



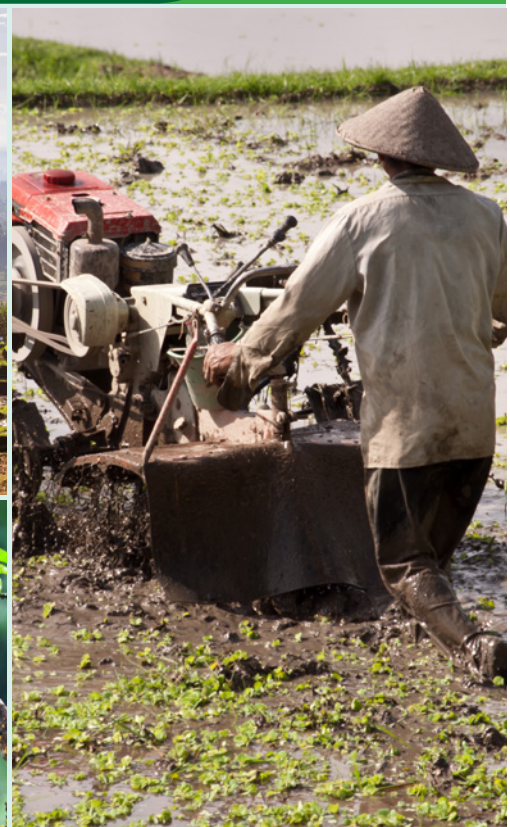
**INOBU**  
INSTITUT PENELITIAN INOVASI BUMI



# Membedah UU Pemerintahan Daerah yang Baru

Apa yang Baru dalam Pembagian Urusan dan Kewenangan Pusat-Daerah di Bidang Sumber Daya Alam?

Mei 2016



Penulis: **Bernadinus Steni**

---



INOBU

INSTITUT PENELITIAN INOVASI BUMI



**INOBU**  
INSTITUT PENELITIAN INOVASI BUMI



# Membedah UU Pemerintahan Daerah yang Baru

Apa yang Baru dalam Pembagian Urusan dan Kewenangan Pusat-Daerah di Bidang Sumber Daya Alam?

Penulis: **Bernadinus Steni**

Reviewers: Zahrul Mutaqqin, PhD and Andi Sandi Antonius Tabusassa Tonralipu  
Dukungan Editorial: Silvia Irawan, PhD

---

## i Ringkasan Eksekutif



Pada September 2014 Pemerintah mengesahkan UU Pemerintahan Daerah yang baru (UUPDB), UU No. 23/2014 untuk menggantikan UU Pemerintahan Daerah yang lama (UUPDL), yakni UU No. 32/2004. Pelajaran dari implementasi UUPDL menjadi alasan bagi pemerintah untuk menyusun UUPDB. Secara konseptual, UU Pemerintahan Daerah adalah rezim hukum utama yang mengatur pembagian urusan dan kewenangan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten.

Dalam UUPDL, sebagian besar urusan dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah Kabupaten/Kota, sedangkan kewenangan Provinsi belum banyak diatur. Dalam UUPDB, sebagian besar kewenangan dibagi antara Pusat dengan Provinsi. Kabupaten/Kota masih mempunyai beberapa kewenangan atas beberapa hal, tapi tidak sebesar yang diberikan oleh UUPDL. UUPDL, misalnya, memberikan kewenangan tertentu kepada Kabupaten/Kota di bidang kehutanan, sedangkan UUPDB mendesentralisasi kewenangan kehutanan hanya pada tingkat Provinsi.

Artikel ini ditulis untuk merangkum analisis legal yang dilakukan terhadap UUPDB dan UUPDL. Secara khusus artikel ini akan menganalisis pergeseran kewenangan dan pembagian urusan kewenangan antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten, terutama terkait sektor berbasis lahan, antara lain kehutanan, pertanahan, pertanian dan tata ruang. Temuan dalam analisis ini menunjukkan bahwa terdapat sejumlah perubahan yang signifikan atas beberapa urusan dan kewenangan. Di sektor kehutanan, pemerintah pusat mempertahankan kewenangan atas kawasan hutan, yakni pada tingkat perencanaan, perizinan, dan implementasi pengelolaan hutan dan pengawasan. Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan mengontrol proses perencanaan dan pemantauan sumber daya hutan termasuk pengukuhan kawasan hutan. Meskipun perencanaan pengukuhan kawasan hutan merupakan kewenangan pusat, implementasinya tetap akan berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab Provinsi. Dalam hal ini, banyak persoalan pengukuhan kawasan hutan yang dalam implementasinya sangat berkaitan dengan tanggung jawab provinsi, antara lain penyelesaian klaim hak pihak ketiga dan pengawasan penggunaan kawasan hutan.

Dalam hal perizinan di sektor kehutanan, provinsi mempunyai dua kategori kewenangan perizinan. Pertama, izin pemanfaatan hutan yang wataknya tidak eksploitatif sehingga tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap perubahan tutupan maupun bentangan alam dalam kawasan hutan. Termasuk dalam kategori ini adalah Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan (IUPK), Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan (IUPJL) kecuali



pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon tetap merupakan kewenangan pemerintah pusat, dan Izin pemungutan hasil hutan bukan kayu (IPHHBK). Kedua, izin pemanfaatan hutan yang implikasi penggunaannya akan mempengaruhi tutupan hutan. Termasuk dalam kategori ini adalah Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) dan Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) pada kawasan Hutan Produksi Konversi dan kawasan hutan dengan Izin Pinjam Pakai.

Secara khusus kewenangan pada tingkat implementasi di sektor kehutanan berkaitan erat dengan kewenangan terkait dengan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Kewenangan yang sebelumnya berada di bawah Kabupaten/Kota maupun Provinsi saat ini semuanya ditarik ke Provinsi. Hal ini mempunyai implikasi bahwa Provinsi yang akan menjalankan fungsi-fungsi KPH yakni merancang tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan, penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi hutan dan reklamasi, dan perlindungan hutan dan konservasi alam sesuai dengan konteks yurisdiksi Provinsi. Dengan melihat kecenderungan bahwa KPH akan menjadi rezim pengelolaan kehutanan ke depan di tingkat tapak, maka berbagai usulan teknis pemanfaatan dan peruntukan kawasan hutan ke depan harus melalui provinsi. Peran Pemerintah Pusat adalah mengontrol perencanaan yang diusulkan provinsi dan mengawasi pelaksanaannya. Karena itu, sistem perencanaan dan pemantauan pemanfaatan hutan pada skala makro tetap berada pada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), sementara usulan pemanfaatan dan pengelolaan di tingkat tapak akan menjadi bagian dari kewenangan Provinsi.

Di bidang pertanahan, UUPDB menyerahkan sebagian besar urusan pertanahan ke tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kota. Bahkan Kabupaten/Kota mendapat kewenangan perizinan di bidang pertanahan yang lebih banyak daripada Pusat dan Provinsi. Urusan yang terkait tanah komunal dan tanah telantar sepenuhnya diserahkan kepada Provinsi atau Kabupaten/Kota.<sup>1</sup> Dalam UU sebelumnya, kedua urusan ini berada di bawah kewenangan Pemerintah Pusat antara lain kewenangan terkait penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria. Dalam kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, kewenangan dibagi antara Pemerintah Pusat dan Provinsi. Hal ini sesuai dengan ketentuan UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum yang membagi kewenangan terkait pengadaan lahan antara Pemerintah Pusat dan Provinsi. Dalam UU Pengadaan tanah ini, Bupati dapat terlibat hanya sebagai anggota tim penilaian yang berkenaan dengan keberatan terhadap rencana lokasi pembangunan (pasal 21 ayat 3). Dalam UUPDL, Kabupaten atau Kota masih mempunyai kewenangan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, antara lain kewenangan untuk menetapkan lokasi, membentuk panitia pengadaan tanah, pembentukan tim penilai harga tanah dan penyelesaian sengketa atas ganti rugi. Pembagian kewenangan ini masih harus diatur lebih lanjut dalam peraturan-peraturan turunan seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan/atau peraturan menteri.

Terkait dengan tata ruang, tidak ada perubahan pembagian urusan yang signifikan dari UUPDL ke UUPDB. Namun dari aspek perizinan, Kabupaten/Kota menurut UUPDB mempunyai kewenangan pemberian izin yang lebih banyak daripada Pusat, yakni: Izin Mendirikan Bangunan, Izin Usaha Jasa Konstruksi Nasional, dan Izin Pembangunan dan Pengembangan Kawasan Pemukiman. Provinsi bahkan tidak memiliki kewenangan perizinan dari segi aspek tata ruang tetapi hanya mengkoordinasikan usulan tata ruang dari tingkat Kabupaten/Kota. Tiga kewenangan perizinan kabupaten/kota ini lebih banyak terkait dengan kawasan urban. Sementara konstelasi pedesaan akan banyak terkait dengan pembagian urusan di bidang kehutanan, mengingat banyaknya kawasan pedesaan yang beririsan atau bahkan berlokasi di dalam kawasan hutan. Ketentuan tata ruang barangkali akan mengalami penyesuaian terutama kewenangan usulan perubahan kawasan hutan yang saat ini sudah beralih ke tangan Provinsi dari sebelumnya yang merupakan kewenangan Kabupaten.

Di sektor pertanian, UUPDB menarik beberapa urusan ke pusat seperti karantina pertanian dan perlindungan varietas tanaman. Berbeda dengan pengaturan kewenangan dalam UUPDL yang masih

<sup>1</sup> Tanah telantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya (pasal 2 PP No. 11/2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar).

memberikan kewenangan bagi daerah dalam hal perlindungan varietas tanaman seperti pengamatan, identifikasi, pemetaan, pengendalian dan analisis dampak kerugian, dan pengaturan, pelaksanaan penanggulangan wabah hama dan penyakit masih dibagi ke daerah. Dalam hal perizinan, tidak ada perbedaan antara UUPDL dan UUPDB. Keduanya memberikan kewenangan bagi provinsi, kabupaten, dan kota untuk memberikan izin usaha pertanian, baik untuk perkebunan, tanaman pangan, maupun hortikultura.

