

KEWENANGAN PEMERINTAH ACEH DALAM PENGELOLAAN HUTAN ACEH

GOVERNMENT OF ACEH AUTHORITY IN ACEH FOREST MANAGEMENT

Taqwaddin Husin

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1, Banda Aceh 23111
E-mail: taqwaddinhusin@yahoo.co.id

ABSTRAK

Dengan dicabutnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang digantikan dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti lagi dengan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, menimbulkan implikasi pada pergantian PP No. 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom, yang digantikan oleh PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Berkaitan dengan kewenangan pemerintahan, khusus untuk Aceh dibentuk satu peraturan pemerintah tersendiri, yaitu PP No. 3/2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh. UU Pemerintahan Aceh diakomodir baik paham pembagian kewenangan maupun paham pembagian urusan. Padahal antara pembagian kewenangan dan pembagian urusan terdapat perbedaan yang mendasar.

Kata Kunci: Kewenangan, Pemerintahan Aceh, Pengelolaan Hutan.

ABSTRACT

With the revocation of Law No. 22/1999 on Local Government, which was replaced by Law No. 32/2004 on Local Government, was then replaced by Law No. 23/2014 on Local Government, implications at the turn of the PP 25/2000 regarding Government Authority and Provincial Government Authority as Autonomous Region, which was replaced by Regulation No. 38/2007 on the Division of Government Affairs between the Government, Provincial Government, and the Government of Regency/City. In connection with governmental authority, especially for Aceh set up a separate government regulation, namely PP 3/2015 of the National Government Authority Characteristically in Aceh. The Law on Government of Aceh accommodated better understand the distribution of authority nor understand affairs division. Whereas the distribution of authority and distribution of affairs there is a fundamental difference.

Keywords: Authority, Government of Aceh, Forest Management.

PENDAHULUAN

Pada bagian awal tulisan ini, saya ingin memulai dengan pertanyaan apakah yang dimaksud dengan kewenangan? Adakah dan apakah kewenangan Pemerintah Aceh dalam bidang kehutanan dan bagaimanakah pengaturannya?

Setiap perbuatan pemerintahan harus bertumpu pada suatu kewenangan yang sah. Tanpa kewenangan yang sah, seorang pejabat atau lembaga tidak dapat melaksanakan perbuatan pemerintahan. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat ataupun lembaga. Akil Mochtar mengemukakan, “Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama bagi setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap level pemerintahan. Dengan adanya dasar kewenangan yang sah maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah. Apabila tidak ada dasar kewenangan, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.”¹

Dengan dicabutnya UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang digantikan dengan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti lagi dengan UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, menimbulkan implikasi pada pergantian PP 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom, yang digantikan oleh PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Berkaitan dengan kewenangan pemerintahan, khusus untuk Aceh dibentuk satu peraturan pemerintah tersendiri, yaitu PP 3/2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh.

Intinya, terminologi “kewenangan” pemerintah propinsi berganti menjadi “urusan” pemerintah propinsi. Permasalahannya, apakah pergantian peraturan di atas yang menggantikan terminologi dari “kewenangan” menjadi “urusan”, hanya merupakan pertukaran istilah semata, atau ada makna esensial yang dikandung di dalamnya ?

¹ Akil Mochtar, Kewenangan Pusat dan Daerah Dalam pembangunan Daerah di Era Otonomi, makalah.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, “kewenangan” diartikan sebagai hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.² Sedangkan “urusan” berarti: sesuatu yang diurus, atau sesuatu yang berhubungan atau ada sangkut pautnya dengan sesuatu.³ Kewenangan pemerintah adalah hak dan kekuasaan pemerintah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.⁴ Sedangkan urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintah-an untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.⁵ Pasal 1 angka 12, PP 3/2015, kewenangan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat nasional dan urusan pemerintahan lainnya di Aceh sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Hemat saya, pergantian istilah “kewenangan” menjadi “ke-kuasaan pemerintahan dan urusan pemerintahan” sebagai-mana tertera dalam UU 23/2014, yang berlaku saat ini,⁶ bukan hanya sekedar pertukaran terminologi, melainkan pertukaran esensi fungsi pemerintahan. Kewenangan sebagaimana diatur UU 32/2004 *jo* UU 23/2014 dan UU 11/2006 (UUPA) memperlihatkan perbedaan signifikan dengan kewenangan yang diatur dalam UU 22/1999 dan dijabarkan PP 25/2000.

