemerintah daerah Kabupaten dalam bidang Kehutanan dihilangkan dan hanya menyisakan urusan pengelolaan Taman hutan raya (TAHURA) yang luasnya kecil-kecil dan tak semua kabupaten memilikinya. Penyelenggaraan kehutanan yang meliputi kawasan hutan Indonesia yang begitu luas tersebut ditarik ke pemerintahan pusat dan provinsi akan berdampak langsung terutama dalam

pengecahan karhutla di tingkat tapak yang meliputi dusun, desa, kelurahan, kecamatan hingga kabupaten.

### **b. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan Karhutla Setelah Berlakunya UU No. 11 Tahun 2020**

Berlakunya UU No. 11 tahun 2020 Tentang Cipta kerja yang disusun menggunakan teknik *Omnibus Law*, dengan tujuan untuk meningkatkan investasi, membuka lapangan pekerjaan, dan meningkatkan kemampuan tenaga kerja serta memangkas rumitnya perizinan yang dianggap selama ini sebagai salah satu hambatan utama dalam investasi (Dzulfron, Naufal, 2020). Pembagian kewenangan urusan Kehutanan dalam UU Ciptaker ini sama dan bahkan menguatkan pembagian kewenangan urusan Kehutanan termasuk pengendalian karhutla yang telah diatur dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemda.

UU Ciptaker ini dijabarkan dalam PP No. 22 Tahun 2021 tentang PPLH dan PP No. 23 tahun 2021 tentang kehutanan dan PP No. 24 tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di bidang Kehutanan. Secara lebih khusus yang mengatur tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan pada PP No. 23 tahun 2021 tentang penyelenggaraan kehutanan didalam BAB VII Pasal 248-265 mengenai Perlindungan Hutan (termasuk

pengendalian Karhutla) dan pada BAB VIII Pasal 266-272 mengenai Pengawasan.

Dalam pengendalian karhutla, pemerintah pusat dan daerah selain berpedoman pada peraturan perundang-undangan juga berpedoman pada produk hukum non peraturan perundang-undangan yaitu Instruksi Presiden (Inpres). Upaya Pemerintah menerbitkan Inpres No. 11 / 2015 yang kemudian diganti dengan Inpres No. 3 / 2020 untuk Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan cukup efektif karena sejak bencana karhutla tahun 2015 (dengan luas terbakar hingga 2.600.000 Hektar) maka selanjutnya karhutla terus menurun dan berdasarkan data hotspot dan verifikasi petugas lapangan tercatat pada tahun 2020 luas karhutla adalah 296.942 ha (11.5 % dibanding tahun 2015), dan hingga saat ini tidak terjadi *transboundary haze* yang mengganggu Negara tetangga.

Walaupun terkesan bahwa pengendalian karhutla cukup efektif namun nyatanya tidaklah efisien karena pengendalian karhutla yang dilakukan kebanyakan adalah kegiatan pemadaman pada saat api sudah membesar bukan pencegahan karhutla sehingga pengorbanan yang dikeluarkan baik berupa pelibatan multi instansi termasuk TNI/POLRI, penggunaan SDM, dana, water bomb, sarana prasarana, peralatan, material, dan teknologi pemadaman sangatlah besar.

Bukti lainnya bahwa pengendalian karhutla selama ini tidak efisien di antaranya adalah permintaan dari Menkopolkam agar

Gubernur Riau menetapkan siaga darurat lebih awal, agar pencegahan karhutla segera dapat ditanggulangi, padahal untuk menentukan apakah suatu keadaan dinyatakan masuk keadaan siaga darurat atau tanggap darurat atau transisi darurat ke pemulihan adalah berdasar parameter-parameter tertentu sebagaimana telah diatur dalam Permen LHK No. P.9/MENLHK/SETJEN/KUM.1/3/2018 Tentang Kriteria teknis Status kesiagaan dan darurat Karhutla. Penetapan status darurat berimplikasi pada pemberian Dana Siap Pakai yang telah dicadangkan pemerintah untuk digunakan sesuai kebutuhan penanganan ketiga jenis status darurat bencana tersebut yang fokus kegiatannya pada persiapan terhadap aspek pemadaman sebagaimana Peraturan BNPB No. 6.A Tahun 2011, sedangkan kabupaten sebagai penyelenggara pemerintahan di tingkat tapak mulai dari desa, kelurahan, kecamatan hingga kabupaten sangat kecil diberikan peran dalam upaya pencegahan karhutla pada masa status darurat ditetapkan.