Walaupun menarik beberapa kewenangan kembali ke pusat, namun pengaturan dalam UUPDB sudah lebih pasti dalam hal penunjukan dan pembagian urusan Pusat-Daerah secara lebih tegas. Sebagian besar urusan pembentukan kebijakan panduan implementasi pembagian urusan Pusat-Daerah dalam UUPDL tidak banyak ditemukan dalam UUPDB. Misalnya, pembentukan norma, standar, prosedur, dan kriteria

(NSPK) untuk melaksanakan suatu urusan, tidak lagi disebutkan secara rinci seperti yang dapat dilihat dalam UUPDL dan PP No. 38/2007. UUPDB juga memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk menyusun NSPK untuk semua urusan yang diserahkan ke daerah. Hal ini berbeda dengan UUPDL yang memerintahkan pembuatan NSPK baik di tingkat pusat maupun daerah. Akibatnya, banyak urusan yang belum kunjung terlaksana akibat antrian NSPK yang tidak kunjung terbentuk di tingkat daerah, bahkan sampai dikeluarkannya UUPDB. Dengan menyerahkan kewenangan penyusunan NSPK di tingkat pusat, maka diharapkan NSPK dapat diselesaikan dengan lebih cepat. Meskipun demikian, pemberian kewenangan NSPK semata-mata ke Pemerintah Pusat juga akan menimbulkan persoalan implementasi ke daerah, yakni acapkali standar, kriteria dan prosedur yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat tidak bisa menjawab konteks dan kebutuhan daerah yang beragam.

UUPDB tetap akan membentuk aturan pelaksanaan kewenangan untuk masing-masing urusan paling lambat dua tahun setelah pemberlakuan Undang-undang ini, atau awal tahun 2017. UUPDB tidak menyebutkan secara spesifik bentuk hukum dari NSPK yang akan dibentuk. NSPK merupakan kebutuhan bagi Pemerintah Pusat untuk memberikan panduan interpretasi pelaksanaan atas suatu kebijakan. Sementara bagi Pemerintah Provinsi, Kabupaten maupun Kota, NSPK memberikan arahan agar interpretasi pelaksanaan atas suatu kebijakan kurang lebih sama sehingga ada konsistensi antara pelaksanaan di daerah dengan perencanaan di tingkat pusat. Untuk mencapai maksud ini, UUPDB akan diikuti oleh peraturan pelaksanaan termasuk ketentuan tentang NSPK pada beberapa urusan hingga awal 2017.

Implementasi UUPDB tentu saja masih menunggu beberapa peraturan pelaksanaannya. Salah satunya adalah revisi PP No. 41/2007 tentang organisasi perangkat daerah yang digawangi oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). PP ini sangat strategis karena akan menentukan postur organisasi di daerah maupun tugas pokok dan fungsinya. Kementerian Dalam Negeri berencana untuk merampingkan struktur organisasi Provinsi maupun Kabupaten/Kota agar dapat mengefisienkan koordinasi dan menghemat anggaran. Skenario yang dapat dilakukan oleh Kemendagri adalah dengan menggabungkan beberapa kewenangan yang tersebar di beberapa organisasi ke dalam satu unit organisasi. Usulan seperti ini tentu ada akibat positif dan negatif-nya bagi kinerja Pemerintah Daerah. Karena itu, analisis empirik maupun analisis hukum seharusnya mendahului usulan ini agar PP yang baru dapat memperkuat semangat desentralisasi sekaligus meningkatkan kinerja Provinsi, Kabupaten dan Kota ke depan.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Diskusi dengan Justiman Situngkir, bagian keorganisasian Kementerian Dalam Negeri, Diskusi di Aceh tanggal 27 Agustus 2015

Ringkasan Eksekutif	i
Daftar Isi	iv
Pengantar	1
Perbedaan UU Pemerintahan Daerah Baru dengan UU Pemerintahan Daerah Lama	3
1. Bidang Kehutanan	3
• Perencanaan Kehutanan	3
• Perizinan	4
• Pengelolaan atau pemanfaatan hutan	5
2. Bidang Pertanahan	6
• Izin lokasi	6
• Tanah Telantar	7
• Tanah Ulayat	7
3. Pertanian	8
4. Penataan Ruang	9
Implikasi Hukum Perubahan Kewenangan	11
1. Pengukuhan Kawasan Hutan dan Implikasinya di Bidang Pertanahan	11
2. Usulan Perubahan Tata Ruang untuk APL	14
3. Kesatuan Pengelolaan Hutan	15
4. Kewenangan Perizinan	16
Kesimpulan	19
Pustaka	21



Sejak perubahan rezim politik pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi, UU Pemerintahan Daerah menjadi kebijakan utama yang menentukan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten. UU ini menjadi acuan untuk melihat sejauh mana daerah bisa mengatur dan mengurus dirinya sendiri melalui sejumlah kewenangan. Karena itu, UU ini seringkali disebut sebagai UU Otonomi Daerah. Sejumlah kritik terhadap rezim Otonomi Daerah memang telah datang berulang kali, terutama terhadap cara pembagian urusan yang “setengah hati” dengan memberikan daerah hanya segelintir urusan administrasi, sementara kontrol politik untuk benar-benar mengatur diri sendiri masih digenggam pusat (Hidayat, 2010). Namun, bagaimanapun juga UU ini tetap memberikan peluang bagi daerah untuk mengatur sumber daya secara mandiri (Kuncoro, 2004, Simanjuntak *et al.*, 2013).

Setelah jatuhnya Soeharto, UU Pemerintahan Daerah telah mengalami tiga kali perubahan. UU pertama dibuat tahun 1999 dan berlaku efektif pada 2001. Tiga tahun berikutnya pada 2004, UU tersebut direvisi. Sepuluh tahun sesudahnya, UU Pemerintahan Daerah direvisi ketiga kalinya pada tahun 2014 melalui UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan-perubahan tersebut mencakup beberapa isu pembagian urusan pusat dengan provinsi maupun kabupaten/kota dan antara provinsi dengan kabupaten/kota. Isu-isu tersebut antara lain mencakup urusan perencanaan pembangunan, perencanaan dan pengelolaan kehutanan, urusan mengusulkan areal penggunaan lain, pemberian izin (lokasi) dan izin usaha, dan penyelesaian konflik *tenure* dan hak masyarakat adat maupun lokal.

Setiap perubahan terhadap UU Pemerintah Daerah memiliki implikasi terhadap pengaturan kebijakan pembangunan baik di tingkat nasional maupun daerah. Misalnya, sebuah urusan yang semula berada di tingkat pusat kemudian didesentralisasi ke Provinsi atau Kabupaten/Kota akan berimplikasi pada penambahan aspek perencanaan pembangunan maupun struktur organisasi Pemerintahan Provinsi, Kabupaten maupun Kota. Hal ini juga akan diikuti dengan implikasi kebutuhan personil, biaya, dan aspek lainnya agar urusan tersebut bisa dijalankan di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Demikian halnya jika ada urusan Kabupaten/Kota yang ditarik ke Provinsi, tentu akan menimbulkan implikasi perubahan maupun penambahan kebijakan pembangunan dan organisasi di tingkat provinsi.

Tulisan berikut ini akan memeriksa semata-mata rumusan norma hukum UU Pemerintah Daerah. Lebih khusus lagi, norma hukum yang diperiksa adalah pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dengan



Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan batasan pada bidang urusan sumber daya alam. Fokus dalam tulisan ini yaitu sektor kehutanan, tata ruang, pertanahan, dan pertanian. Batasan ini dilakukan karena keterbatasan waktu untuk menyelesaikan analisis atas semua pembagian urusan di bidang sumber daya alam, sementara kebutuhan untuk segera mendapatkan kejelasan atas implikasi hukum dari implementasi UU Pemerintahan Daerah yang Baru sangat mendesak saat ini. Pada kesempatan lain kami akan menambahkan analisis pada isu pertambangan, desa, dan lingkungan hidup.

Tujuan pemeriksaan pergeseran dari UU Pemerintahan Daerah No. 32/2004 ke UU No. 23/2014 pada isu kehutanan, tata ruang, pertanahan, dan pertanian adalah untuk mengetahui dua hal, yakni: memeriksa urusan dan kewenangan apa saja yang bergeser dari satu tingkatan pemerintahan ke tingkatan lainnya. Misalnya, satu urusan berpindah dari Pusat ke daerah, atau dari Kabupaten ke Provinsi. membuat analisis hukum untuk mengusulkan skenario-skenario implementasi kewenangan, kebutuhan kelembagaan, aspek keberlanjutan lingkungan dan sosial akibat pergeseran dari kewenangan berdasarkan UU Pemerintah Daerah yang Baru. Penyajian hasil analisis hukum tidak lagi berdasarkan sektor dikarenakan banyaknya isu-isu yang lintas sektor.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa perubahan UU Pemerintahan Daerah dari UU No. 32/2004 ke UU No. 23/2014 memperkuat kewenangan koordinasi pada tingkat Gubernur. Urusan kehutanan memberikan porsi koordinasi yang signifikan kepada Gubernur dibandingkan dengan UU sebelumnya. Hal ini mempengaruhi banyak kewenangan lain seperti perizinan, pengelolaan kawasan hutan, dan tata ruang. Tulisan ini akan membahas beberapa hal ini secara lebih detail.

## Perbedaan UU Pemerintahan Daerah Baru dengan UU Pemerintahan Daerah Lama



### 1. Bidang Kehutanan

#### A. Perencanaan Kehutanan

UU Pemerintah Daerah Baru (UUPDB) menempatkan seluruh urusan perencanaan kehutanan ke tangan Pemerintah Pusat (KLHK). UUPDB tidak memberikan kewenangan perencanaan kehutanan secara eksplisit bagi provinsi maupun kabupaten. Kewenangan perencanaan kehutanan adalah kewenangan untuk melakukan lima hal:

- inventarisasi hutan
- pengukuhan kawasan hutan
- penatagunaan kawasan hutan
- pembentukan wilayah pengelolaan hutan
- penyusunan rencana kehutanan nasional

UUPDB dalam hal ini berbeda dengan UU Pemerintah Daerah Lama (UUPDL) yang masih menyisakan beberapa urusan perencanaan yang bersifat teknis bagi Provinsi maupun Kabupaten. Setidaknya, ada tiga sub-urusan perencanaan kehutanan di bawah UUPDL yang pelaksanaannya masih melibatkan provinsi maupun kabupaten, yakni inventarisasi hutan, penunjukan kawasan hutan, dan perencanaan kawasan hutan dengan tujuan khusus (Tabel 1). Meski demikian, mengingat pengelolaan kehutanan dalam UU ini telah berpindah ke tangan provinsi maka beberapa kewenangan yang terkait usulan dan pertimbangan teknis perubahan status kawasan, penetapan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), dan urusan perencanaan kehutanan lainnya juga turut menjadi kewenangan provinsi. Usulan-usulan teknis provinsi menjadi masukan bagi Dirjen yang menangani KPH di KLHK dalam melakukan perencanaan kehutanan. KPH merupakan unit pengelolaan hutan di tingkat tapak yang berfungsi untuk melakukan perencanaan berdasarkan potensi dan kebutuhan di wilayah tersebut, menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi seperti konflik maupun klaim hak pihak ketiga, dan menjalankan perencanaan serta melakukan pemantauan.