Pola yang dikembangkan UU 22/1999 *vide* PP 25/2000 adalah pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah, dimana sudah ditentukan apa yang menjadi kewenangan pemerintah, apa yang menjadi kewenangan propinsi, serta apa yang menjadi kewenangan kabupaten/kota adalah kewenangan yang tidak termasuk kewenangan pemerintah dan propinsi. Dalam konteks ini UU tidak memberi ruang kepada pemerintah untuk mencampuri

² Lihat, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Pusat Bahasa – Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hal. 1272.

³ *Ibid*, hal. 1253.

⁴ Lihat, Pasal 1 angka 3 PP 25/2000.

⁵ Lihat, Pasal 1 angka 5 PP 38/2007.

⁶ Lihat Judul UU No 23 Tahun 2014, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan dan Bab IV tentang Urusan Pemerintahan.

urusan yang telah menjadi kewenangan propinsi, kabupaten dan kota. Propinsi tidak pula dapat mencampuri urusan urusan kabupaten/kota.

Berbeda halnya dengan UU 23/2014 yang menganut paham kekuasaan pemerintahan yang ada pada Pemerintah Pusat dan pembagian urusan pemerintahan kepada Pemerintah Daerah.⁷ Sedangkan UUPA, diakomodir baik paham pembagian kewenangan maupun paham pembagian urusan.⁸ Padahal antara pembagian kewenangan dan pembagian urusan terdapat perbedaan yang mendasar. Kewenangan adalah hak dan kekuasaan Pemerintah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan urusan pemerintahan adalah isi dari kewenangan itu sendiri. Titik tekan pada UU 22/1999 adalah pada kewenangan, dan dengan kewenangan itu daerah menentukan apa apa yang akan menjadi isi dari kewenangnya. Pola ini merangsang kreativitas dan prakarsa daerah menggali berbagai aktivitas dan gagasan guna mewujudkan pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara itu, kalau titik penekanannya pada pembagian urusan, maka kewenangan daerah hanya sebatas urusan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan bertambah apabila ada penyerahan urusan dari pemerintah.

Secara perlahan prinsip desentralisasi dan otonomisasi sebagaimana diatur UU 22/1999, dieliminasi dan disirnakkan. Hal ini dapat dicermati dalam Pasal 9 ayat (1) UU 23/2014, yang menyatakan urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan konkuren, menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan

⁷ Periksa Bab III UU 23/2014.

⁸ Periksa Bab IV dan Bab V UU 11/2006.

pelayanan dasar. Urusan pemerintahan pilihan, Pasal 12 ayat (3) UU 23/2014 menentukan meliputi: kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.

Berdasarkan deskripsi di atas, dapat dipahami bahwa kehutanan adalah urusan pemerintahan pilihan yang secara tersurat disebutkan dalam UU 23/2014. Sementara dalam UUPA hal tersebut tidak ditegaskan. Dalam Pasal 16 ayat (3) UUPA disebutkan, urusan Pemerintahan Aceh yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Aceh. Pengaturan ini bersifat umum dan fleksibel yang mensyaratkan pada kondisi, kekhasan, dan potensi keunggulan. Membandingkan kedua UU ini, yaitu UU 23/2014 dengan UUPA dan mengacu pada asas *lex posterior derogat lex prior* serta *lex specialis derogat lex generalis*, maka hemat saya urusan kehutanan merupakan kewenangan urusan pemerintahan pilihan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian sosio legal, yang mana penelitian menggunakan sejumlah ilmu lain dalam rangka menjawab masalah yang diajukan. Penelitian sosio legal melihat hukum sebagai sesuatu yang berhubungan dengan berbagai subsistem lainnya, yang saling mempengaruhi. Data yang digunakan selain dokumen juga data empiris, yang dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Kewenangan Pemerintah Daerah Aceh dalam Bidang Kehutanan

Dalam UU 41/1999 tentang Kehutanan, didapati beberapa pasal yang mengatur mengenai keberadaan Pemerintah Daerah (Pemerintah Aceh) dalam kaitannya dengan kehutanan. Pasal-pasal dimaksud adalah:

