

BAB III

TIJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian dan Dasar Hukum Otonomi Daerah

Pengertian dan dasar hukum otonomi daerah memang berubah-ubah sepanjang masa satu dan lain hal disebabkan perluasan pengertian otonomi daerah itu sendiri. Perubahan pengertian itu sendiri adalah dengan tujuan untuk mengakomodasikan kehendak daerah berubah-ubah dari satu waktu ke waktu yang lainnya. Perluasan pengertian itu tentu saja hanya dapat diberikan oleh pemerintah pusat sepanjang eksistensi kewenangan pemerintah pusat tidak hilang sama sekali. Jadi terdapat tawar-menawar seberapa jauh dapat diberikan otonomi tersebut, namun pada umumnya selalu mendekati batas habisnya kewenangan pusat

Perubahan yang bersifat gradual atau berangsur-angsur dari dominasi pemerintah pusat ke otonomi daerah dapat diamati dari kosideran dan seringnya terjadi perubahan undang-undang tentang otonomi daerah ini yakni :

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Pemerintahan Daerah
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
4. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Penyerahan Tugas-Tugas Pemerintahan Pusat Dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri Dan Penyerahan Keuangannya, Kepada Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok - Pokok Pemerintahan Daerah
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok - Pokok Pemerintahan Daerah

7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Otonomi berdasarkan teori sistem tersebut di atas sebenarnya dan seharusnya hanyalah mempunyai pengertian tugas perbantuan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah atas nama pemerintahan Republik Indonesia secara keseluruhan haruslah secara aktif melaksanakan tugas pemerintahan menuju kearah peningkatan kesejahteraan rakyat. Tugas otonomi dan tugas pembantuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memang dipisahkan secara fisik akan tetapi secara substantif kedua tugas tersebut tidak bisa sama sekali dipisahkan. Azas otonomi dan pembantuan sebenarnya masih dalam satu sistem keduanya merupakan subsistem.

Secara substantif pengertian otonomi daerah sekarang ini memang agak rancu karena adanya berbagai jenis otonomi daerah yakni antara lain otonomi daerah bisa yakni dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan otonomi khusus misalnya untuk Aceh dengan Undang-Undang 18 Tahun 2001, untuk daerah papua dengan Undang-Undang 21 Tahun 2001 dan akhirnya tentang daerah khusus Ibu Kota dengan Undang-Undang 34 Tahun 1999. Akan tetapi apabila kita tetapkan berpegangan pada teori sistem dimuka maka berbagai daerah khusus itu pada hakekatnya masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga segala wewenang dan tugas dari pemerintah pusat.

Segala peraturan tentang otonomi daerah itu sesuai dengan tata unit perundangan haruslah mengacu pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 memang benar bahwa beberapa undang-undang tersebut telah ada sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 di mana perubahan terakhir adalah pada tahun 2002. Namun demikian prinsip negara kesatuan tetap

dipegang teguh mulai dari pembukaan Pasal 18 sampai penutupan pasal tersebut yakni akhir dari Pasal 18B ayat (2)

Apabila pengertian tersebut di atas dapat diterima maka berbagai pengertian tentang desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dengan berbagai instansi vertikal dan horizontal itu masih tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai demikian maka tugas-tugas dan wewenangnya adalah merupakan derivatif atau turunan dari tugas dan wewenang pemerintah pusat. Sebagai suatu sistem maka tidak perlu kiranya dipertajam pemisah dalam subsistem tersebut sebab yang terpenting adalah tercapainya tujuan sistem pokok yakni sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Semua subsistem dengan berbagai nama dan jenis otonomi tersebut harus berfungsi untuk mencapai tujuan sistem utama.¹

B. Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Perencanaan otonomi daerah pada tanggal 1 Januari tahun 2001, tentu saja tidak demikian saja memenuhi keinginan daerah bahwa dengan otonomi daerah segalanya akan berjalan dengan lancar dan mulus. Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintah daerah, yaitu DPRD dan kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakatnya untuk bekerja keras, terampil, disiplin dan berperilaku dan atau sesuai dengan nilai, norma dan moral, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan prasarana dan sarana serta dana/pembiayaan yang secara terbatas dan efisien, efektif, dan profesional.