Tabel 1: Pembagian kewenangan perencanaan kehutanan ke provinsi dan kota menurut UUPDL &amp; UUPDB

Kewenangan	UUPDL		UUPDB
	Provinsi	Kabupaten/Kota	
Inventarisasi Hutan	Penyelenggaraan inventarisasi hutan produksi, hutan lindung dan taman hutan raya dan skala DAS lintas kabupaten/kota	Penyelenggaraan inventarisasi hutan produksi, hutan lindung dan taman hutan raya dan skala DAS lintas kabupaten/kota	Provinsi diberikan kesempatan untuk membantu perencanaan dalam bentuk usulan pertimbangan teknis perencanaan kehutanan, antara lain usulan perubahan status dan fungsi kawasan, penetapan KPH, dan seterusnya.
Penunjukan Kawasan hutan produksi, hutan lindung, hutan konservasi, dan Taman Buru	Pemberian pertimbangan teknis penunjukan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam, dan taman buru	Pengusulan penunjukan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam, dan taman buru	
Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus	Pengusulan dan pertimbangan teknis pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus untuk masyarakat hukum adat, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan kehutanan, lembaga sosial dan keagamaan untuk skala provinsi	Pengusulan pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus untuk masyarakat hukum adat, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan kehutanan, lembaga sosial dan keagamaan untuk skala kabupaten/kota dengan pertimbangan gubernur	

## B. Perizinan

Kewenangan perizinan yang strategis di bidang kehutanan masih berada di tangan Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Perizinan yang strategis adalah perizinan yang berkenaan dengan perubahan bentang alam kawasan hutan, misalnya KLHK masih memegang izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam maupun hutan tanaman. KLHK juga masih berwenang memberikan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kepentingan non-kehutanan seperti kegiatan petambangan. Dua tipe izin ini berkontribusi pada perubahan dan pengurangan luas tutupan hutan. Izin-izin lain yang sifatnya tidak mengubah bentang alam seperti izin jasa lingkungan dan izin pemungutan hasil hutan non-kayu diserahkan ke provinsi. Adapun perizinan yang masih dipegang kewenangannya oleh Pemerintah Pusat memiliki nilai ekonomis yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan perizinan yang didelegasikan ke Pemerintah Daerah. Nilai ekonomis di sini berkaitan dengan pendapatan yang diperoleh oleh pemerintah dari kewajiban yang harus dibayarkan oleh pemegang izin, seperti dana reboisasi dan iuran-iuran lainnya.

Perizinan kehutanan pada dasarnya masih mengikuti secara penuh rezim UU Kehutanan beserta turunannya yang memberikan sebagian besar kewenangan perizinan kepada Pemerintah Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sebagaimana dijabarkan dalam PP 6/2007 jo PP 3/2008, PP No 10/2010 jo PP No 60/2012, PP No 24/2010 jo PP 105/2015, komposisi perizinan kewenangan kehutanan didistribusikan kepada Pemerintah Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Namun kewenangan terkait penebangan kayu dan perubahan kawasan tetap ada pada Menteri Lingkungan dan Kehutanan (Tabel 2). Tidak ada perubahan mendasar terkait dengan rezim perizinan dalam UUPDB.

**Tabel 2: Kewenangan KLHK, Provinsi dan Kabupaten/Kota terkait perizinan**

Kewenangan KLHK	Menteri KLHK	Kewenangan Provinsi	Kewenangan Kabupaten/Kota
IUPHHK (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu) Hutan Alam, Hutan Restorasi EKosistem, HTI (Hutan Tanaman Industri), cadangan areal untuk HTR (Hutan Tanaman Rakyat).	✓	X	X
IUPHHBK (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu)	✓	✓	✓
IPHHK (Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu)	✓	✓	✓
Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan	✓	X	X
Persetujuan Prinsip Pelepasan Kawasan Hutan	✓	X	X
Persetujuan Prinsip Tukar Menukar Kawasan Hutan	✓	X	X

### C. Pengelolaan atau pemanfaatan hutan

UUPDB mengalihkan beberapa urusan pemanfaatan yang sebelumnya berada di tangan Pemerintah Kabupaten ke tangan Pemerintah Provinsi. Menurut UU ini, penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan dibagi antara Pemerintah Pusat dan Provinsi.<sup>3</sup>

Kabupaten hampir tidak memiliki kewenangan pengelolaan atau pemanfaatan hutan. Satu-satunya urusan pengelolaan yang secara eksplisit diserahkan ke Kabupaten/Kota adalah pengelolaan Taman Hutan Raya yang berada di bawah lingkup wilayah administrasi Kabupaten/Kota (Tabel 3).<sup>4</sup>

Salah satu kewenangan strategis pada tingkat pengelolaan adalah Kesatuan Pengelolaan Hutan atau KPH. KPH merupakan rezim pengelolaan kawasan hutan saat ini yang menjadi target utama pengembangan kebijakan dan program kehutanan. KPH didesain untuk memperkuat partisipasi daerah dalam usulan pemanfaatan dan pengelolaan kawasan hutan. Karena itu, perencanaan kehutanan di tingkat mikro akan lebih banyak dilakukan oleh KPH. Peran Provinsi dalam hal ini sangat strategis untuk menentukan rencana pengelolaan hutan. Di samping itu, KPH juga akan memberikan sumbang saran bagi pembentukan rencana makro kehutanan nasional maupun kebijakan perencanaan kehutanan lainnya seperti telah diuraikan di atas.

**Tabel 3: Pembagian kewenangan pemanfaatan dan penatagunaan kawasan Provinsi-Kabupaten dalam UUPDB**

Pemerintahan	UUPDL	UUPDB
Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pertimbangan teknis perubahan status dan fungsi hutan, perubahan status dari lahan milik menjadi kawasan hutan, dan penggunaan serta tukar menukar kawasan hutan.</li> <li>Pelaksanaan penyusunan rancang bangun, pembentukan, dan pengusulan penetapan wilayah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>pelaksanaan tata hutan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK)</li> <li>Pelaksanaan rencana pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK)</li> </ul>

<sup>3</sup> Dua urusan lain yang dibagi dengan Provinsi adalah kelautan serta energi dan sumber daya mineral

<sup>4</sup> Pasal 14 UUPDB



Pemerintahan	UUPDL	UUPDB
	pengelolaan hutan (KPH) lindung dan hutan produksi serta pertimbangan teknis institusi wilayah pengelolaan hutan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pelaksanaan pemanfaatan hutan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung, meliputi :               <ol style="list-style-type: none"> <li>Pemanfaatan kawasan hutan</li> <li>Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu</li> <li>Pemungutan hasil hutan</li> <li>Pemanfaatan jasa lingkungan kecuali pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon.</li> </ol> </li> </ul>
Kabupaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengusulan perubahan status dan fungsi hutan dan perubahan status dari lahan milik menjadi kawasan hutan, dan penggunaan serta tukar menukar kawasan hutan.</li> <li>Pertimbangan penyusunan rancang bangun dan pengusulan pembentukan wilayah pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi, serta institusi wilayah pengelolaan hutan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pelaksanaan pengelolaan</li> <li>TAHURA Kabupaten/Kota</li> </ul>

Berdasarkan UUPDB, dari enam sub-urusan kehutanan yang menjadi kewenangan daerah, hanya ada satu sub-urusan bidang konservasi yang diserahkan ke Kabupaten yakni pengelolaan TAHURA. Kewenangan strategis lainnya seperti usulan perubahan status dan fungsi hutan dari kawasan menjadi non-kawasan hutan dan penggunaan serta tukar menukar kawasan hutan tidak lagi menjadi kewenangan Kabupaten. Pelaksanaan pemanfaatan kawasan hutan produksi dan lindung dalam UUPDB diserahkan ke Provinsi.

## 2. Bidang Pertanahan

UUPDB masih melanjutkan UUPDL yang membagi tiga kewenangan strategis pertanahan ke daerah, yakni izin lokasi, tanah kosong atau terlantar, dan tanah ulayat. Penjelasan mengenai kewenangan-kewenangan tersebut dikupas detail di bawah ini.

### A. Izin lokasi

UUPDL telah mengatur lebih rinci pelaksanaan kewenangan atas izin lokasi yang merupakan izin pertama yang harus dimiliki untuk pembangunan perkebunan. UUPDL mengatur secara detail mengenai proses penerbitan izin tersebut termasuk permohonan izin lokasi, koordinasi, pelaksanaan peninjauan, surat keputusan pemberian izin lokasi oleh Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai kewenangannya masing-masing, dan *monitoring* cara perolehan tanah. UUPDB belum mengatur lebih rinci cakupan izin lokasi tapi menetapkan kewenangan pemberian izin lokasi di masing-masing level pemerintahan sesuai cakupan wilayah administrasinya. Izin lokasi merupakan tahapan yang sangat penting bagi pelaku usaha yang hendak mendapatkan izin usaha. Izin ini sifatnya sementara antara 1-3 tahun tergantung luas lokasi. Namun izin ini memberi landasan hukum bagi pelaku usaha untuk mendapatkan lahan sehingga bisa memulai aktivitas awal investasi, antara lain pengukuran dan tata batas lokasi, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, dan pengajuan izin lingkungan hidup.

## B. Tanah Telantar

Tanah telantar merupakan salah satu objek utama program *land reform* yang bertujuan untuk mendistribusikan tanah bagi warga yang tidak memiliki tanah. Dalam beberapa tahun terakhir, Pemerintah gencar melakukan upaya redistribusi tanah-tanah telantar, baik yang dikuasai badan hukum yang menjalankan usaha tertentu maupun individu. Di tingkat regulasi, Peraturan Pemerintah No. 11 tahun 2010 telah mengatur mekanisme penertiban tanah telantar. Menurut PP ini, identifikasi tanah telantar merupakan kewenangan Kepala Kantor Wilayah BPN di tingkat Provinsi. Berdasarkan hasil identifikasi di tingkat Provinsi, maka Kepala BPN dapat mengeluarkan Surat Keputusan penetapan tanah telantar. Dalam UUPDL, pemerintah kabupaten maupun kota mempunyai kewenangan terhadap tanah telantar, termasuk penggunaan dan pendistribusiannya. Kewenangan tersebut dipertahankan dalam UUPDB (Tabel 4). Perbedaan yang signifikan dengan UUPDL adalah Pemerintah Pusat tidak lagi memiliki kewenangan menyelesaikan tanah telantar.