- a) Pasal 60 ayat (1) Pemerintah dan Pemda wajib melakukan pengawasan kehutanan.
- b) Pasal 61, Pemerintah berkewajiban melakukan pengawasan terhadap pengurusan hutan yang diselenggarakan oleh Pemda.
- c) Pasal 62, Pemerintah, Pemda, dan masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan/atau pemanfaatan hutan yang dilakukan oleh pihak ketiga.
- d) Pasal 63, dalam melaksanakan pengawasan kehutanan, Pemerintah dan Pemda berwenang melakukan pemantauan, meminta keterangan, dan melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan pengurusan hutan.
- e) Pasal 66 ayat (1), dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemda.
- f) Pasal 70 ayat (3), dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat, Pemerintah dan Pemda dapat dibantu oleh forum pemerhati kehutanan.
- g) Pasal 72, jika diketahui bahwa masyarakat menderita akibat pencemaran dan atau kerusakan hutan sedemikian rupa sehingga mempengaruhi kehidupan masyarakat, maka instansi pemerintah atau instansi Pemda yang bertanggung jawab di bidang kehutanan dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat.

Mencermati pasal di atas, dapat dipahami ada beberapa peran yang harus dilakukan oleh Pemerintah Aceh. Peran-peran tersebut dapat berupa kewajiban, hak, tugas atau kewenangan: (1) kewajiban melakukan pengawasan kehutanan; (2) kewajiban meningkatkan peranserta masyarakat; (3) Pemerintah Aceh mempunyai hak melakukan pengurusan hutan; (4) kewenangan pemantauan, dan pemeriksaan atas pengurusan hutan; (5) menerima kewenangan dari Pemerintah Pusat; dan (6) bertindak untuk kepentingan masyarakat.

Perihal kehutanan dalam UUPA terdapat beberapa pengaturannya, yaitu Pasal 150, Pasal 156, Pasal 165, dan Pasal 262. Pengaturan mengenai kehutanan berada pada bagian ketentuan bidang pengelolaan sumber daya alam (SDA),⁹ Pasal 156, berbunyi:

⁹ Pengaturan mengenai kehutanan dalam UUPA tidak dicantumkan dalam Bab Kewenangan dan Bab Urusan Pemerintahan.

- a) Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota mengelola SDA di Aceh baik di darat maupun di laut wilayah Aceh sesuai dengan kewenangannya.
- b) Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengawasan kegiatan usaha yang dapat berupa eksplorasi, eksploitasi, dan budidaya.
- c) SDA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi bidang pertambangan yang terdiri atas pertambangan mineral, batu bara, panas bumi, kehutanan, pertanian, perikanan, dan kelautan yang dilaksanakan dengan menerapkan prinsip transparansi dan pembangunan berkelanjutan.
- d) Dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pemerintah Aceh dapat:
 1. membentuk Badan Usaha Milik Daerah; dan
 2. melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara.
- e) Kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, badan usaha swasta lokal, nasional, maupun asing.
- f) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) berpedoman pada standar, norma, dan prosedur yang ditetapkan Pemerintah.
- g) Dalam melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (5), pelaksana kegiatan usaha wajib mengikutsertakan sumber daya manusia setempat dan memanfaatkan sumber daya lain yang ada di Aceh.

Berdasarkan pasal di atas dapat dipahami bahwa Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota mengelola SDA di Aceh, baik yang di darat maupun yang di laut sesuai dengan kewenangannya. Makna ayat ini adalah, Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota berhak, berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mengurus atau mengelola

SDA-nya, termasuk sumber daya kehutanan.¹⁰ Berhak, berarti ia memiliki kekuasaan ke dalam dan keluar terhadap SDA-nya, khususnya sumberdaya kehutanan untuk merencanakan, melaksanakan, memanfaatkan, dan mengawasi semua upaya tersebut, baik berupa eksplorasi, eksploitasi ataupun budidaya. Melakukan semua ini dinamakan dengan mengelola. Karenanya, Pemerintah Aceh memiliki pula kewenangan untuk melakukan tuntutan/gugatan sehubungan untuk mempertahankan hak tersebut sepanjang sesuai dengan kewenangannya.

Kewajiban merupakan konsekuensi yuridis dari adanya hak. Terhadap hak-hak yang dimiliki Pemerintah Aceh terhadap SDA-nya, maka dibebankan seperangkat kewajiban kepadanya untuk juga merencanakan, melaksanakan, memanfaatkan, dan mengawasi keberadaan SDA-nya. Hak dan kewajiban tersebut saling kait-mengkait dan bersatu tak terpisahkan, yang dalam terminologi hukum disebut dengan tanggung jawab (*haftung*).

