

DISHARMONI PENGATURAN TATA KELOLA KAWASAN HUTAN DI INDONESIA**Ifrani**

Dosen FH Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin

Email : ifrani99@gmail.com**ABSTRAK**

Sektor kehutanan sangat potensial menimbulkan berbagai kasus korupsi. Berbagai kegiatan di sektor itu menjadi titik kritis terjadinya kasus korupsi. Dari belum memadainya peta kawasan hutan, batas kawasan yang belum jelas, pelanggaran kriteria pemberian ijin hingga tebangan di luar blok menjadi sumber terjadinya kasus korupsi di sektor ini. Terhadap penyelesaian berbagai kasus korupsi di sektor kehutanan, pada upaya pencegahan. Di samping tersedianya peta kawasan hutan yang mudah diakses dengan tata batas kawasan yang jelas, diharapkan pula ada penguatan kelembagaan dan kapasitas SDM dalam proses perijinan kawasan untuk menghindari terjadinya tindak pidana korupsi di bidang kehutanan.

Kata Kunci : Disharmoni, Pengaturan, Kawasan Hutan

PENDAHULUAN

Sebagai suatu negara yang berdaulat dan mempunyai sumber daya hutan yang begitu luas tentunya sudah mempunyai konsep tata kelola hutan yang tidak terlepas dari ideologi penguasaan hutan yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa “*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besar kemakmuran rakyat*”.

UUD 1945 di samping sebagai konstitusi politik juga sebagai konstitusi ekonomi. Salah satu cirinya yang penting sebagai konstitusi ekonomi ialah bahwa UUD 1945 mengandung “ide negara

kesejahteraan” (*welfare state*).¹ Dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya.

Pemanfaatan hutan dan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi. Kesesuaian ketiga fungsi tersebut sangat dinamis dan yang paling penting yaitu agar dalam pemanfaatannya harus tetap sinergi. Untuk menjaga kualitas

¹ Jimly Asshiddiqie, *UUD 1945: Konstitusi negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya pada FHUI, 13 Juni 1998, hlm. 1.

lingkungan, dalam pemanfaatan hutan sejauh mungkin dihindari terjadinya konversi dari hutan alam yang masih produktif dialihfungsikan untuk kepentingan di luar bidang kehutanan, guna menghindari kerusakan hutan, meski secara normatif, konversi atau perubahan kawasan hutan dimaksud tidak dilarang oleh undang-undang.

Mengingat perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan masih sarat dengan polemik dan kontroversi, baik menyangkut lemahnya instrumen pengaturan (persoalan sinkronisasi dan harmonisasi), belum diimplementasikannya prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup dalam kebijakannya, persoalan tata ruang yaitu lemahnya keterpaduan kebijakan lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan, penyimpangan atau pelanggaran di lapangan, ataupun penyalahgunaan wewenang dari pihak yang terlibat dalam pengambilan keputusan.

Ketentuan tentang definisi “kawasan hutan” dalam Pasal 1 angka 3 undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan diartikan sebagai wilayah tertentu yang di tunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan tetap. Adanya frase “*ditunjuk dan atau ditetapkan*” menimbulkan

ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum mengenai penentuan kawasan hutan, apakah cukup melalui “*penunjukan*” atau “*penetapan*”, karena secara prosedural penunjukan kawasan hutan hanya merupakan tahapan awal dalam penetapan kawasan hutan, ketidakjelasan dan ketidakpastian tersebut dapat dijadikan celah bagi pemangku kebijakan yang mempunyai wewenang untuk menyalahgunakan wewengannya dalam menentukan perubahan status kawasan hutan.