**Tabel 4: Kewenangan kabupaten atas Tanah Telantar Menurut UUPDL dan UUPDB**

UUPDL	UUPDB
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim.</li> <li>• Penetapan bidang- bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian.</li> <li>• Penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk tanaman pangan semusim dengan mengutamakan masyarakat setempat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelesaian masalah tanah kosong dalam Daerah Kabupaten/Kota.</li> <li>• Inventarisasi pemanfaatan tanah kosong dalam daerah Kabupaten/Kota.</li> </ul>

## C. Tanah Ulayat

UUPDB memberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa lahan, tanah ulayat, dan objek *land reform* pada Pemerintah Kabupaten. Kewenangan ini juga sudah diatur dalam UUPDL, bahkan diformulasikan secara rinci dalam PP No. 38/2007. Namun implementasi kewenangan ini, khususnya untuk tanah ulayat, sulit dilakukan karena tidak bisa dilaksanakan dalam kawasan hutan. Banyak objek klaim tanah ulayat berada dalam kawasan hutan. Upaya registrasi atas klaim-klaim tersebut sulit dilakukan BPN karena sudah umum diterima bahwa “kewenangan” atas kawasan hutan berada di bawah Kementerian Kehutanan. Peraturan Menteri Negara Agraria No 5/1999 yang secara khusus mendorong identifikasi dan pengakuan tanah ulayat pun tidak berjalan secara optimal. Secara kelembagaan pun, tidak ada dalam struktur internal BPN yang secara khusus mengeksekusi permasalahan tanah ulayat.

Beberapa waktu belakangan ini, pasca putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 tentang hak adat atas tanah, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-II/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di dalam Kawasan Hutan (selanjutnya Perber Empat Menteri). Ketentuan ini bermaksud memberikan landasan hukum bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk melakukan legalisasi atas klaim hak-hak individu yang berada dalam kawasan hutan dengan memenuhi sejumlah persyaratan.

Sejalan dengan Perber Empat Menteri, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (KATR) sudah membentuk Permen (Peraturan Menteri) Nomor 9/2015 terkait registrasi tanah ulayat dalam kawasan hutan. Menurut

Permen ini, secara kelembagaan Bupati berwenang membentuk tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) untuk mengidentifikasi hak-hak masyarakat dalam kawasan hutan. Bila klaim hak ulayat tersebut berada dalam kawasan hutan maka tim IP4T akan mengajukan pelepasan kawasan hutan kepada Menteri Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) melalui Dirjen Planologi. Surat Keputusan pelepasan kawasan dari Menteri KLHK disatukan dalam hasil kerja tim IP4T untuk menjadi dasar bagi Bupati dalam menetapkan keberadaan masyarakat adat dan tanah ulayatnya.<sup>5</sup>

Provinsi juga memiliki kewenangan penetapan tanah ulayat di lokasi lintas Kabupaten/Kota. Tetapi, mengingat sebagian besar tanah ulayat berada dalam yurisdiksi Kabupaten maka ke depan implementasi kewenangan menetapkan tanah ulayat akan lebih banyak dilakukan di tingkat kabupaten. Kewenangan ini akan memberikan porsi yang signifikan bagi Bupati/Walikota untuk menetapkan pengakuan hak atas tanah-tanah ulayat dalam kawasan hutan bagi masyarakat hukum adat. Dalam menjalankan kewenangan ini Bupati/Walikota akan secara langsung berkoordinasi dengan KLHK.

Berdasarkan UUPDB, dari enam sub-urusan kehutanan yang menjadi kewenangan daerah, hanya ada satu sub-urusan bidang konservasi yang diserahkan ke Kabupaten yakni pengelolaan TAHURA. Kewenangan strategis lainnya seperti usulan perubahan status dan fungsi hutan dari kawasan menjadi non-kawasan hutan dan penggunaan serta tukar menukar kawasan hutan tidak lagi menjadi kewenangan Kabupaten. Pelaksanaan pemanfaatan kawasan hutan produksi dan lindung dalam UUPDB diserahkan ke Provinsi.

### 3. Pertanian

UUPDL maupun UUPDB mengklasifikasikan kewenangan di sektor pertanian dalam beberapa kategori, yakni tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan. Pengaturan kewenangan di masing-masing level yurisdiksi Provinsi maupun Kabupaten/Kota selanjutnya berkaitan erat dengan ketiga kategori tersebut (Tabel 5).

**Tabel 5: Kewenangan perizinan provinsi dan kabupaten/kota dalam UUPDL**

Bidang	Provinsi	Kabupaten/Kota
Tanaman Pangan dan Hortikultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemberian izin usaha tanaman pangan dan hortikultura wilayah provinsi.</li> <li>Pemantauan dan pengawasan izin usaha tanaman pangan dan hortikultura wilayah provinsi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemberian izin usaha tanaman pangan dan hortikultura wilayah kabupaten/kota.</li> <li>Pemantauan dan pengawasan izin usaha tanaman pangan dan hortikultura wilayah kabupaten/kota.</li> </ul>
Perizinan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemberian izin usaha perkebunan lintas kabupaten/kota.</li> <li>Pemantauan dan pengawasan izin usaha perkebunan lintas kabupaten/kota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemberian izin usaha perkebunan wilayah kabupaten/kota.</li> <li>Pemantauan dan pengawasan izin usaha perkebunan di wilayah kabupaten/kota.</li> </ul>

Pada dasarnya, kewenangan di bidang pertanian tidak mengalami perubahan setelah dikeluarkannya UUPDB (Tabel 6). UUPDB masih mempertahankan kewenangan perizinan tersebut baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

<sup>5</sup> Lihat Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-II/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan. Untuk tanah komunal, diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu

**Tabel 6: kewenangan perizinan provinsi dan kabupaten/kota menurut UUPDB**

Provinsi	Kabupaten/Kota
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerbitan izin usaha pertanian yang kegiatan usahanya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.</li> <li>• Penerbitan izin pembangunan laboratorium kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner di Daerah provinsi.</li> <li>• Penerbitan izin usaha peternakan distributor obat hewan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerbitan izin usaha pertanian yang kegiatan usahanya dalam daerah kabupaten/kota.</li> <li>• Penerbitan izin usaha produksi benih/bibit ternak dan pakan, fasilitas pemeliharaan hewan, rumah sakit hewan/pasar hewan, rumah potong hewan.</li> <li>• Penerbitan izin usaha pengecer (toko, retail, sub distributor) obat hewan.</li> </ul>

## 4. Penataan Ruang

Sama halnya dengan pertanian, pengaturan kewenangan tata ruang tidak mengalami perubahan. Baik UUPDL maupun UUPDB menyebutkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang di tingkat kabupaten ada di tangan Pemerintah Daerah Kabupaten. Bupati/Walikota mengajukan usulan tata ruang kepada DPRD. Kesepakatan antara Bupati/Walikota dan DPRD akan dituangkan dalam *draft* Raperda. *Draft* tersebut tidak serta merta disahkan oleh Bupati/Walikota tetapi akan disampaikan ke Gubernur untuk mendapatkan surat rekomendasi. Selanjutnya, Gubernur mengajukannya ke Menteri terkait penataan ruang untuk mendapatkan persetujuan substansi (pasal 245 dan pasal 400).

Salah satu pasal penting dalam urusan tata ruang adalah peruntukan kawasan hutan pada rencana tata ruang wilayah kabupaten harus mengacu pada peruntukan kawasan hutan yang ditetapkan pada rencana tata ruang wilayah provinsi. Dalam ketentuan UUPDL, Bupati maupun Walikota mempunyai wewenang mengusulkan Areal Penggunaan Lain (APL) kepada Menteri setelah mempertimbangkan rencana kawasan hutan pada tingkat Provinsi. APL merupakan area yang diklasifikasikan sebagai kawasan non-hutan, sehingga deforestasi dan perubahan penggunaan lahan diperbolehkan oleh peraturan perundangan. UUPDB mengatur kewenangan ini secara berbeda dari UUPDL. Nampaknya, rencana alokasi peruntukan kawasan hutan ditentukan di tingkat Provinsi, termasuk untuk APL. Rencana pada tingkat kabupaten maupun kota diputuskan di tingkat provinsi yang berkaca pada kondisi kabupaten/kota. Berdasarkan alokasi itulah, Kabupaten mengajukan pola ruang. Hal ini masih sesuai dengan ketentuan tata ruang seperti Peraturan Pemerintah No. 15/2010. Dengan demikian tidak ada inkonsistensi antara UU Pemerintahan Daerah yang baru dengan tata ruang.





## Implikasi Hukum Perubahan Kewenangan



Perubahan otoritas di bidang kehutanan, pertanahan, pertanian, dan tata ruang mempunyai beberapa implikasi bagi Pemerintah Daerah dalam menyediakan pelayanan publik di sektor-sektor tersebut. Beberapa implikasi yang mungkin muncul akibat dikeluarkannya UUPDB akan didiskusikan secara detail di bawah ini.

### 1. Penguatan Kawasan Hutan dan Implikasinya di Bidang Pertanahan

Penguatan kawasan hutan merupakan muara dari suatu proses yang panjang.<sup>6</sup> Proses tersebut adalah: (1) penunjukan, (2) tata batas, (3) pemetaan, dan (4) penetapan kawasan hutan (lihat Gambar 1). Selama ini, Pemerintah Pusat memiliki Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) yang berperan sebagai unit pelaksana teknis di tingkat Provinsi untuk melakukan tata batas kawasan hutan. BPKH dipimpin oleh pejabat setingkat eselon III. Di seluruh Indonesia terdapat 17 BPKH.<sup>7</sup> Dalam UUPDL, Gubernur/Bupati maupun Walikota masih mempunyai kewenangan untuk mengusulkan atau memberikan rekomendasi penunjukan kawasan tertentu sebagai kawasan hutan. Pada tahap tata batas pun, Panitia Tata Batas menyampaikan Berita Acara Tata Batas Sementara (BATBS) ke Pemerintah Kabupaten melalui Dinas Kehutanan. BATBS akan diumumkan ke publik untuk mendapatkan komentar pihak ketiga jika merasa hak-haknya dimasukkan dalam kategori sementara kawasan hutan.<sup>8</sup> Kedudukan BATB sangat penting sebagai alat bukti dalam penetapan kawasan hutan. Selanjutnya, ada dua kewenangan yang sepenuhnya dijalankan secara langsung oleh Pemerintah Pusat melalui BPKH yakni pemetaan dan penetapan kawasan hutan.