Berdasarkan pengaturan tentang pembagian kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten sebagaimana amanah UU No. 23 tahun 2014 yang dikuatkan/dikukuhkan dengan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pelaksanaan pencegahan karhutla dalam UU ciptaker hampir sama dan tidak ada perubahan yang mendasar dibandingkan dengan sebelumnya dimana kewenangan dalam penyelenggaraan kehutanan termasuk pengendalian karhutla adalah berada dibawah kewenangan pemerintah pusat melalui

Kementerian LHK sebagaimana dalam Pasal 14 ayat (1) UU no. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam implementasinya pemerintah Kabupaten lebih difungsikan untuk menerima laporan kejadian karhutla dan melaksanakan koordinasi dengan provinsi dan instansi terkait lainnya manakala terjadi kebakaran hutan dan lahan di wilayahnya namun tidak memiliki kewenangan dalam fungsi operasional pengendalian karhutla di wilayahnya dan hanya membebankan operasional kepada UPTD KPH yang merupakan instansi vertikal Kementerian LHK dan kepada korporasi penanggung jawab usaha kehutanan baik swasta maupun BUMN Kehutanan.

UU No.23/2014 yang diperkuat dalam UU Ciptaker mengakibatkan pengaturan kewenangan pengendalian karhutla di dalam PP No. 4 tahun 2001 dan PP No. 45 tahun 2004 menjadi tidak berlaku lagi, sehingga untuk melaksanakan UU No. 41 /1999 tentang Kehutanan dan UU No. 32/2009 langsung diatur dalam Peraturan Menteri LHK No. P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian kebakaran Hutan dan lahan yang memang dibuat dengan telah menyesuaikan ketentuan pembagian kewenangan sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Dalam Pasal 36 dan 49 UU No. 11 Tahun 2020 ada penambahan ayat dari sebelumnya pada Pasal 49 hanya terdiri dari satu ayat yaitu dari “bertanggung jawab terhadap terjadinya kebakaran” ditambah 1 (satu) ayat lagi berubah menjadi “wajib melakukan pencegahan dan pengendalian”, selanjutnya pasal ini

terkait dengan Pasal 50 yang telah mengatur larangan membakar, bahkan kemudian sanksi pidana bagi pembakar juga diatur dalam Pasal 78 ayat 2 dan ayat 3. Dengan demikian larangan membakar menjadi lebih luas bukan hanya bagi pemegang izin.

Pada periode ini diterbitkan Instruksi Presiden No. 3 tahun 2020 tentang Penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dengan koordinatornya adalah Menkopolkam yang melibatkan 28 instansi pemerintah, dengan tugas hampir sama dengan Inpres No. 11 tahun 2015, namun ada penekanan instruksi Presiden kepada Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pembinaan dan pengawasan guna memastikan pengalokasian anggaran yang memadai pada pos anggaran rutin dan belanja tak terduga dalam APBD provinsi dan kabupaten untuk penanggulangan karhutla, demikian juga kepada Menteri Desa, Pembangunan Daerah tertinggal dan transmigrasi yang menetapkan prioritas penggunaan dana desa untuk mendukung penanggulangan karhutla. Selain itu pada Diktum kelima Inpres No. 3/2020 menegaskan bahwa pembiayaan upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dibebankan pada APBN kementerian/lembaga, APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Namun demikian masih banyak pemerintah daerah kabupaten belum menganggarkan penanggulangan karhutla dalam postur APBD daerahnya karena alasan keterbatasan kewenangan dari pemerintah kabupaten selain itu juga pemerintah kabupaten lebih mementingkan sektor produktif yang nyata untuk meningkatkan

pendapatan asli daerah diatas kepentingan belanja daerah yang dianggap kurang produktif dalam jangka pendek.

**c. Implikasi Pembagian Kewenangan Pencegahan KARHUTLA Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan KARHUTLA**

Pada akhir pemerintahan kabinet Indonesia Bersatu jilid II ini diterbitkan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang isinya terdiri dari 3 (tiga) paket yaitu tentang pemerintahan Daerah, pemilihan kepala daerah dan pemerintahan desa. Agar UU No. 23 tahun 2014 ini dapat dilaksanakan dan untuk mengembangkan potensi unggulan daerah maka perlu dibentuk organisasi Perangkat Daerah dengan kementerian di pusat, maka dilakukan pemetaan oleh kementerian untuk mengetahui Daerah-Daerah yang mempunyai potensi unggulan atau prioritas yang sesuai dengan bidang tugas kementerian yang bersangkutan. Daerah tersebut yang kemudian akan menjadi stakeholder utama dari kementerian terkait.