Realisasi otonomi daerah memakan proses yang panjang yang didalam proses ini sudah tentu terdapat banyak kendala, hambatan, rintangan, dan halangan dalam pelaksanaan (

¹ Gunarto Suhardi, *Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya , 2006)
h.11-12

implementasinya) isu yang berkembang antara lain tentang pelaksanaan pemerintah daerah, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, dan kewenangan provinsi, organisasi perangkat daerah, dana perimbangan, serta tatacara pertanggung jawaban kepala daerah.²

Sejak diterapkan kedua undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut di atas, sudah banyak langkah dan kegiatan yang dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat segera terlaksana sesungguhnya perjalanan reformasi pemerintah yang terjadi di Indonesia telah menyebabkan pergeseran-geseran paradigma penyelenggaraan pemerintah dalam rangka mendirikan daerah dan pemberdayaan masyarakat.

Penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengakibatkan terjadinya perubahan kewenangan pemerintah pusat dan daerah yang berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang menjadi wadah

1. Kewenangan khusus menyangkut penataan kewenangan dan kelembagaan bahwa sesuai dengan Ederan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 118/1500/PUMDA tanggal 22 Desember tahun 2000, Perihal penataan dan kewenangan dan kelembagaan dapat diperjelas secara global dan implisit sebagai berikut :
 - a. Penataan kewenangan bidang pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah bersama DPRD
 - b. Rujukan kegiatan penataan adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, bagian-bagian dari berbagai bidang pemerintahan (yang pada waktu itu sudah disebut urusan pemerintahan) serta kewenangan lain yang sudah diserahkan kepada kabupaten/kota yang tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut
 - c. Prinsip – prinsip penataan kewenangan adalah sebagai berikut.

² HAW. Widjaja, *loc cit* h.23

2. Sesuai dengan penetapan dan kemampuan daerah, terdapat bidang pemerintahan yang tidak sepenuhnya dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, termasuk sebelas bidang pemerintahan wajib yang diatur dalam Pasal 11 ayat 2 Undang-Undang 22 Tahun 1999. Maksud ada bagian-bagian dari sebelas bidang pemerintahan wajib ini yang apabila tidak dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota akan ditangani oleh provinsi pusat atau oleh kabupaten/kota tetangga
3. Berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, departemen-departemen wajib menyiapkan Pedoman Standar Pelayanan Minimal dan selanjutnya provinsi juga wajib menentukan Standar Pelayanan Minimal
4. Berdasarkan penjelasan Pasal 11 ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bidang-bidang dari berbagai bidang pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang akan dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota tidak dilakukan penyerahan secara aktif oleh pemerintahan pusat, tetapi melalui pengakuan oleh pemerintah.

Pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut sangat tergantung kemampuan para penyelenggara negara pada tingkat pusat dan daerah dalam mempersiapkan ketentuan pelaksanaan dan mempersiapkan sumber data manusia (SDM) sebagai pelaksanaan dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas dan nyata serta bertanggung jawab.

Pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut sangat tergantung pada kemampuan para penyelenggara negara pada tingkat pusat dan daerah dalam mempersiapkan ketentuan pelaksanaan dan mempersiapkan sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksanaan dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas dan nyata serta bertanggung jawab

1. Kelembagaan

Sesuai dengan ketentuan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditetapkan bahwa susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan peraturan daerah (perda) sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

2. Penataan Personil

Dalam penataan penataan personil, pendekatan yang harus digunakan harus mengacu kebutuhan organisasi, juga harus mempertimbangkan untuk memberdayakan potensi pegawai yang ada di semua hirarki pemerintahan tanpa memandang asal-usul ataupun jenis pegawai yang bersangkutan, sepanjang memenuhi persyaratan kompetensi jabatannya