<sup>6</sup> Lihat informasi penguatan hutan oleh BPKH wilayah XIV, Kupang, <http://bpkh14.dephut.go.id/info-kehutanan/penguatan-hutan>

<sup>7</sup> Lihat <http://www.dephut.go.id/Halaman/Organisasi%20Kelembagaan/Pelantikan%20Pejabat/BPKH.htm>

<sup>8</sup> Pasal 8 Permenhut No 44/Permenhut-II/2012 jo 62/Permenhut-II/2013

<sup>9</sup> BATB secara hukum dapat dikualifikasikan sebagai akta otentik sehingga mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna dan mengikat. Lihat Supriyadi, Bambang Eko, 2013, Hukum Agraria Kehutanan: Aspek Hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 100-101

Dalam UUPDB, empat tahapan menuju pengukuhan kawasan hutan dalam UU 41/1999 sepenuhnya merupakan kewenangan pusat. Empat tahapan ini menurut Putusan MK 45/PUU-IX/2011 merupakan syarat kumulatif untuk mengklasifikasikan suatu kawasan secara sah sebagai kawasan hutan.<sup>10</sup> Dalam kurun waktu 15 tahun pemberlakuan UU No. 41/1999, capaian pelaksanaan empat tahapan tersebut tidak berjalan maksimal. Laporan Kementerian Kehutanan tahun 2013 menyebutkan dari total luas daratan yang ditunjuk sebagai kawasan hutan sebesar 124.022.848,67 hektar, luas yang sudah dipetakan mencapai 43.210,780 hektar atau 34 % dari total luas kawasan hutan.<sup>11</sup>

Pada November 2014, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan mengklaim total kawasan hutan yang sudah dipetakan mencapai 72.978.331,64 ha (60,42%) dari luas kawasan hutan sebesar 120.783.631 ha. Disini ada pengurangan hampir 4 juta hektar dari total luas kawasan hutan berdasarkan data resmi yang disebutkan pada 2013. Bukti-bukti yang tersedia untuk mendukung penetapan tersebut adalah Surat Keputusan sebanyak 1.610 buah dan Peta Lampiran 5.058 lembar. Sampai dengan akhir Desember 2014, Planologi menargetkan total luas kawasan hutan yang dipetakan sebesar 83.312.731,18 ha atau 68,86% dari luas kawasan hutan.<sup>12</sup>

Di sisi lain, Planologi juga mengakui sejumlah persoalan yang menempel dalam proses pengukuhan kawasan hutan. Misalnya, kawasan hutan yang telah ditetapkan masih mungkin berkurang akibat belum terselesaikannya hak-hak yang sah dari pihak ketiga.<sup>13</sup> Dalam hal ini, peta untuk penetapan kawasan hutan yang dilakukan Planologi tidak sepenuhnya “clean dan clear” dari hak-hak pihak ketiga. Secara hukum, implementasi tahapan pengukuhan kawasan hutan pada dasarnya membuka kemungkinan klaim pihak ketiga yang harus diselesaikan dalam proses tata batas.<sup>14</sup> Namun apabila klaim tersebut tak kunjung terselesaikan maka Surat Keputusan Penetapan Kawasan Hutan yang dikeluarkan oleh Menteri akan disertai dengan catatan mengenai hak-hak pihak ketiga atau lokasi konflik yang belum terselesaikan.<sup>15</sup>

UUPDB mengindikasikan kewenangan Pemerintah Pusat dalam implementasi pengukuhan kawasan hutan akan melibatkan Pemerintah Provinsi. Rekomendasi pertimbangan teknis (Pertek) untuk perencanaan kehutanan dan perizinan akan merupakan kewenangan Provinsi.<sup>16</sup> Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam rezim hukum kehutanan yang bisa diperiksa dalam sejumlah peraturan seperti: PP No. 44/2004 tentang Perencanaan Kehutanan (pasal 30), PP No. 3/2008 jo No. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan (pasal 8), dan PP No. 105/2015 tentang Perubahan Kedua PP No. 24/2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan (pasal 9). Beberapa kewenangan teknis Bupati/Walikota dalam peraturan turunan UU No. 41/1999 semestinya ikut ditarik ke tingkat Provinsi (Gambar 1). Beberapa kemungkinan implikasi dari UUPDB adalah:

- Implikasi I: Penunjukan wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau bukan kawasan hutan akan mengandalkan usulan atau rekomendasi dari BPKH selaku UPT Pusat di daerah. BPKH dapat bekerja sama dengan Dinas Kehutanan Provinsi untuk mendorong proses penunjukan atau perubahan fungsi kawasan hutan yang melibatkan pihak-pihak terkait di tingkat provinsi dengan berkaca pada RTRWP (Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi). Pada tahap ini, Provinsi dapat meminta masukan kabupaten/kota.

<sup>10</sup> Arizona, Yance, Mary, Rakhma Siti, Nagara, Grahat, 2012, Anotasi Putusan MK N0.45/PUU-IX/2011 Mengenai Pengujian Konstitusionalitas Kawasan Hutan Dalam Pasal 1 Angka 3 UU No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Jakarta: HuMa

<sup>11</sup> Rencana Kerja Kementerian Kehutanan Tahun 2015 dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. P.46/MENHUT-II/2014 tentang Rencana Kerja Kementerian Kehutanan Tahun 2015, hal. 6.

<sup>12</sup> Direktorat Jendral Planologi Kehutanan, 2014, Pembinaan Kebijakan dan Kemajuan Pengukuhan Kawasan Hutan, Diskusi perkembangan implementasi Nota Kesepakatan Bersama 12 Kementerian dan KL bersama KPK

<sup>13</sup> Direktorat Jendral Planologi Kehutanan, 2014, op cit

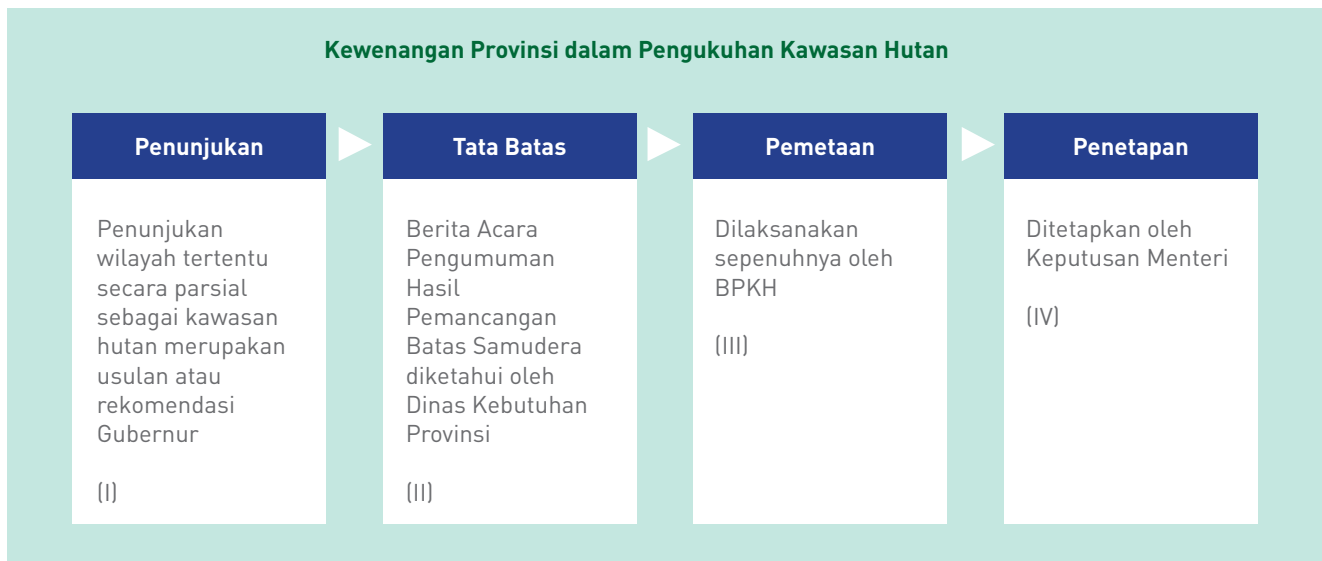
<sup>14</sup> Pasal 21-24 Permenhut No. 44/Menhut-II/2012 jo No 62/Menhut-II/2013 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan

<sup>15</sup> Pasal 44 Permenhut No. 44/Menhut-II/2012, ibid

<sup>16</sup> Pertimbangan teknis atau Pertek merupakan kumpulan informasi teknis yang disampaikan oleh instansi pemerintahan tertentu sebagai bagian dari tanggung jawab bidangnya dan keahliannya terkait suatu hal tertentu dalam rangka pelaksanaan pembangunan.

- Implikasi II: Gubernur masih mungkin berperan kuat dalam memberikan rekomendasi teknis atas proses pengukuhan kawasan hutan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya terkait pelaksanaan KPH dan pemanfaatan kawasan, pemanfaatan hasil hutan non-kayu, dan jasa lingkungan. Dengan mempertimbangkan kewenangan pengelolaan di tingkat Provinsi, Pemerintah Pusat bisa saja akan melakukan penyesuaian pada tataran teknis perencanaan kehutanan yang akan diatur dalam aturan turunan UU No. 41/1999 dan UU Pemda yang baru.

**Gambar 1: Pengukuhan kawasan hutan menurut UU No. 41/1999 dan UUPDB**



Tantangan konkret Pemerintah Pusat dalam menerapkan kewenangan pengukuhan kawasan hutan terkait dengan peran Provinsi, Kabupaten maupun Kota akan terkonsentrasi pada persoalan besarnya luas kawasan yang belum terpetakan dan klaim hak pihak ketiga yang belum diselesaikan. Karena itu, pekerjaan rumah untuk mengefektifkan implementasi kewenangan ini akan berkenaan dengan dua upaya:

- mempercepat proses tata batas kawasan agar tidak kalah cepat dari perambahan. Ketidakjelasan batas kawasan menyulitkan pengawasan di lapangan yang mempermudah beroperasinya perambahan. Misalnya, perambahan sebesar 25% dari Kawasan Suaka Marga Satwa Rawa Singkil Aceh sulit dipantau akibat ketidakjelasan batas kawasan hutan.<sup>17</sup>
- menyelesaikan status klaim hak masyarakat adat maupun lokal yang hidup beririsan atau berada di dalam kawasan hutan. Proses pengukuhan kawasan hutan harus mengindahkan hak-hak pihak ketiga sehingga tidak terjadi konflik di kemudian hari. Sejumlah klaim telah dinyatakan secara formal. AMAN, misalnya, sudah mengajukan usulan pengakuan dari Pemerintah atas 6.8 juta hektar wilayah adat yang telah dipetakan melalui pemetaan partisipatif.<sup>18</sup> Klaim-klaim lainnya bersifat laten yang belum tampil ke permukaan dalam bentuk tuntutan yang tegas dan formal. Misalnya, sebagian besar sub-suku besar Arfak di Papua Barat hidup di dalam kawasan konservasi dengan asumsi ikatan tradisional bahwa wilayah itu juga merupakan tanah komunal mereka.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Chik Rini, 2014, Ribuan Hektar Suaka Margasatwa Rawa Singkil Rusak Dirambah Sawit, lihat <http://www.mongabay.co.id/2014/07/21/ribuan-hektar-suaka-margasatwa-rawa-singkil-rusak-dirambah-sawit/>

<sup>18</sup> Yulianisa Sulistyoningrum Senin, 09/11/2015 17:21 WIB, Legalitas Wilayah Adat Di Hutan Nasional Masih Tidak Jelas, <http://kabar24.bisnis.com/read/20151109/16/490422/legalitas-wilayah-adat-di-hutan-nasional-masih-tidak-jelas>

<sup>19</sup> Earth Innovation Institute and INOBU, 2015, Securing Land and Livelihoods: Opportunities for the Recognition and Support of Customary Land Rights and Livelihoods in West Papua, Laporan yang belum dipublikasikan, kerja sama INOBU-Earth Innovation Institute dengan European Forest Institute



Terlepas dari proses politik yang bolak balik atas klaim-klaim ini, pembelajaran praktis yang bisa diangkat menjadi norma hukum disini adalah peta-peta partisipatif saat ini perlu menjadi rujukan dalam proses tata batas kawasan hutan ke depan. Terkait hal ini, beberapa proses pengukuhan kawasan hutan dapat didelegasikan ke Provinsi, terutama yang berkenaan dengan isu-isu kondisional yang membutuhkan respons spesifik di tingkat Provinsi. Misalnya partisipasi masyarakat dalam proses tata batas di tingkat tapak bisa didorong jadi peran Provinsi. Karena itu, perubahan institusional pengelolaan hutan di tingkat Provinsi, Kabupaten maupun Kota seharusnya diikuti dengan respons yang sesuai dari KLHK agar target pengukuhan kawasan hutan bisa berjalan lebih cepat.