Pada peraturan perundang undangan sebelumnya yaitu No. 22/1999 tidak memberi ruang kepada pemerintah pusat untuk mencampuri urusan yang telah menjadi kewenangan propinsi, maupun kabupaten sehingga pola yang lalu ini mampu menumbuhkan kreativitas dan prakarsa daerah menggali berbagai aktivitas dan gagasan guna mewujudkan pelayanan publik dalam

rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun sebaliknya, dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah awal mulai terjadi pergeseran dan kemudian semakin tegas dikukuhkan dalam UU 23 tahun 2014 selain penarikan kewenangan juga digunakan penggantian istilah/kata yaitu dari sebelumnya "kewenangan" diganti menjadi "urusan pemerintahan" yang telah mengubah makna menjadi fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi itu yang menjadi kewenangannya sebatas urusan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan bertambah apabila ada penyerahan urusan dari pemerintah. Penggantian UU lama yaitu dari UU No. 22/1999 menjadi UU No.32/2004 dan kemudian menjadi UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, menimbulkan implikasi pada pergantian/perubahan Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan pemerintah kabupaten sebagai Daerah Otonom.

Terkesan bahwa UU No, 23 tahun 2014 ini telah mengalami reinkarnasi kembali menjadi seperti UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di daerah pada rezim orde baru yang sangat sentralistik karena seluruh kekuasaan dan kewenangan bersumber dari Presiden dengan berpedoman pada UUD 1945 Pasal 4 (1) bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Penafsiran yang demikian seharusnya tidak dipersempit dan tidak berdiri sendiri namun harus mengacu pada amanah UUD NRI 1945 Pasal 1 bahwa

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, dengan Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan berdasarkan hukum. Selain itu Pasal 18, 19 A dan 18 B pada UUD NRI 1945 telah jelas mengamanahkan bahwa pemerintahan daerah merupakan satu paket kesatuan model NKRI yang dilengkapi dengan perangkat otonomi daerah yang seluas-luasnya, dengan demikian bahwa kekuasaan dan kewenangan bukan bersumber dari Presiden tetapi bersumber dari Konstitusi.

Terbitnya UU no. 23 tahun 2014 tidak hanya mempersempit otonomi daerah bahkan lebih dari itu telah sejak awal mengamputasi dan meniadakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten terutama dalam bidang Kehutanan, sebagaimana Pasal 14 Ayat (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi, dan Ayat (2) khusus bidang kehutanan berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, dimana ayat (2) ini hanya sekedar kamufase agar makna pembagian kewenangan konkuren terkesan masih ada, yaitu dengan memberi kewenangan kabupaten yaitu Taman Hutan Raya yang areal luasnya kecil itu pun tidak semua kabupaten memilikinya.

Matriks pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan kabupaten tentang pembagian urusan pemerintahan bidang Kehutanan sebagai kewenangan *konkuren*, dan bersifat *pilihan* karena terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah, sebagaimana dilampirkan pada Matrix “BB” Urusan Kehutanan, sehingga pembagian kewenangan ini menggunakan konsep rumah tangga material yang membagi urusan dengan jelas dan pasti antara urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Hal ini jelas menunjukkan bahwa prinsip otonomi daerah telah ditiadakan/tidak diterapkan sama sekali dalam penyelenggaraan pemerintahan bidang kehutanan dari pemerintah daerah kabupaten. Selanjutnya dalam Pasal 16 Ayat (2) diatur ketentuan mengenai Norma, Standar, Kriteria dan Prosedur (NSPK) sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan konkuren.

Arti dari Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten atau kota, didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Pasal 13 UU No. 23 tahun 2014 membagi Urusan Pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah: (a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; (b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; (c) Urusan

Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau, (d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Walaupun bidang Kehutanan dikategorikan sebagai pembagian konkuren pilihan namun ternyata sama sekali tidak memiliki kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 di atas dan dalam lampiran matriks “BB” pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan dalam sub urusan penyelenggaraan kehutanan kecuali terbatas pada Taman Hutan Raya (TAHURA) yang hanya ada beberapa dalam kawasan hutan konservasi (HK) dengan peruntukkan kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, budaya, pariwisata, dan rekreasi saja, dengan luasan relatif kecil dan tidak semua kabupaten memilikinya. Sedangkan kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam penyelenggaraan hutan produksi (HP) dan hutan lindung (HL) tak ada sama sekali.