Pengelolaan di bidang kehutanan sangat tergantung dari bagaimana norma hukum administrasi yang terkait dengan pengelolaan hutan itu sendiri. Misalnya saat ini masih terjadi penafsiran hukum administrasi tentang hutan, kawasan hutan dan yang paling sering terjadi adalah kerancuan norma/tidak harmonisnya norma/konflik norma yang terjadi di lapangan yang diakibatkan tidak terkelolanya ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang, pemerintah daerah dan undang-undang kehutanan itu sendiri²

Kegagalan penegakan hukum di bidang kehutanan sebenarnya bersumber

²Sadino, *Problematika Penegakan Hukum Pidana pada Pengelolaan Hutan di Indonesia*, Biro Konsultasi Hukum dan Kebijakan Kehutanan, Jakarta. 2010. hlm. 27.

dari carut marutnya tata kelola hutan yang tidak memberikan kepastian hukum. Masalah utama dalam pengelolaan kawasan hutan adalah karena ketentuan tentang status kawasan hutan, batas-batas kawasan hutan yang belum diatur secara definitif, sehingga tidak memberikan jaminan kepastian hukum khususnya tentang kebenaran batas kawasan hutan. Hal demikian akan menjadi permasalahan dan menjadi faktor penghambat terlaksananya dalam penegakan hukum.

Yang akan menjadi pertanyaan adalah bagaimanakah penggunaan hukum dibidang kehutanan sudah benar diterapkan terhadap pelanggar pengelolaan hutan mengingat sampai saat ini sebagian besar kawasan hutan masih belum pasti, penafsiran yang tidak sama terhadap kawasan hutan yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Di Indonesia diperlukan reformasi penegakan hukum, penegakan hukum yang diperlukan tidak hanya pembaharuan undang-undang atau substansi hukum (*legal substance reform*), tetapi juga pembaruan struktur hukum (*legal struktur reform*), dan pembaruan budaya hukum (*legal culture reform*).

Pengelolaan hutan di Indonesia belum mencerminkan kepatuhan terhadap prinsip

prinsip tata kelola hutan yang baik (*good forest governance*), sehingga mendorong terjadinya degradasi hutan dan deforestasi yang signifikan. Analisis BAPPENAS di tahun 2010 terkait permasalahan mendasar pada sektor kehutanan Indonesia menunjukkan bahwa tata kelola yang buruk, penataan ruang yang tidak sinkron antara pusat dan daerah, ketidakjelasan hak tenurial, serta lemahnya kapasitas dalam manajemen hutan (termasuk penegakan hukum) menjadi permasalahan mendasar pengelolaan hutan di Indonesia yang berujung kepada kehancuran sumber daya hutan.

Buruknya tata kelola mengenai penetapan tata batas kawasan hutan dan korupsi menjadi lingkaran setan bagi sektor kehutanan, keduanya terus menggerogoti hak rakyat untuk mendapatkan manfaat sebesar-besarnya atas hutan. Maka akan berimbas kepada;

1. Tingkat deforestasi sangat tinggi
2. Kerugian negara sektor kehutanan dapat mengerogoti keuangan negara
3. Ketidak pastian hukum atas kawasan hutan yang menyebabkan tumpang tindih izin terjadi masif.(adanya sengketa agraria, tumpang tindih kebun, tambang yang tidak *clean & clear*)

Selama puluhan tahun berbagai persoalan dalam kebijakan SDA mengganggu kepentingan negara untuk mensejahterakan rakyatnya, selama itu pula praktik kouspi bersembunyi didalamnya memanfaatkan permasalahan tersebut.

Disamping itu juga permasalahan belum adanya penetapan tata batas kawasan hutan yang dihadapi hingga saat ini yaitu;

- a. Ketidakpastian status kawasan hutan
- b. Adanya "*dispute policy*" antara penentuan ruang provinsi dengan menteri sektoral
- c. Peran masyarakat dalam pengelolaan terbatas
- d. Sengketa tanah dengan kawasan hutan
- e. Kawasan hutan hanya ditentukan melalui penunjukan, sehingga termasuk perbuatan otoriter.
- f. Hilangnya kawasan hutan menjadi tanah terlantar (tidak ada realisasi penanaman kebun dari pelepasan kawasan hutan)
- g. PNPB pinjam pakai tidak terpungut

Upaya perbaikan tata kelola hutan sudah menjadi kebutuhan mendesak dan sudah seharusnya menjadi perhatian serius pemerintah. Karena inilah isu mendasarkan dalam konteks pengelolaan hutan di Indonesia. Apalagi saat ini pemerintah Indonesia memiliki komitmen dengan dunia internasional untuk menurunkan emisi GRK, baik yang dilakukan secara swadaya dengan target 26% maupun dengan target 41%

dengan adanya dukungan internasional sampai tahun 2020. Tanpa didukung tata kelola yang baik, maka program dan inisiatif yang akan dilakukan untuk pemenuhan komitmen tersebut tidak mungkin berhasil dan hanya akan menjadi ladang korupsi.