## 2. Usulan Perubahan Tata Ruang untuk APL

UUPDL memberikan wewenang bagi Kabupaten untuk mengajukan usulan perubahan fungsi kawasan.<sup>20</sup> Kewenangan tersebut dipertegas dalam PP No. 10/2010 yang telah diubah melalui PP No. 60/2012. Peraturan tersebut menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota dapat mengajukan perubahan fungsi hutan secara parsial di wilayahnya secara langsung ke Menteri Kehutanan. Perubahan secara parsial adalah mekanisme yang disediakan untuk mengakomodasi usulan tukar menukar kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan. Umumnya, tukar menukar kawasan diajukan untuk kepentingan pertambangan. Sementara pelepasan kawasan hutan ditujukan untuk mendapatkan wilayah Areal Penggunaan Lain yang akan dimanfaatkan untuk perkebunan dan pemanfaatan lainnya.

Melalui UUPDB, kewenangan Bupati/Walikota atas kawasan hutan ditarik ke Provinsi. Implikasi hukum yang bisa terjadi adalah sebagai berikut:

- Implikasi pertama: Bupati/Walikota tidak lagi mempunyai kewenangan mengajukan APL. Kewenangan tersebut ditarik dan dikonsolidasikan seluruhnya di tingkat Provinsi.
- Implikasi kedua: Gubernur dapat meminta masukan Bupati/Walikota terkait usulan APL di wilayahnya dengan mempertimbangkan KPH di masing-masing Kabupaten/Kota. Masukan Kabupaten/Kota akan dikonsolidasikan di tingkat Provinsi. Singkatnya, Gubernur lah yang akan mengajukan permohonan perubahan fungsi dan status kawasan ke Menteri, bukan Bupati/Walikota.

Perubahan tata ruang selama ini ditandai dengan konversi kawasan hutan menjadi non-kawasan hutan, sebagian di antaranya terjadi karena dukungan peraturan. Sebab lainnya adalah perambahan secara illegal antara lain akibat ketidakpahaman terhadap ketentuan formal mengenai status dan fungsi kawasan.<sup>21</sup> Di sisi lain, laju konversi hutan sebagai implikasi kebijakan pembangunan juga masih terus berlanjut. Laporan FREL Indonesia ke UNFCCC (2015) menyebutkan bahwa 15.2 juta ha kawasan hutan telah dialokasikan untuk HPK, di dalamnya termasuk 7.24 juta ha yang masih berupa hutan alam.<sup>22</sup> Wilayah-wilayah ini sewaktu-waktu bisa dilepas untuk kepentingan pembangunan non-kehutanan. Sebagai contoh aktual, laju kebutuhan lahan untuk pengembangan perkebunan, khusus untuk kelapa sawit saja, berkisar antara 250.000-500.000 hektar per tahun.<sup>23</sup>

Tekanan terhadap hutan merupakan salah satu pertimbangan utama peralihan beberapa kewenangan kehutanan dari Kabupaten/Kota ke Provinsi. Karena itu, tantangan yuridis implementasi kewenangan Provinsi atas APL terkait dengan penyesuaian antara UU Pemerintahan Daerah yang baru dengan Tata Ruang. Konsolidasi usulan APL di bawah otoritas Provinsi perlu dipertegas dalam aturan dan kebijakan tata ruang nasional yang saat ini masih meletakkan usulan perubahan kawasan hutan pada Provinsi,

<sup>20</sup> Analisis mengenai pembagian kewenangan dalam tata ruang dapat dilihat di Hasni, Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hal. 146-152. Lihat juga Wahid, Yunus, A.M., 2014, Pengantar Hukum Tata Ruang, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group

<sup>21</sup> Kartodihardjo, Hariadi, 2013, Penjabaran Perpres 62/2013 Dikaitkan Persoalan Riil REDD+, presentasi pada acara Seri Lokakarya Implementasi REDD+: Transisi Menuju Operasionalisasi Badan Pengelola REDD+ yang diselenggarakan UKP4 di Hotel Sari Pan Pacific, Jakarta 22-23 Oktober 2013.

<sup>22</sup> Pasal 21-24 Permenhut No. 44/Menhut-II/2012 jo No 62/Menhut-II/2013 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan

<sup>23</sup> Pasal 44 Permenhut No. 44/Menhut-II/2012, ibid

Kabupaten maupun Kota. Sebagai kebijakan antara, Gubernur bisa membuat skenario kebijakan kehutanan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya menurut UU Pemerintahan Daerah yang baru maupun aturan dan kebijakan kehutanan terkait.

### 3. Kesatuan Pengelolaan Hutan

UUPDL menetapkan kewenangan membentuk KPH di tangan Pemerintah Pusat. Pada level pengelolaan KPH, UUPDL memberikan kewenangan bagi Kabupaten/Kota untuk menyampaikan pertimbangan dalam penyusunan rancang bangun dan pengusulan pembentukan wilayah KPH Lindung maupun Produksi serta institusi pengelolaannya. Hal ini diperkuat oleh PP No. 6/2007 sebagaimana diubah oleh PP No. 3/2008.<sup>24</sup>

Dalam UUPDB, kewenangan membentuk KPH tetap ada di Pusat tapi pengelolaan ditarik ke Provinsi. Implikasinya adalah institusi KPH di tingkat Kabupaten akan berada di bawah otoritas Provinsi. Peran Kabupaten/Kota ke depan akan sangat tergantung pada perubahan PP No. 41/2007 tentang perangkat organisasi daerah yang sedang disusun Kementerian Dalam Negeri. PP ini menentukan apakah sebagian kewenangan terkait KPH masih akan melekat pada institusi di tingkat Kabupaten/Kota atau semuanya ditarik ke Provinsi. Seandainya diputuskan bahwa seluruh manajemen KPH berada di bawah Provinsi maka implikasinya Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota akan dihapus. Staf Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota barangkali akan ditempatkan dalam unit-unit KPH yang secara geografis maupun administratif berada dalam lingkup wilayah Kabupaten/Kota.

Sebagai refleksi awal atas upaya pembentukan KPH, Kementerian Kehutanan mengeluarkan laporan pada 2011. Disitu dia menampilkan sejumlah tantangan implementasi yang diangkat oleh pengelola kehutanan di tingkat tapak yang pada prinsipnya terkait dengan persiapan kelembagaan di daerah. Laporan itu menyebutkan bahwa tidak semua Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memberikan dukungan dalam pembentukan KPH karena KPH mempunyai implikasi pada tersedotnya anggaran daerah untuk personil dan operasional.<sup>25</sup>

Tiga tahun kemudian, pada tahun 2014, Kementerian Kehutanan kembali mengeluarkan laporan perkembangan implementasi KPH. Sekali lagi Kementerian masih menemukan beberapa kendala institusional.<sup>26</sup> Hal itu nampak dalam penilaian Kementerian atas kinerja implementasi KPH yang menemukan bahwa meskipun lebih dari 50% KPH contoh (120 KPH) dikategorikan baik dan sangat baik, kategori cukup dan kurang baik tetap muncul terutama karena persoalan institusi. Rinciannya adalah: sebanyak 27 KPH Model (22,5%) diklasifikasikan sangat baik, 38 KPH (31,7%) dinyatakan baik, 25 KPH (20,8%) cukup baik, dan sisanya 30 KPH (25,0%) masih kurang baik. Adapun bila ditinjau dari klasifikasinya, untuk KPHP berkinerja sangat baik 15 (19%), baik 26 (33%); cukup baik 14 (18%), dan kurang baik 23 (30%). Sementara KPHL yang berkinerja sangat baik 12 (29%), baik 12 (29%), cukup baik 11 (26%), dan kurang baik 7 (17%). Kendala institusi terjadi karena KPH merupakan institusi baru yang dimaknai secara beragam di daerah. Sebagaimana disebutkan dalam laporan tersebut, akhirnya tidak sedikit daerah yang mendefinisikan atau memahami KPH sebagai 'pelimpahan kewenangan' dari Pusat ke Daerah.<sup>27</sup> Sehingga pembentukan KPH tidak sepenuhnya sesuai dengan ekspektasi kelembagaan yang dibayangkan Kementerian Kehutanan.

<sup>24</sup> Lihat analisis tentang KPH dalam laporan KLHK, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2014, Strategi Pengembangan KPH dan Perubahan Struktur Kehutanan Indonesia, Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan bekerja sama dengan Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Forests and Climate Change Programme - FORCLIME

<sup>25</sup> Kartodihardjo, Hariadi, Bramasto, Nugroho, Putro, Haryanto R., 2011, Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan, Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi, Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan bekerja sama dengan Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Forests and Climate Change Programme - FORCLIME, hal. 23-25

<sup>26</sup> Kartodihardjo, Hariadi, Sardjono, Mustofa Agung, Wulandari, Christine, 2014, dalam Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2014, Strategi Pengembangan KPH, op cit, hal 35-49

<sup>27</sup> Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2014, Strategi Pengembangan KPH, op cit, hal 60-61

Belajar dari pengalaman sejak KPH terbentuk, tantangan penerapan kewenangan pengelolaan KPH di tingkat provinsi ke depan setidaknya dua hal, yakni perumusan kebijakan dan aksi di tingkat pemerintah daerah, dalam hal ini provinsi, dan pembentukan kelembagaan yang kuat dengan dukungan pendanaan dan kapasitas personil yang memadai.

