



Lampiran KESATU

Harmonisasi Kebijakan dan Peraturan Perundangan

Bab 1. Pendahuluan

Konflik perizinan dan hak terjadi atas klaim pada areal yang sama

Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi No: 45/PUU-IX/2011 terkait pengujian Pasal 1 angka 3 UU 41/1999 tentang Kehutanan merupakan salah satu bukti bahwa pengaturan keruangan termasuk khususnya kawasan hutan masih belum optimal dan perlu disempurnakan. Tidak hanya berupa sengketa agraria yang jumlahnya tercatat mencapai 1.918 kasus (Sayogyo Institute, 2010), tetapi juga dalam bentuk tumpang tindih dalam perizinan sektoral, yang jumlahnya tidak kalah besar. Di Kalimantan, Sumatera, dan Papua saja tercatat setidaknya ada 1.052 pemegang izin pertambangan yang tumpang tindih dengan kawasan hutan hingga seluas 15 juta hektar (Silvagama dalam FWI, 2011). Angka-angka tersebut memberikan indikasi bahwa saling klaim terhadap kawasan yang sama menjadi persoalan kronis. Mendukung fakta-fakta

statistik tersebut, berbagai tumpang tindih peruntukan, pemanfaatan dan penggunaan kawasan terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Di Sumatera, konflik tenurial mencuat di (baca: akibat) konsesi HTI Toba Pulp Lestari di Sumatera Utara, PT Wira Karya Sakti di Jambi, PT RAPP di Pulau Padang dan Semenanjung Kampar, Riau, PT SIL di Lampung (DKN, 2011). Konsesi perusahaan hutan Finantara Intiga seluas 299.700 ha di Kalimantan Barat, tumpang tindih dengan setidaknya 160 kampung (WG Tenure, 2005). HPH Austral Byna Kalimantan Tengah yang memiliki konsesi seluas 294.600 ha di Kalimantan Tengah tumpang tindih dengan puluhan konsesi, baik perkebunan sawit, perkebunan karet, maupun pertambangan batubara. Di kawasan tetangganya, perkebunan sawit PT Antang Ganda Utama pun berkonflik dengan masyarakat karena saling klaim pada kawasan yang sama (FWI, 2011). Data yang dihimpun Kementerian Kehutanan (2012) menunjukkan terdapat 17 tipologi konflik penggunaan lahan dan kawasan hutan yang terkait dengan pelaksanaan transmigrasi, perizinan perkebunan dan tambang, serta perkembangan pemukiman di semua fungsi hutan konservasi, lindung maupun produksi. Sementara itu Kementerian Kehutanan juga menginventarisir sebanyak 49 konflik yang secara khusus berada di dalam lokasi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman (IUPHHK-HT).

Ego sektoral dari perspektif legal formal terlihat dari bagaimana regulasi yang ada pada masing-masing sektoral enggan untuk saling berekonsiliasi

Bentuk konflik lainnya sengketa kewenangan antara lembaga negara baik pusat-daerah maupun sektoral. Dalam konteks keruangan sektoral salah satu konflik yang mengemuka adalah kata “pemerintah” dalam menentukan kawasan hutan sebagaimana UU 41/1999 tentang Kehutanan telah dipahami secara umum didefinisikan sebagai Menteri Kehutanan¹, padahal di satu sisi daerah dengan otonominya juga memiliki kewenangan mengatur penataan ruang di wilayahnya masing-masing. Di sisi lain, pengertian Pemerintah dalam menentukan kawasan hutan sebagaimana UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dipahami secara umum didefinisikan sebagai Menteri Kehutanan juga beralasan, baik mendasarkan pada UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara². Hal ini

¹Bahwa konflik kewenangan terjadi karena kata pemerintah dalam UU No. 41/1999 oleh PP 44/2004 ditafsirkan sempit sebagai Menteri Kehutanan. Padahal, Pemerintah semestinya dipahami sebagai seluruh instansi Pemerintah Pusat.