3. Pembinaan dan pengawasan

Beberapa hal yang urgen untuk diperhatikan yaitu masalah pembinaan dan pengawasan. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 di dalam penjelasan, yaitu daerah provinsi tidak membawahkan daerah kabupaten dan daerah kota, tetapi dalam praktik penyelenggaraan pemerintah terdapat hubungan koordinasi, kerja sama dan atau kemitraan dengan daerah kabupaten dan daerah kota dalam kedudukan masing-masing sebagai otonomi daerah

Pengawasan ini secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, untuk Kabupaten / Kota, dikoordinasikan oleh gubernur, sedangkan untuk pemerintahan desa, dikoordinasikan oleh Bupati / Walikota, yang dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Camat.³

C. Kebijakan Dan Strategi Otonomi Daerah

³ HAW Widjaj, *op.cit.*,h.7 – 14.

1. Prinsip otonomi daerah

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonomi daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan.

2. Percepatan implementasi

Dalam rangka percepatan implementasi otonom daerah sebagai mana yang diamatkan dalam TAP MPR RI Nomor IV / MPR / 1999 dan Nomor IV MPR, /2000, dipadang perlu dibentuk tim kerja Pusat Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahn Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah , sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 157 Tahun 2000

3. Sub kerja dan tugas

Untuk Menunjang kelancaran dan pelaksanaan tugasnya, tim kerja pusat dibantu oleh sub kerja yang terdiri dari :

- a. Sub tim kerja pentaan perangkat, diketahui oelh Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, mempunyai tugas memberikan pedoman umum dalam penataan perangkat di daerah
- b. Sub tim kerja penataan/peralihan kelembagaan: diketahui oleh Deputy Menteri negara Pedayagunaan Aparatur Negara bidang Kelembagaan, mempunyai tugas dalam mengatur kelembagaan di daerah
- c. Sub tim kerja penataan/pengalihan personil : diketui oleh Kepala Badan Kepegawaian Negara, mempunyai tugas untuk pengaturan dan pengalihan pegawai pusat ke daerah

- d. Sub tim kerja panataan/pengalihan aset : diketuai oleh Kepala Badan Analisa Keuangan dan Moneter Departemen Keuangan, mempunyai tugas dalam memberikan arahan pengaturan anggaran
 - e. Sub tim kerja penataan/pengalihan dokumen dan arsip : diketuai oleh Kepala Arsip nasional RI, mempunyai tugas dalam pengaturan dokumentasi daerah
 - f. Sub tim kerja pengembangan kapasitas daerah : diketuai oleh Direktur Jenderal Pemerintahan Umum Daerah, Departemen Dalam Negeri dan otonomi daerah, mempunyai tugas dan memberikan pedoman untuk peningkatan kapasitas dalam memberikan pedoman untuk peningkatan kapasitas daerah.
4. Penataan pengalihan pegawai
- Inventarisasi pegawai tidak bereselon yang berasal dari unit dekonsentrasi (pengalihan instansi vertikal). Inventarisasi diklafikasikan kedalam :
- a. Pengalihan pegawai PNS DPB/DPK provinsi menjadi PNS provinsi.
 - b. Pengalihan pegawai PNS Pusat DPB / BPK Kabupaten menjadi PNS Provinsi Kabupaten/Kota
 - c. Iventarisasi pegawai beraselon yang berasal dari unit dekonsentrasi
 - d. Inventrisasi pegawai tidak bereselon yang berasal dari unit dekonsentrasi
 - e. Penjadwalan pengalihan pegawai yang telah terinventarisir
 - f. Koordinasi dan penjelasan kepada pemerintah daerah
 - g. Kantor BKN berkoorinasi dengan Menteri negara Pedayagunaan Aparatur Negara tentang pengaturan mutasi (pengalihan status) pegawai sebagai akibat pengalihan instansi vertikal.⁴