## 4. Kewenangan Perizinan

Urusan perizinan dan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah untuk mendukung pelaksanaan suatu kegiatan usaha (fasilitas non-perizinan) umumnya masih dikendalikan oleh pusat.<sup>28</sup> Fardiana (2014) menemukan bahwa dari 32 urusan yang dibagi antara Pusat-Provinsi-Kabupaten/Kota, Pusat mempunyai 141 kewenangan perizinan dan non-perizinan, Provinsi 76 jenis dan Kabupaten/Kota 73 jenis. Kewenangan perizinan dan non-perizinan provinsi sebagian besar menyangkut perhubungan (18 jenis), energi dan sumber daya mineral (14 jenis), kelautan dan perikanan (6 jenis izin), dan pertanian (6 jenis izin). Sementara untuk Kabupaten/Kota kewenangan perizinan dan non-perizinan terbanyak adalah pada urusan perhubungan (21 jenis), kesehatan (7 jenis), dan tenaga kerja (5 jenis).

Di bidang pertanahan, Kabupaten mempunyai kewenangan perizinan lebih banyak yakni dua jenis yang mencakup izin lokasi dan izin membuka tanah. Provinsi mempunyai satu kewenangan yakni izin lokasi lintas batas kabupaten. Dan pusat berwenang memberikan izin lokasi pada lintas batas provinsi.

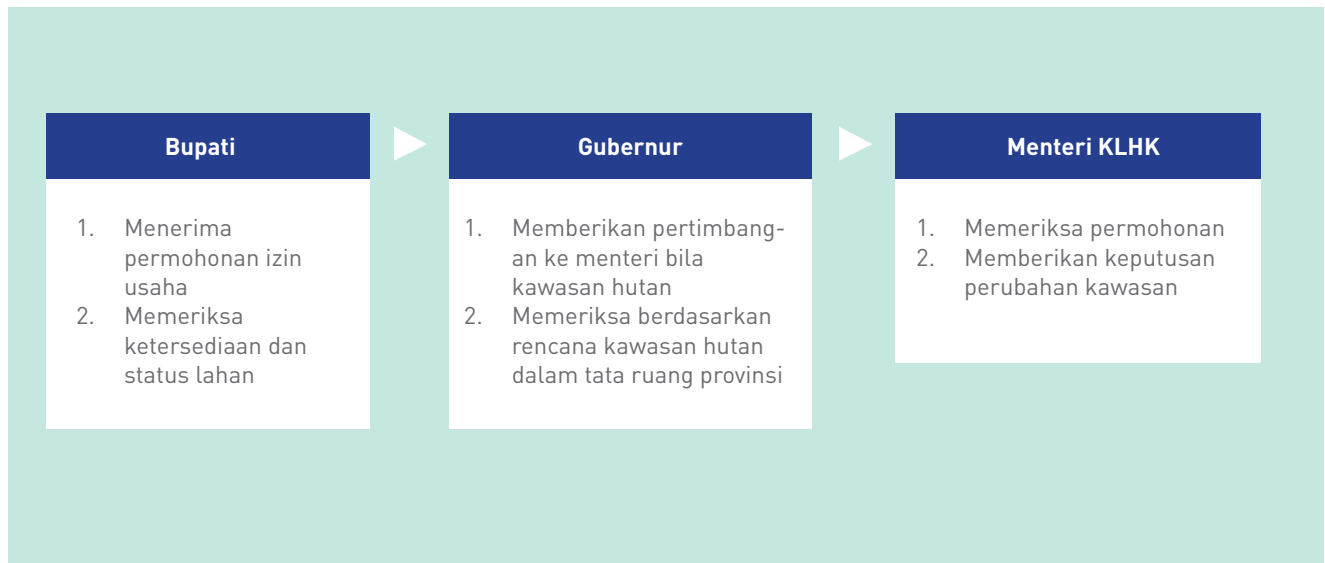
Penataan ruang dan pekerjaan umum justru lebih banyak dimiliki kabupaten yakni tiga jenis izin yang mencakup Izin Mendirikan Bangunan, Izin Usaha Jasa Konstruksi Nasional, dan Izin Pembangunan dan Pengembangan Kawasan Pemukiman. Provinsi tidak memiliki kewenangan izin apapun untuk pekerjaan umum dan penataan ruang. Kewenangan provinsi terkait pada koordinasi perencanaan tata ruang. Sementara pusat mempunyai satu kewenangan yakni Izin Usaha Jasa Kontruksi Asing.

Pada sektor pertanian, ada tiga jenis izin yang merupakan kewenangan Kabupaten/Kota, yakni kewenangan Izin Usaha Pertanian, termasuk dalam hal ini perkebunan, izin usaha produksi benih/bibit ternak dan pakan, fasilitas pemeliharaan hewan, rumah sakit hewan/pasar hewan, rumah potong hewan, dan Izin usaha pengecer (toko, retail, sub distributor) obat hewan. Provinsi mempunyai enam kewenangan perizinan dan non-perizinan yang terdiri dari tiga kewenangan perizinan dan tiga kewenangan non-perizinan. Kewenangan perizinan mencakup pemberian IUP dalam lintas kabupaten/kota, izin pembangunan laboratorium kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner di Daerah provinsi dan izin usaha peternakan distributor obat hewan. Pemerintah Pusat mempunyai 11 jenis kewenangan terkait perizinan dan non-perizinan, antara lain: izin usaha produsen/importir obat hewan dan izin formula pupuk, pestisida, alsintan dan obat hewan.

Sebagaimana telah dipaparkan di atas, Gubernur maupun Bupati memiliki kewenangan strategis dalam pemberian izin lokasi dan izin usaha pertanian. Permohonan izin lokasi seringkali berkaitan dengan status kawasan hutan dan non-kawasan hutan. Dalam hal lokasi yang diusulkan pemohon berada dalam kawasan hutan maka urusan pelepasannya akan berhubungan dengan Gubernur sebagai otoritas yang masih memiliki kewenangan teknis dalam perencanaan kehutanan. Skenario hukum yang bisa terjadi dalam upaya mengimplementasikan UUPDB adalah usulan pelepasan tersebut langsung diperiksa oleh BPKH dan meminta pertimbangan teknis Provinsi melalui Dinas Kehutanan Provinsi. Pertimbangan Provinsi bersama dengan hasil pemeriksaan lapangan BPKH akan menjadi dasar bagi Menteri untuk mengeluarkan keputusan perubahan kawasan (Gambar 2).

<sup>28</sup> Kategori Non-perizinan merupakan fasilitasi yang disediakan negara untuk mendukung pelaksanaan satu kegiatan atau usaha. Pasal 1 ayat 6 Peraturan Kepala BKPM No.12 tahun 2009 ("Perka BKPM 12/2009") menyebutkan definisi layanan non-perizinan sebagai segala bentuk kemudahan pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi mengenai penanaman modal, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pedoman Tata Cara Permohonan Non-Perizinan Penanaman Modal selain diatur dalam Perka BKPM 12/2009, juga diatur dalam ketentuan yang dikeluarkan oleh instansi teknis/kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) terkait, gubernur dan bupati/walikota. - Lihat: <http://hukumpenanamanmodal.com/pelayanan-non-perizinan/#more-39>

Gambar 2: Kemungkinan tahapan izin lokasi untuk wilayah dalam kawasan hutan



Untuk perizinan sektor kehutanan, kewenangan provinsi akan mencakup dua kategori perizinan. Pertama, Pemerintah Provinsi memiliki kewenangan mengeluarkan izin pemanfaatan hutan baik pada kawasan hutan produksi maupun hutan lindung yang karakternya tidak eksploitatif dan ekstraktif sehingga pada dasarnya tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap tutupan hutan. Syarat dari kegiatan pemanfaatan hutan antara lain tidak mengurangi, mengubah, atau menghilangkan fungsi utama hutan, pengolahan tanah terbatas, tidak menimbulkan dampak negatif terhadap biofisik dan sosial ekonomi, tidak menggunakan peralatan mekanis dan alat berat, dan/atau tidak membangun sarana dan prasarana yang mengubah bentang alam. Ketentuan mengenai persyaratan ini sudah diatur dalam rezim hukum kehutanan (UU No 41/1999, PP No 6/2007 jo No 3/2008, PP 24/2010 jo PP 105/2015). Perizinan ini mencakup beberapa kategori izin yakni:

1. Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan hutan, baik pada hutan produksi maupun hutan lindung (IUPK). Objek perizinan ini biasanya meliputi pemanfaatan kawasan untuk budidaya tanaman obat, tanaman hias, jamur, lebah, penangkaran satwa liar, rehabilitasi satwa, dan budidaya hijauan makanan ternak.
2. Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan (IUPJL). Objeknya adalah pemanfaatan jasa aliran air, pemanfaatan air, wisata alam, perlindungan keanekaragaman hayati, dan penyelamatan dan perlindungan lingkungan. Sementara pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon tetap merupakan kewenangan pemerintah pusat.
3. Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu (IUPHHBK). Izin ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi komunitas lokal di sekitar kawasan hutan untuk dapat memungut kekayaan hutan bukan kayu yang sudah tersedia secara alami seperti rotan, madu, getah, buah, jamur, atau sarang burung walet dengan batasan waktu, luas dan/atau volume tidak boleh melebihi 5 % ( lima perseratus) dari target volume perjenis hasil hutan yang tertera dalam izin.

Kedua, kategori izin yang secara signifikan mempengaruhi tutupan hutan yakni Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) dan Izin Pemanfaatan Kayu (IPK). IPHHK adalah izin yang diberikan untuk mengambil hasil hutan kayu pada hutan produksi melalui kegiatan pemanenan, pengangkutan, dan pemasaran dengan batasan waktu, luas dan/atau volume yang tidak boleh melebihi 5 % ( lima perseratus) dari target volume perjenis hasil hutan yang tertera dalam izin.

Ketentuan hukum kehutanan saat ini menyebutkan bahwa IPK yang menjadi kewenangan Provinsi adalah pada Hutan Produksi Konversi (HPK) dan kawasan hutan dengan Izin Pinjam Pakai. IPK pada wilayah APL (Areal Penggunaan Lain) merupakan kewenangan Kabupaten/Kota atau Provinsi.



Desentralisasi sejumlah izin di bidang pertanahan maupun pola ruang ke Kabupaten/Kota merupakan tantangan dalam implementasi kewenangan perizinan Kabupaten/Kota dalam UU Pemerintahan Daerah yang Baru. Tantangan ini terutama terkait dengan status kawasan hutan yang harus menjadi rujukan dalam setiap kategori pemberian izin sementara proses pengukuhan kawasan hutan belum selesai.

Pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota dalam UUPDB membuat perubahan dalam beberapa kewenangan tapi sekaligus mempertahankan beberapa kewenangan lainnya di masing-masing tingkatan pemerintahan. Artikel ini menemukan pergeseran kewenangan yang terkait isu kehutanan, pertanahan, pertanian, dan tata ruang. Pergeseran kewenangan dapat dilihat secara jelas di sektor kehutanan dan pertanahan. Pergeseran di kedua sektor ini mempengaruhi sektor lainnya seperti pertanian dan tata ruang.

