

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN
KEHUTANAN PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA**

Hario Danang Pambudhi, Muhammad Arief Virgy

Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Yayasan Madani Berkelanjutan

hario17001@mail.unpad.ac.id, mariefvirgy@outlook.com

Abstract

The Indonesian government initiated a law called Job Creation which aims to facilitate the flow of licensing bureaucracy to increase investment in Indonesia. However, there are problems that have come to the attention of the author regarding the regulation of forestry matters in this regulation, namely the centralization of authority to issue permits in the central government, the role of local governments in the formation and assessment of environmental impact analysis (AMDAL) and Environmental Management Efforts-Environmental Monitoring Efforts (UKL-UPL), and regarding the features of the National Strategic Project (PSN). These problems are the main discussion of the authors in this study. By using normative juridical research through a statutory approach as well as descriptive analytical concepts, the authors conclude that forestry regulations in these laws tend to restore the dignity of centralization of authority in the context of forest management authority, particularly with regard to forest use. This is not in line with the constitutional design regulated in the constitution regarding the division of authority for forest use between the central and regional governments which must be carried out based on the spirit of autonomy as wide as possible in a fair and harmonious manner.

Keywords: Authority, Forest, Local Government

Abstrak

Pemerintah Indonesia menginisiasi sebuah Undang-Undang dengan nama Cipta Kerja yang bertujuan untuk mempermudah alur birokrasi perizinan untuk meningkatkan investasi di Indonesia. Namun, terdapat permasalahan yang menjadi perhatian penulis terkait pengaturan soal kehutanan dalam regulasi ini, yaitu pemusatan kewenangan pemberian izin di pemerintah pusat, peran pemerintah daerah dalam pembentukan dan penilaian analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) dan Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup-Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL), dan perihal keistimewaan Proyek Strategis Nasional (PSN). Permasalahan tersebut menjadi bahasan utama penulis pada penelitian ini. Dengan menggunakan penelitian yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan serta konsep yang bersifat deskriptif analitis, penulis berkesimpulan bahwa pengaturan kehutanan dalam undang-undang tersebut cenderung mengembalikan marwah sentralisasi kewenangan dalam konteks kewenangan pengelolaan hutan, khususnya berkaitan dengan

pemanfaatan hutan. Hal ini tidak selaras dengan desain konstitusional yang diatur dalam konstitusi mengenai pembagian kewenangan pemanfaatan hutan antara pemerintah pusat dan daerah yang harus diselenggarakan berdasarkan semangat otonomi seluas-luasnya yang adil dan selaras.

Kata Kunci: Hutan, Kewenangan, Pemerintah Daerah

A. Pendahuluan

Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang merupakan produk hukum inisiatif Pemerintah yang memiliki tujuan guna meningkatkan peringkat kemudahan investasi Indonesia yang ada peringkat 73 dari 190 negara dunia berdasarkan laporan *Ease of Doing Business* 2019.¹ Pemerintah berpendapat bahwa peringkat tersebut merupakan implikasi dari berbelitnya birokrasi perizinan yang ada di Indonesia, sehingga diperlukan adanya terobosan hukum yang dapat memudahkan investor untuk berinvestasi di Indonesia melalui UU Cipta Kerja yang dibentuk dengan menggunakan metode *omnibus law*.²

Omnibus law sendiri merupakan salah satu metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang biasa ditemui dalam negara yang menganut sistem hukum *common law*. Secara singkat, merujuk pada pendapat Fachri Bachmid, metode omnibus sendiri merupakan suatu konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengkonsolidir berbagai tema, materi, subjek, dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi suatu produk hukum yang besar dan holistik.³ Oleh karenanya, tak heran apabila UU Cipta Kerja sendiri merupakan wujud dari produk hukum yang besar dan holistik karena mengubah sekitar 83 Undang-Undang dalam satu produk hukum yang sama.

¹ “Doing Business 2019, Training for Reform,” *World Bank*, diakses 20 November 2021, [DB2019-report_web-version.pdf \(doingbusiness.org\)](https://www.doingbusiness.org/reports/doing-business-2019).

² Disampaikan oleh Presiden Joko Widodo pada momen pelantikannya. Lihat lebih lanjut Dwi Hadya Jayani, “Efektifkah Omnibus Law Cipta Kerja Jadi Obat Kuat Investasi?,” diakses 21 November 2021, [Efektifkah Omnibus Law Cipta Kerja Jadi Obat Kuat Investasi? - Analisis Data Katadata](#).

³ Agnes Fitryantica, “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law,” *Jurnal Gema Keadilan* 6, no. 3 (Oktober-November 2019): 303.

Keberadaan UU Cipta Kerja yang ditujukan sebagai wujud keseriusan pemerintah dalam menjamin kemudahan investasi di Indonesia, membuat UU Cipta Kerja sendiri kental dengan politik hukum⁴ yang pro terhadap investasi. Hal ini dapat dilihat dari upaya UU Cipta Kerja untuk memperkenalkan cara pandang baru untuk mempermudah proses investasi. Salah satunya dengan memusatkan kewenangan pemberian izin kepada pemerintah pusat. Upaya tersebut didasari oleh alasan kerumitan izin yang diberlakukan kepada investor,⁵ sehingga pemangkasan izin merupakan alat untuk menarik investor datang ke Indonesia.

UU Cipta Kerja memberikan pembaharuan pemberian izin satu pintu lewat perizinan berusaha yang akan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Paradigma kemudahan perizinan ini memiliki konsekuensi implikasi yang patut diperhatikan, khususnya bagi semangat penyelenggaraan otonomi daerah. Implikasi penyederhanaan birokrasi tentu akan membuat kemudahan pengurusan izin. Namun di sisi lain, hal ini juga berimplikasi pada banyak aspek, salah satunya adalah kewenangan pemerintah daerah akibat pemusatan urusan izin yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Dalam konteks pembagian urusan pemerintahan⁶, pemerintah daerah memiliki beberapa bidang yang menjadi urusan wajib⁷ maupun urusan pilihan⁸. Salah satu bidang yang menjadi urusan wajib dan urusan pilihan dari Pemerintah Daerah adalah bidang lingkungan hidup

⁴ Merujuk pada pendapat Tengku Muhammad Radi, bahwa politik hukum merupakan tujuan pembentukan hukum, pernyataan kehendak dari penguasa mengenai tujuan tertentu yang ingin dicapai lewat hukum. Lihat lebih lanjut dalam Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: LP3ES, 1998), 10.

⁵ Zuhdiar Laeis, "Mendagri: Omnibus Law Cipta Kerja Permudah Izin di Daerah," diakses 21 November 2021, [Mendagri: Omnibus Law UU Cipta Kerja permudah izin usaha di daerah - ANTARA News](#).