Menurut Kompas bahwa korupsi kehutanan oleh praktik industri tambang, kebun, dan hutan diperkirakan mencapai Rp 273 triliun. Wilmar Tumpak Hutabarat mewakili Koalisi Anti-Mafia Hutan, mengatakan, korupsi pada sektor sumber daya alam makin mengerikan. "Upaya perlawanan terhadap kejahatan ini yang dilakukan oleh penegak hukum dan pemerintah beserta jajarannya masih dinilai belum maksimal. Faktanya, para mafia sumber daya alam masih merajalela,"³

Sektor kehutanan sangat potensial menimbulkan berbagai kasus korupsi. Berbagai kegiatan di sektor itu menjadi titik kritis terjadinya kasus korupsi. Dari belum memadainya peta kawasan hutan, batas kawasan yang belum jelas, pelanggaran kriteria pemberian izin hingga penebangan di luar blok menjadi sumber terjadinya kasus korupsi di sektor ini. Terhadap penyelesaian berbagai kasus korupsi di sektor kehutanan, pada upaya pencegahan. Di samping

³www.kompas.com Kamis (13/6/2013),

tersedianya peta kawasan hutan yang mudah diakses dengan tata batas kawasan yang jelas, diharapkan pula ada penguatan kelembagaan dan kapasitas SDM dalam proses perijinan kawasan untuk menghindari terjadinya tindak pidana korupsi di bidang kehutanan.

Bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa, pemberantasan korupsi dalam perspektif penjagaan hak-hak sosial dan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat.

Sebanyak 12 pimpinan kementerian dan kelembagaan menandatangani nota kesepahaman (MoU) rencana aksi bersama pengukuhan kawasan hutan Indonesia di Istana Negara di Jakarta. MoU itu juga diperuntukan sebagai upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi di sektor kehutanan dan sumber daya alam. Hal ini mengingat masih adanya permasalahan-permasalahan mendasar terkait perencanaan dan pengelolaan kawasan hutan yang masih menjadi celah terjadinya tindak penyimpangan dan korupsi, untuk itu MoU

ini menunjukkan komitmen dan antusias kementerian ataupun lembaga dalam pemberantasan korupsi.

Tata kelola hutan yang baik ditandai oleh adanya transparansi yang menjamin kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan informasi, partisipasi masyarakat yang substansial dan signifikan dalam proses perencanaan sampai pengawasan, akuntabilitas yang tinggi dan bisa dipertanggungjawabkan, serta koordinasi yang berjalan efektif dan efisien dalam setiap pengambilan keputusan. Namun faktanya tidaklah demikian, kebijakan pemanfaatan sumberdaya hutan dan lahan belum dilakukan secara transparan dan partisipatif. Akuntabilitas penyelenggaraan kehutanan masih rendah dan koordinasi juga lemah⁴

Selanjutnya, kelemahan tata kelola hutan tersebut menyediakan ruang terjadinya praktik-praktik korupsi. Pada akhirnya, ketiadaan transparansi dan partisipasi, korupsi, dan cara pandang bahwa sumber daya alam khususnya sumberdaya hutan hanyalah sumber pendapatan dan keuntungan keuangan semata, menjadi

⁴Jaringan Tata Kelola Hutan Indonesia: *Potret Pelaksanaan Tata Kelola Hutan, Studi Mendalam di Provinsi Kalimantan Tengah dan NTB*, 2013; ICEL dan SEKNAS FITRA: Indeks Kelola Hutan dan Lahan Daerah, Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia (Studi Kasus pada 9 kabupaten), 2013

kontributor terbesar kerusakan hutan Indonesia sepanjang keseluruhan dekade ini.