D. Pengawasan Otonomi Daerah

⁴ *loc. cit* . h.7-11

Pengawasan terhadap pemerintahan adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan–kekeliruan, baik sengaja maupun tidak sengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila sudah terjadinya kekeliruan itu, sebagai usaha represif. Pengawasan dibedakan atas 2 yaitu

1. Pengawasan preventif

Bersifat struktural dan spesifik karena sebelumnya telah ditetapkan keputusan-keputusan mana saja atau jenis-jenis keputusan yang harus disampaikan kepada pemerintahan tingkat lebih atas untuk memperoleh pengesahan

2. Pengawasan represif

Pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum, baik dalam bidang otonomi maupun tugas pembantuan. Dalam Undang-Undang Dasar 1983, pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan.⁵

E. Visi dan Konsep Otonomi Daerah

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 itu adalah di satu pihak, membebaskan pemerintahan pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis pemerintah pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka, peran pemerintahan dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka

⁵ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas* (Jakarta : Raja Grafindo Persada 2011) . Jilid ke IV, h.180 – 181

otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintahan pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.

Visi otonomi daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga hal ruang lingkup intreraksinya yang utama : politik, ekonomi, serta sosial budaya dibidang politik, karena otonomi daerah buah dari kebijakan desentralisasi dan demoktratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan yang dipilih secara demokratis, mungkinkah berlangsungnya penyelenggara pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban publik. Artinya setiap kebijakan yang diambil, harus jelas sapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang harus dipikul, siapa yang diuntungkan, apa resiko yang harus ditanggung, dan siapa yang harus bertanggung jawab jika kebijakan itu gagal.

Dibidang ekonomi, otonomi daerah disatu pihak harus lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional didaerah, dan pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan ekonomi global dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi didaerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi memudahkan proses perizinan usaha dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi didaerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

Dibidang sosial budaya otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai

lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemungkinan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Berdasarkan visi ini, maka konsep dasar otonomi daerah yang kemudian melandasi lahirnya Undang-Undang Nomor. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999, merangkum hal-hal berikut ini

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah
2. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah.
3. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula
4. Peningkatan efektivitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pebenahan organisasi dan institusi yang memiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan
5. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah
6. Perwujudan desentralisasi fisik melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat block grant
7. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai lokasi yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial sebagai suatu bangsa.⁶

F. Pengertian Kehutanan

Menurut undang-undang nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan merupakan suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi

⁶ Syaajani, Afan Gaffar, M. Raas Rasyid,, *loc. cit. h.172-178*

pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan, ada empat unsur yang terkandung dalam defenisi hutan diatas, yaitu

1. Unsur lapangan yang cukup luas (Minimal $\frac{1}{4}$ hektar), yang yang disebut tanah hutan
2. Unsur pohon (kayu,bambu, palem), flora, dan fauna
3. Unsur lingkungan, dan
4. Unsur penetapan pemerintah

Unsur pertama kedua ketiga membentuk persekutuan hidup yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Pengertian hutan disini menganut konsep hukum secara vertikal, karena antara lapangan (tanah), pohon, flora, dan fauna, beserta lingkungannya merupakan satu kesatuan yang utuh.

Unsur pertama, kedua, ketiga membentuk persekutuan hidup yang tidak dapat satu dengan yang lainnya. Pengertian hutan disini menganut konsep hukum secara vertikal, karena antara lapangan (tanah), pohon flora, dan fauna beserta lingkungannya merupakan satu kesatuan utuh

Adanya penetapan pemerintah mengenai hutan mempunyai arti yang sangat penting, karena dengan adanya penetapan pemerintah, Menteri Kehutanan kedudukannya yuridis hutan menjadi kuat. Ada dua arti penting penetapan pemerintah tersebut, yaitu : (1) agar setiap orang tidak sewenang-wenang untuk membabat, membakar dan mengerjakan kawasan hutan, dan (2) mewajibkan kepada Pemerintah / Menteri Kehutanan untuk mengatur perencanaan, peruntukan, penyedian, dan perutukan hutan, dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya, serta menjaga kelestarian dan fungsi hutan, serta menjaga mutu, nilai, dan kegunaan hasil.