⁶ Urusan Pemerintahan yakni fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani memberdayakan dan menyejahterakan masyarakat. Sumber: Pasal 1 ayat (5) *Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota*.

⁷ Urusan Wajib yakni urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Sumber: Pasal 7 ayat (1) *Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota*.

⁸ Urusan Pilihan yakni urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Sumber: Pasal 7 ayat (3) *Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota*.

serta bidang kehutanan.⁹ Dalam kedua bidang tersebut, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki proporsinya masing-masing. Adapun ringkasan beberapa urusan wajib maupun urusan pilihan yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

Bidang (Urusan Wajib/ Urusan Lain)	Sub Bidang	Pemerintah Daerah Provinsi	Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
Lingkungan Hidup (Urusan Wajib)	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)	Penilaian AMDAL bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup di provinsi, sesuai dengan standar, norma, dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah.	Penilaian AMDAL bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup di kabupaten/kota, sesuai dengan standar, norma, dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah.
Kehutanan (Urusan Lain)	Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi	Pemberian perizinan pemungutan hasil hutan kayu dan pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan produksi skala provinsi kecuali pada Kawasan hutan negara pada wilayah kerja Perum Perhutani.	Pemberian perizinan pemungutan hasil hutan kayu dan pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan produksi skala kabupaten/kota kecuali pada Kawasan hutan negara pada wilayah kerja Perum Perhutani.
	Pemanfaatan Kawasan Hutan dan Jasa Lingkungan pada Hutan Produksi	Pemberian Izin Usaha pemanfaatan Kawasan Hutan dan jasa lingkungan skala provinsi kecuali pada Kawasan hutan negara pada wilayah kerja Perum Perhutani.	Pemberian Izin usaha pemanfaatan Kawasan hutan dan jasa lingkungan skala kabupaten/kota kecuali pada Kawasan hutan negara pada wilayah kerja Perum Perhutani.
	Pemanfaatan Kawasan Hutan pada Hutan	Pemberian perizinan pemanfaatan Kawasan hutan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu yang tidak	Pemberian perizinan pemanfaatan Kawasan hutan, pemungutan hasil hutan bukan kayu yang tidak

⁹ Lihat Pasal 7 ayat (4) *Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota*.

	Lindung	dilindungi dan tidak termasuk ke dalam Lampiran (<i>Appendix</i>) CITES, dan pemanfaatan jasa lingkungan skala provinsi kecuali pada Kawasan hutan negara pada wilayah kerja Perum Perhutani.	dilindungi dan tidak termasuk ke dalam Lampiran (<i>Appendix</i>) CITES, dan pemanfaatan jasa lingkungan skala kabupaten/kota kecuali pada Kawasan hutan negara pada wilayah kerja Perum Perhutani.
--	---------	---	---

Tabel 1. Urusan Wajib dan Urusan Pilihan Pemerintahan Daerah
Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota

Sebagai salah satu objek sumber daya alam, hutan merupakan suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan yang berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya yang satu sama lainnya tak dapat dipisahkan.¹⁰ Melihat tipologinya sebagai sumber daya alam, maka hutan memiliki nilai ekonomi yang sangat berpotensi untuk dimanfaatkan. Dengan demikian, hutan menjadi salah satu bidang yang masuk sebagai urusan pilihan Pemerintahan Daerah lantaran berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Karena potensi ekonominya juga, kehutanan menjadi salah satu bidang yang tak terlepas dari rezim pengaturan UU Cipta Kerja. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana UU Cipta Kerja turut mengubah ketentuan-ketentuan dalam beberapa Undang-Undang yang berkaitan dengan pengelolaan kehutanan. Dengan dijadikan sebagai salah satu muatan, maka hutan kini menjadi salah satu objek sumber daya alam yang diberikan kemudahan investasi dalam UU Cipta Kerja.

Perubahan ketentuan-ketentuan tersebut bukan tanpa perdebatan, terutama karena semangat perubahan ketentuan-ketentuan tersebut sarat akan sentralisasi kewenangan yang kontraproduktif dengan semangat otonomi daerah. Padahal, pemberian kewenangan bagi pemerintah daerah amat penting dalam pelaksanaan hak otonomi seluas-luasnya, apalagi menyangkut urusan kehutanan yang amat erat dengan penggunaan potensi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dalam artikel ini, setidaknya ada beberapa

¹⁰ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

hal yang akan dikaji, antara lain berkaitan dengan: (1) pemusatan kewenangan pemberian izin di pemerintah pusat; (2) peran pemerintah daerah dalam pembentukan dan penilaian analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) dan Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup-Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL), serta; (3) perihal keistimewaan Proyek Strategis Nasional (PSN).

Artikel ini berfokus untuk menguraikan diskursus tersebut melalui penjabaran konsep konstitusional pengelolaan hutan di Indonesia, perubahan praktik pemanfaatan hutan pasca UU Cipta Kerja, serta konsekuensi dari tereduksinya kewenangan pemerintah daerah dalam UU Cipta Kerja dengan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka yang bersifat deskriptif-analitis terbatas pada usaha untuk mengungkapkan suatu masalah atau keadaan sebagaimana adanya. Pendekatan yang akan dilakukan oleh penulis ialah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang akan mengkaji dan menganalisis melalui kaca mata peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam pengelolaan kehutanan sebelum dan sesudah berlakunya UU Cipta Kerja dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis pandangan, teori, atau doktrin yang berkaitan dengan desentralisasi dalam pengelolaan kehutanan.

B. Pembahasan

B.1. Desain Konstitusional Penguasaan Negara atas Hutan

Hutan merupakan objek sumber daya alam yang selalu diperebutkan, mengingat posisinya dapat dipandang sebagai basis ekosistem yang menopang kelestarian lingkungan hidup sekaligus sebagai media kontribusi ekonomi untuk menyokong kebutuhan-kebutuhan industri. Adanya kenyataan tersebut membuat negara harus bisa mencari titik keseimbangan agar hutan pemanfaatan hutan tidak mengarah pada proses eksploitasi secara berlebihan,

dengan terus menjaga aspek keberlanjutan, tidak hanya untuk generasi sekarang tetapi juga untuk generasi yang akan mendatang.¹¹