Pemerintah Aceh dapat membentuk BUMD dan melakukan penyertaan modal pada BUMN untuk melakukan upaya mengelola SDA di Aceh. Sehingga dengan adanya BUMD yang dibentuk oleh Pemerintah Aceh, yang khusus diberi tugas dan fungsi untuk mengelola (merencanakan, melaksanakan, memanfaatkan, dan mengawasi) penyelenggaraan SDA, khususnya kehutanan maka fungsi implementasi kebijakan dapat dilaksanakan oleh BUMD bersangkutan. Sedangkan Pemerintah Aceh hanya menjalankan fungsi kebijakan dan regulasi.

Selain dapat dilakukan oleh BUMD, upaya-upaya merencanakan, melaksanakan, memanfaatkan dan mengawasi penyelenggaraan SDA di Aceh, dapat pula dilakukan oleh BUMN— tentu saja, BUMN yang disertakan modalnya oleh Pemerintah Aceh, koperasi, usaha swasta nasional, dan bahkan usaha swasta asing. Semua badan usaha tersebut diberi peluang oleh UUPA, untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, ataupun budidaya SDA di Aceh, asalkan saja dalam melakukan kegiatan tersebut badan-badan usaha ini melakukannya dengan menerapkan prinsip-prinsip transparansi dan pembangunan berkelanjutan.

¹⁰ Dalam suatu wawancara, Irwandi Yusuf, mantan Gubernur Aceh, mengemukakan tekadnya untuk membuat yang terbaik untuk menyelamatkan hutan di Aceh. Komitmen tersebut, menurutnya, sangat sesuai dengan UU 11/2006, yaitu “Pengaturan kehutanan ada di tangan Pemerintah Aceh.” Baca, *Aceh Magazine*, Edisi XIV November 2007, hal. 13. Hemat kami, pernyataan Gubernur Aceh tersebut merupakan refleksi dari pasal 156 di atas.

Selain itu, dalam melakukan upaya eksplorasi, eksploitasi, ataupun budidaya, badan usaha tersebut harus pula mengacu atau berpedoman pada standar, norma, dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, bagi badan usaha yang akan mengelola SDA di Aceh, di samping harus merujuk pada segala kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Aceh, juga sekaligus harus berpedoman pada norma, standar dan prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dengan mengacu pada asas *lex superior derogate lex inferior*, maka badan usaha yang mengelola SDA di Aceh tidak dibenarkan mengenyampingkan regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, yang posisinya lebih tinggi dibandingkan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintahan Aceh. Namunpun demikian, ketentuan ini tidak pula berarti, bahwa badan usaha tersebut dapat saja mengabaikan atau tidak memperdulikan segala regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintahan Aceh karena posisinya yang lebih rendah (*lex inferior*). Badan usaha yang mengelola SDA di Aceh harus mematuhi dan mengikuti semua norma, prosedur, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadapnya, baik yang diterbitkan Pemerintah Aceh maupun Pemerintah.

2) Penugasan Pengelolaan KEL

Hal lain yang diatur UUPA adalah pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser (KEL). Pasal 150 UUPA menyatakan:

- a) Pemerintah menugaskan Pemerintah Aceh untuk melakukan pengelolaan KEL di wilayah Aceh dalam bentuk perlindungan, pengamanan, pelestarian, pemulihan fungsi kawasan dan pemanfaatan secara lestari.
- b) Pemerintah, Pemerintah Aceh, dan pemerintah kabupaten/kota dilarang mengeluarkan izin pengusahaan hutan dalam KEL sebagaimana dimaksud ayat (1).

- c) Dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Aceh melakukan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota dan dapat melakukan kerja sama dengan pemerintah daerah dan pihak lain.
- d) Dalam rangka pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah berkewajiban menyediakan anggaran, sarana, dan prasarana.

Dari pasal ini, dapat ditengarai dua hal. *Pertama*, makin meningkatnya pengakuan terhadap perlunya konservasi dan perlindungan hukum terhadap KEL. Pemerintah Pusat sudah menegaskan komitmennya dalam bentuk UU. Hal ini secara yuridis formal haruslah dipandang sebagai sebuah kemajuan, apabila dibandingkan dengan pengaturannya pada masa lalu yang perlindungan hukumnya ditegaskan hanya dengan Keppres 33/1998 tentang Pengelolaan KEL, yang memberikan konsesi kepada Yayasan Leuser Internasional (YLI) dan Unit Management Leuser (UML) untuk melakukan pengelolaan KEL.¹¹