Lemahnya peran dan kapasitas pemerintah dalam menjalankan fungsi pengawasan menciptakan celah dan insentif bagi oknum-oknum pelaku kehutanan yang nakal untuk mengeksploitasi sumber daya hutan secara destruktif.⁵

Kondisi ini mengingatkan pada era desentralisasi kewenangan terbesar dimiliki oleh pemerintah daerah dalam hal pemberian izin-izin pemanfaatan sumber daya hutan dan lahan. Pengelolaan hutan dan lahan oleh pemerintah di daerah masih jauh dari prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Pengelolaan hutan dan lahan hampir selalu tidak transparan, menutup akses dan ruang bagi publik untuk berpartisipasi, miniml akuntabilitas, serta kurangnya komitmen untuk melakukan koordinasi untuk menjalankan sebuah kegiatan. Kelemahan ini berdampak kepada tumbuh subur penyalahgunaan wewenang oleh pemegang kekuasaan di tingkat daerah dan terjadinya praktik-praktik korupsi dalam proses pembukaan lahan, pemberian izin usaha kesektor swasta dan konversi hutan alam yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku.

⁵FWI: Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode 2000 – 2009, 2011

Pemanfaatan sumber daya alam menjadi salah satu sumber pendanaan utama di daerah yang kaya sumber daya alam. Keuntungan besar yang bisa diperoleh oleh industri perkebunan serta keuntungan besar bagi pemegang konsesi tambang membuat pengambil kebijakan berduyun-duyun membagi-bagikan konsesi. Jadi bukannya mengelola sumberdaya alam secara berkelanjutan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan yang notabene merupakan tugas pokok pemerintah dan elit politik, tapi justru memberikan konsesi dan turut menikmati keuntungan pribadi.

Keuntungan ini bisa didapat dengan pemberian izin bagi perusahaan atau dengan menarik pungutan dalam perizinan dan konsesi. Hasil dari sumber daya alam ini yang kemudian dipergunakan oleh elit politik mereka dalam kompetisi politik. Tidak heran terjadilah tren perluasan konsesi sawit dan tambang di kabupaten-kabupaten yang kaya akan sumber daya alam. Kepala daerah berlomba-lomba membangun kesepakatan dan kerjasama dengan pengusaha untuk mengeluarkan izin-izin baru, menjelang tahun politik untuk mempertahankan kekuasaannya.

Ada beberapa modus operandi tindak pidana korupsi dalam pengelolaan hutan, misalnya; adanya kebijakan dari pemerintah

daerah yang sengaja disusun dalam rangka mengeluarkan sebuah izin untuk penggunaan suatu kawasan hutan, izin tersebut tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan sehingga izin tersebut berpotensi besar terhadap konflik sumber daya alam masa mendatang.

Sebagai contoh adalah kasus Bupati Pelalawan Riau yang telah disidangkan dalam perkara korupsi dengan modus mengeluarkan izin bagi 15 perusahaan yang beroperasi di kabupaten tersebut. Tindakan merugikan negara ini dilakukan bersama-sama dengan beberapa Kepala Dinas Kehutanan Pelalawan, beberapa Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Riau, Gubernur Riau, dan *General Manager Forestry*.

Metode penelitian.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian berupa *deskriptif analitis* yaitu menggambarkan dan menganalisis fakta-fakta apa yang sesuai dengan persoalan yang menjadi objek kajian penelitian.⁶ Penulis terlebih dulu memaparkan dan menjabarkan fakta-fakta serta materi yang akan dibahas dan kemudian dianalisis melalui pengumpulan data yang diperoleh dari

⁶ Ronny Hanitijo Soemitri, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Tahun 1990, hlm. 97-98.

penelitian, selanjutnya dilakukan penelitian melalui pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis normatif* yaitu penelitian hukum yang menggunakan sumber data sekunder yang berupa penilaian kepustakaan.⁷ Penelitian yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif dilakukan atau ditunjukkan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum lain.⁸ Dikarenakan dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif* maka penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder dan studi kepustakaan.

PEMBAHASAN

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.⁹

⁷ *Ibid* hlm. 11.

⁸ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, Tahun 1991, hlm. 13.

⁹ Dalam Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, disebutkan bahwa kawasan hutan sesuai fungsinya dikategorikan dalam kawasan lindung, yaitu; Hutan Lindung (HL), Kawasan Suaka Alam (KSA) terdiri atas: Cagar Alam (CA) dan Suaka Margasatwa (SM); Kawasan Pelestarian Alam (KPA) terdiri atas: Taman Nasional (TN), Taman Hutan Raya (Tahura), Taman Wisata Alam (TWA), Taman Buru. Sedangkan yang dikategorikan sebagai kawasan budidaya yaitu Hutan Produksi Terbatas (HPT), Hutan Produksi Tetap (HP) dan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK).

Keberadaan kawasan hutan tersebut merupakan hasil dari proses pengukuhan kawasan hutan, yang meliputi tahapan mulai dari penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan. Tingkatan tersebut mengandung konsekuensi hukum, sehingga secara *de jure* kawasan hutan akan ada setelah suatu kawasan minimal ditunjuk oleh Menteri Kehutanan sebagai kawasan hutan termasuk batas-batasnya walaupun batas tersebut masih di atas peta.

Pengertian tentang kawasan hutan dalam berbagai peraturan di Indonesia pada umumnya mempunyai beberapa kelemahan atau kerancuan. Kelemahan atau kerancuannya terletak pada definisi, misalnya untuk definisi kawasan konservasi yang kurang jelas dan perbedaan antardefinisi pada berbagai peraturan. Istilah konservasi, pelestarian dan lindung tidak mudah dibedakan masyarakat umum atau kadang-kadang dianggap tidak penting. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, tidak menyebutkan istilah kawasan konservasi, tetapi menggunakan istilah KSA (Kawasan Suaka Alam) dan KPA (Kawasan Pelestarian Alam).

Dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, juga tidak menggunakan istilah kawasan konservasi, tetapi istilah kawasan lindung. Kemudian di dalam SK. Dirjen Pelestarian Hutan dan Perlindungan Alam (PHPA) Nomor 129 Tahun 1996, istilah kawasan konservasi didefinisikan sebagai kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru dan hutan lindung. Direktorat Jenderal PHPA kini telah berubah menjadi Direktorat Jenderal PHKA (Pelestarian Hutan dan Konservasi Alam). Istilah KSA dan KPA sama dengan pembagian dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 di atas dan surat keputusan tersebut, selanjutnya memberikan klasifikasi kawasan konservasi. Klasifikasi yang sama tentang KSA dan KPA diberikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.

Pembagian kawasan hutan berdasarkan fungsinya dengan kriteria dan pertimbangan tertentu, ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan diatur dalam Pasal 5 ayat (2), sebagai

berikut: a). Kawasan Hutan Konservasi yang terdiri dari kawasan suaka alam (cagar alam dan Suaka Margasatwa), Kawasan Pelestarian Alam (Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam), dan Taman Buru. b). Hutan Lindung; dan c). Hutan Produksi.

Dari definisi dan penjelasan tentang kawasan hutan, terdapat unsur yang meliputi: a). suatu wilayah tertentu; b). terdapat hutan atau tidak terdapat hutan; c). ditetapkan pemerintah (menteri) sebagai kawasan hutan; d). didasarkan pada kebutuhan serta kepentingan masyarakat.

Untuk menentukan status hukum kawasan hutan itu harus dilakukan pengukuhan hutan. Ada tiga tahap dalam melakukan pengukuhan hutan, yaitu: tahap penunjukan, tahap pengukuhan, dan tahap penetapan. Tahap penetapan kawasan hutan merupakan momentum yang sangat penting di dalam penentuan status hukum kawasan hutan. Status hukum kawasan hutan dituangkan dalam surat keputusan Menteri Kehutanan. Surat keputusan itu memuat status hukum kawasan hutan, apakah hutan lindung, hutan produksi, hutan suaka alam, atau hutan wisata. Di samping itu juga memuat tentang luas, batas, dan lokasi kawasan hutan.

Ada dua ciri khas kawasan hutan, yaitu: (1) adanya penetapan dari Menteri Kehutanan yang dituangkan dalam Surat Keputusan

Menteri Kehutanan, dan (2) telah ada penetapan batas kawasan hutan. Ada dua konsekuensi logis adanya penetapan Menteri Kehutanan. Pertama, mewajibkan Pemerintah c.q. Menteri Kehutanan untuk mengurus dan melindungi kawasan hutan sehingga kawasan itu dapat berfungsi dengan baik. Kedua, mewajibkan kepada masyarakat untuk berperan serta dalam perlindungan hutan.

Tujuan pengaturan penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsi kawasan hutan yaitu: a). menjaga dan mengamankan keberadaan dan kebutuhan kawasan hutan sebagai penggerak perekonomian lokal, regional dan nasional, serta sebagai penyangga kehidupan lokal, regional, nasional dan global; b). terwujudnya kepastian hukum atas kawasan hutan, serta optimalisasi pemanfaatan lahan/hutan dalam rangka pembangunan nasional, sektoral dan daerah.¹⁰

Berdasarkan tujuan pengaturan penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsi kawasan hutan yang telah diuraikan, melahirkan beberapa implikasi, karena bila menyebut kawasan hutan, maka frasa “batas” merupakan komponen dari

¹⁰Pasal 3 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 70/Kpts-II/2001 jo. Nomor: Sk. 48/ Menhut-II/2004 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 70/Kpts-II/2001 Tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status Dan Fungsi Kawasan Hutan.

bangunan yang melekat dan menyangkut yurisdiksi ketentuan perundang-undangan di bidang kehutanan. Berlakunya yurisdiksi ketentuan bidang kehutanan ditentukan oleh batas hukum kawasan hutan yaitu batas yang dapat dipertahankan secara hukum terhadap adanya klaim dari pihak tertentu. Salah satu penyebab permasalahan kawasan hutan yang paling krusial terletak justru pada persoalan batas kawasan hutan.

Melihat pada proses pengukuhan kawasan hutan tersebut, sampai saat ini kondisi kawasan hutan di Indonesia dapat dikategorikan dalam beberapa tingkatan, antara lain kawasan hutan yang belum ditata batas, kawasan hutan yang telah ditata batas tetapi masih dalam proses pengesahan dan penetapannya, kawasan hutan yang sebagian batasnya telah ditata batas dan disahkan oleh Menteri Kehutanan, kawasan hutan yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Secara faktual kondisi tersebut mengandung konsekuensi hukum atas keberadaan kawasan hutan dimaksud.

Kompleksitas yang terjadi dalam pengelolaan kawasan hutan ini merupakan fakta yang merupakan keniscayaan yang dapat menjadi pertimbangan dalam hal menentukan pilihan kebijakan, yang menisbikan atau mengesampingkan unsur pelanggaran pidana. Kondisi ini tentunya

menyulitkan aparat kehutanan dan aparat penegak hukum dalam menyelesaikan secara tuntas pelanggaran dan pidana dalam pengelolaan kawasan hutan, di satu sisi kegiatan menduduki kawasan hutan berdimensi pidana,¹¹

Kegiatan pengukuhan hutan merupakan kegiatan yang sangat penting dalam bidang kehutanan. Kegiatan ini merupakan dasar untuk menentukan status hukum hutan, apakah menjadi hutan lindung, hutan produksi, hutan suaka alam, maupun hutan wisata. Pengukuhan hutan merupakan kegiatan yang berhubungan dengan penataan batas suatu wilayah yang telah ditunjuk sebagai wilayah hutan, guna memperoleh kepastian hukum mengenai status dan batas kawasan hutan. Perintah pengukuhan hutan diatur dalam Pasal 14 Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, yang berbunyi: "Berdasarkan inventarisasi hutan, pemerintah menyelenggarakan pengukuhan kawasan hutan, kegiatan pengukuhan kawasan hutan dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan." Dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor: 41 Tahun 1999, dinyatakan bahwa pengukuhan kawasan hutan diselenggarakan oleh menteri untuk

¹¹Pasal 50 Undang-undang Nomor: 41 tahun 1999.

memberikan kepastian hukum mengenai status, fungsi, letak, batas dan luas kawasan hutan.

Dalam Penjelasan Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa penunjukan kawasan hutan adalah kegiatan persiapan pengukuhan kawasan hutan, antara lain berupa: (a) pembuatan peta penunjukan yang bersifat arahan tentang batas luar, (b) pemancangan batas sementara yang dilengkapi dengan lorong batas, (c) pembuatan parit batas pada lokasi rawan, dan (d) pengumuman tentang rencana batas kawasan hutan, terutama di lokasi yang berbatasan dengan tanah hak. Oleh karena itu, dalam penentuan pengukuhan kawasan hutan tersebut, tetap mengacu pada rencana tata ruang wilayah. Untuk mengefektifkan pelaksanaan perencanaan kehutanan, maka kegiatan yang paling bersentuhan dengan pelaksanaan perencanaan kehutanan yaitu kegiatan penunjukan kawasan hutan.

Berkenaan dengan perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan, pada Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, dinyatakan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan serta penggunaan kawasan hutan berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan. pada ayat (2) dinyatakan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan serta

penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diintegrasikan dalam perubahan rencana tata ruang wilayah. Ayat (3) menyatakan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan serta penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan sebelum ditetapkan perubahan rencana tata ruang wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Berdasarkan ketentuan di atas, semakin jelas bahwa perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan, tidak terlepas dari tata ruang wilayah. Oleh karena itu, dalam menetapkan kebijakan penatagunaan dan atau pemanfaatan kawasan hutan termasuk mengubah peruntukan, fungsi, dan penggunaan kawasan hutan harus dilakukan secara sangat hati-hati, sehingga tidak menimbulkan benturan dengan tata ruang yang telah ditetapkan.

Perubahan kawasan hutan dilakukan untuk memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional dan aspirasi masyarakat dengan tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi, manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan, serta keberadaan kawasan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional. Kebijakan

perubahan kawasan hutan dalam pelaksanaannya dapat berbentuk perubahan peruntukan, perubahan fungsi dan perubahan penggunaan (izin pinjam pakai) kawasan hutan.

Perubahan peruntukan kawasan hutan secara parsial dilakukan dengan cara tukar-menukar kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan. Perubahan status/peruntukan kawasan hutan merupakan suatu proses perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan.

Selama ini untuk penggunaan kawasan hutan, dalam pelaksanaannya sering digunakan istilah izin pinjam pakai kawasan hutan, yang hanya diatur dengan peraturan menteri, yaitu Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/Kpts-II/1994, Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 41/Kpts-II/1996, Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 614/Kpts-II/1997, dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 720/Kpts-II/1998, dan terakhir direvisi lagi dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 14/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Revisi peraturan ini dilakukan dalam rangka merespons dan menjawab beberapa persoalan yang berkaitan dengan pinjam pakai kawasan hutan. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri

Kehutanan Nomor 14/Menhut-II/2006, pinjam kawasan hutan adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan kepada pihak lain untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan, dan fungsi kawasan tersebut.

Perubahan kawasan hutan adalah suatu proses perubahan terhadap suatu kawasan hutan tertentu menjadi bukan kawasan hutan atau menjadi kawasan hutan dengan fungsi hutan lainnya.¹² Ruang lingkup perubahan kawasan hutan meliputi: a. Perubahan peruntukan kawasan hutan; b. Perubahan fungsi kawasan hutan; c. Izin pinjam pakai kawasan hutan. Tujuan Perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan yaitu terwujudnya optimalisasi dan manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkesinambungan.