Upaya untuk mencari titik keseimbangan tersebut juga dapat dilihat di Indonesia. Sebagai negara agraris, para pendiri bangsa sepakat untuk mengatur penggunaan sumber daya alam secara proporsional bagi kepentingan ekonomi maupun kepentingan ekologis. Hal ini dapat dilihat dalam UUD 1945, baik dalam pembukaan maupun pasal-pasal lainnya. Pembukaan UUD 1945 telah tegas menyebutkan komitmen Pemerintahan Negara Republik Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum yang bersandar pada prinsip keadilan sosial. Dalam hal pengelolaan sumber daya alam kemudian diejawantahkan lebih lanjut oleh prinsip “penguasaan negara” dan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” pada Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

Dengan konteks tersebut, maka dapat dimaknai bahwa penguasaan negara atas sumber daya alam sangatlah strategis untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Hal ini menempatkan secara langsung Indonesia sebagai negara kesejahteraan, di mana negara atau pemerintah tidak hanya menjadi sekedar penjaga malam tetapi juga memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan kesejahteraan umum bagi rakyatnya.¹²

Secara historis, pasal 33 ayat (2) UUD 1945 memiliki interpretasi perekonomian yang berdasar pada demokrasi ekonomi. Menurut Moh. Hatta, hal ini menunjukkan tampak cabang produksi yang strategis dan menyangkut hajat hidup orang banyak harus dikuasai negara agar tidak jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat banyak akan ditindasnya. Lebih lanjut, menurutnya negara tidak perlu menjadi pengusaha, usahawan atau *ondernemer*. Penguasaan di sini hanya terkait pembuatan peraturan guna melancarkan perekonomian, peraturan yang melarang penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.¹³ Sementara itu, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan posisi rakyat sebagai

¹¹ Moh. Fadli, Mukhlis, dan Mustafa Lutfi, *Hukum dan Kebijakan Lingkungan* (Malang: UB Press, 2016), 48.

¹² Syauqi dan Habibullah, “Implikasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial,” *Jurnal Sosio Informa* 2, no. 1 (Januari-April 2016): 20. <https://doi.org/10.33007/inf.v2i1.181>.

¹³ Elli Ruslina, “Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia,” *Jurnal Konstitusi* 9, no. 1 (Maret 2012): 61-2.

pemilik dari sumber daya alam di Indonesia. Hal ini sangat berkaitan dengan paham demokrasi ekonomi yang mengutamakan kemakmuran masyarakat, bukan kemakmuran perseorangan atau golongan. Artinya, mengutamakan kebersamaan (kolektivisme), bukan berasal pada individualisme.¹⁴

Apabila merujuk pada pendapat Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, prinsip penguasaan oleh negara dan kemakmuran rakyat memiliki pemaknaannya masing-masing.¹⁵ Pertama, prinsip dikuasai oleh negara secara langsung telah mengatribusikan kewenangan kepada subjek hukum “negara” untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam. Sebagai konsekuensinya, pemerintah harus diberi wewenang berdasarkan undang-undang untuk mengatur, mengelola, menata, dan mengendalikan pemanfaatan, penggunaan, dan peruntukan sumber daya alam. Kewenangan tersebut harus didasarkan pada prinsip-prinsip hukum yang fundamental, yaitu asas tanggung jawab negara, legalitas, keberlanjutan, manfaat, dan subsidiaritas.¹⁶ Kedua, prinsip untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat menghendaki substansi pengaturan kebijakan-kebijakan pengelolaan sumber daya alam harus berpihak kepada rakyat demi terwujudnya kesejahteraan.¹⁷

Sejalan dengan pendapat tersebut, Bagir Manan juga mengkonstruksikan keterkaitan antara penguasaan negara untuk kemakmuran rakyat sebagai kewajiban negara dalam hal:¹⁸

- “1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air, dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Kuntana Magnar, et.al, “Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001 dan UU No. 20/2002,” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (Februari 2010): 113.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Bagir Manan sebagaimana dikutip dalam Ahmad Redi, “Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam,” *Jurnal Konstitusi* 12, no. 2 (Juni 2015): 408. <https://doi.org/10.31078/jk12210>.

3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.”

Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai *the sole interpreter of constitution* kemudian memberikan interpretasi prinsip penguasaan negara atas kemakmuran rakyat dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003. Menurut MK, hal tersebut memiliki tiga prinsip pokok, yaitu prinsip kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan, prinsip rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara, dan prinsip mandat rakyat secara kolektif ditunjukkan untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesarnya kemakmuran rakyat.

Untuk melihat bagaimana aktualisasi prinsip-prinsip tersebut dijalankan oleh negara di bidang sumber daya alam, maka hal ini tidak dapat terlepas dari penafsiran secara sistematis terhadap penyelenggaraan negara yang menganut sistem desentralisasi berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 yang memberikan pengakuan kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya secara mandiri. Konsep desentralisasi apabila merujuk pada pendapat Rondinelli, yang mengatakan bahwa desentralisasi merupakan suatu transfer atau delegasi hukum dan kewenangan untuk membuat rencana, keputusan, dan mengelola fungsi publik dari pemerintah pusat ke organisasi pelaksana di bawah pemerintah pusat, perusahaan publik yang semi otonom, otoritas pembangunan, otoritas kewenangan fungsional, pemerintahan daerah otonom, maupun organisasi non pemerintah.¹⁹ Sementara itu, Hanry Maddick berusaha untuk menspesifikan subjek penerima desentralisasi merupakan pemerintah daerah, ia menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.²⁰ Sejalan dengan pendapat tersebut, Oentarto juga memberikan pengertian desentralisasi berupa penyerahan kewenangan dari tingkat

¹⁹ Dennis A. Rondinelli sebagaimana dikutip dalam Andi Kasmawati, “Relevansi Kebijakan Desentralisasi Dengan Konsepsi Negara Kesatuan,” *Masalah-Masalah Hukum* Jilid 41, no. 4 (Oktober 2012): 583.

²⁰ *Ibid.*

pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah.²¹ Pendapat-pendapat tersebut memiliki satu benang merah yang sama dalam pengertian desentralisasi, yaitu adanya kewenangan yang dialihkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Dalam konteks ini, kewenangan memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum kenegaraan. FAM. Stroink dan JG. Steenbeek bahkan menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara dikarenakan akan membuat lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan dapat bergerak memenuhi kebutuhan rakyatnya.²² Hal ini selaras dengan apa yang dikatakan Bagir Manan bahwa kewenangan adalah sebagai kekuasaan yang diformalkan akan berkaitan dengan kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum.²³ Ateng Syafrudin juga mendefinisikan kekuasaan yang diformalkan sebagai kekuasaan yang berasal dari atau yang diberikan oleh undang-undang, yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif atau administratif.²⁴

Dalam kaitannya dengan penerapan sistem desentralisasi di Indonesia, kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah bukan merupakan kewenangan yang jatuh dari langit, melainkan memiliki basis legitimasi hukum berdasarkan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur sistem desentralisasi di Indonesia diselenggarakan lewat dua asas, yaitu asas otonomi daerah seluas-luasnya dan tugas pembantuan. Konteks desentralisasi dan otonomi daerah merujuk pada pendapat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim adalah adanya pemberian wewenang untuk menyelenggarakan rumah tangga sendiri.²⁵ Sejalan dengan pendapat tersebut, Bagir Manan mengatakan bahwa otonomi yang luas adalah prinsip yang menghendaki bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali ditentukan lain oleh pusat. Ia juga mendefinisikan arti dari rumah

²¹ Slamet Suhartono, "Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat," *DIH Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 18 (Februari 2013): 116. <https://doi.org/10.30996/dih.v9i18.278>.

²² Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013), 99.

²³ Nandang Akamsah Deliarnoor, et.al, *Teori dan Praktek Kewenangan Pemerintahan* (Bandung: UNPAD Press, 2016), 6.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

tangga daerah sebagai tatanan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan dengan cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur serta mengurus urusan antara pemerintahan pusat dan daerah.²⁶

Urusan sumber daya alam menjadi urusan yang cukup pelik dalam kaitannya dengan penyerahan wewenang untuk pengelolaannya. Hal ini dikarenakan keberadaan sumber daya alam sangat penting baik bagi sisi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Oleh karenanya, dalam proses amendemen UUD 1945, terdapat penambahan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang menghendaki pembagian yang adil dan selaras antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pemanfaatan sumber daya alam. Apabila merujuk pada pendapat Jakob Tobing selaku Ketua PAH I BP MPR 1999-2000, prinsip adil dan selaras sebagaimana ditegaskan pasal *a quo* juga mencakup pemaknaan secara harmonis dan proporsional, bukan berarti semudah mengartikannya dengan bentuk *fifty-fifty*, terkadang bisa diberikan lebih banyak sehingga terasa adil maupun sebaliknya.²⁷

Dengan demikian, desain konstitusional penguasaan negara atas sumber daya alam, termasuk di dalamnya hutan, dilakukan untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) yang dibagi secara adil dan selaras antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

B.2. Pasang Surut Desentralisasi Pemanfaatan Hutan

Secara desain konstitusional, para perumus UUD 1945 telah menegaskan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia harus diatur secara adil dan selaras antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui desentralisasi dengan otonomi daerah agar penyelenggaraan pemerintahan dapat menciptakan kesejahteraan yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Hal ini turut berlaku pada hutan sebagai salah satu sumber daya alam yang memiliki nilai

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 1419.

ekonomi, ekologi, dan sosial yang tinggi. Untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka negara perlu hadir untuk mengatur agar kegiatan pemanfaatan hutan dilakukan secara proporsional agar tidak berat ke salah satu nilai semata.

Kehadiran negara dalam urusan pemanfaatan hutan menjadi salah satu materi urusan-urusan pemerintahan yang akan dikerjakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, maupun pemerintah daerah kabupaten/kota. Hal ini dapat dilihat perkembangannya mulai dari rezim UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah beserta turunannya dalam PP Nomor 64 Tahun 1957, yang membagi wilayah administrasi daerah menjadi tiga tingkatan, yaitu daerah tingkat I, daerah tingkat II, dan daerah tingkat III. Dalam hal kewenangan di bidang pemanfaatan hutan, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengeluarkan surat izin eksploitasi hutan, izin pengambilan kayu dan hasil hutan lain atau swasta, memungut cukai dari pemegang surat izin eksploitasi hutan dan pemegang izin pengambilan kayu dan hasil hutan, mengatur dan melaksanakan perlindungan hutan, serta mengatur pengangkutan hasil hutan. Sementara, pemerintah pusat yang diwakili Menteri Pertanian terbatas kewenangannya pada penyusunan rencana karya yang harus dipedomani oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan-kewenangannya.²⁸ Ketentuan tersebut kemudian diganti bersamaan dengan diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan yang mulai menunjukkan karakteristik yang sentralistik. Dalam hal ini pemerintah pusat memegang kewenangan dalam aspek perencanaan, pengurusan, perusahaan, dan perlindungan hutan. Dalam bidang perusahaan hutan, pemerintah pusat mengambil alih kewenangan pemerintah daerah untuk mengeluarkan konsesi hutan.²⁹

Karakteristik yang sentralistik menyebabkan adanya resistensi dari daerah, mengingat daerah kini jadi lebih sedikit menerima manfaat ekonomi dari pengelolaan hutan. Hal ini termasuk kewenangan pemerintah daerah dalam mengeluarkan izin konsesi hutan, izin persil

²⁸ Takdir Rahmadi, "Pengelolaan Sumber Daya Hutan: Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 32, no. 3 (2002): 279-88. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol32.no3.1347>.

²⁹ *Ibid.*

penebangan, dan izin penebangan. PP Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan hanya menyisakan kewenangan kepada pemerintah daerah tingkat I untuk menerbitkan hak pemungutan hasil hutan (HPHH).

Perkembangan rezim pengaturan pengusahaan hutan selanjutnya dapat dilihat dalam PP Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi yang mencoba lebih membagi secara proporsional antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Hal ini dapat terlihat dalam aspek hak pengusahaan hutan yang sebelumnya menjadi kewenangan eksklusif dari pemerintah pusat kini dibagi dengan pemerintah daerah provinsi, di mana pemberian hak pengusahaan hutan harus mempertimbangkan pendapat dari gubernur kepala daerah tingkat I serta dalam hal hak pengusahaan hutan diberikan untuk luas areal di bawah 10.000 hektar, maka kewenangan pemberian hak tersebut dilimpahkan pada gubernur kepala daerah tingkat I. sementara itu, kewenangan pemberian HPHH yang semula berada di pemerintah daerah provinsi, kini diberikan kepada bupati kepala daerah tingkat II.