Kedua, seiring dengan meningkatnya komitmen Pemerintah Pusat terhadap pentingnya keberadaan KEL, maka Pemerintah Pusat menugaskan Pemerintah Aceh untuk melakukan pengelolaan KEL di dalam wilayah Provinsi Aceh. Makna menugaskan dalam peraturan ini dapat dipandang sebagai fungsi *medebewind*. Dimana seharusnya, pemerintah pusat langsung mengelola sendiri kawasan tersebut. Tetapi berhubung karena alasan tertentu demi efisiensi dan efektivitas fungsional, maka pemerintah pusat melimpahkan otorita kewenangannya kepada Pemerintah Aceh. Penugasan ini tentu saja menimbulkan konsekuensi pada model kelembagaan, anggaran, sarana, prasarana dan mekanisme pertanggungjawaban.

Menindaklanjuti Pasal 150 UUPA, Gubernur Aceh mengeluarkan Pergub 052/2006 tentang Badan Pengelola Kawasan Ekosistem Leuser (BPKEL). Jadi, posisi BPKEL diatur dengan Pergub, bukan dengan qanun.¹² Dengan keluarnya Pergub tentang BPKEL, terjadilah

¹¹ Lihat Triyono Eddy, *Aspek Hukum Pengelolaan Kawasan Leuser*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2004.

¹² Tahun 2009, pihak BPKEL yang dibantu Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala sedang menyiapkan Rancangan Qanun tentang Badan Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser.

dualisme pengelola KEL, yakni: YLI yang dibentuk berdasarkan Kep-pres 33/1998, dan BP KEL yang dibentuk dengan Pergub 52/2006 berdasarkan UUPA.

Dari perspektif yuridis formal, kewenangan YLI untuk mengelola KEL berdasarkan Keppres 33/1998 telah ditarik kembali oleh pemerintah melalui UUPA. Meskipun dalam UUPA tidak disebutkan secara tegas tentang pencabutan-nya. Tetapi dengan menggunakan asas "*lex posteriori derogat lex priori*", peraturan hukum yang baru akan mencabut peraturan hukum yang lama apabila mengatur hal yang sama. Selain itu dapat juga digunakan asas hukum "*lex superiori derogat lex inferiori*", peraturan hukum yang lebih tinggi membatalkan peraturan hukum yang lebih rendah. UU kedudukannya lebih tinggi dibandingkan Keppres dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia,¹³ maka berdasarkan pandangan ini, Keppres 33/1998 menjadi terkesampingkan dengan UUPA.

Secara tersurat dalam UUPA ditegaskan bahwa bentuk pengelolaan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Aceh adalah segala upaya untuk memberikan perlindungan, pengamanan, pelestarian, pemulihan fungsi kawasan dan pemanfaatan kawasan tersebut secara lestari.

Hemat kami,¹⁴ jika dikaitkan dengan fungsi manajemen, maka fungsi-fungsi yang telah ditegaskan dalam UUPA ini masih perlu didukung dengan upaya perencanaan yang matang, koordinasi dan kerjasama antara berbagai pihak yang relevan, pengerahan secara sinergi dan simultan dengan melibatkan berbagai potensi energi yang tersedia untuk mengelola KEL secara bijak dan bertanggungjawab, melakukan pengawasan dan penilaian terhadap semua upaya yang dilakukan berkaitan dengan pengelolaan KEL.

Upaya konservasi dan perlindungan KEL harus dilakukan secara serius dan sungguh-sungguh. Banjir bandang yang pernah terjadi yang mencurahkan dasyat beberapa kabupaten¹⁵

¹³ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁴ Taqwaddin, Pengaturan Kehutanan dalam UUPA, Tabloid MODUS Aceh, No.47/Th.V Minggu II, Maret 2008.

¹⁵ Dalam peristiwa tersebut, empat sungai meluap: sungai Peusangan di Kabupaten Aceh Utara dan Bireun, Sungai Tripa di Kabupaten Gayo Luwes, Sungai Tamiang di Kabupaten Aceh Tamiang, dan Sungai Jambo Aye di Kabupaten Aceh Timur dan Aceh Utara. Sebanyak 12 kecamatan di tujuh kabupaten dan kota kebanjiran, hampir 10

(Aceh Tenggara, Aceh Tamiang, Aceh Timur, Aceh Utara, Aceh Pidie, Bireun, Aceh Jaya, Aceh Barat, Nagan Raya dan Abdyia) haruslah menjadi perhatian betapa upaya serius untuk mengelola KEL harus dilakukan. Begitu pula, mengamuknya kawanan gajah liar dan harimau, yang masuk ke wilayah-wilayah pemukiman penduduk, dapat dijadikan indikasi betapa KEL, tempat habitat para binatang liar dan buas tersebut telah rusak akibat ulah manusia.

Untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan pencemaran atau kerusakan hutan atau lingkungan dalam KEL, maka UUPA secara tegas mengatur larangan baik untuk Pemerintah Pusat sendiri, maupun untuk Pemerintah Aceh atau Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh untuk memberikan izin pengusahaan hutan dalam kawasan tersebut. Pasal 150 ayat (2) menegaskan, Pemerintah, Pemerintah Aceh, dan pemerintah kabupaten/kota dilarang mengeluarkan izin pengusahaan hutan dalam KEL.

Dalam ketentuan peralihan UUPA, tepatnya pada Pasal 262 disebutkan bahwa, dalam hal terdapat izin pengusahaan hutan dalam KEL di wilayah Provinsi Aceh yang telah dikeluarkan, dinyatakan tetap berlaku, ditinjau kembali, dan/atau disesuaikan dengan UU ini paling lambat enam bulan sejak UU ini diundangkan. Masalahnya, ketentuan ayat (2) Pasal 150 UUPA, seakan-akan hanya menegaskan larangan bagi Pemerintah Provinsi Aceh dan Pemerintah Kabupaten/kota di dalamnya. Sehingga timbul pertanyaan, bagaimana dengan Provinsi Sumatera Utara atau kabupaten di dalamnya, dimana KEL juga berada berada di dalam wilayahnya. Apakah mereka boleh memberikan izin peng-usahaan hutan? Atau apakah juga boleh memberikan izin lain, semisal izin pertambangan, izin perkebunan atau izin lainnya dalam KEL?

Mengenai hal di atas, menurut kami, harus ada penjelasan, solusi dan kebijakan yang tegas. Hal ini penting, agar upaya pengelolaan KEL berada dalam koridor kepastian hukum. Sekalipun tidak secara tegas melarang Pemerintah Provinsi Sumatera Utara untuk mengeluarkan izin pengusahaan hutan atau berbagai izin lainnya. Menurut kami, harus pula

dianggap sebagai sesuatu larangan yang juga dibebankan bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan kabupaten di dalamnya. Sehingga, koordinasi dan komunikasi antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara harus dijalin secara harmonis dan terintegratif demi melindungi KEL. Begitupun, larangan tersebut, tidak melu-lu hanya sebatas pada larangan izin pengusahaan hutan saja, tetapi harus pula dianggap izin-izin lain yang diduga dapat merusak atau mencemarkan lingkungan hidup KEL.

Sebagai tindaklanjut dari pasal 150 UUPA, diterbitkan Pergub 5/2014 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pemanfaatan Kawasan Budidaya di Dalam KEL dalam Wilayah Aceh. Pergub ini lahir salah satunya didasari pada pertimbangan bahwa di dalam KEL terdapat kawasan budidaya yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan tetap memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Tujuan dari Pergub ini adalah untuk memberikan kemudahan dan kepastian perizinan atau usaha pemanfaatan kawasan budidaya di dalam KEL. Adapun kegiatan usaha yang dapat diberikan izin, meliputi:¹⁶ (a) usaha pertanian, peternakan dan perkebunan dengan tidak mengalihfungsikan lahan produktif serta lahan dengan tutupan hutan alam primer; (b) usaha jasa lingkungan dan/atau jasa ekosistem; (c) usaha pemanfaatan atau pemungutan hasil hutan; (d) usaha pemanfaatan kawasan hutan; (e) usaha pertambangan yang telah memenuhi persyaratan; (f) industri ramah lingkungan; (g) sarana/prasarana transportasi, telekomunikasi, dan kelistrikan yang tidak memicu kerusakan kawasan lindung.

3) Izin Konservasi Hutan

Selanjutnya, pasal lain yang juga mengatur masalah hutan di dalam UUPA adalah Pasal 165 yang menyatakan bahwa:

- a) Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya dan berdasarkan norma, standar, dan prosedur yang berlaku nasional berhak memberikan:

¹⁶ Lihat Pasal 2 dan Pasal 4 Peraturan Gubernur Aceh Nomor 5 Tahun 2014.