Bidang kehutanan ini merupakan bidang pemerintahan yang sangat penting dan strategis karena mencakup areal kelola kewilayahan hutan yang sangat luas meliputi 120, 3 Juta atau 63 % dari seluruh luas daratan Indonesia dimana sangat banyak masyarakat yang hidup, tinggal dan bermata pencaharian dengan bergantung pada keberadaan hutan. Hutan merupakan paru-paru bumi tempat berbagai satwa hidup, pohon-pohon, hasil tambang dan berbagai

sumberdaya lainnya yang bisa kita dapatkan dari hutan yang tak ternilai harganya dalam memberikan manfaat besar bagi kesejahteraan manusia, baik manfaat tangible yang dirasakan secara langsung berupa hasil kayu dan bukan kayu, maupun intangible yang dirasakan secara tidak langsung seperti manfaat rekreasi, perlindungan dan pengaturan tata air, pencegahan erosi dan lain-lain yang perlu dijaga kelestariannya. Selain itu hutan menjadi media hubungan timbal balik antara manusia dan makhluk hidup lainnya dengan faktor-faktor alam yang terdiri dari proses ekologi dan merupakan suatu kesatuan siklus yang terutama dapat mendukung kehidupan dan perekonomian masyarakat yang tinggal didalam dan disekitar hutan. Karenanya pemerintah cq kementerian yang membidangi kehutanan ini memegang peranan penting selain mengemban amanah konstitusi untuk mensejahterakan masyarakat namun harus diiringi dengan menyelenggarakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup termasuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Menurut data pusdatin Kementerian LHK bahwa dari 120,3 juta Ha kawasan hutan Negara yang meliputi baik kawasan yang dikelola dan tidak dikelola seringkali terjadi konflik atau ada potensi konflik tentang pemanfaatan hutan. Diperkirakan seluas 17,6 juta Ha - 24,4 juta Ha hutan (sekitar 20 % dari total areal hutan) terjadi konflik berupa tumpang-tindih klaim hutan Negara dan klaim masyarakat adat atau masyarakat lokal lainnya, pengembangan desa/kampung,

serta adanya izin sektor lain yang dalam praktiknya terletak dalam kawasan hutan, yang memiliki potensi kerawanan terhadap terjadinya karhutla dan luasan itu pun belum termasuk areal non kawasan hutan yang berada sekitar dan atau berbatasan dengan kawasan hutan yang digarap masyarakat juga rawan terhadap karhutla. Oleh Karena itu menjadi suatu keniscayaan bahwa pemerintah daerah kabupaten hendaknya mendapat kewenangan dari pemerintah pusat untuk terlibat secara aktif turut menyelesaikan masalah tumpang tindih dan konflik di dalam kawasan hutan, meningkatkan pengelolaan kawasan hutan yang menghasilkan nilai tambah dengan menekan ekonomi biaya tinggi, menempatkan alokasi manfaat yang adil, dan menyediakan infrastruktur sosial maupun ekonomi bagi penguatan kelembagaan lokal dalam pemanfaatan SDA Hutan.

Kelembagaan yang menyelenggarakan bidang kehutanan dan lingkungan hidup adalah adanya Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2015 tentang pembentukan Kementerian Kabinet Kerja periode tahun 2014-2019, terjadi penggabungan antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan menjadi sebuah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan maka Kementerian LHK inilah yang selanjutnya berwenang untuk melaksanakan amanah undang-undang dalam kehutanan dan lingkungan hidup di Indonesia termasuk didalamnya Pencegahan Karhutla. Artinya produk perundang-undangan yang sebelumnya terpisah yaitu UU No. 32/2009 tentang PPLH dan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan

melebur di bawah kewenangan Kementerian LHK, dengan penggabungan ini diharapkan dapat meningkatkan sinergitas dalam penyelenggaraan bidang kehutanan termasuk pengendalian karhutla.