Selanjutnya, berkenaan dengan adanya momentum reformasi politik yang menghendaki pembagian kekuasaan agar lebih adil lagi, pemerintah kemudian mengeluarkan paket otonomi daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang merupakan tanggapan langsung atas tuntutan pemerintah daerah yang ingin memperoleh manfaat ekonomi yang lebih besar daripada manfaat yang dirasakan di masa lalu. Dalam rezim UU *a quo*, kehutanan merupakan bidang pemerintahan yang berada di bawah kewenangan provinsi sebagai daerah otonom. Kendati demikian, pemerintah pusat juga tetap memiliki kewenangan di bidang pemberdayaan sumber daya alam. Selain itu, pemerintah daerah kabupaten/kota juga memiliki kewenangan selain yang dikecualikan sebagai kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi. Semangat dalam UU *a quo* juga kemudian diwariskan ke UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) yang memperkenalkan nomenklatur perizinan baru dalam pemanfaatan hutan, seperti izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan

hasil hutan kayu, izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, izin pemungutan hasil hutan kayu, dan izin pemungutan hasil hutan bukan kayu. Dalam hal kewenangan pemanfaatan hutan, rezim aturan turunan dari UU Kehutanan berusaha untuk membagi secara proporsional kewenangan pemberian izin pemanfaatan hutan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Hal ini terlihat dalam PP Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan di mana izin usaha pemanfaatan kawasan, izin pemungutan hasil hutan kayu dan/atau bukan kayu, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin pemanfaatan hasil hutan bukan kayu pada hutan alam, dan izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu pada hutan tanaman dibagi secara proporsional sesuai kewenangannya masing-masing. Selain itu, terdapat izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam atau izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman yang diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan rekomendasi dari bupati, walikota, atau gubernur.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), urusan pemerintahan dibagi menjadi urusan pemerintah pusat, urusan pemerintah daerah yang terdiri dari urusan wajib dan pilihan, serta urusan pemerintahan sisa. Melalui PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, urusan kehutanan menjadi bidang urusan pemerintahan yang dapat dibagi antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan yang dikategorikan sebagai urusan pilihan dengan maksud untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Perubahan UU Pemda pada tahun 2004 juga membuat rezim pengaturan pemanfaatan hutan turut diubah terakhir kali sebelum diberlakukannya desain perizinan baru dalam UU Cipta Kerja melalui PP Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan, di mana izin usaha pemanfaatan kawasan (IUPK), izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan (IUPJL), izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu (IUPHHBK), izin pemungutan hasil hutan kayu (IPHKK), dan izin pemungutan hasil hutan bukan kayu (IPHBBK) dibagi secara proposional antar pemerintah pusat,

pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai kewenangannya masing-masing.

Pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan terakhir kali diubah lewat UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini memperbaharui aturan sebelumnya mengenai urusan pemerintahan yang terbagi dalam urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Selain itu, rezim UU Pemda tahun 2014 menegaskan bahwa urusan kehutanan termasuk ke dalam urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pilihan. Artinya, merupakan urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai potensi yang dimiliki daerah.³⁰

B.3. Pasca UU Cipta Kerja: Kembali Mereduksi Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Kehutan beserta Implikasinya

Pada dasarnya, penyerahan beberapa kewenangan pengelolaan hutan kepada pemerintah daerah merupakan bagian dari upaya untuk mengefektifkan tata kelola hutan serta dalam rangka mengimplementasikan konsep desentralisasi. Meskipun demikian, menurut Steven Yohanes Kambey, mayoritas urusan kehutanan di Indonesia berada di tangan pemerintah pusat. Dari 543 urusan pemerintah di bidang kehutanan yang terinventarisasi dalam norma peraturan perundang-undangan, 8% menjadi urusan Presiden, 56% urusan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), 19% urusan Pemda Provinsi, dan 17% urusan Pemda Kabupaten.³¹ Setelah Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja serta peraturan turunannya berlaku, beberapa kewenangan Pemerintah Daerah dikembalikan pada Pemerintah Pusat sehingga kewenangan Pemerintah Daerah dalam konteks perlindungan dan pengelolaan kehutanan semakin berkurang.

Setidaknya terdapat beberapa kewenangan Pemerintah Daerah yang direduksi setelah UU Cipta Kerja berlaku. Pertama, Kewenangan pemberian perizinan usaha untuk

³⁰ Lihat Pasal 14 ayat (1) *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

³¹ Steven Yohanes Kambey, "Pembagian Urusan Pemerintah di Bidang Kehutanan antara Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota," *e-Journal Katalogis* 3, no. 1 (Januari 2015): 10-20.

pemanfaatan hutan lindung dan pemanfaatan hutan produksi. Semula, kewenangan terkait perizinan usaha untuk pemanfaatan hutan lindung dan pemanfaatan hutan produksi sebagian dimiliki oleh pemerintah daerah kini sepenuhnya diberikan pada pemerintah pusat. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 28 ayat (2) UU Cipta Kerja yang menyatakan bahwa pemanfaatan hutan lindung dan pemanfaatan hutan produksi dilakukan dengan pemberian perizinan berusaha dari pemerintah pusat. Lebih detailnya, tepatnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, kewenangan seperti Pemanfaatan Kawasan; Pemanfaatan Jasa Lingkungan; dan Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu baik di Hutan Lindung maupun di Hutan Produksi kini dimiliki oleh pemerintah pusat.³² Sebelumnya, dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, Gubernur atau Bupati/Walikota memiliki beberapa kewenangan seperti pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan (IUPK),³³ Izin Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu (IPHHBK),³⁴ maupun Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan (IUPJL).³⁵

Sedangkan dalam konteks Perhutanan Sosial sebelum UU Cipta Kerja disahkan, pemerintah daerah provinsi memiliki kewenangan terkait dengan pemberian izin-izin perhutanan sosial atas dasar delegasi yang diberikan oleh Menteri Kehutanan dan

³² Pasal 135 ayat (1) dan Pasal 152 ayat (1) *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan*.

³³ Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan (IUPK) adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan kawasan pada hutan lindung dan/atau hutan produksi. Bupati/Walikota dapat memberikan IUPK pada kawasan hutan yang menjadi yuridiksinya. Sedangkan Gubernur dapat memberikan IUPK pada kawasan hutan lintas kabupaten/kota. Lihat di Pasal 60 *Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan*.

³⁴ Izin Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu (IPHHBK) adalah izin untuk mengambil hasil hutan di kawasan hutan produksi dan/atau hutan lindung berupa rotan, madu, buah-buahan, getah-getahan, tanaman obat-obatan, dsb untuk jangka waktu dan volume tertentu. Bupati/Walikota dapat memberikan IPHHBK pada kawasan hutan yang menjadi yuridiksinya. Sedangkan Gubernur dapat memberikan IPHHBK pada kawasan hutan lintas kabupaten/kota. Lihat di Pasal 65 *Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan*.

³⁵ Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan (IUPJL) merupakan izin usaha yang diberikan untuk pemanfaatan jasa lingkungan di kawasan hutan produksi dan/atau kawasan hutan lindung. Bupati/Walikota dapat memberikan IUPJL pada kawasan hutan yang menjadi yuridiksinya. Sedangkan Gubernur dapat memberikan IUPJL pada kawasan hutan lintas kabupaten/kota. Lihat di Pasal 61 *Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan*.