Didalam undang-undang nomor 5 tahun 1967, dibedakan tiga jenis hutan yaitu (1) hutan menurut pemiliknya, (2) hutan menurut fungsi, dan (3) hutan menurut peruntukkannya

1. Hutan menurut pemiliknya (Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967) Ada dua jenis hutan menurut pemiliknya :
 - a. Hutan negara yang merupakan kawasan hutan dan hutan dalam yang tubuh diatas tanah yang bukan hak milik. Selain pengertian itu, yang juga merupakan hutan negara, adalah hutan alam atau hutan tanam diatas tanah yang diberikan kepada daerah tingkat II, dan diberikan dengan hak pakai atau hak pengelolaan
 - b. Hutan milik, yaitu hutan yang tumbuh diatas tanah hak milik hutan jenis ini disebut hutan rakyat, yang dapat memiliki dan menguasai hutan milik, adalah orang (baik perorangan maupun bersama-sama dengan orang lain), dan atau badan hukum
2. Hutan menurut fungsinya (Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 dari segi fungsinya, hutan dibedakan menjadi empat golongan, yaitu
 - a. Hutan lindung, yaitu kawasan hutan, dan karena sifat alamnya digunakan untuk : (1) mengatur tata air, (2) mencegah terjadinya banjir dan erosi, dan (3) memelihara kesuburan tanah
 - b. Hutan produksi, yaitu kawasan hutan untuk memproduksi hasil hutan, yang dapat memenuhi : (1) keperluan masyarakat pada umumnya, (2) pembangunan industri, dan (3) keperluan ekspor
 - c. Hutan suaka alam, yaitu kawasan hutan yang keadaan alamnya sedemikian rupa, sangat penting bagi ilmu pengetahuan dan teknologi
 - d. Hutan wisata yang merupakan kawasan wisata yang diperuntukan secara khusus, dan dibina dan diperlihara bagi kepentingan parawisata.
- c. Hutan menurut peruntukannya (Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967)

- a. Hutan tetap, yaitu hutan baik yang sudah ada yang akan ditanami maupun yang tumbuh secara alami didalam kawasan hutan
- b. Hutan cadangan yaitu hutan yang berada diluar kawasan hutan yang peruntukannya belum ditetapkan, dan bukan hak milik. Apabila diperlukan hutan cadangan ini dapat dijadikan hutan tetap
- c. Hutan lainnya, yaitu hutan yang berada diluar kawasan hutan dan hutan cadangan, misal hutan yang terdapat pada tanah milik, atau tanah yang dibebani hak miliknya.⁷

G. Manfaat Hutan

Hutan mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam menunjang pembangunan bangsa dan negara. Hal ini disebabkan hutan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Ada tiga manfaat hutan yaitu :

1. Manfaat langsung yaitu manfaat yang dapat dirasakan atau dimiliki secara langsung oleh masyarakat, yaitu masyarakat dapat menggunakan dan memanfaatkan hasil hutan, antara lain kayu, yang merupakan hasil utama hutan serta bagian-bagian hasil hutan lainnya
2. Manfaat tidak langsung yaitu manfaat yang tidak langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi yang dapat dirasakan oleh keberadaan hutan antara lain
 - a. dapat mengatur tata air
 - b. dapat mencegah terjadinya erosi
 - c. dapat memberikan manfaat bagi kesehatan
 - d. dapat memberikan rasa keindahan
 - e. dapat memberikan manfaat bagi sektor pariwisata
 - f. dapat memberikan manfaat dalam bidang pertahanan dan keamanan
 - g. dapat menampung tenaga kerja

⁷ Salim H.S , *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, (Mataram : Sinar Grafika, 2013 h. 40 – 43

h. dapat menambah Devisa Negara.⁸

H. Tujuan Perlindungan Hutan

Setiap negara pasti mempunyai hutan, tidak ada satu pun negara di dunia ini yang tidak mempunyai hutan. Di Indonesia yang termasuk negara kepulauan keberadaan hutan sangatlah penting dan selalu dilindungi. Perangkat hukum yang diciptakan oleh negara juga selalu memberikan perhatian terhadap kelestarian hutan. Hutan mesti dilindungi dengan menerbitkan seperangkat hukum yang bersifat memaksa bagi paru paru dunia.