Guna menyesuaikan peraturan perundang undangan terkait lingkungan hidup dan kehutanan terhadap UU Pemda No. 23/2014 maka Menteri LHK melakukan pemetaan sepihak tanpa melibatkan pemerintah daerah sehingga terbitlah Keputusan Menteri LHK Nomor SK.651/Menlhk/SetjenKum.1/8/2016 Tentang Hasil Pemetaan Urusan Pemerintahan Daerah menjadi kewenangan daerah Kabupaten di Bidang Lingkungan Hidup dibuatkan skor dan dikategorikan tingkat intensitas dan beban kerja, sedangkan dalam Bidang Kehutanan tidak dibuatkan skor dan tingkat intensitas beban kerja urusan pilihan kehutanan dinyatakan Nihil. Hasil pemetaan tersebut digunakan dalam rangka Penataan Perangkat Daerah yang Melaksanakan Urusan pemerintahan daerah Bidang LHK sebagai implikasi terhadap UU No. 23 tahun 2014 dan PP no. 18 tahun 2015 tersebut.

Amanah UU No. 23 tahun 2014 yang menyangkut pelimpahan kewenangan tersebut selanjutnya berujung pada penghapusan Dinas Kehutanan di tingkat kabupaten/ kota, maka kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap karhutla menjadi sirna dan karenanya akan lebih sulit menjaga keamanan dari bencana api. Satu-satunya wewenang bidang kehutanan di daerah kabupaten yang tidak

dilimpahkan ke Provinsi adalah wewenang pengelolaan Taman Hutan Raya (TAHURA) yang masih dalam kewenangan Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota (jika ada). Dan agar tidak terjadi kekosongan pengelolaan dan pengawasan bidang kehutanan termasuk didalamnya pencegahan karhutla di daerah kabupaten maka berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan bidang kehutanan, ditetapkan pembentukan kelembagaan, perencanaan, dan penganggaran dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang menjadi kewenangan Daerah, yaitu :

- 1) Membentuk kelembagaan untuk pengendalian karhutla dengan pembagian wilayah berdasarkan luas wilayah cakupan yang masih dalam rentang kendali pengawasan (span of control) agar efisien dalam bentuk Kesatuan pengelolaan Hutan (KPH), dengan alternative :
  - a) Membentuk Cabang Dinas Kehutanan Provinsi; atau
  - b) Membentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) Daerah di bawah instansi vertikal Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- 2) Mengatur ulang sumberdaya untuk melaksanakan Pengawasan dengan terlebih dahulu melakukan identifikasi dan inventarisasi baik sumberdaya personil Kementerian LHK di

Provinsi dan Kabupaten, peralatan, kendaraan, sarana prasarana serta pembiayaannya, untuk selanjutnya diatur dalam rencana kerja dan penempatan personil ASN.

Pilihan yang diambil oleh Kementerian LHK dalam pengelolaan kehutanan di daerah termasuk pengendalian Karhutla adalah dengan membentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) Daerah dengan cakupan luas wilayah pengelolaannya didasarkan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) yang pembentukan wilayahnya didasarkan pada karakteristik lahan, batas administrasi, tipe hutan dan izin pemanfaatan, kondisi DAS, kondisi sosial, budaya dan ekonomi masyarakat serta hukum adat. Organisasi KPH inilah yang bekerja di tingkat tapak yang dibentuk oleh Kementerian LHK dimana bisa saja 1 (satu) unit KPH nya berada dalam satu atau beberapa wilayah administrasi Daerah Kabupaten.

Alasan Kementerian LHK membentuk kelembagaan pengelola kehutanan (KPH) termasuk pengendalian Karhutla dalam bentuk UPT daerah (bukan membentuk Cabang Dinas Kehutanan) agar nantinya kelembagaan yang terbentuk tidak lagi mengurus hal-hal terkait administrasi publik. Dengan kelembagaan UPTD maka urusan administrasi publik dijalankan oleh Dinas kehutanan (di Provinsi) saja sehingga urusan yang diemban adalah bersifat lebih teknis dalam pengelolaan saja. Alasan bahwa Kementerian LHK lebih fokus kepada urusan teknis dalam pengelolaan kehutanan menurut penulis

adalah kurang tepat karena dalam pencegahan karhutla bukanlah hanya masalah teknis tetapi justru seharusnya lebih fokus pada persoalan terkait administrasi publik karena keberadaan masyarakat kebanyakan hidup dan tinggal didalam dan disekitar hutan yang menggantungkan hidupnya dengan sumberdaya hutan secara turun temurun dengan tingkat kepentingan masyarakat terhadap hutan sangatlah tinggi.

Untuk pengendalian karhutla termasuk pencegahan karhutla maka kementerian LHK menyusun Peraturan Menteri LHK No. P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang pengendalian karhutla dengan menyesuaikannya terhadap UU No. 23/2014 dengan hasil Penataan Perangkat Daerah, dimana PermenLHK ini mengatur pengendalian karhutla meliputi kegiatan pengorganisasian, pengelolaan SDM dan sarana prasarana serta operasional pencegahan, pemadaman, penanganan pasca kebakaran, dukungan evakuasi dan penyelamatan, dan dukungan manajemen pengendalian kebakaran hutan dan/atau lahan. Permen LHK ini menjadi norma, standar, kriteria dan pedoman (NSPK) agar lebih terjamin pengendalian karhutla secara efektif dan efisien serta produktif. Dengan tidak relevan lagi pembagian kewenangan yang diatur dalam PP No. 4/2001 dan PP No.45/2004 tentang perlindungan maka PermenLHK No.32/2016 ini menjadi satu-satunya peraturan pelaksana dibawah UU Kehutanan yang mengatur tentang perlindungan kebakaran hutan dan lahan.

Namun lagi-lagi dalam Permen LHK No P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 ini tidak mengatur pelibatan pemerintah daerah kabupaten dalam pencegahan karhutla kecuali sebatas membentuk organisasi Satgas pengendalian Karhutla yang hanya bersifat koordinatif saja dan bersifat ad hoc (organisasi yang dibentuk untuk jangka waktu tertentu dalam rangka menjalankan atau melaksanakan program khusus pada saat terjadinya kebakaran), sedangkan operasional pencegahan karhutla dibebankan kepada korporasi pemegang izin usaha kehutanan baik BUMN/BUMD dan Swasta, dan instansi vertikal dibawah KLHK yaitu KPH dan UPTD yang berdomisili usaha di daerah kabupaten. Selain itu mereka juga diwajibkan memfasilitasi pembentukan Masyarakat peduli Api (MPA) tanpa harus melibatkan peran pemerintah Kabupaten.

Permen LHK No. P.32 tahun 2016 ini juga sebagai NSPK atas perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan operasional, pengawasan dan evaluasi dalam pelaksanaan usaha pengendalian karhutla untuk para pihak terkait. PermenLHK ini terkesan efektif karena adanya penurunan bencana karhutla secara cukup signifikan dibanding tahun 2015 dan dampak karhutla pada 5 (lima) tahun terakhir tidak menghasilkan transboundary haze akibat asap karhutla dan tidak ada Negara tetangga yang mengeluhkan masalah transboundary haze ini. Namun kenyataannya implementasi atas PermenLHK ini masih jauh dari efisien dengan alasan bahwa penurunan karhutla tersebut bukan karena adanya peningkatan

kinerja pencegahan karhutla tetapi karena adanya tindakan extraordinary yang dilakukan pemerintah di luar peraturan perundang undangan yang tersedia terkait pencegahan karhutla, dengan alasan sebagai berikut :

- 1) Kebakaran hutan dan lahan masih sering terjadi berulang bahkan terjadi juga pada lokasi yang sebelumnya pernah terbakar, namun lebih cepat dipadamkan karena keterlibatan institusi lain yang sejatinya tidak memiliki Tupoksi untuk itu seperti TNI, Polri, BNPB, dll;
- 2) Adanya kebijakan Presiden menerbitkan produk hukum di luar Hierarki Peraturan Perundang - undangan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011. Adapun produk hukum non peraturan perundang-undangan tersebut meliputi:
  - a) Instruksi Presiden No. 11 tahun 2015 yang kemudian diganti dengan Instruksi Presiden No. 3 tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, yang melibatkan kolaborasi institusi multipihak (ada 24 instansi) di bawah Menkopolhukam;
  - b) Instruksi Presiden No. 8 tahun 2015 kemudian diganti dengan Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2017 tentang Penundaan dan Penyempurnaan Tata Kelola Pemberian Izin Baru Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut;

- c) Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit.
- 3) Adanya kebijakan pemerintah daerah kabupaten yang didukung oleh pemerintah provinsi dan pusat untuk cepat-cepat memberlakukan siaga darurat bencana padahal tanpa berpedoman pada parameter dan kriteria yang sesuai peraturan perundangan, dan status siaga darurat ini untuk jangka waktu yang panjang sehingga memboroskan anggaran;
- 4) Penanggulangan Karhutla lebih banyak yang bersifat pemadaman karhutla dengan pengerahan sumberdaya dana yang sangat besar seperti helikopter, water bomb, hujan buatan dll, padahal api tersebut tidak akan menjalar ketika pencegahan di respon dengan cepat dan tepat manakala api masih kecil di tingkat tapak

Dalam perkembangan terkini, Perundang-Undangan baru yang akan memberi pengaruh terhadap kinerja pencegahan karhutla adalah UU Cipta Kerja yang diterbitkan pemerintah dengan tujuan untuk meningkatkan investasi, memperluas lapangan pekerjaan, dan meningkatkan sumberdaya manusia dan kemampuan tenaga kerja serta memangkas rumitnya perizinan dan menghilangkan kendala dan hambatan dalam investasi, karenanya Pemerintah pusat bersama dengan DPR telah mengesahkan UU No. 11 tahun 2020 Tentang Cipta

kerja yang merevisi dan mencabut banyak undang-undang dengan metode penyusunan hukum Omnibus Law, dengan harapan dapat menjadi jalan keluar dari tumpang tindih aturan dan ketidakpastian Hukum yang terjadi di Indonesia saat ini.

Apa yang dilakukan pemerintah dalam pembaharuan hukum tersebut patut diapresiasi sebagai upaya optimal pemerintah yang harus didukung oleh segenap rakyat Indonesia, namun karena begitu luasnya materi muatan di dalamnya, kurang optimalnya sosialisasi pemerintah, dan tidak transparannya kajian akademik dalam penyusunannya serta kurangnya pelibatan partisipasi publik dan proses pembentukannya dilakukan dengan terburu-buru mengakibatkan materi muatannya oleh sebagian masyarakat dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat secara komprehensif dan dirasakan merugikan kepentingan dan hak rakyat kecil dan lebih memberi peluang pada tumbuhnya liberalisasi dalam perijinan yang menguntungkan pengusaha pemodal besar, Selain itu dirasakan bahwa dalam UU ini menempatkan kepentingan investasi dan ekonomi diatas kepentingan pelestarian sumberdaya alam dan perlindungan lingkungan hidup.

Terkait Kewenangan pemerintahan daerah maka dalam UU No. 11 Tahun 2020 Pasal 176 tentang Cipta kerja ini justru memperkuat UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan memperkuat ketentuan-ketentuan bahwa Pemerintah Pusat dalam

menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren yang lebih bersifat implementatif diantaranya dengan mewajibkan secara mengikat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam semua bidang pemerintahan dengan menerapkan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) sebagai dasar penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren di daerah dan menjadi dasar pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di Daerah.

Bahwa untuk melaksanakan pengendalian karhutla dibutuhkan peraturan turunan yang terkait sebagai pedoman untuk penyelenggaraan kegiatannya yaitu sebagaimana ketentuan Pasal 22 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan ketentuan Pasal 36 tentang Penyelenggaraan Kehutanan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian dijabarkan dalam PP No. 22/2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta PP No.23/2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan dan PP No. 24/2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di bidang Kehutanan. Secara lebih khusus yang mengatur tentang pengendalian karhutla adalah pada PP No. 23/2021 tentang penyelenggaraan kehutanan yaitu di dalam BAB VII Pasal 248-265 mengenai Perlindungan Hutan (termasuk didalamnya

pengendalian Karhutla) dan pada BAB VIII Pasal 266-272 mengenai Pengawasan.

Bahwa isi UU Ciptaker menguatkan pengaturan kewenangan dalam UU No. 23/2014 terkait kewenangan dalam menerbitkan perizinan yang sebelumnya oleh pemerintah daerah kemudian kewenangan tersebut ditarik/diambil alih oleh pemerintah pusat dengan alasan penyederhanaan dan pelaksanaan Perizinan Berusaha oleh Pemerintah Daerah. Hal ini tentunya akan menyebabkan berkurangnya pendapatan asli daerah (PAD) namun sebagai gantinya Pemerintah Pusat akan memberikan dukungan insentif anggaran. Berkurangnya Pendapatan asli daerah (PAD) akan mempengaruhi kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, dan menghambat pemenuhan sarana dan prasarana yang dibutuhkan masyarakat yang pada gilirannya akan memperlambat mobilitas perekonomian dalam mewujudkan pemerataan pembangunan. Sedangkan kompensasi yang akan diberikan oleh pusat berupa dukungan insentif anggaran diduga tidak cukup menggantikan defisit pendapatan daerah dibandingkan masa-masa sebelumnya.