Lingkungan Hidup yang mencakup beberapa kewenangan seperti Pemberian Hak Pengelolaan Hutan Desa (HPHD); Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm); dan Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK-HTR). Pendelegasian yang dilakukan oleh Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup tersebut dapat dilakukan dengan catatan bahwa Provinsi yang bersangkutan memasukkan Perhutanan Sosial dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) atau provinsi bersangkutan memiliki Peraturan Gubernur mengenai Perhutanan Sosial dan memasukkan Perhutanan Sosial dalam pos APBD. Namun, dikarenakan UU Cipta Kerja mengatur seluruh pemanfaatan hutan lindung dan hutan produksi, termasuk kegiatan Perhutanan Sosial ditetapkan oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah provinsi tidak lagi memiliki kewenangan dalam penetapan perhutanan sosial.³⁶

Diintegrasikannya izin-izin pemanfaatan hutan sebagaimana disebutkan sebelumnya dalam satu mekanisme perizinan pada dasarnya merupakan intisari dari UU Cipta Kerja agar pemanfaatan hutan lindung dan hutan produksi dapat dilakukan dengan perizinan berusaha saja yang dikeluarkan pemerintah pusat, tidak perlu lagi mengurus izin-izin yang tersebar di pemerintah daerah. Hal ini memiliki pro dan kontranya masing-masing, di mana penyederhanaan jumlah perizinan dalam satu sisi diharapkan memberikan dampak positif berupa efisiensi biaya dan waktu yang diperlukan oleh pelaku usaha untuk memulai usaha di sektor kehutanan. Namun di sisi lain, hal ini semakin menunjukkan tumpulnya peran pemerintah daerah dalam mengawal pembangunan yang berkelanjutan di bidang kehutanan. pemerintah daerah sebagai pihak yang paling dekat dengan wilayah hutan, seyogyanya memiliki pengetahuan yang lebih baik akan daya tampung dan daya dukung lingkungan di daerahnya sehingga diharapkan dapat mengimplementasikan pembangunan yang menerapkan prinsip-prinsip berkelanjutan serta dapat menerapkan *safeguards* perlindungan hutan di daerahnya. Namun, beberapa kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan yang tereduksi tersebut memiliki potensi adanya pengeluaran izin yang tidak sesuai dengan

³⁶ Pasal 112 ayat (4) *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan*.

daya tampung dan daya dukung lingkungan daerah sehingga dapat mengubah lanskap kehutanan suatu daerah. Beberapa contoh kasus dapat menjadi pembelajaran bahwa sentralisasi pengelolaan lingkungan perlu menjadi perhatian khusus agar warga daerah memiliki akses terhadap haknya yaitu menikmati lingkungan yang bersih dan sehat. Selain itu, salah satu catatan yang dikeluarkan Forest Digest dalam sentralisasi izin adalah semakin mengafirmasi ketimpangan pemanfaatan hasil hutan antara masyarakat tradisional dengan pengusaha besar. Pengusaha besar menjadi lebih mudah untuk memanfaatkan dan menguasai hutan untuk diusahakan dengan berbagai kegiatan dibanding masyarakat tradisional.³⁷

Kedua, kewenangan pemerintah daerah dalam penyusunan dan penilaian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) dan Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup-Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL). Amdal dan UKL-UPL dalam konteks perlindungan dan pengelolaan hutan alam dan lahan gambut berfungsi sebagai prasyarat dalam mendapatkan Izin Lingkungan. Izin Lingkungan sendiri merupakan instrumen yang dapat berperan sebagai *safeguard* terjadinya deforestasi dan degradasi hutan dan lahan gambut dikarenakan Izin Lingkungan merupakan salah satu prasyarat yang wajib dipenuhi untuk mengusahakan suatu lahan.³⁸ Semula, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan serta melaksanakan kebijakan Amdal dan UKL-UPL.³⁹ Namun, pasca

³⁷ “Pasal-Pasal Genting UU Cipta Kerja,” *Forest Digest*, diakses pada 21 November 2021, [Pasal-Pasal Genting UU Cipta Kerja \(forestdigest.com\)](https://www.forestdigest.com).

³⁸ Salah satu contoh pengusahaan lahan yang mensyaratkan adanya Izin Lingkungan adalah Izin Usaha Perkebunan. Untuk mendapatkan Izin Usaha Perkebunan, baik dalam skema Online Single Submission (OSS) ataupun non-OSS, Izin Lingkungan adalah prasyarat untuk mendapatkan Izin Usaha Perkebunan serta dilanjutkan perlu dimilikinya Hak Guna Usaha (HGU) atas suatu lahan. Apabila lahan yang dimohonkan adalah berupa kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK), maka perlu melalui skema Izin Pelepasan Kawasan Hutan (IPKH) serta apabila lahan yang dimohonkan berupa kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT) atau Hutan Produksi Tetap (HP) maka perlu melewati skema Izin Tukar Menukar Kawasan (ITMK) agar mendapatkan HGU. Lihat di *Peraturan Menteri Pertanian No. 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Perizinan Berusaha Sektor Pertanian*, *Peraturan Menteri Pertanian No. 29 Tahun 2018 tentang Tata Cara Perizinan Berusaha Sektor Pertanian*.

³⁹ Lihat di Pasal 63 *Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*.

diundangkannya UU Cipta Kerja, maka pemerintah daerah hanya menjadi pelaksana kebijakan Amdal dan UKL-UPL yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.⁴⁰

Lalu, kewenangan pemerintah daerah untuk menetapkan jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan UKL-UPL kini juga telah dihapuskan oleh UU Cipta Kerja. Semula, Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengatur bahwa Gubernur atau Bupati/Walikota memiliki kewenangan untuk menetapkan jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi oleh UKL-UPL. Pasal tersebut diubah oleh Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan memindahkan kewenangan penetapan jenis usaha dan/atau kegiatan wajib UKL-UPL kepada pemerintah pusat.

Selain itu, dalam hal penilaian Amdal, kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk Komisi Penilai Amdal dihapuskan. Komisi Penilai Amdal dalam rezim UU Cipta Kerja diganti oleh Tim Uji Kelayakan Lingkungan Hidup membuat pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan lagi untuk membentuk dan memberikan lisensi kepada badan yang memberikan Amdal serta tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan pakar independen yang membantu badan terkait.⁴¹ Hal ini dikarenakan Tim Uji Kelayakan Lingkungan Hidup sepenuhnya dibentuk oleh pemerintah pusat, sementara Pemerintah Daerah hanya menjadi anggota Tim Uji Kelayakan Lingkungan Hidup.⁴² Ketentuan ini juga diperjelas oleh Pasal 76 dan Pasal 77 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyebutkan bahwa Tim Uji Kelayakan Lingkungan Hidup dibentuk Lembaga Uji Kelayakan Hidup yang pembentukannya dilakukan oleh pemerintah pusat.