Dalam hal isu kehutanan, sebagian besar kewenangan masih berada di tangan Pemerintah Pusat. Di tingkat daerah, kewenangan dalam pelaksanaan perencanaan dan pemanfaatan kawasan hutan serta beberapa perizinan non-kayu diserahkan kepada Provinsi. Pemerintah Kabupaten diberikan porsi kewenangan terbatas dalam mengelola implementasi KPH sebagai penerusan kewenangan provinsi di tingkat Kabupaten/Kota. Pengelolaan Taman Hutan Raya diserahkan ke Pemerintah Kabupaten/Kota namun dalam skala pemanfaatan yang terbatas sesuai dengan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Perizinan perubahan kawasan hutan masih merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Hal ini berimplikasi pada tanggung jawab Pemerintah Pusat untuk mengendalikan dan menentukan perencanaan deforestasi ke depan. Kewenangan ini semestinya didistribusikan dalam bentuk pendelegasian tanggung jawab ke Pemerintah Provinsi berikut sumber daya yang diperlukan. Hal ini bertujuan untuk mendudukkan secara proporsional peran mengatasi deforestasi yang selama ini acapkali memberi kesan bahwa Pemerintah Provinsi kurang atau bahkan tidak bertanggung jawab atas isu deforestasi yang terjadi dalam yurisdiksinya. Dalam kaitannya dengan Tata Ruang, Kabupaten/Kota masih berwenang mengajukan usulan tata ruang yang disesuaikan dengan usulan APL di tingkat Provinsi. Karena itu, usulan perizinan Kabupaten/Kota yang berkenaan dengan kawasan hutan akan melalui suatu proses konsolidasi aktif antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi sebelum diajukan ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Disini Provinsi memerlukan data kawasan hutan yang valid sebagai dasar pertimbangan dalam mengkonsolidasikan usulan Kabupaten/Kota ke KLHK. Dalam hal ini, Dinas Kehutanan Provinsi maupun dinas-dinas terkait memiliki pekerjaan rumah untuk membereskan harmonisasi data sekaligus mendukung peran Pemerintah Pusat dalam mempercepat proses pengukuhan kawasan hutan.

Dalam isu pertanahan, Provinsi tidak mempunyai banyak kewenangan implementasi. Kabupaten/Kota mendapat porsi kewenangan yang lebih besar dalam hal mengidentifikasi dan mendaftar tanah-tanah ulayat dan tanah telantar. Kewenangan ini didukung oleh ketentuan lain di tingkat nasional yang disebut Peraturan Bersama Empat Menteri (Perber) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 9/2015 yang memberikan otoritas bagi Kabupaten/Kota untuk mengakui klaim hak-hak atas tanah masyarakat adat dan lokal, termasuk klaim yang lokasinya berada dalam kawasan hutan. Pada titik ini terjadi pertemuan langsung antara usulan Kabupaten/Kota terkait tanah ulayat dan tanah individual dalam kawasan hutan dengan KLHK. Kementerian Agraria dan Tata Ruang sudah mengeluarkan panduan khusus tentang hal ini. Namun, KLHK hingga artikel ini ditulis belum mengeluarkan suatu petunjuk pelaksanaan khusus terhadap implementasi Perber. Kewenangan Kabupaten/Kota juga meliputi kewenangan atas izin lokasi yang lebih banyak berurusan dengan kepentingan bisnis swasta dalam bentuk setiap izin usaha perkebunan, pertanian, dan izin lainnya. Kewenangan-kewenangan ini seharusnya sejalan dan saling mendukung karena Kabupaten/Kota semestinya mempertimbangkan dimana wilayah klaim masyarakat adat/lokal pada waktu mengeluarkan izin lokasi agar mencegah konflik dengan masyarakat adat/lokal. Sehingga, Izin Usaha Perkebunan seharusnya bisa dikonsolidasikan Kabupaten/Kota agar sejalan dengan hak-hak masyarakat adat/lokal. Izin Usaha Perkebunan merupakan persyaratan bagi kegiatan perkebunan di Indonesia yang sering kali menjadi salah satu penyebab persoalan sosial dan lingkungan, khususnya deforestasi.

Untuk menjalankan beberapa kewenangan yang dimandatkan di dalam UUPDB, beberapa tunggakan hukum dan kelembagaan masih harus dikerjakan oleh tiap-tiapa level Pemerintahan. Beberapa di antaranya adalah: Pemerintah Pusat harus segera menyelesaikan revisi PP No. 41/2007 tentang perangkat organisasi daerah. Revisi ini sangat krusial untuk memberikan arahan bagi daerah dalam membentuk institusi yang sesuai dengan kewenangan yang dibagi dalam UUPDB. Aturan ini pula yang akan memberikan gambaran mengenai syarat kapasitas, ketersediaan anggaran, dan bentuk organisasi yang dibutuhkan daerah dalam menjalankan kewenangan yang diberikan.

- Pemerintah Pusat harus mengatur kewenangan kehutanan apa saja yang didelegasikan ke Pemerintah Provinsi. Hal ini penting untuk mempercepat pelaksanaan kewenangan Pemerintah Pusat terkait perencanaan kawasan hutan di daerah, terutama yang berkenaan dengan pengukuhan kawasan hutan dan KPH. Hal ini sejalan dengan ketentuan tata ruang terkait usulan penetapan APL. Dalam hal ini,
- Pemerintah Pusat harus mengatur hubungan antara usulan APL dari tingkat Kabupaten/Kota dengan konsolidasi usulan perubahan tata ruang dan penggunaan kawasan hutan di tingkat Provinsi. Provinsi harus pula mengatur pada tataran teknis tahap dan prosedur usulan Kabupaten/Kota ke Provinsi.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan harus membuat penyesuaian atas sejumlah aturan yang mengatur perizinan-perizinan seperti IUPK, IUPJL, IUPHHBK, dan IPHHK yang sebelumnya berada di tangan Kabupaten/Kota dan saat ini ditarik ke Provinsi.

Arizona, Yance, Mary, Rakhma Siti, Nagara, Grahata, 2012,  
Anotasi Putusan MK NO.45/PUU-IX/2011 Mengenai Pengujian Konstitusionalitas Kawasan Hutan Dalam  
Pasal 1 Angka 3 UU No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Jakarta: HuMa

Chik Rini, 2014,  
Ribuan Hektar Suaka Margasatwa Rawa Singkil Rusak Dirambah Sawit, lihat <http://www.mongabay.co.id/2014/07/21/ribuan-hektar-suaka-margasatwa-rawa-singkil-rusak-dirambah-sawit/>

Direktorat Jendral Planologi Kehutanan, 2014,  
Pembenahan Kebijakan dan Kemajuan Pengukuhan Kawasan Hutan, Diskusi perkembangan implementasi  
Nota Kesepakatan Bersama 12 Kementerian dan KL bersama KPK

Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2014,  
Strategi Pengembangan KPH dan Perubahan Struktur Kehutanan Indonesia, Jakarta: Kementerian  
Lingkungan Hidup dan Kehutanan bekerja sama dengan Deutsche Gesellschaft für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Forests and Climate Change Programme - FORCLIME

Earth Innovation Institute and INOBU, 2015,  
Securing Land and Livelihoods: Opportunities for the Recognition and Support of Customary Land Rights and  
Livelihoods in West Papua, Laporan yang belum dipublikasikan, kerja sama INOBU-Earth Innovation Institute  
dengan European Forest Institute

Hasni, 2008,  
Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH, Jakarta:  
RajaGrafindo Persada, hal. 146-152.

Hidayat, Syarif, 2010,  
Mengurai Peristiwa – Merentas Karsa: Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi  
Daerah, Majalah Prisma Edisi Vol. 29, Juli 2010 “Otonomi Daerah Untuk Siapa?”

Indrarto, G.B., Murharjanti, P., Khatarina, J., Pulungan, I., Ivalerina, F., Rahman, J., Prana, M.N.,  
Resosudarmo, I.A.P. dan Muharrom, E. 2013,  
Konteks REDD+ di Indonesia: Pemicu, pelaku, dan lembaganya. Working Paper 105. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Kartodihardjo, Hariadi, Bramasto, Nugroho, Putro, Haryanto R., 2011,  
Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan, Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi,  
Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan bekerja sama dengan Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Forests and Climate Change Programme - FORCLIME, hal. 23-  
25

Kartodihardjo, Hariadi, 2013,  
Penjabaran Perpres 62/2013 Dikaitkan Persoalan Riil REDD+, presentasi pada acara Seri Lokakarya  
Implementasi REDD+: Transisi Menuju Operasionalisasi Badan Pengelola REDD+ yang diselenggarakan  
UKP4 di Hotel Sari Pan Pacific, Jakarta 22-23 Oktober 2013.

Kartodihardjo, Hariadi, Sardjono, Mustofa Agung, Wulandari, Christine, 2014,

dalam Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2014, Strategi Pengembangan KPH, op cit, hal 35-49

Koeswahyono, Imam, 2012,  
Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia, Malang: UB Press

Kuncoro, Mudrajat, 2004,  
Otonomi dan Pembangunan Daerah, Surabaya: Erlangga

MoEF, 2015,  
National Forest Reference Emission Level for Deforestation and Forest Degradation: In the Context of Decision 1/CP.16 para 70 UNFCCC (Encourages developing country Parties to contribute to mitigation actions in the forest sector), Published by DG-PPI MoEF Indonesia

Orrinda Ike Fardiana, 2014,  
Matriks Pembagian Kewenangan Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan dalam Lampiran Uu 23 Tahun 2014, Surabaya: Pupuk (Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil)

Renstra Kementerian Pertanian 2015-2019  
Peraturan Menteri Pertanian No. 19/Permentan/HK.140/4/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2015-2019

Rencana Kerja Kementerian Kehutanan Tahun 2015  
Peraturan Menteri Kehutanan No. P.46/MENHUT-II/2014 tentang Rencana Kerja Kementerian Kehutanan Tahun 2015, hal. 6.

Simanjuntak, Bungaran Antonius (ed), 2013,  
Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor

Supriyadi, Bambang Eko, 2013,  
Hukum Agraria Kehutanan: Aspek Hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 100-101

Wahid, Yunus, A.M., 2014,  
Pengantar Hukum Tata Ruang, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group

Yulianisa Sulistyoningrum Senin, 09/11/2015 17:21 WIB,  
Legalitas Wilayah Adat Di Hutan Nasional Masih Tidak Jelas, <http://kabar24.bisnis.com/read/20151109/16/490422/legalitas-wilayah-adat-di-hutan-nasional-masih-tidak-jelas>









**INOBU**  
INSTITUT PENELITIAN INOVASI BUMI



## **Institut Penelitian Inovasi Bumi (INOBU)**

### **Kantor**

DBS Bank Tower  
Ciputra World 1 Lantai 28  
Jl. Prof. Dr. Satrio Kav 3-5  
Jakarta Selatan 12940

<http://www.inobu.org>