



Konsep Re-Desentralisasi Fungsional Berdasarkan Karakteristik Daerah Dalam Pengelolaan Hutan

Basri Mulyani

Universitas Gunung Rinjani, Lombok Timur, Indonesia

Email: basri.mulyani@ugr.ac.id

Abstrak

Kebijakan sentralisasi pengelolaan hutan di Indonesia telah menimbulkan berbagai persoalan, mulai dari inefisiensi tata kelola hingga konflik sosial-ekologis. Penelitian ini menawarkan solusi melalui konsep re-desentralisasi fungsional, yaitu sebuah model pembagian kewenangan pengelolaan hutan yang adaptif dan berbasis karakteristik daerah. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif dan pendekatan konseptual, penelitian ini menganalisis kegagalan model sentralistik dan membangun argumen yuridis untuk distribusi ulang kewenangan. Hasilnya menunjukkan bahwa pengembalian fungsi-fungsi pengelolaan tertentu kepada pemerintah provinsi dan kabupaten adalah krusial untuk meningkatkan efektivitas, akuntabilitas, dan keberlanjutan. Implikasi utamanya adalah urgensi reformasi legislatif untuk menciptakan kerangka hukum desentralisasi asimetris yang mampu mengakomodasi keragaman kondisi daerah, demi terwujudnya pengelolaan hutan yang adil dan lestari.

Kata Kunci: Re-desentralisasi Fungsional, Tata Kelola Hutan, Karakteristik Daerah, Desentralisasi Asimetris

Abstract

The policy of centralizing forest management in Indonesia has created numerous problems, ranging from governance inefficiencies to socio-ecological conflicts. This research offers a solution through the concept of functional re-decentralization, an adaptive model for distributing forest management authority based on regional characteristics. Using a normative legal research method with a conceptual approach, this study analyzes the failures of the centralistic model and constructs a juridical argument for the redistribution of authority. The results indicate that returning specific management functions to provincial and district governments is crucial for enhancing effectiveness, accountability, and sustainability. The main implication is the urgent need for legislative reform to establish a legal framework for asymmetrical decentralization that can accommodate the diversity of regional conditions, aiming to realize just and sustainable forest management.

Keywords: Functional Re-decentralization, Forest Governance, Regional Characteristics, Asymmetrical Decentralization

Pendahuluan

Tata kelola sumber daya alam di Indonesia berdiri di atas dua pilar konstitusional yang terkadang menimbulkan tegangan: Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI



1945) yang memberikan mandat kepada negara untuk menguasai kekayaan alam demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan Pasal 18A Ayat (2) yang mengamanatkan semangat otonomi daerah melalui pembagian kewenangan yang adil dan selaras antara pemerintah pusat dan daerah. Prinsip "adil dan selaras" ini, sebagaimana ditafsirkan dalam perdebatan konstitusional, bukanlah pembagian yang kaku, melainkan distribusi kewenangan yang harmonis dan proporsional, disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi untuk mencapai keadilan substantif (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003).

Namun, dalam satu dekade terakhir, pendulum kebijakan bergerak kuat ke arah resentralisasi. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pengelolaan hutan secara drastis ditarik dari pemerintah kabupaten/kota. Akibatnya, institusi kehutanan di tingkat kabupaten/kota dibubarkan, menciptakan kekosongan institusional di level yang paling dekat dengan masyarakat dan ekosistem hutan. Peran pemerintah kabupaten/kota dalam urusan kehutanan tereduksi hingga hanya menyisakan kewenangan simbolis atas Taman Hutan Raya (TAHURA). Tren sentralistik ini diperkukuh oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, yang semakin memusatkan kewenangan strategis mulai dari perizinan berusaha, penilaian dampak lingkungan (AMDAL), hingga penetapan Proyek Strategis Nasional (PSN) di tangan pemerintah pusat.

Implikasi dari penarikan kewenangan ini sangat signifikan dan berlapis. Secara kelembagaan, terjadi pelemahan peran Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) yang kini terbebani oleh rantai komando yang panjang ke tingkat provinsi dan pusat. Secara sosial, pemusatan kewenangan memicu eskalasi konflik. Kasus-kasus seperti sengketa pemanfaatan sumber daya alam antar-daerah, serta konflik perambahan hutan dan tumpang tindih izin di Kawasan Hutan Sekaroh, Lombok Timur,



bukanlah insiden terisolasi, melainkan gejala dari sebuah kegagalan sistemik. Model pengelolaan *top-down* ini menciptakan jarak antara regulator dengan realitas di tingkat tapak, mengabaikan pengetahuan lokal, dan pada akhirnya melemahkan efektivitas pengawasan serta legitimasi kebijakan di mata masyarakat.