⁴⁰ Lihat di perubahan Pasal 63 *Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup* pada *Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*.

⁴¹ Lihat di Pasal 29 *Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*.

⁴² Pasal 29 *Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup* dihapus dan diganti oleh *Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja* yang tertuang dalam Pasal 24 ayat (2) yang menyebutkan bahwa Tim Uji Kelayakan Lingkungan Hidup dibentuk oleh Pemerintah Pusat.

Ketiga, terdapat klausa pasal yang berpotensi membuat pemanfaatan ruang yang tidak disesuaikan dengan perencanaan ruang, termasuk Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Daerah yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat dalam tambahan Pasal 34A dalam UU Cipta Kerja untuk mengubah ketentuan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyebutkan bahwa apabila terdapat perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis dan belum dimuat dalam rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi maka pemanfaatan ruang untuk keperluan tersebut tetap dapat dilaksanakan setelah mendapat rekomendasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dari pemerintah pusat.

Hal ini tentu akan membuat pemerintah daerah tidak posisi yang kuat untuk menolak proyek strategis nasional (PSN) milik pemerintah pusat yang dirasa memiliki potensi ketidaksesuaian dengan RTRW Daerah. Hal ini turut selaras dan diperkuat dengan adanya Pasal 173 UU Cipta Kerja yang memberikan “keistimewaan” kepada proyek strategis nasional yang dapat berimplikasi pada tidak sesuainya rencana proyek tersebut pada pengelolaan tata ruang daerah. Pasal *a quo* menyebutkan bahwa pemerintah daerah dan pemerintah pusat memiliki tanggung jawab dalam pengadaan lahan bagi PSN. Lalu, apabila lokasi PSN terkait belum sesuai dengan rencana tata ruang, maka pemanfaatan ruang dapat tetap dilaksanakan setelah mendapatkan rekomendasi dari menteri yang membidangi urusan tata ruang.⁴³

Perkara ketidaksesuaian penggunaan tata ruang tentu menjadi pekerjaan rumah yang telah ada sejak sebelum berlakunya UU Cipta Kerja. Sebagai contoh, pada tahun 2018 terdapat penerbitan SK Pelepasan Kawasan Hutan untuk perkebunan sawit yang diberikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan kepada PT Hardaya Inti Plantations di Buol, Sulawesi Tengah pada 2018 menuai protes dari Bupati Buol yang menjabat saat itu, Amiruddin Rauf. Alasannya adalah karena penerbitan SK tersebut tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Buol. Rencananya, wilayah yang tercakup pada daerah tersebut akan dijadikan sebagai kawasan cadangan pangan dan daerah resapan

⁴³ Lihat Pasal 8 *Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional*.

air untuk sumber irigasi.⁴⁴ Selain itu, hasil Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dari Universitas Tadulako juga merekomendasikan untuk tidak menambah lagi luasan perkebunan sawit di Buol.⁴⁵ Akibatnya, pada Maret 2019, banjir merendam enam desa di Kecamatan Momonu Kabupaten Buol yang diakibatkan oleh kiriman air dari Kecamatan Tiloan, salah satu area perkebunan PT. Hardaya Inti Plantations.⁴⁶ Berkurangnya kawasan penyangga dan tingginya curah hujan menjadi penyebab utama terjadinya bencana tersebut. Selanjutnya, berkenaan dengan PSN yang berpotensi dapat mengganggu daya tampung dan daya dukung lingkungan daerah serta menabrak perencanaan tata ruang daerah adalah pengembangan *Food Estate*. Kajian dari Yayasan Madani Berkelanjutan menunjukkan bahwa terdapat 1,57 juta hektare hutan alam di dalam area alokasi *Food Estate* di empat provinsi yakni Papua, Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan yang terancam dialihfungsikan sebagai *Food Estate*.⁴⁷ Tutupan hutan alam sendiri penting guna sebagai penyangga resapan air untuk mencegah terjadinya bencana banjir dan longsor.

Tiga isu utama tersebut justru malah menunjukkan adanya pergeseran pola desentralisasi yang semakin membuat pemerintah daerah tidak lebih sebagai agen pemerintah pusat atas semua kebijakan-kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, hal tersebut membuat pemerintah daerah malah hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan di lapangan sehingga tidak mempunyai peluang untuk melakukan kreativitas dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pemanfaatan hutan. Pemerintah daerah tidak memiliki daya tawar yang lebih karena semua bentuk pemanfaatan hutan, dari mulai perizinan, pemeriksaan dokumen lingkungan, bahkan hingga posisi ketika berhadapan

⁴⁴ Adrianus Eryan, "Dari Inpres Moratorium Sawit Hingga Kebijakan Tata Kelola Industri Sawit Presiden Jokowi: Studi Kasus Penerbitan SK Pelepasan Kawasan Hutan PT Hardaya Inti Plantations di Buol, Sulawesi Tengah," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 6, no. 1 (Januari 2020): 1–18. <https://doi.org/10.38011/jhli.v6i1.122>.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Yayasan Madani Berkelanjutan, "*Madani Insight: Menakar Ancaman Terhadap Hutan Alam dan Ekosistem Gambut di Balik Rencana Pengembangan Food Estate di Papua, Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan*," diakses pada 22 November 2021, [Menakar Ancaman terhadap Hutan Alam dan Ekosistem Gambut di Balik Rencana Pengembangan Food Estate di Papua, Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan | Madani Berkelanjutan](#).

dengan PSN pemerintah pusat, pemerintah daerah hanya sekedar diikuti sertakan, tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan.