Tujuan perlindungan hutan adalah untuk menjaga kelestarian dan fungsi hutan, serta menjaga mutu, nilai dan kegunaan hasil hutan. Selanjutnya dalam Pasal 46 Undang-Undang 41 Tahun 1999 dan juga diperjelas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 disebutkan bahwa tujuan perlindungan hutan adalah agar fungsi hutan yang meliputi fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi dapat tercapai, jadi perlindungan hutan adalah suatu usaha untuk mencegah terjadinya kerusakan hutan. Terdapat 5 golongan kerusakan hutan yang perlu mendapat perhatian dan dicegah yaitu :

1. Kerusakan akibat pengerjaan/ pendudukan tanah hutan secara tidak sah, penggunaan hutan yang menyimpang dari fungsinya dan pengusaha hutan yang tidak bertanggung jawab
2. Kerusakan hutan akibat pengambilan batu, tanah dan bahan galian lainnya serta penggunaan alat-alat yang tidak sesuai dengan kondisi tanah
3. Kerusakan hutan akibat pencurian kayu dan penebangan tanpa izin
4. Kerusakan hutan akibat pengembalaan ternak
5. Kerusakan hasil hutan akibat perbuatan manusia.⁹

Jadi hutan mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam pembangunan bangsa dan negara, yakni memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi

⁸ *Ibid.* 46- 48

⁹ Suriansyah Murhaini, *Hukum Kehutanan*, (Yogyakarta, : CV. Aswaja Pressindo, 2012, h. 21-22

kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hutan juga merupakan kekayaan milik bangsa dan negara yang tidak ternilai, sehingga hak-hak negara atas hutan dan hasil-hasil hutan harus dijaga dan dipertahankan serta dilindungi agar hutan dapat berfungsi dengan baik. Oleh karena itu hutan perlu dilindungi agar tidak dirusak atau mengalami kerusakan baik akibat perbuatan manusia atau proses alam.

I. Pengawasan Kehutanan

Pasal 59 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menerangkan, Pengawasan kehutanan dimaksud untuk mencermati, menelusuri, dan menilai pelaksanaan pengurusan hutan, sehingga tujuannya dapat tercapai secara maksimal dan sekaligus merupakan umpan balik bagi perbaikan dan atau penyempurnaan pengurusan hutan lebih lanjut. Penjelasan Pasal 59 menyatakan :

yang dimaksud dengan pengurusan kehutanan adalah pengawasan ketaatan aparat penyelenggara dan pelaksana terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan

Pasal 60 (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib melakukan pengawasan kehutanan. (2) Masyarakat dan atau perorangan berperan serta dalam pengawasan kehutanan. Pasal 61 Pemerintah berkewajiban melakukan pengawasan terhadap pengurusan hutan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Pasal 62 Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengolahan dan atau pemanfaatan hutan yang dilakukan oleh pihak ketiga. Pasal 63 dalam melaksanakan pengawasan kehutanan

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 Ayat (1), Pemerintah dan Pemerintah daerah berwenang melakukan pemantauan meminta keterangan, dan melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan pengelolaan hutan. Pasal 64 Pemerintah dan masyarakat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pengolahan hutan berdampak nasional dan internasional.