1. izin eksplorasi dan eksploitasi pertambangan umum;
 2. izin konversi kawasan hutan;
 3. izin penangkapan ikan paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/ atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan satu pertiga dari wilayah kewenangan daerah provinsi untuk daerah kabupaten/kota;
 4. izin penggunaan operasional kapal ikan dalam segala jenis dan ukuran;
 5. izin penggunaan air permukaan dan air laut;
 6. izin yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengusahaan hutan; dan
 7. izin operator lokal dalam bidang telekomunikasi.
- b) Pemberian izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) harus mengacu pada prinsip-prinsip pelayanan publik yang cepat, tepat, murah, dan prosedur yang sederhana.
- c) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dengan qanun.

Pasal di atas menegaskan bahwa Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, dalam kaitannya dengan perizinan bidang kehutanan berwenang dan berhak memberikan; (1) izin konversi hutan, dan (2) izin yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengusahaan hutan. Apakah dan bagaimanakah izin konversi hutan yang dimaksud dalam pasal di atas? Norma, standar dan prosedur seperti apakah yang harus dipenuhi? Mengingat adanya kata “dan” antara Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, maka dapat pula timbul pertanyaan, apakah antara kedua pemerintah yang berbeda tingkatan tersebut sama-sama sekaligus dapat mengeluarkan izin konversi hutan untuk subjek hukum tertentu, atau cukup diberikan oleh salah satu pemerintah saja. Sekalipun agak “ganjil”, tetapi kalau mencermati bunyi pasal di atas, maka pemberian izin konversi dan izin yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengusahaan hutan tersebut diberikan secara bersamaan oleh kedua pemerintah. Apakah sesungguhnya demikian?

Pasal di atas juga ditegaskan bahwa, pemberian izin harus mengacu pada prinsip-prinsip pelayanan publik yang cepat, tepat, murah, dan prosedur yang sederhana. Bagaimanakah dimaksud dengan pelayanan publik yang cepat, tepat, murah dan sederhana? Secara teoritis, ide ini memang telah menjadi tuntutan dan paradigmatik dalam tata kelola pemerintahan yang *clean and good governance*. Masalahnya adalah bagaimanakah mewujudkan secara konkrit ide yang bagus ini dalam dunia empirik, tidak hanya melulu dalam tataran impian belaka. Saat ini bagaimana pelayanan publik harus dilakukan oleh Pemerintahan Aceh telah diatur dalam Qanun 8/2008 tentang Pelayanan Publik. Qanun ini mendahului lahirnya UU 25/2009 tentang Pelayanan Publik.

Ketentuan pemberian izin konversi kawasan hutan akan diatur dengan qanun. Timbul pertanyaan, apakah ini akan diatur dengan qanun tersendiri atau dalam suatu qanun yang lebih luas ruang lingkupnya. Kalau diatur dengan qanun tersendiri, berarti qanun tersebut hanya melulu mengatur tentang pemberian izin konversi hutan, tidak mengatur hal lainnya. Sedangkan kalau diatur dalam qanun, artinya qanun tersebut memiliki ruang lingkup pengaturan yang relatif luas, dimana substansi materi aturannya meliputi izin konversi hutan. Kami berpendapat, izin konversi hutan dapat diatur dalam qanun yang ruang lingkupnya lebih luas.

Terkait dengan izin kehutanan telah diterbitkan Pergub 10/2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri Aceh (IUPHHK-HTI). Pergub tersebut dimaksudkan untuk mengatur tata cara pemberian izin baru dan pemberian izin perluasan IUPHHK-HTI.

IUPHHK-HTI bertujuan untuk menghasilkan produk utama berupa hasil hutan kayu guna memenuhi kebutuhan masyarakat dan bahan baku industri perkayuan serta meningkatkan kualitas lingkungan melalui kegiatan IUPHHK-HTI serta mempeluas kesempatan kerja bagi masyarakat di sekitar kawasan hutan dan kawasan industri.

Dalam Pasal 15 Pergub ditentukan bahwa IUPHHK-HTI dapat diberikan untuk jangka waktu 60 tahun dan dapat diperpanjang satu kali untuk jangka waktu 35 tahun. IUPHHK-HTI dievaluasi setiap lima tahun oleh Gubernur sebagai dasar keberlangsungan izin.

4) Ingub Aceh 5/2007 tentang Moratorium Logging

Selanjutnya, untuk memperkuat pelaksanaan Inpres 4/2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Secara illegal di Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia,¹⁷ pada masa awal jabatan Gubernur Aceh periode lalu, mengeluarkan Ingub 5/2007 tentang Moratorium Logging.