Menghadapi kebuntuan ini, diperlukan sebuah reorientasi paradigma. Penelitian ini menawarkan gagasan alternatif, yaitu "Konsep Re-desentralisasi Fungsional Berdasarkan Karakteristik Daerah." Konsep ini tidak bertujuan untuk mengembalikan desentralisasi secara penuh, melainkan mengusulkan sebuah model pembagian kerja yang cerdas dan adaptif, di mana fungsi-fungsi pengelolaan hutan didistribusikan kembali kepada pemerintah provinsi dan kabupaten berdasarkan keunikan ekologis, sosial-budaya, dan kapasitas kelembagaan masing-masing wilayah. Tujuannya adalah untuk menciptakan model tata kelola hutan yang lebih responsif, adil, dan berkelanjutan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal, yang memfokuskan kajian pada bahan pustaka atau data sekunder. Metode ini dipilih karena penelitian bertujuan untuk melakukan analisis terhadap asas-asas hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, dan pengembangan konsep hukum baru (Marzuki, 2017).

Sumber bahan hukum yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri atas: (a) Bahan hukum primer, yakni peraturan perundang-undangan yang mengikat seperti UUD NRI 1945, undang-undang terkait, dan putusan pengadilan yang relevan. (b) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, artikel dalam jurnal ilmiah, dan disertasi. (c) Bahan hukum tersier, seperti kamus hukum dan ensiklopedia, yang memberikan petunjuk maupun penjelasan



terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan. Seluruh bahan hukum yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode interpretasi sistematis dan teleologis untuk menemukan makna filosofis di balik norma dan membangun argumentasi yang koheren mengenai urgensi dan model re-desentralisasi fungsional.

Hasil dan Pembahasan

Mendekonstruksi Sentralisme: Menuju Tata Kelola Hutan Berbasis Karakteristik Daerah

Kebijakan sentralisasi pengelolaan hutan, yang dilegitimasi oleh UU No. 23/2014 dan diperkuat oleh UU No. 6/2023, telah menciptakan sebuah model tata kelola yang kaku, seragam, dan berjarak dari realitas lapangan. Dengan menarik hampir seluruh kewenangan ke tingkat pusat dan provinsi, model ini secara inheren mengabaikan fakta fundamental bahwa Indonesia adalah negara mega-diversitas, tidak hanya secara biologis tetapi juga secara sosial dan budaya. Akibatnya, kebijakan "satu ukuran untuk semua" seringkali gagal mengatasi masalah spesifik di daerah dan memicu konflik baru, sebuah fenomena yang telah lama dikritik dalam literatur desentralisasi (McCarthy, 2004; Tacconi, 2007). Kegagalan ini termanifestasi dalam lambatnya respons terhadap isu-isu krusial di tingkat tapak, melemahnya peran Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) sebagai garda terdepan, dan meningkatnya beban administrasi pada pemerintah provinsi dan pusat.

Sebagai antitesis dari pendekatan yang kaku tersebut, konsep re-desentralisasi fungsional menawarkan sebuah pergeseran paradigma. Konsep ini tidak menuntut pengembalian kewenangan secara absolut, melainkan mendorong distribusi fungsi-fungsi pengelolaan hutan kepada level pemerintahan yang paling tepat untuk menjalankannya. Landasan



utamanya adalah analisis karakteristik unik setiap daerah, yang bertumpu pada tiga dimensi utama yang saling terkait.

Setiap wilayah di Indonesia memiliki tipologi ekosistem yang khas, mulai dari hutan hujan tropis, hutan pegunungan, hutan musim, sabana, ekosistem karst, pesisir dengan hutan mangrove, hingga lahan gambut. Masing-masing memiliki fungsi ekologis, tingkat kerentanan, dan potensi pemanfaatan yang berbeda, sehingga menuntut pendekatan pengelolaan yang spesifik dan adaptif.

Contoh Penerapan Fungsional: Daerah dengan ekosistem gambut yang luas dan rentan kebakaran, seperti di Riau dan Kalimantan Tengah, memerlukan kewenangan fungsional yang kuat dalam hal tata kelola air, pemantauan titik api, dan implementasi restorasi. Rantai komando yang panjang ke provinsi atau pusat menghambat kecepatan respons yang vital untuk pencegahan. Pemberian fungsi pengawasan dan intervensi dini kepada pemerintah kabupaten akan memperkuat KPH dan memungkinkan respons yang lebih cepat dan efektif. Sebaliknya, daerah di kawasan Wallacea yang kaya akan keanekaragaman hayati endemik dapat diberi mandat fungsional yang lebih besar untuk mengembangkan skema konservasi yang terintegrasi dengan rencana pembangunan ekonomi lokal, seperti ekowisata. Keterlibatan pemerintah kabupaten dalam perencanaan ini memastikan bahwa konservasi tidak dilihat sebagai penghambat, melainkan sebagai aset pembangunan daerah.

Model sentralistik seringkali memandang hutan sebagai objek teknokratis dan ekonomis semata, sehingga mengabaikan hubungan mendalam antara masyarakat dengan hutan. Di berbagai wilayah, terdapat masyarakat adat dan lokal yang memiliki sistem pengetahuan, hukum adat, dan praktik pengelolaan hutan yang telah teruji oleh waktu. Pengabaian terhadap hak-hak dan kearifan lokal ini merupakan sumber utama konflik

tenurial dan sosial, karena negara gagal mengakui legitimasi sistem tata kelola berbasis komunitas (Agrawal & Gibson, 1999; Ostrom, 1999).

Di wilayah di mana masyarakat adat memiliki sejarah panjang dalam pengelolaan hutan komunal (misalnya, *hutan larangan adat* di Kampar atau *tana ulen* di Kalimantan), pemerintah daerah (kabupaten/kota) adalah aktor negara yang paling tepat untuk diberikan kewenangan fungsional dalam memfasilitasi pengakuan, pemetaan partisipatif, dan mediasi konflik. Kewenangan ini memungkinkan terwujudnya model *polycentric governance* atau tata kelola polisentris, di mana negara, masyarakat adat, dan pihak swasta dapat berkolaborasi dalam satu arena pengambilan keputusan. Pemerintah kabupaten berperan sebagai jembatan, mengintegrasikan hukum adat ke dalam sistem pengelolaan formal dan memastikan bahwa pengelolaan hutan tidak hanya berfokus pada target negara, tetapi juga menjunjung tinggi keadilan sosial dan hak-hak konstitusional masyarakat.

Kesiapan setiap daerah dalam mengelola hutan tentu bervariasi. Beberapa daerah mungkin memiliki kapasitas fiskal, sumber daya manusia, dan kelembagaan yang lebih matang, sementara yang lain masih memerlukan dukungan. Re-desentralisasi fungsional harus bersifat dinamis dan mengakomodasi perbedaan kapasitas ini, bukan menjadikannya alasan untuk mempertahankan status quo sentralistik.

Pemerintah pusat dapat menetapkan standar dan indikator kinerja ekologis dan sosial (misalnya, penurunan laju deforestasi, jumlah konflik yang terselesaikan, peningkatan pendapatan dari hasil hutan bukan kayu). Daerah yang mampu memenuhi standar tersebut dan menunjukkan kapasitas kelembagaan yang kuat dapat diberikan portofolio kewenangan fungsional yang lebih luas, seperti penerbitan izin pemanfaatan skala kecil dan menengah. Bagi daerah yang kapasitasnya masih perlu ditingkatkan, pemerintah pusat dan provinsi berperan sebagai fasilitator melalui program peningkatan kapasitas dan bantuan teknis. Pendekatan dinamis ini

menciptakan insentif bagi daerah untuk terus memperbaiki tata kelola mereka dan mencegah fenomena di mana desentralisasi hanya menjadi fasad untuk kontrol pusat yang berkelanjutan, atau yang disebut sebagai "resentralisasi sambil desentralisasi" (Ribot et al., 2006).

Dengan mengintegrasikan ketiga dimensi ini, re-desentralisasi fungsional mengubah paradigma dari "siapa yang berwenang" menjadi "kewenangan apa yang paling efektif dijalankan oleh siapa, di mana, dan dalam kondisi seperti apa." Hal ini memungkinkan lahirnya kebijakan pengelolaan hutan yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga legitimate secara sosial dan efektif secara ekologis. Langkah konkret untuk mewujudkannya adalah melalui revisi peraturan perundang-undangan yang memungkinkan adanya *distribusi kewenangan asimetris*, di mana setiap daerah memiliki portofolio kewenangan yang disesuaikan dengan karakteristik dan kapasitasnya.

Kesimpulan

Paradigma pengelolaan hutan yang sentralistik dan seragam, sebagaimana dilegitimasi oleh UU No. 23/2014 dan UU No. 6/2023, terbukti tidak lagi relevan untuk menjawab kompleksitas tantangan kehutanan di Indonesia. Model ini telah menciptakan jarak antara pembuat kebijakan dengan realitas di tingkat tapak, yang berujung pada inefisiensi, eskalasi konflik, dan pengabaian terhadap keragaman ekologis maupun sosial-budaya.

Penelitian ini mengafirmasi bahwa jalan menuju tata kelola hutan yang efektif dan berkeadilan menuntut sebuah reorientasi fundamental. Konsep re-desentralisasi fungsional yang diusulkan bukanlah sekadar wacana pengembalian kekuasaan, melainkan sebuah kerangka kerja untuk mendistribusikan kembali fungsi-fungsi pengelolaan hutan secara cerdas dan adaptif kepada pemerintah provinsi dan kabupaten. Landasan utama



dari distribusi ini adalah karakteristik unik setiap daerah, yang mencakup aspek geografis-ekologis, sosial-budaya, dan kapasitas kelembagaan. Dengan demikian, tata kelola hutan dapat bergerak meninggalkan pendekatan 'satu ukuran untuk semua' menuju model yang lebih responsif, partisipatif, dan sesuai dengan konteks lokal.

Implikasi kebijakan dari gagasan ini sangat jelas: diperlukan reformasi regulasi yang berani untuk memungkinkan penerapan *desentralisasi asimetris*. Pemerintah dan legislatif harus merancang kerangka hukum yang fleksibel, yang memberikan landasan bagi pemerintah pusat untuk mendistribusikan kewenangan dan anggaran secara fungsional, bukan secara kaku dan merata. Hanya dengan membangun sistem tata kelola yang mengakui dan memberdayakan daerah sesuai dengan karakteristiknya, amanat konstitusi untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya alam bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat benar-benar tercapai.

Daftar Pustaka

Buku

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum: Edisi revisi*. Kencana.

Mulyani, B. (2025). *Rekonstruksi hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan sumber daya hutan yang berkeadilan* [Ringkasan Disertasi, Universitas Mataram].

Sikor, T., & Lund, C. (Eds.). (2009). *The Politics of Possession: Property, Authority, and Access to Natural Resources*. John Wiley & Sons.

Jurnal

Agrawal, A., & Gibson, C. C. (1999). Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation. *World*



Development, 27(4), 629–649. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(98\)00161-2](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(98)00161-2)

Angelsen, A., & Kaimowitz, D. (2004). Rethinking the Causes of Deforestation: Lessons from Economic Models. *The World Bank Research Observer*, 14(1), 73-98.

Maryudi, A. (2016). The political economy of forest land-use and tenure reform in Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 73, 176-180.

McCarthy, J. F. (2004). Changing to Gray: Decentralization and the Emergence of Volatile Socio-legal Configurations in Central Kalimantan, Indonesia. *World Development*, 32(7), 1199-1223.

Ostrom, E. (1999). Coping with Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 49-72.

Rasolofoson, R. A., et al. (2015). Effectiveness of community forest management at reducing deforestation in Madagascar. *Biological Conservation*, 184, 271–277. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2015.01.027>

Resosudarmo, I. A. P. (2004). The politics and economics of Indonesia's natural resources. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 40(2), 159-178.

Ribot, J. C., Agrawal, A., & Larson, A. M. (2006). Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources. *World Development*, 34(11), 1864–1886. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.020>

Sahide, M. A. K., Supratman, S., Maryudi, A., Kim, Y. S., & Giessen, L. (2016). The power of actors in multi-level forest governance: A case study of the REDD+ initiative in Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 62, 36-46.



Setiawan, E., & Tikson, P. D. (2018). The implication of decentralization on forest management in Indonesia. *Journal of Sustainable Forestry*, 37(6), 593-605.

Tacconi, L. (2007). Decentralization, forests and livelihoods: Theory and narrative. *Global Environmental Change*, 17(3-4), 338-348.

Wiersum, K. F. (1995). 200 years of sustainability in forestry: lessons from history. *Environmental Management*, 19(3), 321-329.

Peraturan Perundang-Undangan

Mahkamah Konstitusi. (2003). Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.

Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia. (2023). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.