Penjelasan pasal 64, yang dimaksud dengan berdampak nasional adalah *kegiatan pengelolaan hutan yang mempunyai dampak terhadap kehidupan bangsa, misalnya penebangan liar, pencurian kayu, penyeludupan kayu, perambahan hutan, dan pembakaran hutan.* Yang dimaksud dengan berdampak internasional adalah *pengolahan hutan yang mempunyai labelisasi produk hutan, penelitian dan pengembangan, kegiatan penggundulan hutan, penelitian dan pelanggaran terhadap konvensi internasional.*

Pasal 65 UU. No. 41/1999 menerangkan ketentuan lebih lanjut tentang pengawasan kehutanan diatur dengan Peraturan Pemerintah, Penjelasan Pasal 65 Undang-undang 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menyatakan, Peraturan pemerintah memuat aturan antara lain :

- a. tata cara dan mekanisme pengawasan
- b. kelembagaan pengawasan
- c. objek pengawasan dan
- d. tindak lanjut pengawasan

Bagian pasal 27 menentukan untuk menjamin tertibnya penyelenggaraan perlindungan hutan . menteri berwenang melakukan pembinaan, pengendalian dan pengawasan terhadap kebijakan Gubernur melakukan pembinaan, pengawasan terhadap perlindungan hutan di daerah.¹⁰

J. Dampak Kebakaran Hutan

¹⁰ *loc. cit.* h.231-233

Kebakaran hutan yang cukup besar seperti yang terjadi pada tahun 1997/98 menimbulkan dampak yang sangat luas disamping kerugian material kayu, non kayu dan hewan. Dampak negatif yang sampai menjadi isu global adalah asap dari hasil pembakaran yang telah melintasi batas negara. Sisa pembakaran selain menimbulkan kabut juga mencemari udara dan meningkatkan gas rumah kaca.

Asap tebal dari kebakaran hutan berdampak negatif karena dapat mengganggu kesehatan masyarakat terutama gangguan saluran pernapasan. Selain itu asap tebal juga mengganggu transportasi khususnya transportasi udara disamping transportasi darat, sungai, danau, dan laut. Pada saat kebakaran hutan yang cukup besar banyak kasus penerbangan terpaksa ditunda atau dibatalkan. Sementara pada transportasi darat, sungai, danau dan laut terjadi beberapa kasus tabrakan atau kecelakaan yang menyebabkan hilangnya nyawa dan harta benda.

Kerugian karena terganggunya kesehatan masyarakat, penundaan atau pembatalan penerbangan, dan kecelakaan transportasi di darat, dan di air memang tidak bisa diperhitungkan secara tepat, tetapi dapat dipastikan cukup besar membebani masyarakat dan pelaku bisnis. Dampak kebakaran hutan Indonesia berupa asap tersebut telah melintasi batas negara terutama Singapura, Brunai Darussalam, Malaysia dan Thailand.

Dampak lainnya adalah kerusakan hutan setelah terjadi kebakaran dan hilangnya margasatwa. Hutan yang terbakar berat akan sulit dipulihkan, karena struktur tanahnya mengalami kerusakan. Hilangnya tumbuh-tumbuhan menyebabkan lahan terbuka, sehingga mudah tererosi, dan tidak dapat lagi menahan banjir. Karena itu setelah hutan terbakar, sering muncul bencana banjir pada musim hujan di berbagai daerah yang hutannya terbakar. Kerugian akibat banjir tersebut juga sulit diperhitungkan.

Analisis dampak kebakaran hutan masih dalam tahap pengembangan awal, pengetahuan tentang ekosistem yang rumit belum berkembang dengan baik dan informasi berupa ambang kritis perubahan ekologis berkaitan dengan kebakaran sangat terbatas, sehingga dampak kebakaran hutan sulit diperhitungkan secara tepat. Meskipun demikian, berdasarkan perhitungan kasar yang telah diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa kebakaran hutan menimbulkan dampak yang cukup besar bagi masyarakat sekitarnya, bahkan dampak tersebut sampai ke negara tetangga.¹¹

BAB IV

¹¹ <http://makalah.mengenai.dampak.kebakaran.hutan.com/red/09-10-2014>