² Termasuk Keputusan Untuk urusan kehutanan, Presiden telah menunjuk Menteri Kehutanan (Keppres Nomor 84/P Tahun 2009).

seolah menjadi polemik dalam perumusan perencanaan pembangunan, tetapi juga kemudian menjadi konflik antara hubungan pusat-daerah. Ini pula yang menjadi dasar bagi Bupati di lima kabupaten di Kalimantan Tengah menggugat Pasal 1 angka 3 UU 41/1999 tentang Kehutanan. Hal ini diperumit pula dengan keberadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang seolah ikut berebut wilayah Negara. Sementara UU 41/1999 tentang Kehutanan memberikan ruang bagi Pemerintah untuk menunjuk kawasan hutan yang saat ini mencapai 130-an juta hektar, rezim UU 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara seolah membiarkan begitu saja daratan yang sama kemudian harus dibagi habis pula ke dalam wilayah pertambangan. Hiruk pikuk keruangan ini kemudian ditambah lagi dengan konsep kawasan lainnya dalam pelbagai peraturan perundang-undangan misalnya pola dan struktur ruang dalam UU 26/2007 tentang Penataan Ruang, dan kawasan pertanian pangan berkelanjutan dalam UU 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Persoalan tumpang tindih kewenangan tersebut merupakan salah satu alasan mengapa hingga saat ini dari 33 provinsi, baru 7 provinsi yang menyelesaikan penataan ruangnya (KPK, 2010).

Menyelesaikan konflik regulasi dan kepastian usaha menjadi salah satu fondasi dasar bagi tercapainya upaya pemberantasan korupsi

Permasalahan tumpang tindih pengaturan ini bukannya tidak disadari. Bahkan dalam Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi Jangka Menengah Tahun 2012-2014 dan Jangka Panjang Tahun 2012-2025, telah menegaskan perlunya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebijakan nasional dengan kebutuhan daerah terkait masalah sumber daya alam, khususnya terkait masalah bidang kehutanan, mineral dan batu bara, sumberdaya air, pertanahan, tata ruang, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai bagian dari fokus strategi jangka menengah pencegahan dan pemberantasan korupsi.

Bab 2. Permasalahan dan Rencana Aksi

Permasalahan 1. Belum selarasnya berbagai regulasi yang mengatur urusan sumberdaya alam sehingga menghambat rekonsiliasi terhadap wilayah usaha pemanfaatan SDA untuk masing-masing sektoral.

Beberapa kementerian pada dasarnya akan dibebankan untuk membangun wilayah usaha sektornya masing-masing. Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara³ melalui Wilayah Usaha Pertambangan, yang kemudian diklasifikasi lagi ke dalam Wilayah Izin Usaha Pertambangan dan Wilayah Pertambangan Rakyat, misalnya, menentukan lokasi yang akan diberikan izin. Sementara Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan juga mengatur adanya blok-blok tata pemanfaatan hutan berdasarkan Pasal 22. Secara normatif dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan diatur juga tentang perlunya penyusunan perencanaan perkebunan termasuk dalam segi wilayahnya dengan memperhatikan rencana tata ruang dan lingkungan hidup⁴. Sementara itu Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga menetapkan adanya lahan pertanian berkelanjutan yang perlu diadakan oleh Pemerintah Daerah dalam penetapan tata ruangnya. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang⁵ seharusnya mampu menjadi basis bagi seluruh penataan usaha seluruh sektor. Namun, pengaturan kawasan budi daya dalam UU 26/2007 tidak menjelaskan bagaimana rencana pembangunan dan usaha masing-masing sektor tersebut harus diintegrasikan.

Dampak 1. Memberikan peluang adanya tumpang tindih usaha

Persoalan ini menyebabkan tidak adanya pedoman secara spasial bagi Pemerintah Daerah dalam menerbitkan kebijakan untuk mengelola sumberdaya alam dari berbagai sektor. Termasuk diantaranya dalam menerbitkan izin. Tanpa pedoman wilayah usaha tersebut, penerbitan izin memang diatur oleh pengaturan peruntukan sebagaimana diatur dalam penataan ruang, namun demikian regulasi masih memungkinkannya terjadi alokasi usaha untuk dua atau lebih sektor dalam satu fungsi peruntukan. Hal ini menyebabkan fungsi usaha tidak hanya tidak dapat dilakukan secara terencana, tetapi juga memberikan peluang bagi pemberian izin yang tumpang tindih antara kegiatan usaha. Persoalan ini menjadi titik rentan yang disalah gunakan sehingga berpotensi tidak hanya menjadi titik koruptif tetapi juga

³ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, selanjutnya disebut UU 4/2009.

⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 84, selanjutnya disebut UU 18/2004. Lihat Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU 18/2004.

⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, selanjutnya disebut UU 26/2007.

menimbulkan konflik.

Rencana Aksi 1. Harmonisasi regulasi dalam rangka penyelarasan wilayah usaha sektoral

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi</i>
Kementerian Kehutanan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membangun peta penunjukan kawasan hutan/ tata guna hutan kesepakatan (TGHK) dan Perubahannya. ▪ Meningkatkan kinerja penataan batas. ▪ Melakukan penetapan kawasan hutan secara parsial. ▪ Membentuk KPH model. ▪ Menetapkan pemantapan kawasan hutan sebagai prioritas rencana kerja Kementerian Kehutanan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penyempurnaan aturan tentang pengukuhan kawasan hutan. ▪ Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan.
Kementerian Kehutanan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kementerian Kehutanan menjabarkan Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) ke dalam perencanaan pemanfaatan kawasan hutan yang lebih rinci dengan melibatkan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. ▪ Percepatan pembentukan KPH.
Kementerian Lingkungan Hidup	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menerbitkan PP 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan ▪ Menerbitkan PermenLH Nomor 09 tahun 2011 tentang Pedoman Umum KLHS ▪ Menerbitkan PermenLH Nomor 17 tahun 2009 tentang Pedoman Penentuan Daya Dukung dalam Penataan Ruang Wilayah ▪ Menyusun Pedoman Penggunaan Kriteria dan Standar untuk Aplikasi Daya Dukung dan Daya Tampung Lingkungan Hidup dalam Pengendalian perkembangan Kawasan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penyelesaian peraturan perundangan yang merupakan penjabaran UU 32/2009 tentang Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terutama yang terkait dengan kebijakan pemanfaatan dan pencadangan Sumber Daya Alam.

Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pekerjaan Umum		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kementerian Lingkungan Hidup mengkoordinasikan penyusunan kriteria daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dengan melibatkan Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pekerjaan Umum serta <i>stakeholder</i> terkait.
Kementerian ESDM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menyusun Wilayah Usaha Pertambangan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melakukan evaluasi terhadap penetapan wilayah usaha pertambangan dan potensi tumpang-tindihnya dengan perizinan lain. ▪ Mempercepat penyusunan wilayah izin usaha pertambangan, wilayah pertambangan rakyat.
Kementerian ESDM, Kementerian Pekerjaan Umum		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kementerian ESDM mengkoordinasikan penyusunan kriteria dalam penentuan wilayah terkait pertambangan, termasuk WUP, WIUP, dan WPR dengan melibatkan Kementerian Pekerjaan Umum.
Kementerian Pertanian		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menyusun aturan penjelasan bagi Pasal 7 UU 18/2004 yang berbasis spasial dengan memastikan bahwa perencanaan perkebunan kabupaten/kota mengacu kepada perencanaan perkebunan provinsi yang diselaraskan dengan perencanaan perkebunan nasional.
Kementerian Pertanian, Kementerian Pekerjaan Umum		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kementerian Pertanian mengkoordinasikan penyusunan kriteria dalam penentuan areal peruntukan budidaya perkebunan dengan melibatkan Kementerian Pekerjaan Umum.
Kementerian Pekerjaan Umum		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menyusun regulasi terkait perencanaan dan pemanfaatan ruang yang menjamin terakomodasinya semua kepentingan sektor dalam bentuk alokasi peruntukan ruang sebagaimana termuat dalam rencana tata ruang.
Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian ESDM		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kementerian ESDM menyusun kriteria dalam penentuan wilayah terkait pertambangan, termasuk WUP, WIUP, dan WPR dengan melibatkan Kementerian Pekerjaan Umum.
Kementerian Hukum dan HAM		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bersama kementerian terkait melakukan inventarisasi atas ketidakharmonisan Peraturan Perundangan dan kebijakan sektoral

		<p>yang berkaitan dengan kawasan hutan.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bersama kementerian terkait melakukan harmonisasi Peraturan Perundangan dan kebijakan sektoral yang berkaitan dengan kawasan hutan.
--	--	---

Permasalahan 2. Mekanisme penerbitan izin terfragmentasi

Dengan fragmentasi tersebut, tumpang tindih dalam perizinan terjadi tanpa ada pejabat administrasi negara yang dapat dimintakan pertanggungjawaban. Artinya, fungsi izin (*vergunning*) sebagai instrumen tata usaha negara untuk pengendalian menjadi kehilangan fungsinya. Sementara itu, dari sisi kepentingan usaha, perizinan yang demikian membuat proses perizinan tidak hanya menjadi rumit tetapi juga berisiko tinggi, pengambilan keputusan cenderung berbasis legal formil dan membuka ruang diskretif, dan menghancurkan sendi-sendi kepastian hukum bahkan koruptif. Hal ini pada akhirnya memberikan insentif terjadinya pelaksanaan kegiatan usaha yang menafikan proses perizinan yang harus dijalani.

Rencana Aksi 2. Mendorong proses perizinan yang terintegratif

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi</i>
Kementerian Pertanian	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisi Permentan 26/2007 yang merubah alur tata administrasi perizinan sehingga IUP diterbitkan setelah pelepasan kawasan hutan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melakukan revisi terhadap mekanisme perizinan perkebunan, sehingga izin usaha perkebunan menjadi instrumen administrasi Negara yang berada di ujung proses mendapatkan izin. Dalam hal berada di dalam kawasan hutan, IUP diterbitkan setelah pelepasan kawasan hutan.
Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kementerian Kehutanan mengkoordinasikan kegiatan evaluasi terhadap tindak lanjut pelepasan kawasan hutan dengan melibatkan Badan Pertanahan Nasional dan Kementerian Pertanian.
Kementerian ESDM		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melakukan revisi terhadap mekanisme perizinan pertambangan, sehingga izin usaha pertambangan menjadi instrumen administrasi negara yang berada di ujung proses mendapatkan izin. Dalam hal berada di dalam kawasan hutan, sebelum penerbitan WIUP yang baru sesuai UU 4/2009

		ditetapkan oleh Kementerian ESDM, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai kewenangannya sudah tercapai kesepakatan dengan Kementerian Kehutanan untuk menerbitkan IPPKH kepada pemenang lelang WIUP Mineral Logam dan Batubara atau pemohon yang sudah mendapatkan peta WIUP Mineral Bukan Logam dan Batuan sebelum mengajukan Permohonan IUP.
Kementerian Kehutanan, Kementerian ESDM		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kementerian Kehutanan mengkoordinasikan kegiatan evaluasi terhadap pinjam pakai kawasan hutan untuk penggunaan di luar sektor kehutanan dengan melibatkan Kementerian ESDM.
Kementerian Kehutanan		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melakukan kaji ulang serta sinkronisasi dengan sektor terkait terhadap mekanisme pelepasan kawasan hutan untuk keperluan perizinan dan pinjam pakai kawasan hutan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas serta sinkronisasi dengan instansi terkait. ▪ Segera melaksanakan penegakan hukum bagi pejabat pemberi izin yang tidak tepat lokasinya sesuai Undang-undang No 41/1999.
Kementerian Pekerjaan Umum		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mendorong operasionalisasi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang sebagai instrumen strategis dalam pengendalian pemanfaatan ruang dan pengawasan penataan ruang.
Kementerian Lingkungan Hidup	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menerbitkan PP 27 tahun 2011 tentang Ijin Lingkungan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sosialisasi dan internalisasi aturan tentang izin lingkungan, melaksanakan penegakan hukum bagi pelanggaran terhadap izin lingkungan. ▪ Membangun basis data kegiatan usaha SDA yang menggunakan izin lingkungan.