Sehubungan dengan prinsip perlindungan sebagaimana dikehendaki dalam undang-undang lingkungan hidup, maka pembangunan dibidang lingkungan hidup khususnya yang terkait dengan masalah kehutanan sudah selayaknya pula memperhatikan pembangunan di sektor

¹² Perubahan kawasan hutan terjadi akibat perubahan fungsi kawasan hutan menjadi fungsi lainnya, atau perubahan fungsi dalam fungsi pokok kawasan hutan, dan perubahan peruntukan kawasan hutan dari kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan serta penunjukan parsial areal penggunaan lain menjadi kawasan hutan.

hukum kehutanan. Penataan hukum kehutanan baik dalam hal prinsip pengelolaan maupun rumusan ketentuan pidana perlu diselaraskan dengan memperhatikan perkembangan dan kecenderungan global.

Persoalan perubahan peruntukan, fungsi, dan penggunaan kawasan hutan semakin menimbulkan kontroversi setelah adanya dugaan penyalahgunaan wewenang oleh sebagian kalangan dalam proses pengambilan keputusannya. Aturan kebijakan yang telah dibuat seringkali menimbulkan celah yang selanjutnya dimanfaatkan oleh sebagian pihak untuk mengambil keuntungan pribadi, dengan melakukan perbuatan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).¹³

Secara yuridis, perubahan peruntukan, fungsi, dan penggunaan kawasan hutan memang dimungkinkan, meski dalam pelaksanaannya sarat dengan penyimpangan

¹³Data Kementerian Kehutanan (2007), bahwa alih fungsi hutan lindung di Indonesia saat ini diperkirakan mencapai 10 juta ha. Angka ini menunjukkan bahwa kasus alih fungsi hutan lindung di Bintan, Kepulauan Riau, dan Tanjung Api-api di Sumatera Selatan, yang ramai dibicarakan belakangan ini, hanyalah sebagian kecil dari persoalan alih fungsi hutan lindung. Data alih fungsi hutan itu menunjukkan adanya perubahan peruntukan hutan lindung dan hutan konservasi menjadi area perkebunan, pertambangan, lahan terbuka, semak belukar, dan budi daya pertanian.

dan pelanggaran, sebagaimana telah diuraikan. Pertanyaan yang timbul kemudian dilihat dari aspek sosiologis, apakah perubahan peruntukan, fungsi, dan penggunaan kawasan hutan memberikan manfaat secara ekonomi dan sosial bagi masyarakat, terutama yang berada di dalam dan di sekitar kawasan hutan? dan dari aspek filosofis yaitu apakah suatu kawasan hutan dapat diubah peruntukan, fungsi dan penggunaannya atau tidak, apakah perubahan yang dilakukan selama ini telah mempertimbangkan aspek ekonomi, sosial budaya, dan aspek lingkungan secara seimbang?

KESIMPULAN

Meskipun kondisi kerusakan hutan nasional secara faktual saat ini sangat memprihatinkan, namun proses pembangunan harus terus berjalan guna mencapai kesejahteraan bangsa ini. Sangat penting untuk diperhatikan yaitu bagaimana mengatur pemanfaatan kawasan hutan yang tepat, terkait dengan manfaat secara ekonomi dan sosialnya tanpa meninggalkan fungsi ekologisnya. Dalam kebijakan, harus betul-betul dipertimbangkan seberapa besar nilai manfaat yang bisa didapatkan dengan adanya perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan, karena bila

tidak, maka yang terjadi justru mendatangkan bencana lingkungan yang lebih besar. Aspek lain yang tidak kalah pentingnya yaitu penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan, penyalahgunaan wewenang dan atau perbuatan melanggar prinsip hukum pelestarian fungsi lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

Jimly Asshiddiqie, 1998, *UUD 1945: Konstitusi negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya pada FHUI.

Sadino, *Problematika Penegakan Hukum Pidana pada Pengelolaan Hutan di Indonesia*, Biro Konsultasi Hukum dan Kebijakan Kehutanan, Jakarta. 2010.

www.kompas.com

Barda Nawawi Arief, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Ronny Hanitijo Soemitri, 1990, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum*

Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung.

Indriyanto Seno Adji, 2009, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Jakarta, Diadit Media.

Bambang Waluyo, 1999, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.

Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 70/Kpts-II/2001 jo. Nomor: Sk. 48/ Menhut-II/2004 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 70/Kpts-II/2001 Tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status Dan Fungsi Kawasan Hutan.