Hal ini tentu bertentangan dengan semangat otonomi seluas-luasnya yang diusung dalam konteks pengelolaan hutan, khususnya pemanfaatan hutan yang menyingkirkan peran sentral dari pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UUD 1945 maupun perkembangan terakhir urusan kehutanan dalam rezim UU Pemda dan UU Kehutanan yang harus dibagi secara adil dan selaras. Padahal, dalam konteks otonomi seluas-luasnya, pemerintah daerah memiliki legitimasi untuk menggunakan hak otonomi tersebut untuk melakukan pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan urusan kehutanan yang mencakup aspek kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan kontrol. Hal ini semata-mata dibutuhkan untuk kesejahteraan dan kemakmuran dari daerah.⁴⁸

C. Kesimpulan

Penguasaan negara atas sumber daya alam, khususnya kehutanan, telah diarahkan untuk mencapai peran negara dalam menjamin titik keseimbangan antara pemanfaatan hutan untuk memenuhi kebutuhan industri dan perlindungan kelestarian lingkungan hidup. Keseimbangan ini diejawantahkan melalui pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara adil dan selaras untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan di bidang kehutanan. Namun, tak dapat dipungkiri bahwa pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah mengalami pasang surut lewat beberapa rezim hukum yang dibentuk untuk mengatur masalah kehutanan. Pasang surut tersebut semakin berlanjut pasca diundangkannya UU Cipta Kerja yang seharusnya lebih tegak mengatur pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan berpihak pada semangat otonomi daerah seluas-luasnya, justru mengenyampingkan peran

⁴⁸ Dalam konteks ini, UU Cipta Kerja mengatur penambahan pasal 292A pada perubahan UU Pemda yang mengatur bahwa apabila dalam penyederhanaan dan pelaksanaan perizinan berusaha menyebabkan berkurangnya pendapatan asli daerah, pemerintah pusat akan memberikan dukungan insentif anggaran. Namun, penulis menilai bahwa hal tersebut akan amat bergantung pada *political will* pemerintah pusat yang belum tentu sebanding dengan pendapatan yang didapatkan daerah apabila urusan pemanfaatan hutan masih dipegang oleh pemerintah daerah.

dari pemerintah daerah. Pertama, pemusatan perizinan di pemerintah pusat terjadi karena ada perubahan paradigma perizinan satu pintu dalam bentuk perizinan berusaha, sehingga hal tersebut membuat kewenangan pemerintah daerah yang sebelumnya dapat mengeluarkan izin dalam hal pemanfaatan hutan dihilangkan. Kedua, perihal pembentukan dan penilaian Amdal serta UKL-UPL, pemerintah daerah kini tidak lebih hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan yang hanya diikutsertakan, berbeda dengan sebelumnya di mana pemerintah daerah merupakan pengambil keputusan dalam hal tersebut. Ketiga, potensi lemahnya posisi pemerintah daerah ketika berhadapan dengan PSN pemerintah, hal ini membuat adanya potensi kehadiran proyek-proyek yang menyalahi RTRW daerah atas dasar kepentingan nasional. Isu-isu tersebut menunjukkan bahwa terdapat potensi implikasi yang buruk dalam pengelolaan hutan yang semakin terpusat di pemerintah pusat. Hal ini tentu bertentangan dengan prinsip pembagian urusan pemanfaatan hutan secara adil dan selaras antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Alih-alih dapat meningkatkan efektivitas pengelolaan hutan, upaya sentralisasi pengelolaan hutan justru memiliki resiko yang buruk terkait dengan tumpulnya peran pemerintah daerah dalam mengawal pembangunan berkelanjutan di bidang kehutanan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 1143.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 2823.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 3888.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 5059.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 6573.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 2935.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 4206.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 4696.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 6635.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 6654.

Buku

Deliarnoor, Nandang Akamsah, et.al. *Teori dan Praktek Kewenangan Pemerintahan.* Bandung: UNPAD Press, 2016.

Fadli, Mohammad, et.al. *Hukum dan Kebijakan Lingkungan.* Malang: UB Press, 2016.

H.R., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara.* Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013.

Mahkamah Konstitusi. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

M.D, Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: LP3ES, 1998.

Jurnal Ilmiah

Eryan, A. “Dari Inpres Moratorium Sawit Hingga Kebijakan Tata Kelola Industri Sawit Presiden Jokowi: Studi Kasus Penerbitan SK Pelepasan Kawasan Hutan PT Hardaya Inti Plantations di Buol, Sulawesi Tengah.” *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 6, no. 1 (2018): 1-18. <https://doi.org/10.38011/jhli.v6i1.122>.

Fitryantica, Agnes. “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law.” *Jurnal Gema Keadilan* 6, no. 3 (Oktober-November 2019): 300-16.

Kasmawati, Andi. “Relevansi Kebijakan Desentralisasi Dengan Konsepsi Negara Kesatuan”. *Masalah-Masalah Hukum* Jilid 41, no. 4 (October 2012): 579-86.

Kuntana Magnar et.al, “Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001 dan UU No. 20/2002.” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (February 2010): 112-80.

Raharjo Jati, Wasisto. “Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi.” *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (December 2012): 744-69.

Rahmadi, Takdir. “Pengelolaan Sumber Daya Hutan: Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 32, no. 3 (2002): 271-94. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol32.no3.1347>.

Redi, Ahmad. “Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam.” *Jurnal Konstitusi* 12, no. 2 (June 2015): 402-21. <https://doi.org/10.31078/jk12210>.

Ruslina, Elli. “Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia.” *Jurnal Konstitusi* 9, no. 1 (March 2012): 50-82.

Suhartono, Slamet. “Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat.” *DIH Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 18 (February 2013): 110-21. <https://doi.org/10.30996/dih.v9i18.278>.

Syauqi & Habibullah. “Implikasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.” *Jurnal Sosio Informa* 2, no. 1 (January-April 2016): 19-32. <https://doi.org/10.33007/inf.v2i1.181>.

Steven Yohanes Kambey, Steven. 2015. “Pembagian Urusan Pemerintah di Bidang Kehutanan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.” *E-Jurnal Katalogis* 3, no. 1 (January 2015): 10-20.

Media Internet

Forest Digest. “Pasal-Pasal Genting UU Cipta Kerja.” Diakses pada 21 November 2021. [Pasal-Pasal Genting UU Cipta Kerja \(forestdigest.com\)](http://forestdigest.com).

Jayani, Dwi Hadya. “Efektifkah Omnibus Law Cipta Kerja Jadi Obat Kuat Investasi?” Diakses pada 21 November 2021. [Efektifkah Omnibus Law Cipta Kerja Jadi Obat Kuat Investasi? - Analisis Data Katadata](#).

Laeis, Zuhdiar. ”Mendagri: Omnibus Law Cipta Kerja Permudah Izin di Daerah.” Diakses pada 21 November 2021. [Mendagri: Omnibus Law UU Cipta Kerja permudah izin usaha di daerah - ANTARA News](#).

World Bank, “Doing Business 2019, Training for Reform.” Diakses pada 20 November 2021. [DB2019-report web-version.pdf \(doingbusiness.org\)](#).

Yayasan Madani Berkelanjutan. “Madani Insight: Menakar Ancaman Terhadap Hutan Alam dan Ekosistem Gambut di Balik Rencana Pengembangan Food Estate di Papua, Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan.” Diakses pada 22 November 2021. [Menakar Ancaman terhadap Hutan Alam dan Ekosistem Gambut di Balik Rencana Pengembangan Food Estate di Papua, Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan | Madani Berkelanjutan](#).