UU Ciptaker ini juga telah mewajibkan Kepala daerah memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan ditangani oleh unit pelayanan terpadu satu pintu menggunakan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik

“Online Single Submission” (OSS) yang dikelola oleh Pemerintah Pusat dan sesuai dengan standar yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Ketidaktaatan Kepala daerah dalam melayani Perizinan Berusaha yang terintegrasi secara elektronik tersebut akan dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis kepada Gubernur oleh Menteri dan kepada Bupati oleh gubernur (sebagai wakil Pemerintah Pusat) atas pelanggaran yang bersifat administratif. Dominansi pemerintah pusat dalam menerbitkan perizinan dapat merugikan kepentingan daerah dari segi ekonomi, sosial dan budaya, kepentingan adat dan tradisi masyarakat, kepentingan terhadap sumberdaya alam daerah dan terhadap kepentingan lingkungan hidup masyarakat di daerah karena bagaimanapun sempurnanya NSPK yang ditetapkan oleh Pusat, tidak akan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat di daerah yang memiliki karakteristik daerah dengan corak keragaman yang sangat tinggi.

### C. PENUTUP

Berbagai Peraturan Perundang-Undangan terkait dengan kehutanan dan lingkungan yang mengatur pembagian kewenangan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat terlalu mendominasi dan hal ini justru mendegradasi makna otonomi daerah yang diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan Pasal 18B UUD NRI 1945. Hal ini tercermin di dalam UU No. 23 tahun 2014 yang

dapat dikatakan sebagai reinkarnasi UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di daerah pada rezim orde baru yang sangat sentralistik karena seluruh kekuasaan dan kewenangan bersumber dari Presiden dengan berpedoman pada UUD 1945 Pasal 4 (1) bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Terbitnya UU no. 23 tahun 2014 tidak hanya mempersempit otonomi daerah bahkan lebih dari itu telah sejak awal mengamputasi dan meniadakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten terutama dalam bidang Kehutanan.

Adanya amputasi kewenangan pemerintah daerah dan kecenderungan kewenangan yang sentralistik dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, mengakibatkan ruang gerak Pemerintah Daerah baik pada level Provinsi maupun Kabupaten/Kota menjadi terbatas. Padahal sebagai Pemerintah Daerah, merekalah yang terdampak langsung atas adanya kebakaran hutan dan lahan, namun karena adanya amputasi kewenangan, mengakibatkan peran Pemerintah Daerah menjadi terbatas.

## DAFTAR PUSTAKA.

## BUKU

Huda, N. (2005). Otonomi Daerah. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Manan, B. (2001). Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.

MPR RI. (2003). Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Sekretariat MPR RI.

Syaufina L. (2008). Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia Perilaku Api, Penyebab, dan Dampak Kebakaran. Malang: Bayumedia.

## SUMBER LAINNYA

Sukrismanto, E. (2012). Sistem Pengorganisasian Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia. [Disertasi]. Sekolah Pascasarjana Bogor (ID), Institut Pertanian Bogor.

Ulya, N. A. & Yunardi, S. (2006). Analisis Dampak Kebakaran Hutan di Indonesia Terhadap Distribusi Pendapatan Masyarakat, Balai Penelitian dan Pengembangan Tanaman (BALITTAMAN) Palembang. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan*. 3 (2).

Putra, I. K. Bambang Hero Saharjo, Basuki Wasis, Tantangan Kelembagaan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan pada Tingkat Tapak

(Institutional Challenge on Forest and Land Fire Management at the Site Level) Researchgate.net/ publication/ 332734755\_

Dzulfron, A. N. (2020, November-10). Kenapa Pemerintah Dan DPR NGotot Mengesahkan Omnibuslaw UU Cipta Kerja? Diakses dari <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/06>

Wulandari, D. (2019, November-6). Ini 10 Perusahaan Dominasi Kebakaran Hutan di Sumsel. Diakses dari <https://sumatra.bisnis.com/read/20191106/533/1167588/ini-10-perusahaan-dominasi-kebakaran-hutan-di-sumsel>.