Permasalahan 3. Lemahnya kewenangan fungsi pengendalian pusat

Dengan adanya otonomi daerah terjadi proses pelimpahan wewenang dalam pengurusan terhadap sektor sumberdaya alam. Namun, dengan adanya pelimpahan wewenang tersebut tidak dibarengi dengan mekanisme pengendalian terhadap kewenangan pengurusan izin. Hal ini membuat kebijakan pengelolaan sumberdaya

alam tidak jarang berjalan tanpa terkendali, lebih jauh bahkan hingga menyebabkan kesewenang-wenangan. Pengendalian tersebut sebenarnya berusaha diperkuat dengan peningkatan transparansi seperti kewajiban untuk menyampaikan tembusan kepada pusat terhadap izin yang diterbitkan. Misalnya, dalam Permentan 26/2007, disebutkan bahwa Pemerintah Daerah harus menyampaikan izin usaha yang sudah diterbitkannya kepada Kementerian Pertanian, pada kenyataannya aturan tersebut seolah tidak mengikat dengan kuat. Sementara di satu sisi, Kementerian Pertanian tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk melakukan pengendalian terhadap penerbitan izin tersebut.

Dampak 3. Memberikan celah bagi penerbitan izin berjalan secara sewenang-wenang.

Dengan mengingat permasalahan nomor 1, ketidakpastian hukum dalam penentuan kawasan, dan tidak adanya pelapis kedua dalam pengawasan (*second line*) pemberian izin (karena lemahnya pengawasan dan pengendalian perijinan oleh Pusat), hal ini kemudian memberikan celah bagi pelaksanaan pengelolaan sumberdaya alam secara sewenang-wenang. Persoalan ini diperumit dengan sektoralisme dan otonomi daerah yang seolah mengkaburkan fungsi pengawasan, sementara Kementerian Dalam Negeri merasa tidak memiliki kompetensi teknis dalam hal mengawasi dan mengendalikan kebijakan dan keputusan administrasi negara Pemerintah Daerah, kementerian teknis di sisi lain merasa tidak memiliki kewenangan untuk mencabut keputusan yang dilakukan oleh daerah.

Rencana Aksi 3. Memperkuat alat-alat pengendalian dalam pengelolaan sumberdaya alam.

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi ke Depan</i>
Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Dalam Negeri, Badan Pertanahan Nasional	<ul style="list-style-type: none"> Membangun protokol jaringan data nasional dimana masing-masing sektor merupakan simpul. 	<ul style="list-style-type: none"> Kementerian Kehutanan mengkoordinasikan kemungkinan implementasi mekanisme jaminan pelepasan kawasan hutan dengan melibatkan Kementerian Keuangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Dalam Negeri, dan Badan Pertanahan Nasional.
Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kehutanan,		<ul style="list-style-type: none"> Badan Pertanahan Nasional membangun kriteria tanah terlantar dan tindak lanjut pendistribusian tanah terlantar, termasuk jika diperlukan dikembalikan sebagai kawasan hutan dengan

Kementerian Pertanian		melibatkan Kementerian Pertanian dan Kementerian Kehutanan.
Kementerian Pertanian	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pembahasan mengenai jaminan pelepasan. ▪ Pelaporan izin usaha diakomodir dalam revisi terhadap Permenten 26/2007. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Memberikan hak akses data seluruh izin yang diterbitkan kepada Badan Informasi Geospasial. ▪ Menggunakan data dan informasi geospasial yang disusun BIG sebagai dasar evaluasi dan proses perizinan. ▪ Melakukan revisi terhadap Permenten 26/2007 dengan mengharuskan setiap daerah melaporkan izin yang diterbitkan kepada Kementan dan Badan Informasi Geospasial. ▪ Menyusun NSPK untuk mengendalikan perizinan yang diterbitkan oleh daerah.
Kementerian ESDM		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Memberikan hak akses data spasial Izin Usaha Pertambangan yang terbaru kepada Badan Informasi Geospasial. ▪ Menyusun aturan yang menjadikan setiap daerah melaporkan izin yang diterbitkan kepada Kementerian ESDM dan Badan Informasi Geospasial. ▪ Menyusun NSPK untuk mengendalikan perizinan yang diterbitkan oleh daerah.
Kementerian Dalam Negeri		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melaksanakan pengendalian terhadap izin-izin yang telah diterbitkan Bupati berdasarkan NSPK yang disusun oleh kementerian sektoral. ▪ Bersama kementerian terkait menyusun NSPK pengendalian terpadu.
Badan Informasi Geospasial		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membangun basis data dan informasi geospasial terhadap seluruh perizinan sektoral.
Badan Pertanahan Nasional		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menyusun aturan NSPK untuk penerbitan dan pencabutan Hak Guna Usaha.