Adapun dasar pertimbangan dikeluarkannya Ingub adalah: (1) bahwa terjadinya berbagai musibah, seperti banjir, tanah longsor, dan gangguan satwa liar antara lain disebabkan oleh adanya kerusakan hutan yang tidak terkendali; (2) bahwa dalam rangka mengembalikan fungsi-fungsi hutan serta untuk menata kembali strategi pembangunan hutan Aceh. Secara umum instruksi tersebut menegaskan:

- a) Memberlakukan kebijakan moratorium logging yang berasal dari hutan alam dan diutamakan yang berada di dalam kawasan hutan yang terhitung hari Rabu tanggal 6 Juni 2007 di seluruh wilayah Nanggroe Aceh Darussalam.
- b) Pemberian izin penebangan pohon hanya dibolehkan terhadap pohon yang berasal dari kebun masyarakat/tanah milik yang tergolong jenis-jenis kayu kam-pong yang akan ditentukan kemudian dan ditindak-lanjuti melalui mekanisme izin pemanfaatan kayu tanah milik.
- c) Terhadap penebangan pohon yang berasal dari hak konsesi hak perusahaan hutan tanaman industri, dalam rangka pembersihan lahan perkebunan dan program transmigrasi yang status lahannya berada di luar kawasan hutan, akan diatur kemudian setelah dilakukan pengkajian dan evaluasi secara komprehensif.

¹⁷ Dengan dikeluarkannya intruksi ini, maka Inpres Nomor 5 Tahun 2001, yang secara khusus hanya berlaku untuk Kawasan Ekosistem Leuser dan Taman Nasional Tanjung Puting dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

5) Revisi Qanun Kehutanan

Dengan diterbitkannya Ingub 5/2007, berarti Gubernur Aceh telah melaksanakan beberapa perintah penting dari presiden sebagaimana termuat dalam Inpres 4/2005. Untuk melengkapi dan menyempurnakan implementasi Inpres tersebut, sekaligus untuk menindaklanjuti UUPA, maka Gubernur Aceh harus pula mengambil peran inisiatif melakukan revisi dan penyusunan kembali Qanun Aceh tentang Kehutanan. Hal ini harus segera dilakukan dalam rangka menyesuaikan substansi qanun tersebut dengan perintah UUPA dan produk peraturan perundang-undangan terbaru di bidang kehutanan yang belum terakomodir dalam Qanun 14/2002 tentang Kehutanan.

Berkaitan dengan antisipasi kerusakan hutan, baik yang diakibatkan oleh emisi gas rumah kaca maupun oleh kebakaran hutan, telah pula diterbitkan dua peraturan gubernur, yaitu: (1) Pergub 3/2014 tentang Strategi dan Rencana Aksi Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca dari Deforestasi dan Degradasi Hutan; dan (2) Pergub 20/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Aceh.

Adanya peraturan-peraturan gubernur di atas, semakin menegaskan penjabaran UUPA perihal kewenangan dan urusan pemerintahan Aceh dalam bidang kehutanan.

KESIMPULAN

Dengan mengacu pada UU Kehutanan, UU Pemerintahan Daerah dan UUPA serta peraturan-peraturan pelaksanaannya, dapatlah dipahami bahwa Pemerintah Aceh memiliki kewenangan, urusan, hak, kewajiban, dan tanggung jawab untuk mengelola hutan Aceh. Kepada pimpinan Aceh baru, diharapkan menaruh kepedulian terhadap kehutanan. Hal ini penting, agar pola penyelenggaraan pembangunan berbasis hulu dan lingkungan hidup. Apabila kawasan hulu dirawat dan dijaga dengan baik maka kawasan hilir pun, tempat pemukiman manusia akan juga terpelihara. Banjir bandang yang sering melanda kawasan hulu

yang berimbas pada wilayah hilir dapat menjadi pelajaran penting bagi pimpinan Pemerintah Aceh dalam menerbitkan kebijakannya dalam bidang kehutanan.

DAFTAR PUSTAKA

Akil Mochtar, Kewenangan Pusat dan Daerah Dalam pembangunan Daerah di Era Otonomi, makalah.

Taqwaddin, 2008, *Pengaturan Kehutanan dalam UUPA*, Tabloid MODUS Aceh, No.47/Th.V Minggu II, Maret.

Tim, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Pusat Bahasa – Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta.

Triyono Eddy, 2004, *Aspek Hukum Pengelolaan Kawasan Leuser*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan.

UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

PP No. 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom

PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

PP No. 3/2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh.