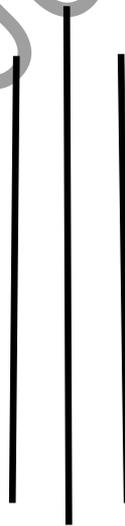




**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999
TENTANG
KEHUTANAN**



**PUSAT PERANCANGAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN DPR RI
TAHUN
2017**

**SUSUNAN TIM KERJA PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN KEDUA
ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG
KEHUTANAN**

- Pengarah : K. Johnson Rajagukguk, S.H., M.Hum.
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)
- Penanggungjawab : Dr. Inosentius Samsul, S.H, M.Hum.
(Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
BK DPR RI)
- Ketua : Arif Usman, S.H, M.H.
(Perancang PUU Madya BK DPR RI)
- Wakil Ketua : Akhmad Aulawi, S.H, M.H.
(Perancang PUU Madya BK DPR RI)
- Sekretaris : Lucky Setyo Arybowo, S.H.
(Calon Perancang PUU BK DPR RI)
- Anggota : 1. Wiwin Sri Rahyani, S.H, M.H.
(Perancang PUU Madya BK DPR RI)
2. Sri Nurhayati Qordiyatun, S.Sos., M.Si.
(Peneliti Muda BK DPR RI)
3. Teddy Prasetiawan, S.T., M.T.
(Peneliti Muda BK DPR RI)
4. Olsen Peranto, S.H.
(Calon Perancang PUU BK DPR RI)
5. K. Zulfan Andriansyah, S.H.
(Calon Perancang PUU BK DPR RI)
6. Noor Ridha Widiyani, S.H.
(Calon Perancang PUU BK DPR RI)
7. Ir. Arnanto Nur Prabowo
(Tenaga Ahli Komisi IV)
8. Ir. Ita Putri Pancaningtyas
(Tenaga Ahli Komisi IV)

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT, karena berkah karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Badan Keahlian DPR RI sebagai badan baru yang mempunyai tugas dan fungsi dukungan keahlian kepada DPR RI sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2015 Tentang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR, Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2015, dan Peraturan Pimpinan DPR RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Tugas Dukungan Keahlian Badan Keahlian DPR.

Dalam hal legislasi, Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan dan Anggota DPR RI di antaranya dengan membantu penyiapan Program Legislasi Nasional Prioritas Tahunan, penyiapan dan penyusunan Naskah Akademik dan Draf RUU sesuai dengan standar penyusunan RUU sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta dukungan keahlian dalam proses pembahasan RUU.

Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini merupakan usul inisiatif Komisi IV DPR RI dalam daftar Program Legislasi Nasional 2014-2019, yang selanjutnya ditugaskan kepada Badan Keahlian DPR RI untuk disusun naskah akademik dan draf RUUnya. Penyusunan Naskah Akademik dan Draf RUU ini dilakukan untuk memberikan penyesuaian dan penyempurnaan atas dinamika penyelenggaraan kehutanan serta kebutuhan hukum yang berkembang di masyarakat, di antaranya adanya disharmonisasi UU tentang Kehutanan dengan undang-undang yang terkait serta adanya

beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yang perlu disesuaikan dengan keberlakuan UU tentang Kehutanan.

Kami menyadari terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Oleh karenanya, kami sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan Naskah Akademik berikutnya dapat lebih baik. Akhir kata, kami harapkan isi dari Naskah Akademik dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dapat menjadi acuan yang kuat dalam pembahasan antara DPR dan Pemerintah yang akan melahirkan dasar hukum bagi penyelenggaraan kehutanan di Indonesia.

Jakarta, September 2017
Kepala Badan Keahlian DPR RI,

TTD.

K. JOHNSON RAJAGUKGUK, S.H., M.HUM.

NIP: 195811081983031006

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT, karena berkah karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini disusun berdasarkan standar operasional yang telah diberlakukan oleh Badan Keahlian DPR RI, yang dilakukan oleh Tim yang terdiri dari Perancang Undang-Undang, Peneliti, Tenaga Ahli, dan Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang sebagai penanggung jawab. Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini merupakan usul inisiatif Komisi IV DPR RI dalam daftar Program Legislasi Nasional 2014-2019, yang selanjutnya ditugaskan kepada Badan Keahlian DPR RI untuk disusun naskah akademik dan draf RUUnya.

Penyusunan Naskah Akademik dan Draf RUU ini dilakukan untuk memberikan penyesuaian dan penyempurnaan atas dinamika penyelenggaraan kehutanan serta kebutuhan hukum yang berkembang di masyarakat. Dalam implementasi UU tentang Kehutanan masih banyak terjadi permasalahan, seperti berkurangnya luas kawasan hutan, alih fungsi kawasan hutan, kasus kebakaran hutan, perambahan hutan, perusakan hutan, dan konflik dengan masyarakat hukum adat, yang masih menjadi persoalan sampai saat ini. Selain dari permasalahan tersebut UU tentang Kehutanan juga memiliki permasalahan lainnya, seperti adanya disharmonisasi dengan undang-undang lainnya, serta adanya beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yang perlu disesuaikan dengan keberlakuan UU tentang Kehutanan.

Dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, Tim Penyusun telah mendapatkan pandangan dan masukan dari pemangku kepentingan yang terkait dengan penyelenggaraan kehutanan, di antaranya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, akademisi, dan organisasi kemasyarakatan pemerhati kehutanan. Selain itu, Tim Penyusun juga melakukan pengumpulan data dan uji

konsep ke beberapa provinsi untuk mendapatkan masukan langsung dari pemangku kepentingan serta masyarakat, yaitu di Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Nusa Tenggara Barat, Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi DI Yogyakarta, Provinsi Lampung, Provinsi Nusa Tenggara Timur, Provinsi Kalimantan Selatan, dan Provinsi Jawa Timur.

Kami menyadari terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Oleh karenanya, kami sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan Naskah Akademik berikutnya dapat lebih baik. Akhir kata, kami harapkan isi dari Naskah Akademik dan Draf RUU Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dapat menjadi menjadi acuan yang kuat dalam pembahasan antara DPR dan Pemerintah yang akan melahirkan dasar hukum bagi penyelenggaraan kehutanan di Indonesia.

Jakarta, September 2017

Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang

TTD.

DR. INOSENTIUS SAMSUL, S.H., M.HUM.

NIP 196507101990031007

DAFTAR ISI

SUSUNAN TIM KERJA	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	3
C. Tujuan dan Kegunaan.....	4
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	5
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoretis.....	6
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....	25
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	33
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.	88
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	95
B. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan	

Menjadi Undang-Undang.....	96
C. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan.....	112
D. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Konservasi Tanah dan Air.....	116
E. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.....	118
F. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.....	120
G. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.....	122
H. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.....	127
I. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	129
J. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.....	133
K. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.....	136
L. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.....	141
M. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.....	146
N. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.....	149
O. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan	

Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan.....	151
P. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Penelitian dan Pengembangan, Serta Pendidikan dan Pelatihan sehutanan.....	156
Q. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan.....	158
R. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan...	159
S. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Kehutanan.....	162
T. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 Tentang Hutan Kota.....	165
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis.....	168
B. Landasan Sosiologis.....	169
C. Landasan Yuridis.....	172
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN	
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas	

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.....	178
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.....	180

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan.....	196
B. Saran.....	197

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN:

**Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua
Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang
Kehutanan**

PUSAT PUU BKDPR RI

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu tujuan Negara Indonesia yaitu “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Pernyataan ini terdapat dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang merupakan kaidah konstitusional dari kewajiban negara dan tugas pemerintah untuk melindungi segenap sumber-sumber insani dalam lingkungan hidup Indonesia, guna kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia dan segenap umat manusia, termasuk melindungi sumber daya alam. UUD NRI Tahun 1945 mewajibkan mengelola sumber daya alam (SDA) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang harus dinikmati generasi masa kini dan masa depan secara berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan hidup merupakan upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan masa depan.

Sebagai suatu negara yang berdaulat dan mempunyai SDA yang begitu luas dan beraneka ragam sudah memiliki konsep tata kelola SDA yang tidak terlepas dari ideologi penguasaan SDA yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa Negara menguasai kekayaan alam yang di terkandung di dalamnya, namun penguasaan ini terbatas, yaitu harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hutan sebagai salah satu SDA yang dimiliki Indonesia dalam pengelolaannya harus sejalan dengan konstitusi. Artinya penyelenggaraan kehutanan harus mengandung jiwa dan semangat

kerakyatan, berkeadilan, dan berkelanjutan. Oleh karena itu pengelolaan hutan perlu dilakukan dengan asas manfaat, lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan dengan dilandasi akhlak mulia dan bertanggung jawab¹. Penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan suatu pemilikan, tetapi negara memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan.

Hutan sebagai salah satu penyangga kehidupan manusia di alam semesta membutuhkan pengurusan dan pengelolaan hutan yang dilakukan secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Hutan sebagai salah satu SDA mempunyai peran penting terhadap penyediaan bahan baku industri, sumber pendapatan, menciptakan lapangan dan kesempatan kerja, mengatur tata air, mencegah dan membatasi banjir, erosi, serta memelihara kesuburan tanah, melindungi suasana iklim dan memberi daya pengaruh yang baik seperti udara bersih dan segar, memberikan keindahan alam, serta untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hasil hutan juga merupakan komoditi yang dapat diubah menjadi nilai olahan dalam upaya mendapat nilai tambah serta membuka peluang kesempatan kerja dan kesempatan berusaha.

Upaya pengolahan hasil hutan tersebut, tidak boleh mengakibatkan rusaknya hutan sebagai sumber bahan baku industri. Hal itu agar selalu terjaga keseimbangan antara kemampuan penyediaan bahan baku dengan industri pengolahannya. Pemanfaatan hutan tidak terbatas hanya produksi kayu dan hasil hutan bukan kayu, tetapi telah diperluas dengan pemanfaatan lainnya, seperti plasma nutfah, dan jasa lingkungan, sehingga manfaat hutan akan menjadi lebih optimal.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Paragraf keempat.

2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang (UU tentang Kehutanan) sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penguasaan dan pengurusan hutan, serta tuntutan perkembangan keadaan pada saat ini. Dalam implementasi undang-undang tersebut, banyak terjadi permasalahan, seperti berkurangnya luas kawasan hutan, alih fungsi kawasan hutan, kasus kebakaran hutan, perambahan hutan, perusakan hutan, dan konflik dengan masyarakat hukum adat, yang masih menjadi persoalan sampai saat ini. Selain dari permasalahan tersebut UU tentang Kehutanan juga memiliki permasalahan lainnya, seperti adanya disharmonisasi dengan undang-undang lainnya, serta adanya beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yang perlu disesuaikan dengan keberlakuan UU tentang Kehutanan.

Semua permasalahan, perkembangan, dan kebutuhan hukum dalam penyelenggaraan kehutanan di atas harus segera direspons dan diakomodasi dalam bentuk peraturan di bidang kehutanan yang lebih komprehensif dan mampu menjawab kebutuhan penyelenggaraan kehutanan. Untuk merespons permasalahan, perkembangan, dan kebutuhan hukum terkait keberlakuan UU tentang Kehutanan, DPR bersama dengan Pemerintah telah menyepakati **RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan** masuk dalam Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) untuk Periode Tahun 2015-2019 pada nomor urut 66 dari 169 Rancangan Undang-Undang.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan Naskah Akademik ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana teori-teori dan pemikiran yang berkembang saat ini terkait dengan penyelenggaraan kehutanan dan bagaimana

- praktik empirik yang menggambarkan permasalahan yang dihadapi dan terjadi dalam penyelenggaraan kehutanan yang selama ini dilaksanakan berdasarkan UU tentang Kehutanan?
2. Bagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan kehutanan yang ada saat ini, baik dalam UU tentang Kehutanan itu sendiri maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait?
 3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan RUU Perubahan Kedua atas UU tentang Kehutanan?
 4. Apa sasaran yang ingin diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam penyusunan RUU Perubahan Kedua atas UU tentang Kehutanan?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Mendapatkan gambaran mengenai teori-teori dan pemikiran yang berkembang saat ini terkait dengan penyelenggaraan kehutanan yang berkembang saat ini dan praktik empiris yang menggambarkan permasalahan yang dihadapi dan terjadi dalam penyelenggaraan kehutanan yang selama ini dilaksanakan berdasarkan UU tentang Kehutanan.
2. Mengetahui ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan kehutanan yang ada saat ini, baik dalam UU tentang Kehutanan itu sendiri maupun peraturan perundang-undangan lain yang terkait.
3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Perubahan atas UU tentang Kehutanan.

4. Merumuskan sasaran yang ingin diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkaun dan arah pengaturan dalam penyusunan RUU Perubahan Kedua atas UU tentang Kehutanan.

Sementara itu, kegunaan penyusunan NA ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam menyusun dan membahas pembahasan

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang perubahan atas UU tentang Kehutanan dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaan dan berbagai dokumen hukum terkait. Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan pula diskusi (*focus group discussion*) dan wawancara serta kegiatan uji konsep dengan berbagai pihak berkepentingan atau *stakeholders* terkait penyelenggaraan jalan dan para pakar atau akademisi. Para pakar dan akademisi yang menjadi narasumber dalam kegiatan diskusi antara lain dari Institut Pertanian Bogor dan Universitas Indonesia. Sedangkan Universitas di Daerah antara lain Universitas Mataram, Universitas Tanjung Pura, Universitas Gadjah Mada, Universitas Lampung, STKIP St. Paulus Ruteng, Universitas Lambung Mangkurat, dan Universitas Muhammadiyah Malang.

Selain pakar dan akademisi tim juga berdiskusi dengan beberapa institusi dan *stakeholders* yang membidangi tentang penyelenggaraan kehutanan, baik yang berada di Jakarta maupun di beberapa daerah seperti Ditjen Planologi KLHK, BKSDA, Dinas Kehutanan Provinsi, Balai Taman Nasional, BPDAS. pelaku usaha, dan LSM.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Definisi dan Pengertian Hutan dan Kawasan Hutan

Definisi hutan (*forest*) dalam Merriam Webster Dictionary adalah “*a thick growth of trees and bushes that covers a large area*” (sekumpulan pohon dan semak-semak yang tumbuh dengan lebat menutupi area yang luas). Namun pengertiannya tidak sesederhana itu, karena definisi hutan dapat berbeda-beda tergantung tipe, komposisi spesiesnya, jasa yang disediakan, dan lain-lain. Dari sudut pandang orang ekonom, hutan merupakan tempat menanam modal jangka panjang yang sangat menguntungkan dalam bentuk hak pengusahaan hutan. Dari sudut pandang ilmuwan, seperti ahli silvika, hutan merupakan suatu asosiasi dari tumbuh-tumbuhan yang sebagian besar terdiri atas pohon-pohon atau vegetasi berkayu yang menempati areal luas. Sementara dari sudut ahli ekologi, hutan merupakan suatu masyarakat tumbuh-tumbuhan yang dikuasai oleh pohon-pohon dan mempunyai lingkungan berbeda dengan keadaan di luar hutan. Bahkan dalam studi Lund², dikatakan ada kurang lebih 800 definisi yang berbeda tentang hutan (*forest*) dan daerah yang berhutan (*wooded areas*).

Pendefinisian hutan sangat diperlukan untuk berbagai kepentingan. Seperti untuk keperluan legal (guna membedakan antara hutan dengan lahan untuk penggunaan lain); untuk menilai tutupan hutan dari ekosistem tertentu atau dari suatu negara; untuk klasifikasi hutan berdasarkan tipe, bentuk, komposisi, lintangnya, ketinggiannya, dll; untuk mengelola jasa yang dapat disediakan oleh hutan; untuk melindungi dan mengkonservasi hutan beserta keanekaragaman hayati yang ada

² Lund, H. G. 2012. *National Definition of Forest/Forestland Listed by Country*. Forest Information Service. Available at <http://home.comcast.net/~gyde/lundpub.htm>., diakses 10 Oktober 2016.

di dalamnya; untuk mengatur praktik pengelolaan hutan lestari; untuk memperhitungkan kapasitas serap hutan atas karbon; untuk memperhitungkan emisi CO₂ dari degradasi atau deforestasi; untuk mendorong investasi di sektor kehutanan; ataupun untuk membantu negara dalam menyusun kebijakan dan perencanaan dalam pengelolaan sumber daya hutan.

Berikut adalah beberapa definisi hutan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga internasional. *Pertama*, definisi hutan yang dikeluarkan oleh FAO. Berdasarkan FAO dalam dokumen *Forest Resources Assessment 2015: Terms and Definitions*, hutan di definisikan sebagai berikut:

*“Land spanning more than 0,5 hectares with trees higher than 5 meters and a canopy cover of more than 10 percent, or trees able to reach these thresholds in situ. It does not include land that is predominantly under agricultural or urban land use (Lahan yang luasnya lebih dari 0,5 ha dengan pepohonan yang tingginya lebih dari 5 meter dan tutupan tajuk lebih dari 10 persen, atau pohon dapat mencapai ambang batas ini di lapangan. Tidak termasuk lahan yang sebagian besar digunakan untuk pertanian atau permukiman).”*³

Dengan penjelasan rinci sebagai berikut:⁴

- a. Hutan ditentukan oleh persentase dan dominasi dari pohon yang ada dalam lahan tersebut. Pohon-pohon yang ada minimal setinggi 5 meter;
- b. termasuk daerah dengan pohon-pohon muda yang kurang dari 5 meter tingginya namun diharapkan menjadi tutupan lahan setidaknya 10 persen atau lebih. Hal ini termasuk juga daerah yang untuk sementara waktu tidak berpohon (*clear-cutting*) sebagai bagian dari praktik pengelolaan hutan atau karena adanya bencana, dan yang diharapkan terjadi regenerasi dalam 5 tahun ke depan. Dalam kasus tertentu, kondisi lokal

³ Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2012, *FRA 2015 Terms and Definitions*, Forest Resources Assessment Working Paper 180, Rome, Italy.

⁴ *Ibid.*.

dapat dibenarkan dalam jangka waktu yang lebih panjang/lama;

- c. termasuk di dalamnya jalan hutan, sekat bakar dan daerah terbuka kecil lainnya; hutan di taman nasional, cagar alam, dan kawasan lindung lainnya yang digunakan untuk kepentingan lingkungan, penelitian, sejarah, atau kegiatan kebudayaan atau spiritual;
- d. termasuk daerah penahan angin, lahan penyangga dan pohon-pohon koridor yang ada dalam area lebih dari 0,5 hae dan lebar lebih dari 20 meter;
- e. termasuk lahan budidaya dengan regenerasi pohon yang ada dan menjadi tutupan lahan paling tidak 10 persen dan tinggi pohon paling tidak 5 meter;
- f. termasuk hutan mangrove/bakau di zona pasang surut, terlepas apakah daerah ini diklasifikasikan sebagai lahan atau tidak;
- g. termasuk kebun karet, kebun ek dan kebun pohon natal;
- h. termasuk daerah dengan pohon bambu dan palem, dengan syarat penggunaan lahan, tinggi dan tutupan lahan terpenuhi;
- i. tidak termasuk pohon yang ditanam dalam sistem produksi pertanian, seperti kebun buah-buah, kebun sawit, kebun zaitun dan tanaman lain yang ditanam di bawah pohon dalam sistem agroforestry. Beberapa sistem agroforestry seperti sistem Taungya – dimana tanaman tumbuh hanya selama tahun pertama rotasi hutan – dapat diklasifikasikan sebagai hutan).

FAO juga mendefinisikan hal-hal lain terkait dengan hutan tersebut, yaitu lahan berhutan (*wooded land*) dan lahan (*land*). Lahan berhutan (*wooded land*) didefinisikan sebagai

“spanning more than 0,5 hectares; with trees higher than 5 meters and a canopy cover of 5 – 10 percent, or trees able to reach these thresholds; or with a combined cover of shrubs, bushes and trees above 10 percent. It does not included land

that is predominantly under agricultural or urban land use” (daerah yang terbentang lebih dari 0,5 ha; dengan pohon-pohon yang lebih tinggi dari 5 meter dan tutupan tajuk 5 – 10 persen; atau daerah dengan tutupan tajuk gabungan dari belukar, semak-semak dan pohon di atas 10 persen. Tidak termasuk lahan yang didominasi oleh pertanian atau perkotaan).⁵

Dengan catatan sebagai berikut:

- a. definisi lahan berhutan memiliki dua pilihan, yaitu tutupan lahan antara 5 – 10 persen dengan pohon harus lebih tinggi dari 5 meter atau dapat mencapai 5 meter; atau tutupan lahan kurang dari 5 persen tetapi tutupan lahan merupakan gabungan dari belukar, semak-semak, dan pohon-pohon lebih dari 10 persen. Termasuk di dalamnya daerah belukar dan semak-semak yang tidak ada pohon di dalamnya;
- b. termasuk daerah dengan pohon-pohon yang tidak akan mencapai ketinggian minimal 5 meter dan dengan tutupan lahan 10 persen atau lebih;
- c. termasuk daerah dengan tanaman bambu dan pohon-pohon palem, dengan catatan penggunaan lahan, tinggi, dan tutupan lahan dari kriteria daerah tersebut terpenuhi.

Lahan (*land*) adalah semua daerah yang tidak masuk dalam klasifikasi hutan (*forest*) atau lahan berhutan (*wooded land*). Yang masuk dalam kategori lahan antara lain tanah pertanian, padang rumput, daerah terbangun, tanah tandus, tanah di bawah es permanen, dan lain-lain. Tanah yang dianggap sebagai “lahan” (*land*) didominasi oleh lahan pertanian atau perkotaan, dengan tutupan tajuk tidak lebih dari 0,5 hae dan 10 persennya berupa pohon-pohon dengan ketinggian mencapai kurang lebih 5 meter dan merupakan pohon hutan ataupun pohon non-hutan.

⁵ *Ibid.*

Pendefinisian hutan oleh FAO dilakukan dalam rangka untuk mengarahkan bagaimana pengelolaan hutan sebaiknya dilakukan sehingga hutan dapat berfungsi secara ekologi, ekonomi, dan sosial. Kelemahan dari definisi hutan menurut FAO ini adalah tidak membedakan antara hutan alam dengan hutan hasil penanaman, dan ini berdampak pada pengelolaan hutan tropis Indonesia nantinya.⁶

Sedangkan UNFCCC mendefinisikan hutan sebagai berikut:

“is a minimum area of land of 0,05 – 1,0 hectares with tree crown cover (or equivalent stocking level) of more than 10 – 30 percent with trees with the potential to reach a minimum height of 2 – 5 meters at maturity in situ. A forest may consist either of closed forest formations where trees of various storeys and undergrowth cover a high proportion of the ground or open forest. Young natural stands and all plantations which have yet to reach a crown density of 10-30 percent or tree height of 2-5 meters are included under forest, as are areas normally forming part of the forest area which are temporarily unstocked as a result of human intervention such as harvesting or natural causes but which are expected to revert to forest.”

(lahan dengan luas minimum 0,05 – 1,0 ha dengan tutupan pohon lebih dari 10 – 30 persen dengan pohon-pohon yang mempunyai potensi mencapai ketinggian minimal 2 – 5 meter secara *in-situ*. Hutan dapat berupa hutan tertutup (di mana berbagai jenis pohon dan semak menutup lahan tersebut) atau hutan terbuka. Tegakan muda dan seluruh tanaman yang ditanam tetapi belum mencapai kepadatan 10 – 30 persen atau tinggi pohon mencapai 2 – 5 meter termasuk dalam pengertian hutan. Seperti daerah yang ditanami untuk

⁶ Holmes, 2002, sebagaimana dikutip Arnoldo Contreras-Hermosilla dan Chip Fay, 2006, *Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia Melalui Pembaruan Penguasaan Tanah: Permasalahan dan Kerangka Tindakan*, Bogor: World Agroforestry Centre.

dipanen (Hutan Tanaman Industri) atau daerah yang ditanami untuk dihutankan kembali)⁷.

UNFCCC juga mendefinisikan *afforestation* (aforestasi) dan *reforestation* (reforestasi).

Afforestation is the direct human-induced conversion of land that has not been forested for a period of at least 50 years to forested land through planting, seeding and/or the human-induced promotion of natural seed sources (aforestasi adalah tindakan langsung manusia untuk menghutankan lahan yang tidak berhutan selama paling tidak 50 tahun melalui kegiatan penanaman, pembibitan dan/atau kegiatan manusia lainnya untuk menghijaukan kembali lahan tersebut).

Reforestation is the direct human-induced conversion of non-forested land through planting, seeding and/or the human-induced promotion of natural seed sources, on land that was forested but that has been converted to non-forested land (reforestasi adalah tindakan manusia menghutankan kembali lahan - yang dulunya berhutan menjadi tidak berhutan karena telah dikonversi - melalui kegiatan penanaman kembali, pembibitan dan/atau kegiatan manusia lainnya untuk menghijaukan kembali lahan tersebut).

Pendefinisian hutan oleh UNFCCC, dan definisi lain yang terkait, dilakukan dalam rangka untuk memperkirakan jumlah emisi yang dapat dikurangi dengan menjaga kelestarian hutan dan menghutankan lahan yang pada mulanya tidak berhutan menjadi berhutan. Namun definisi hutan dari UNFCCC, menurut Sasaki

⁷ D.Venkateswarlu, "Definition of Forests-A Review", IFS: Jharkhand, Mct (Phase IV)-6, Ingfa, Dehradun, <http://www.teriuniversity.ac.in/mct/pdf/assignment/VENKATESWARLU.pdf>, diakses 14 Oktober 2016; Promode Kant, 2006, *Definition of Forests under the Kyoto Protocol: Choosing Appropriate Values for Crown Cover, Area and Tree Height for India*, Published in Indian Forester, May 2006, at <http://www.amity.edu/igwes/3.pdf>, diakses 10 Oktober 2016.

and Putz ⁸ tidak tepat jika digunakan untuk mendorong keberlanjutan konservasi hutan, karena hutan alam tidak dapat tergantikan hanya dengan lahan seluas 0,05 – 1 ha dengan tutupan tanaman mencapai 10-30 persen dengan tinggi tanaman mencapai 2-5 meter yang didapat dari penanaman kembali.

Beberapa ahli juga memberikan definisi tentang hutan. Seperti Dengler, mendefinisikan hutan sebagai:

“Sejumlah pepohonan yang tumbuh pada lapangan yang cukup luas, sehingga suhu, kelembaban, cahaya, angin, dan sebagainya tidak lagi menentukan lingkungannya, akan tetapi dipengaruhi oleh tumbuh-tumbuhan/pepohonan baru asalkan tumbuh pada tempat yang cukup luas dan tumbuhnya cukup rapat (horizontal dan vertikal)”.⁹

Dalam definisi Dengler tersebut, yang menjadikan ciri hutan adalah adanya pepohonan yang tumbuh pada tanah yang luas (tidak termasuk savanna dan kebun), dan pepohonan tersebut tumbuh secara berkelompok.

Sedangkan Spurr mendefinisikan hutan sebagai “persekutuan antara tumbuhan dan binatang dalam suatu asosiasi biotis”. Asosiasi ini bersama-sama dengan lingkungannya membentuk suatu sistem ekologis dimana organisme dan lingkungan saling berpengaruh di dalam suatu siklus energi yang kompleks.¹⁰

Jika mengacu pada beberapa definisi hutan di atas dan melihat kondisi hutan yang ada di Indonesia saat ini, maka perlu untuk mempertimbangkan kembali apakah definisi hutan dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan masih tepat digunakan. Dalam UU tentang Kehutanan tersebut, hutan didefinisikan sebagai berikut:

⁸ Sasaki, Nophea., and Francis E. Putz, “Critical need for new definitions of “forest” and “forest degradation” in global climate change agreements”, *Policy Perspective, Conservation Letters* 2 (2009), p. 226 – 232, doi:10.1111/j.1755-263X.2009.00067.

⁹ Dengler, A. 1930. *Waldbau auf ökologischer Grundlage*. Berlin: P. Parey.

¹⁰ Spurr, H.S. 1973. *Forest Ecology*, USA: John Wiley & Sons.Inc.

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

Definisi ini menjadi kurang tepat ketika lebih lanjut dalam pasal 1 angka 3 UU tentang Kehutanan ada istilah kawasan hutan yang didefinisikan sebagai “wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”.

Jika melihat kondisi hutan saat ini, wilayah yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan tetap tersebut dapat merupakan wilayah yang berhutan dan dapat juga merupakan wilayah yang tidak ada lagi pepohonan.¹¹ Bahkan di beberapa daerah, dalam kawasan hutan terdapat rumah tinggal penduduk dan fasilitas umum. Seperti di Kabupaten Kapuas, berdasarkan data Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Kapuas Tahun 2010, dalam kawasan hutan yang ditunjuk berdasarkan Kepmentan Nomor 579 Tahun 1982 terdapat 87.863 unit bangunan rumah penduduk.¹²

Berdasarkan data Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penunjukkan Kawasan Hutan dan Perairan, luas kawasan hutan dan perairan Indonesia sampai dengan 2013 adalah 129.425.443,29 ha¹³. Namun berdasarkan hasil penafsiran citra satelit Landsat 7 ETM+ tahun 2011, dari luas daratan Indonesia ± 187.804,9 juta ha sekitar 98.072,7 juta ha merupakan areal berhutan (52,2%) dan sekitar 89.768,9 juta ha tidak berhutan (47,8%).¹⁴ Dengan demikian terdapat kurang lebih 30.657,7 juta

¹¹ Mumu Muhajir, “Tanggapan Kebijakan Perubahan Iklim di Indonesia: Mekanisme Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) Sebagai Kasus”, *EPISTEMA Working Paper*, No. 10/2010, hlm. 11.

¹² Putusan MK No. 45/PUU-IX/2011, hlm. 72.

¹³ *Statistik Kementerian Kehutanan Tahun 2013*, Kementerian Kehutanan, Jakarta, Juli 2014, hlm. 2.

¹⁴ *Ibid.* hlm. 3

ha kawasan hutan yang ditunjuk oleh pemerintah merupakan lahan kawasan hutan yang tidak berhutan.

Masalah lain yang kemudian juga muncul adalah ketika keluar amar putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 terkait definisi kawasan hutan, yang mengubah definisi kawasan hutan yang ada di Pasal 1 angka 3 UU tentang Kehutanan menjadi “wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”. Putusan ini berpotensi memiliki implikasi yang mendalam dalam beberapa hal, yaitu:

- a. Cakupan dan status hukum kawasan hutan yang berlaku sekarang;
- b. Kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan di masa depan untuk menjalankan otoritas pengelolaan pada kawasan hutan; dan
- c. Perubahan-perubahan pada keseimbangan kewenangan formal dan informal antara otoritas pemerintah pusat dan daerah dalam menentukan alokasi lahan yang digunakan untuk tujuan-tujuan kehutanan dan non-kehutanan dalam rencana tata ruang provinsi.¹⁵

Hingga 21 Februari 2012 kawasan hutan yang sudah ditetapkan secara formal baru 14,2 juta ha atau 10% dari yang kawasan hutan yang ditunjuk.¹⁶

Ketidakjelasan secara formal kawasan hutan akan berdampak pada ketidakpastian hukum yang akan memunculkan konflik. Konflik dapat saja terjadi antara pemerintah pusat (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) dengan pemerintah daerah (provinsi ataupun kabupaten/kota) dalam pelaksanaan kewenangannya, antara perusahaan selaku pemegang izin usaha

¹⁵ Phillip Wells et. al, 2012, “Kajian atas Keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Kawasan Hutan, Dampak terhadap Hutan, Pembangunan, dan REDD+”, *Policy Brief*, Daemeter/TBI Indonesia/Makarim & Taira S. Hlm. 1. Di <http://forestclimatecenter.org/files/2012-05%20Kajian%20atas%20Keputusan%20Mahkamah%20Konstitusi%20--No%2045%20PUU-IX%202011%20Tentang%20Kawasan%20Hutan.pdf>, diakses 10 Oktober 2016.

¹⁶ Op. Cit, *Statistik Kementerian Kehutanan Tahun 2013*.

kehutanan dengan masyarakat, ataupun antara perusahaan dengan pemerintah daerah.

Untuk mengantisipasi terjadinya konflik yang diakibatkan oleh ketidakpastian hukum tersebut, kemudian pada 3 Mei 2012 Kementerian Kehutanan menerbitkan Surat Edaran (SE) Nomor: S.E3/Menhut-II/2002. Surat edaran tersebut untuk memperjelas kembali tentang definisi kawasan hutan setelah dikeluarkannya putusan MK No. 45/PUU-IX/2011. Adapun isi dari surat edaran tersebut adalah:

- a. Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 menjadi: "Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap".
- b. Keputusan Penunjukan Kawasan Hutan Provinsi maupun parsial yang telah diterbitkan Menteri Kehutanan serta segala perbuatan hukum yang timbul dari berlakunya UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 tetap sah dan mempunyai hukum mengikat.
- c. Keputusan Menteri tentang penunjukan kawasan hutan baik provinsi maupun parsial yang diterbitkan Menteri Kehutanan setelah putusan Mahkamah Konstitusi tetap sah dan dimaknai sebagai penetapan awal dalam proses pengukuhan kawasan hutan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004.

Dengan demikian, untuk kepentingan RUU definisi hutan dan kawasan hutan adalah:

"Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan."

Sedangkan definisi kawasan hutan adalah:

“Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”.

Mengingat banyak kawasan hutan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah sudah tidak berhutan, maka diperlukan kemauan politik (*political will*) untuk menetapkan target menghutankan kembali kawasan hutan yang tidak berhutan. Di sisi lain, untuk kawasan hutan yang di dalamnya sudah terdapat fasilitas umum dan fasilitas publik, perlu ada kebijakan untuk mengeluarkan kawasan tersebut dari kawasan hutan.

Penetapan target untuk menghutankan kembali dapat dimulai dengan mempercepat proses inventarisasi hutan dan pengukuhan kawasan hutan. Penetapan target ini harus diiringi dengan penganggaran yang cukup untuk kedua kegiatan tersebut, dan dengan melibatkan *stakeholder*. Dengan adanya penetapan target terhadap kedua hal tersebut, diharapkan akan menjawab permasalahan konflik yang dimunculkan akibat adanya ketidakjelasan kawasan hutan selama ini.

2. Fungsi Strategis Sumber Daya Hutan dalam Pembangunan

Hutan adalah bagian dari sumber daya alam yang kita miliki. Keberadaan hutan sebagai sumber daya sangat strategis baik secara sosial budaya, maupun ekonomi, dan lingkungan, sehingga apapun yang terjadi pada hutan sebagai sumber daya harus menjadi perhatian dari seluruh pihak. Ada banyak fungsi strategis dari sumber daya hutan. Baik dari fungsi ekologis, ekonomis, maupun sosial-budaya.

Secara ekologis, hutan berfungsi antara lain: (a) menampung, melepas, dan mengatur aliran air ke sungai, sawah-sawah dan perkotaan; (b) membantu mengontrol erosi tanah, banjir dan sedimentasi ke sungai, danau, dan bendungan; (c) berperan dalam

siklus oksigen dan karbon global; (d) menyediakan habitat bagi banyak spesies dan menjadi gudangnya keragaman hayati; (e) proteksi sumber daya genetik dan plasma nutfah, mempertahankan keberagaman hayati, flora dan fauna serta seluruh spesies yang ada di dalamnya, menjamin kelanggengan dan perkembangan sumber daya genetik yang tersedia; (f) menjaga keseimbangan alamiah yang berkualitas. Secara ekonomi dan komersial, hutan berfungsi antara lain: (a) sumber kayu bangunan dan kayu bakar; (b) sumber *pulp* (bahan kertas); (c) sumber obat-obatan; (d) pertambangan; (e) penggembalaan ternak; (f) rekreasi dan pariwisata; (g) riset dan pendidikan; (h) kesempatan kerja; (i) keuntungan dari perlakuan atau kepentingan khusus, dan (j) beragam hasil hutan lainnya. Secara sosial, budaya – religius, hutan berfungsi antara lain merupakan tempat meditasi dan praktik spiritual, preservasi nilai budaya dan tradisional, nilai kebanggaan dan warisan regional, dan nilai sosial budaya masyarakat sekitar hutan lainnya.¹⁷

Keberadaan ketiga fungsi hutan tersebut menjadikan hutan sebagai sumber daya tidak ternilai harganya sehingga konsep pengelolaan hutan berkelanjutan (*sustainable forest management*) dengan mengintegrasikan dimensi ekonomi, sosial-budaya, dan kelestarian lingkungan dalam pemanfaatan sumber daya hutan diperlukan.

Lingkungan hidup global telah mendorong dunia internasional mensyaratkan pengelolaan hutan lestari abad 21 berdasarkan kriteria dan indikator yang disepakati dengan hasil produk nonmigas bernilai ekonomis tinggi, tetapi tetap berwawasan lingkungan. Aspek pelestarian lingkungan hidup, pembangunan ekonomi, dan peningkatan kesejahteraan sosial menjadi pendekatan ekosistem integral yang dapat dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Pendekatan

¹⁷ Addinul Yakin, 2015, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan: Teori, Kebijakan, dan Aplikasi bagi Pembangunan Berkelanjutan*, Edisi Revisi Ekspansif Cetakan Pertama, Jakarta: Penerbit Akademika Pressindo, hlm. 477.

ekosistem tidak saja bergerak di dalam kawasan hutan, tetapi juga bergerak pada kawasan di luar hutan, terutama fungsi konservasi fisik pengaturan tata air, pencegahan erosi, dan konservasi keanekaragaman hayati.

Oleh karena itu, pembangunan kehutanan merupakan upaya penyelenggaraan pengelolaan sumber daya hutan secara lestari dan pemanfaatan hutan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Westoby, *“There are still some who believe that forestry is about trees. It is not. It is about people. And how trees can serve people”*¹⁸. Pelaksanaan pembangunan kehutanan harus dilakukan secara terencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap, dan berkelanjutan untuk meningkatkan kemampuan sumber daya hutan dan kehutanan dalam memberikan hasil-hasil yang optimal, baik berupa barang maupun jasa. Dengan tetap menjaga kelestarian sumber daya alam dan kelangsungan fungsi serta mutu lingkungan hidup dan peningkatan fungsi sosial ekonomi hutan.

Untuk itu, kebijakan pengelolaan kehutanan ditujukan untuk:

- a. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang seimbang dengan tata lingkungan menuju terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan UUD 1945;
- b. Memperkokoh ketahanan ekonomi nasional;
- c. Memanfaatkan hutan secara optimal dan lestari dengan prinsip tetap menjaga keseimbangan lingkungan;
- d. Melaksanakan kebijakan kehutanan yang dalam pelaksanaannya diatur secara terencana, rasional, optimal, dan bertanggung jawab berdasar asas manfaat dan asas keseimbangan, dan keserasian.¹⁹

¹⁸ Westoby, J. 1987. *The Purpose of Forests: Follies of Development*. Basil Blackwell. New York.

¹⁹ Arifin Arif, 2001, *Hutan dan Kehutanan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, hlm. 16.

Untuk mencapai tujuan kebijakan pengelolaan kehutanan seperti disebut di atas, maka perlu dilakukan suatu kebijakan pengelolaan hutan dengan:

- a. Pemanfaatan kawasan hutan tetap;
- b. Peningkatan mutu dan produktivitas kawasan hutan negara dan rakyat agar penghasilan negara dan rakyat meningkat;
- c. Peningkatan efisiensi dan produktivitas pengelolaan hasil hutan;
- d. Peningkatan peran serta masyarakat;
- e. Penanggulangan kemiskinan masyarakat yang berada di dalam dan di sekitar hutan;
- f. Pelestarian hutan sebagai pelindung lingkungan dan ekosistem; dan
- g. Peningkatan pengawasan pembangunan kehutanan.²⁰

3. Penguasaan atas Hutan sebagai Sumber Daya

Ada keyakinan bahwa jika status penguasaan, pengusahaan, atau pemilikan sumber daya itu jelas, akan mendorong pengelolaan sumber daya hutan yang lebih baik dan sekaligus bisa terhindar dari deforestasi dan degradasi lahan hutan yang memburuk.

Ada tiga rezim kepemilikan sumber daya (*property right regimes*) dalam pengelolaan hutan, yaitu rezim pemilikan pribadi (*private property regimes*), rezim pemilikan umum (*common property regimes*), dan rezim pemilikan oleh negara (*state property regimes*).²¹

Rezim pemilikan pribadi. Dalam rezim ini, pemilikan hutan dapat dimiliki oleh individu atau perusahaan. Pemilikan hutan secara pribadi harus memecahkan dua masalah penting, yaitu kondisi produksi yang tidak kondusif, dan produksi bersama antara barang yang memiliki dan tidak memiliki pasar. Pemilikan

²⁰ *Ibid.*

²¹ Op.Cit., Addinul Yakin, 2015, hlm. 498-503.

hutan dalam skala kecil menghambat rasionalisasi dan memperlemah posisinya dalam pasar kayu. Untuk itu perlu ada kerja sama antar-pemilik hutan agar ekonomis. Banyak kajian yang menunjukkan bahwa kepemilikan pribadi atas sumber daya hutan potensial bisa menciptakan efisiensi dan mendorong konservasi hutan dan lahan.

Rezim pemilikan umum. Model kepemilikan ini secara teori ideal, namun sulit untuk diterapkan. Karena dalam rezim ini antara kepentingan melindungi hutan dan memanfaatkan hutan saling berhadapan/bersaing.

Rezim pemilikan negara. Dalam rezim ini pengelolaan hutan menjadi tanggung jawab negara, baik pemerintah pusat, provinsi, daerah/kota, maupun lingkup komunitas lokal. Pemerintah dapat secara langsung mengelola hutan melalui dinas/instansi pemerintah, atau memberikannya ke institusi atau kelompok tertentu, atau individu sehingga mempunyai hak untuk mengurus hutan untuk jangka waktu tertentu. Pada negara-negara yang mayoritas hutan milik negara, negara merasa bertanggung jawab dalam menyediakan keamanan barang publik dan tidak menyerahkannya kepada pemilikan pribadi. Pemilikan negara mencakup semua hak dari pembagian (*alienation*) sampai pelarangan (*exclusion*) dan pengelolaan pengambilan hasil (*subtraction*) serta akses. Model kepemilikan ini banyak digunakan di negara-negara di Eropa.

Dengan mempertimbangkan fungsi hutan bagi kehidupan dan memerhatikan kelebihan dan kekurangan rezim kepemilikan hutan, serta agar pengelolaan sumber daya hutan dapat dilaksanakan secara maksimal dengan berlandaskan asas kemanfaatan dan kelestarian, maka pengelolaan sumber daya hutan seharusnya diselenggarakan oleh Pemerintah, baik pusat maupun daerah. Pihak swasta diberikan hak pengusahaan hutan dengan memberikan kewajiban menjaga fungsi hutan dan melindunginya. Prinsip yang dipegang dalam mengeksploitasi

hutan adalah menggunakan biaya yang seminimal mungkin untuk mendapatkan hasil yang tertentu tanpa merusak kelestariannya (*Maximum Sustainable Yield – MSY*).²²

4. Konsep Pengelolaan Hutan Berkelanjutan

Saat ini sektor kehutanan menghadapi situasi pengelolaan yang sangat kompleks. Telah terjadi pergeseran pemahaman tentang pengelolaan hutan berkelanjutan (*Sustainable Forest Management - SMF*). Paradigma SMF menekankan bahwa hutan harus dikelola bagi ragam yang luas dari keuntungan sosial-budaya, ekonomi, dan lingkungan sehingga strategi SFM harus memenuhi fungsi sosial, ekonomi, dan lingkungan tanpa menyebabkan kerusakan ekosistem lainnya.

Konsep SMF secara implisit mengakui keberadaan keberagaman *output* dan jasa dalam analisis ekonomi dari sumber daya hutan. Dengan demikian, instrumen kebijakan yang akan diterapkan harus disesuaikan dengan tujuan dari hutan yang multifungsi dan mencakup hal yang luas dari aspek kepemilikan dan nilai-nilainya. Dalam hal ini, perlu dikaji dengan seksama faktor-faktor yang memengaruhi kebijakan kehutanan, termasuk di dalamnya *natur* dari barang dan jasa, nilai sosial, dan nilai ekonominya.²³ Dengan demikian pengelolaan hutan tidak bisa dilihat secara terpisah, tetapi harus dihubungkan dengan hal-hal lain yang menekan lingkungan yang disebabkan oleh aktivitas manusia dan perubahan kondisi lingkungan. Pengelolaan hutan juga harus dapat merespons perubahan ini dengan melembagakan nilai, ukuran ekonomi dan lingkungan untuk mengurangi tekanan dan memelihara sumber daya alam.²⁴

²²M. Suparmoko, 2015, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan (Suatu Pendekatan Teoritis)*, Edisi Keempat Revisi, Yogyakarta: BPFE, hlm. 201-202.

²³F. Cabbage, P. Harou, dan E. Sills, 2007, "Policy Instruments to enhance multifunctional forest management, *Forest Economics* 61 (2-3), pp. 429-437.

²⁴B. Wolfslehner dan H. Vacik, 2008, "Evaluating sustainable forest management strategies with the Analytic Network Process in a Pressure-State-Response framework", *Journal Environmental Management* 88 (1), pp. 1- 10.

Ada tiga model kebijakan yang bisa ditempuh dalam pengendalian lingkungan terhadap sumber daya alam, yaitu: (1) mengandalkan peran pemerintah melalui pelaksanaan kebijakan, regulasi, dan penegakan hukum; (2) mengandalkan pasar, yaitu menerapkan instrumen ekonomi dalam pengelolaan sumber daya hutan; dan (3) mengandalkan peran masyarakat dan pendekatan sosial.²⁵ Namun dari kebanyakan negara, kebijakan pengelolaan hutan terbaik nampaknya merupakan kombinasi antara: (1) areal lindung dengan luas yang cukup untuk menyediakan perlindungan terhadap habitat dalam suatu pola yang saling terkait (*cotiguos pattern*); (2) konsesi hutan berdasarkan dengan penampilan yang bisa ditegakkan berdasarkan kriteria pengelolaan, termasuk areal lindung dan zona penggunaan lainnya dalam areal konsesi; (3) budidaya tanaman kayu yang berhasil tinggi untuk memenuhi kebutuhan produk hutan domestik pada areal atau lahan yang dekat dengan industri pengolahan dan pasar; (4) hutan kemasyarakatan dan konsesi hutan kemasyarakatan yang dikelola oleh masyarakat dan kelompok masyarakat lokal.²⁶

Dalam Agenda 21 Indonesia, usaha-usaha yang akan dilakukan untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang berkelanjutan dicanangkan dalam lima bidang program, yaitu: (1) mengembangkan dan mempertahankan hutan produksi yang lestari dan terpadu; (2) meningkatkan regenerasi, rehabilitasi, dan perlindungan hutan; (3) memperkuat regulasi dan penegakan hukum; (4) mempertahankan dan meningkatkan partisipasi dan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan; dan (5) mengembangkan upaya riset dan perluasan kapasitas. Sedangkan untuk menjaga fungsi ekologis dan amenitas sumber daya kehutanan dilakukan dengan mengatur pemanfaatan hutan secara lebih hati-hati untuk tipe hutan yang mempunyai nilai konservasi tinggi. Hal ini perlu

²⁵ *Op.Cit.* Addinul Yakin, 2015, hlm. 504.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 505-506.

mendapat perhatian serius dalam pemanfaatannya karena jenis hutan ini jika terdegradasi dengan tingkat deforestasi tinggi akan menimbulkan dampak sosial dan lingkungan yang signifikan.

Ada lima jenis kawasan hutan yang masuk kategori hutan yang mempunyai nilai konservasi tinggi, yaitu:

- a. Kawasan hutan yang mempunyai konsentrasi nilai-nilai keanekaragaman hayati yang penting secara global, regional, atau nasional (misalnya spesies endemik, spesies hampir punah, tempat untuk menyelamatkan diri);
- b. Kawasan hutan yang mempunyai tingkat lanskap yang luas dan sangat penting dalam konteks global, regional, dan lokal, yang berada di dalam unit pengelolaan, atau yang mempunyai unit pengelolaan di dalamnya, yang sebagian besar atau semua populasi spesies alami berada dalam pola-pola alami atau distribusi dan kelimpahan;
- c. Kawasan hutan yang berada dalam ekosistem yang jarang, terancam atau hampir punah. Kawasan hutan yang memiliki tipe dan nilai seperti itu adalah hutan awan, hutan gunung tinggi, hutan hujan gunung rendah, hutan dataran rendah, hutan rawa gambut, hutan rawa air tawar, hutan kerangas, savana, hutan kapur, dan hutan bakau (mangrove);
- d. Kawasan hutan yang memberikan pelayanan dasar bagi alam dan benda dalam kondisi yang kritis seperti perlindungan daerah aliran sungai, pengendalian erosi, dan sejenisnya. Nilai konservasi yang tinggi berkenaan fungsi-fungsi penting yang dimiliki hutan antara lain berupa (i) sumber mata air yang unik untuk pemanfaatan sehari-hari; (ii) kawasan hutan yang penting untuk tangkapan air dan pengendalian erosi; (iii) kawasan hutan yang berfungsi untuk menghalangi kebakaran yang merusak; dan (iv) kawasan hutan dengan dampak penting pada pertanian, budi daya perairan, dan perikanan;
- e. Kawasan hutan yang sangat penting untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat lokal, misalnya kebutuhan hidup

sehari-hari, kesehatan, spiritual, dan lain-lain. Nilai ini dirancang untuk melindungi subsistem dasar dan keamanan masyarakat lokal yang diperoleh dari hutan tidak hanya bagi masyarakat yang bergantung pada hutan, tetapi juga untuk setiap masyarakat yang mendapatkan manfaat substansial dan tidak tergantikan untuk pangan serta kebutuhan lainnya dari hutan.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan pengelolaan hutan berkelanjutan diperlukan aturan, antara lain dengan memperketat kontrol operasi penebangan hutan, menerapkan kebijakan tingkat tebangan yang diizinkan per tahun, penerapan instrumen pajak berdasarkan tipe hutan dan tipe kepemilikan, penerapan subsidi yang tepat sasaran, penerapan sistem *deposit refund*, penerapan konsesi konservasi, penerapan sertifikasi hutan, penerapan sertifikasi produk hutan non-kayu, pengembangan hutan kemasyarakatan, reboisasi dan rehabilitasi lahan, memperketat syarat-syarat konversi hutan bagi penggunaan lain, pengembangan kawasan konservasi, penerapan instrumen pembayaran jasa lingkungan, menetapkan banyak lokasi areal hutan bagi taman nasional.

UU tentang Kehutanan telah mengakomodir beberapa pengelolaan hutan berkelanjutan. Namun untuk memperkuat apa yang telah diakomodir tersebut, maka aturan pemanfaatan di hutan lindung harus disertai dengan persyaratan, antara lain: (1) tidak mengurangi, mengubah atau menghilangkan fungsi dari hutan lindung; (2) pengolahan tanah terbatas; (3) tidak menimbulkan dampak negatif terhadap biofisik dan sosial ekonomi; (4) tidak menggunakan peralatan mekanis dan alat berat; (5) tidak membangun sarana dan prasarana yang dapat mengubah bentang alam; dan (6) tidak merusak keseimbangan unsur-unsur lingkungan.

Demikian juga dalam penerapan instrumen pajak, semakin diperjelas pajak apa saja yang diterapkan. Dalam hal ini, untuk

menjamin keberlanjutan hutan maka diterapkan pajak dalam bentuk iuran izin usaha pemanfaatan hutan, provisi sumber daya hutan, dana reboisasi, dan dana jaminan kinerja yang kesemuanya ditujukan untuk biaya pelestarian hutan.

Kemudian terkait rehabilitasi hutan itu dikenakan untuk semua hutan dan kawasan hutan. Hal ini dilakukan untuk menjaga kelestarian hutan dan fungsi hutan sehingga hutan dapat tetap berfungsi sebagai penyangga kehidupan manusia.

Terkait upaya untuk mengurangi terjadinya kerusakan hutan akibat aktivitas manusia dalam pemanfaatan hutan, maka ketentuan-ketentuan larangan dalam UU tentang Kehutanan yang sebagian telah ditarik ke dalam UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan tetapi pidananya tidak disertakan, dalam RUU ini kembali dihidupkan disertai dengan pidananya. Hal ini dilakukan untuk mengurangi kerusakan hutan yang semakin parah. Adapun ketentuan larangan yang kembali dihidupkan antara lain: (1) larangan bagi setiap orang untuk mengerjakan dan/atau menggunakan dan/atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah; (2) larangan menerima, membeli atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, atau memiliki hasil hutan yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah; dan (3) larangan melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi bahan tambang di dalam kawasan hutan tanpa izin menteri.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Asas hukum bukan merupakan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum

dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut.

Terdapat beberapa pendapat mengenai asas hukum, antara lain:²⁷

- a. Bellefroid: asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.
- b. Van Eikema Hommes: asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit. Akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.
- c. The Liang Gie: asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.
- d. Paul Scholten: asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.

²⁷ Sudikno Mertokusumo, 2005, Mengenal Hukum; Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, hlm. 34. Lihat juga Sudikno Mertokusumo, 2007, Penemuan Hukum; Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, hlm. 5.

Selain itu, asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) terbagi atas asas-asas yang formal dan yang material.²⁸

Asas-asas yang formal meliputi:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepastian hukum;
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, asas yang patut adalah sebagai berikut:²⁹

- a. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
- b. Asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:³⁰

- a. asas tujuan yang jelas;

²⁸ I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hal 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hal. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, hlm. 253-254.

²⁹ *Ibid.*, 254-256.

³⁰ *Ibid.*, 254-256.

- b. asas perlunya pengaturan;
- c. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. asas dapatnya dilaksanakan;
- e. asas dapatnya dikenali;
- f. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- g. asas kepastian hukum;
- h. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - 1. asas tujuan yang jelas;
 - 2. asas perlunya pengaturan;
 - 3. asas organ/ lembaga yang tepat;
 - 4. asas materi muatan yang tepat;
 - 5. asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - 6. asas dapatnya dikenali;
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
 - 1. asas sesuai dengan cita hukum indonesia dan norma fundamental negara;
 - 2. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - 3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
 - 4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6 yang dirumuskan sebagai berikut:

- 1. Pasal 5 menyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas

pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
 - b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
 - c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
 - d. dapat dilaksanakan;
 - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. kejelasan rumusan; dan
 - g. keterbukaan
2. Pasal 6 yang menyatakan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas, sebagai berikut:
- a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.

Selain asas-asas tersebut, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

2. Asas Penyelenggaraan dan Pengelolaan Hutan

Sebelum membahas tentang asas-asas dalam penyelenggaraan dan pengelolaan hutan, kita harus memahami lebih dahulu apa yang dimaksud asas hukum. Dengan begitu kita akan mendapat pemahaman betapa pentingnya asas dalam penyelenggaraan dan pengelolaan hutan. Asas-asas hukum

merupakan dasar lahirnya norma. Dimana asas-asas hukum merupakan dasar-dasar filosofis tertentu. Semakin tinggi tingkatan filosofisnya, asas hukum tersebut semakin abstrak dan umum sifatnya serta mempunyai jangkauan kerja yang lebih luas untuk menaungi norma hukumnya. Asas hukum merupakan "jantung" peraturan hukum, karena merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Asas-asas hukum ini merupakan sarana yang membuat hukum hidup, tumbuh dan berkembang dan juga menunjukkan bahwa hukum bukan sekedar peraturan belaka. Asas hukum bukanlah peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas yang berada di dalamnya.³¹

Dasar hukum dari pengelolaan sumber daya alam adalah TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam Pasal 5 TAP MPR tersebut mengatur mengenai prinsip pengelolaan sumber daya alam yaitu:

- a. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria dan sumber daya alam;
- g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi

³¹ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hal. 47.

- mendatang, dengan tetap memerhatikan daya tampung dan dukung lingkungan;
- h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
 - i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
 - j. mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria dan sumber daya alam;
 - k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
 - l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumber daya agraria dan sumber daya alam.

Dari pemahaman mengenai apa yang dimaksud dengan asas hukum dan arah pengaturan dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam tersebut, maka dapat dipahami tentang asas penyelenggaraan dan pengelolaan hutan di Indonesia. Adapun asas penyelenggaraan dan pengelolaan hutan memiliki makna penting sebagai dasar filosofis penyelenggaraan dan pengelolaan hutan. Selain itu asas dalam penyelenggaraan dan pengelolaan hutan merupakan dasar terbentuknya berbagai peraturan hukum mengenai penyelenggaraan dan pengelolaan hutan. Asas penyelenggaraan dan pengelolaan hutan ini digali dari nilai-nilai filosofis masyarakat Indonesia. Adapun muara tujuan dari asas penyelenggaraan dan pengelolaan hutan adalah menciptakan penyelenggaraan dan pengelolaan hutan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan penjelasan di atas maka yang menjadi asas dalam penyelenggaraan dan pengelolaan hutan adalah:

1. “asas kelestarian” adalah bahwa penyelenggaraan kehutanan harus menggunakan sarana, prasarana, tata cara, dan teknologi yang tidak mengganggu fungsi lingkungan hidup, baik secara biologis, mekanis, geologis, maupun kimiawi, sehingga tetap mempertahankan kondisi keadaan hutan seperti semula sebagai penyangga kehidupan di Indonesia.
2. “asas keberlanjutan” adalah dalam penyelenggaraan kehutanan setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan memerhatikan keseimbangan dan kelestarian unsur lingkungan, sosial dan budaya, serta ekonomi.
3. “asas kebermanfaatan” adalah penyelenggaraan kehutanan dilakukan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat.
4. "asas kerakyatan dan keadilan" adalah penyelenggaraan kehutanan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama kepada semua warga negara sesuai dengan kemampuannya, sehingga dapat meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat. Oleh karena itu, dalam pemberian wewenang pengelolaan atau izin pemanfaatan hutan harus dicegah terjadinya praktik monopoli, monopsoni, oligopoli, dan oligopsoni.
5. “asas kebersamaan” adalah penyelenggaraan kehutanan menerapkan pola usaha bersama sehingga terjalin saling keterkaitan dan saling ketergantungan secara sinergis antara masyarakat setempat dengan BUMN/BUMD, dan BUMS Indonesia, dalam rangka pemberdayaan usaha kecil, menengah, dan koperasi.

6. “asas keterbukaan” adalah setiap kegiatan penyelenggaraan kehutanan mengikutsertakan masyarakat dan memerhatikan aspirasi masyarakat.
7. "asas keterpaduan" adalah setiap penyelenggaraan kehutanan dilakukan secara terpadu dengan memerhatikan kepentingan nasional, sektor lain, dan masyarakat setempat.
8. “asas kearifan lokal” adalah penyelenggaraan kehutanan harus mempertimbangkan karakteristik sosial, ekonomi, dan budaya serta nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat setempat.
9. “asas ekoregion” adalah penyelenggaraan dan pengelolaan hutan harus memerhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat, dan kearifan lokal.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Penyelenggaraan kehutanan berdasarkan ketentuan dalam UU tentang Kehutanan secara umum berjalan sesuai norma yang ada. Namun demikian terdapat berbagai permasalahan, tidak hanya muncul pada tataran normatif tetapi juga dalam implementasinya. Praktik penyelenggaraan kehutanan dilakukan secara beragam oleh berbagai pemangku kepentingan, yaitu masyarakat termasuk masyarakat hukum adat, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai regulator dan pengawas, dan pihak terkait lainnya sebagai pengelola dan pemanfaat kawasan hutan, baik perorangan maupun badan usaha.

Implementasi UU tentang Kehutanan telah berlangsung lama. Namun yang paling penting adalah bagaimana mencapai tujuan dari Undang-Undang tersebut, yakni untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan baik untuk generasi sekarang maupun yang akan datang dengan tetap menjaga kelestariannya.

Selanjutnya dapat digambarkan contoh 8 (delapan) wilayah di Indonesia yang mewakili permasalahan dalam penyelenggaraan kehutanan yaitu Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Nusa Tenggara Barat, Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi DI Yogyakarta, Provinsi Lampung, Provinsi Nusa Tenggara Timur, Provinsi Kalimantan Selatan, dan Provinsi Jawa Timur yang meliputi asas dan tujuan, status dan fungsi hutan, pengurusan hutan, hubungan pusat dan daerah (kewenangan, pembinaan, dan pengawasan), partisipasi masyarakat, masyarakat hukum adat, serta penegakan hukum yang terjadi di daerah.

1. Kondisi Umum Kehutanan

Gambaran umum kondisi kehutanan di Provinsi Sumatera Utara yaitu luas kawasan hutan berdasarkan SK Menhut No.SK.579/Menhut-II/2014 tanggal 24 Juni 2014 tentang Kawasan Hutan Provinsi Sumatera adalah seluas 3.055.795 Ha yang terdiri dari Hutan Konservasi seluas 427.008 Ha, Hutan Lindung seluas 1.206.881 Ha, Hutan Produksi Terbatas seluas 641.769 Ha, Hutan Produksi Tetap seluas 704.452 Ha, dan Hutan Produksi Konversi seluas 75.684 Ha. Dari 3 jenis kawasan tersebut ada sejumlah 44,4 persen yang berhutan dan sejumlah 55,60 persen yang tidak berhutan. Berdasarkan Buku Neraca Sumber Daya Hutan Provinsi Sumatera Utara tahun 2014, pembagian kawasan hutan berdasarkan fungsinya adalah hutan konservasi sebesar 13,67 persen, hutan lindung sebesar 39,8 persen, dan hutan produksi sebesar 46,53 persen. Sedangkan jumlah izin pinjam pakai kawasan hutan sejumlah 69 izin dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu – Hutan Tanaman (IUPHHK-HT) sejumlah 8 izin serta Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu – Hutan Alam (IUPHHK-HA) sejumlah 6 izin. Jumlah kontribusi sektor kehutanan terhadap Pendapatan Asli Daerah sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2014, pada tahun 2016 (sampai dengan Juli 2016) sejumlah kurang lebih Rp. 1,4 Milyar.

Jumlah ini menurun dibandingkan tahun 2014 dan 2015 yang mencapai kurang lebih Rp. 3 Milyar.³²

Selanjutnya gambaran umum kondisi kehutanan di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) yaitu kondisi kawasan hutan di Provinsi NTB berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 337/Menhut-VIII/2009 tanggal 15 Juni 2009 telah terbagi dalam Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP), dan terdapat 23 KPH (L/P) di Provinsi NTB, dengan rincian 4 Unit KPH (L/P) di Pulau Lombok dan 19 Unit KPH (L/P) di Pulau Sumbawa. Dengan telah berlakunya Surat Keputusan Menteri tersebut, maka pengelolaan hutan di Provinsi NTB sudah berbasis wilayah KPH adalah merupakan wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya yang dapat dikelola secara efisien dan lestari. Pembentukan KPH adalah merupakan suatu bentuk desentralisasi bidang kehutanan menuju hutan lestari dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan secara nyata.³³

Luas kawasan hutan di Provinsi NTB berdasarkan surat keputusan Menteri Kehutanan keseluruhan seluas 1.071.722,83 Ha, secara rinci berdasarkan fungsi sebagai berikut:³⁴

- a) Hutan Lindung (HL) seluas 449.141,35 Ha
- b) Hutan Produksi (HP) seluas 448.945,08 Ha
- c) Hutan Konservasi (HK) seluas 173.636,40 Ha, antara lain sebagai berikut:

- Taman Nasional Gunung Rinjani 41.330,00 Ha
- Taman Nasional Tambora 71.645,64 Ha
- Taman Wisata Alam dan Laut 21.976,06 Ha
- Cagar Alam 12.991,80 Ha

³²Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

³³ Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

³⁴ *Ibid.*

- Taman Buru 22.537,90 Ha
- Taman Hutan Raya Nuraksa 3.155,00 Ha

Kawasan Gunung Rinjani ditunjuk sebagai Taman Nasional Gunung Rinjani dengan Surat Keputusan Menhut No. 280/Kpts-VI/1997 tanggal 23 Mei 1997 dengan luas definitif ± 41.330 Ha dan terakhir melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor P.03/Menhut-II/2007 tanggal 1 Februari 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Taman Nasional, menetapkan Balai Taman Nasional Gunung Rinjani (BTNGR) masuk dalam tipe B. Berdasarkan SK tersebut, Taman Nasional Gunung Rinjani dibagi menjadi 2 (dua) wilayah pengelolaan dalam bentuk Seksi Konservasi Wilayah yaitu³⁵:

a. Seksi Konservasi Wilayah I Lombok Barat

Menangani wilayah Taman Nasional yang berada di Kabupaten Lombok Barat dengan luas areal ± 12.357,67 Ha (30%) yang dibagi dalam 3 resort (Anyar, Santong, Senaru) dan beberapa Pos Jaga.

b. Seksi Konservasi Wilayah II Lombok Timur

Menangani wilayah Taman Nasional yang berada di 2 (dua) Kabupaten di Kabupaten Lombok Timur seluas ± 22.152,88 Ha (53%), sementara wilayah Taman Nasional yang berada di Kabupaten Lombok Tengah seluas ± 6.819,45 Ha (17%) yang terbagi dalam 6 resort (Aikmel, Kb. Kuning, Joben, Sembalun, Aik Berik, Steling) dan beberapa Pos Jaga.

Kawasan Taman Nasional Gunung Rinjani sangat kaya akan keanekaragaman hayati flora dan fauna serta fenomena alam yang dapat dijadikan sumber plasma nutfah dan keindahan alam, memiliki potensi untuk dimanfaatkan untuk kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan, pendidikan, penelitian dan wisata alam. Selain itu Taman Nasional Gunung Rinjani juga

³⁵ Balai Taman Nasional Gunung Rinjani, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

memiliki potensi pengembangan wisata alam dan menjadi daerah tujuan wisata di Provinsi Nusa Tenggara Barat.³⁶

Kawasan Tambora menjadi satu kesatuan destinasi dengan Teluk Saleh dan Pulau Moyo dikenal dengan sebutan “SAMOTA”. Kawasan ini menjadi salah satu dari sebelas kawasan strategis pariwisata daerah, dan akan dikembangkan sebagai objek wisata pengunungan yang menjadi satu kesatuan pengembangan dengan wisata bahari di Teluk Saleh dan Pulau Moyo. Kawasan Taman Nasional Gunung Tambora kemudian ditunjuk berdasarkan SK Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.111/Menlhk-II/2015 tanggal 7 April 2015 seluas 71.645,74 ha. Letak TN Gunung Tambora secara administratif pemerintahan termasuk dalam wilayah Kecamatan Kempo dan Kecamatan Pekat, Kabupaten Dompu dan Kecamatan Tambora serta Kecamatan Sanggar Kabupaten Bima Provinsi Nusa Tenggara Barat³⁷.

Balai Taman Nasional Gunung Tambora (BTNGR) selaku pengelola Taman Nasional Gunung Rinjani dan BTNGT selaku pengelola Taman Nasional Gunung Tambora mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan ekosistem kawasan taman nasional dalam rangka konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku. Untuk menjalankan tugas pokok tersebut, fungsi Balai Taman Nasional adalah:³⁸

- a. penataan zonasi, penyusunan rencana kegiatan, pemantauan dan evaluasi pengelolaan taman nasional;
- b. pengelolaan kawasan taman nasional;
- c. penyidikan, perlindungan dan pengamanan kawasan taman nasional;

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Balai Taman Nasional Gunung Tambora, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

³⁸ Balai Taman Nasional Gunung Rinjani, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

- d. pengendalian kebakaran hutan;
- e. promosi, informasi konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya;
- f. pengembangan bina cinta alam serta penyuluhan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya;
- g. kerja sama pengembangan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya serta pengembangan kemitraan;
- h. pemberdayaan masyarakat sekitar kawasan taman nasional;
- i. pengembangan dan pemanfaatan jasa lingkungan dan pariwisata alam; dan
- j. pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Hambatan yang dihadapi oleh petugas Balai Taman Nasional dalam menjalankan tupoksinya, antara lain³⁹:

- a. tingginya kegiatan perambahan hutan di kawasan taman nasional dan tidak didukung oleh penegakkan hukum terhadapnya;
- b. tingginya kegiatan penguasaan lahan tanpa izin oleh sekelompok masyarakat dengan mengklaim kawasan taman nasional sebagai tanah adat. Salah satu contoh terjadi di Desa Bebidas Kecamatan Wanasaba Kabupaten Lombok Timur. Tindakan masyarakat tersebut dinilai melanggar hukum tentang hutan kawasan taman nasional;
- c. terdapat pengakuan masyarakat luar sebagai masyarakat hukum adat guna memperoleh izin pengelolaan kawasan hutan adat;
- d. penegakan hukum terhadap tindakan pelanggaran di kawasan taman nasional masih memiliki persepsi berbeda dari sudut pandang pelaksana di lapangan, misalnya terhadap kasus pencurian barang milik wisatawan di kawasan taman nasional, menjadi kebingungan bagi penegak hukum untuk menggunakan delik pidana umum atau pidana kehutanan;

³⁹ *Ibid.*

- e. pengelolaan pendakian (*tracking management*) belum diberi aturan yang jelas melalui undang-undang, hanya diberi petunjuk pelaksanaan melalui peraturan menteri yang sifat pemberian sanksinya masih sangat lemah;
- f. *Excess* dari pelaksanaan izin pengelolaan kawasan hutan yang luar biasa besar. Pengelolaan yang diwajibkan kepada pemegang izin seringkali tidak memenuhi target, hal ini menyebabkan masuknya pihak luar yang menawarkan kegiatan pengelolaan kawasan hutan untuk memenuhi target si pemegang izin tersebut, dan hal inilah yang menyebabkan perlakuan destruktif terhadap kawasan hutan itu sendiri; dan
- g. belum tegasnya batas ruang yang diberikan kepada masyarakat lokal dan masyarakat hukum adat dalam peraturan perundang-undangan.

Jenis perizinan di dalam kawasan hutan yang telah mengantongi izin oleh Menteri Kehutanan dan/atau Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan adalah sebagai berikut⁴⁰:

1) Jumlah Perizinan Penggunaan Kawasan Hutan.

Jumlah izin penggunaan kawasan hutan di Provinsi NTB sampai dengan tahun 2015 seluas 259,073,47 Ha dan berjumlah 53 buah, dengan rincian:

- a) Izin pertambangan seluas 258.339,30 Ha berjumlah 21 buah
- b) Izin Instalasi Jaringan Listrik seluas 1,17 Ha berjumlah 3 buah
- c) Izin Jaringan komunikasi seluas 68,46 Ha berjumlah 9 buah
- d) Izin Jalan seluas 439,02 Ha berjumlah 8 buah
- e) Izin Instalasi air seluas 213,64 Ha berjumlah 9 buah
- f) Izin fasilitasi umum seluas 11,25 Ha berjumlah 1 buah
- g) Izin Sarpras keselamatan seluas 0,63 Ha berjumlah 2 buah

⁴⁰ Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

2) Izin Pemanfaatan Kawasan Hutan

Sampai dengan tahun 2015 terdapat 4 jenis Izin Usaha Pemanfaatan (IUP) kawasan hutan di Provinsi Nusa Tenggara dengan luas total 99.873 Ha, yaitu:

- a) Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI) seluas 28.149 Ha sebanyak 3 Unit;
- b) Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Alam (IUPHHK-HA), seluas 28.644 Ha, sebanyak 1 Unit;
- c) Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Hutan kemasyarakatan (IUPHHK-HKm) seluas 14.131,90 Ha sebanyak 33 Unit; dan
- d) Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK-HTR) seluas 3.152,88 Ha, sebanyak 12 Unit.

Kontribusi sektor kehutanan terhadap PAD bersumber belum ada, yang ada hanya dana bagi hasil dari PNBP dari para pemegang izin sesuai yang telah diatur dalam peraturan perundangan antara lain berupa kewajiban untuk membayar iuran, provisi maupun dana reboisasi. Jumlah Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari sektor kehutanan periode 2011 – 2015 sebesar Rp. 9.766.318.817,00 yang terdiri dari⁴¹:

- a) Dana reboisasi sebesar Rp. Rp. 7.059.406.804,00;
- b) Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) sebesar Rp. 2.706.912.733,00.

Salah satu langkah atau upaya yang telah dilakukan dalam pengelolaan hutan berupa melibatkan masyarakat dalam pengelolaan hutan berupa penetapan Hutan Kemasyarakatan (HKm). HKm pada prinsipnya merupakan hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan. Pemberdayaan masyarakat dilihat sebagai upaya meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat agar mereka mendapatkan manfaat sumber daya hutan secara optimal dan adil melalui pengembangan kapasitas dan pemberian akses dalam rangka

⁴¹ *Ibid.*

kesejahteraan masyarakat. HKm hanya diberlakukan di kawasan hutan lindung dan hutan produksi yang tidak dibebani hak atau izin dalam pemanfaatan hasil hutan dimana kawasan tersebut menjadi sumber mata pencaharian masyarakat setempat⁴².

BPDAS sejauh ini memfasilitasi masyarakat untuk mendapatkan HKm tidak hanya untuk masyarakat yang terdapat dalam kawasan, namun juga masyarakat luar yang telah masuk dalam kawasan. Namun demikian, BPDAS menilai kurangnya pelaksanaan evaluasi terhadap pelaksanaan HKm yang seharusnya dilakukan setiap 5 tahun sekali. BPDAS memandang seharusnya pelaksanaan evaluasi harus dilakukan secara berkesinambungan terhadap HKm tersebut karena apabila tidak dilakukan maka akan mengurangi fungsi dari hutan lindung atau hutan produksi tersebut. Oleh karena itu diharapkan ke depan, BPDAS diberikan kewenangan untuk mengelola kawasan Hutan Lindung dan Hutan Produksi untuk menjaga fungsi hutan itu sendiri khususnya terhadap hutan lindung dan hutan produksi yang telah diberi HKm kepada masyarakat⁴³.

Faktor yang sangat berpengaruh dalam permasalahan kehutanan di Indonesia antara lain:⁴⁴

- a. Masih luasnya kawasan hutan yang belum selesai proses penetapannya, yang merupakan salah satu penyebab konflik/sengketa hak atas lahan serta hak pengelolaan kawasan hutan.
- b. Sangat rendahnya biaya pengamanan hutan (Rp. 25,00 per ha - berdasarkan penelitian WWF, dari biaya ideal sebesar Rp. 400,00 - Rp. 500,00 per ha).

⁴² Badan Pengelola Daerah Aliran Sungai (BPDAS) Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ WWF Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

- c. Kurangnya petugas pengamanan hutan, yang berkonsekuensi beban pengamanan yang tinggi untuk setiap petugas pengamanan hutan (5.000 - 8.000 ha per orang, dibandingkan dengan beban ideal seluas 400 – 500 ha per orang), disamping minimnya fasilitas dan remunerasi yang sangat tidak memadai.

Hal tersebut di atas menunjukkan keberpihakan anggaran yang sangat rendah terhadap sektor Kehutanan. Terkait implementasi UU tentang Kehutanan terdapat masih lemahnya struktur badan penegak hukum dalam melaksanakan UU tersebut dalam hal penyelamatan kawasan hutan di Provinsi Sumatera Utara serta dinas yang terkait seperti Dinas Kehutanan. Banyaknya kawasan hutan yang ditunjuk dalam UU tentang Kehutanan tetapi pada kenyataannya tidak berjalan dengan baik. Batas wilayah masih belum jelas sehingga memunculkan konflik antara warga sekitar dengan pemerintah daerah. Terdapat kurang lebih 3.056.673 Ha hutan yang sudah ditunjuk di Provinsi Sumut namun terkait pengukuhan dan penetapan tidak pernah transparan datanya. Masih kurangnya pengakuan terhadap masyarakat adat/penunggu di daerah kawasan hutan juga masih terjadi sehingga masyarakat adat tersingkir atas nama pembangunan ekonomi dengan kedok investasi. Masih terjadinya perburuan satwa liar yang secara jelas dilindungi oleh negara di kawasan hutan yang telah ditunjuk dalam UU tentang Kehutanan. Belum adanya tata ruang yang jelas dan resmi di Provinsi Sumatera Utara yang mengakibatkan pembangunan ekonomi tidak berjalan sesuai aturan. Banyaknya usaha industri pertambangan serta perkebunan yang masuk wilayah taman nasional serta hutan lindung yang berakibat penurunan jumlah areal kawasan hutan.⁴⁵ Selain itu, apabila ditinjau dalam permasalahan kehutanan dalam kondisi ataupun praktiknya

⁴⁵ Dinas Kehutanan Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

secara garis besar maka yang penting untuk dicermati di antaranya adalah permasalahan kerusakan hutan dan tata ruang, kemiskinan dan konflik kehutanan, kurangnya inovasi dalam pengelolaan dan pengurusan hutan, tekanan global/geopolitik terkait dengan kawasan hutan, dan spirit anti korupsi dalam pengurusan kawasan hutan.⁴⁶

2. Asas dan Tujuan

Asas penyelenggaraan kehutanan berdasarkan UU tentang Kehutanan adalah manfaat dan kelestarian, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan. Asas tersebut secara normatif sudah sangat baik dan sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur hutan sebagai salah satu sumber daya dan kekayaan negara yang harus dikelola dan kemanfaatannya diperuntukan bagi kemakmuran rakyat. Asas-asas tersebut juga telah mengedepankan kata “lestari” yang setara dengan “berkelanjutan” dimana bahwa penyelenggaraan kehutanan tidak hanya diperuntukan untuk kepentingan masa sekarang akan tetapi untuk generasi di masa yang akan datang. Dari asas-asas tersebut yang kurang begitu jelas adalah yang dimaksud dengan asas “kebersamaan” sementara di dalam batang tubuh banyak sekali mengupas sanksi-sanksi pelanggaran, sementara asas “taat hukum” tidak terlihat dalam asas penyelenggaraan kehutanan.⁴⁷ Asas kelestarian dan berkelanjutan menjadi titik berat dalam pemanfaatan hutan.⁴⁸

⁴⁶ Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Yogyakarta, tanggal 9 Desember 2016.

⁴⁷ Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

⁴⁸ Universitas Lampung disampaikan dalam FGD Uji Konsep Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Bandar Lampung, 8 November 2016; Universitas Lampung Mangkurat disampaikan pada FGD Uji Konsep Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Banjarmasin, 20 Februari 2017.

Sebagian besar dalam batang tubuh UU tentang Kehutanan tersebut memang telah memasukkan asas yang dimaksud, tetapi semangat yang ditangkap justru batang tubuh lebih mengedepankan penyelenggaraan berbasis “izin” dan “sanksi” sehingga cerminan “kebersamaan” dan “keterbukaan” serta “keadilan” justru menjadi tidak jelas tergambarkan, karena semangat “menghukum” lebih depan daripada “membina”.⁴⁹

Asas-asas yang secara normatif sangat baik tersebut harus menghadapi kondisi nyata bahwa kondisi hutan Indonesia semakin hari semakin menurun baik kuantitas dan kualitasnya akibat deforestasi dan degradasi. Selain itu berbagai konflik di sekitar dan di dalam kawasan hutan antara pemerintah, masyarakat, pemegang izin banyak terjadi, konflik antar pemegang izin atas tumpang tindihnya perizinan, terus terjadinya peralihan fungsi kawasan secara terstruktur dan sistematis menunjukkan bahwa penerapan asas yang ada pada UU ini hanya bersifat normatif. Asas “Keadilan”, “Kebersamaan”, “Keterbukaan”, dan “Keterpaduan” tidak terlihat secara nyata dalam implementasi penyelenggaraan kehutanan. Konflik kawasan dan ketidakberhasilan beberapa program pemerintah menunjukkan begitu buruknya proses komunikasi dengan berbagai pihak dalam penyelenggaraan kehutanan karena tidak tepat asas.⁵⁰

Selain itu, kondisi masyarakat sekitar kawasan hutan, yang nyatanya merupakan pihak yang seharusnya mendapatkan kesejahteraan, sampai sekarang di hampir seluruh kawasan hutan di Indonesia justru menjadi pihak yang terpinggirkan, sehingga menjadi asas “kerakyatan” dan “keadilan” perlu dipertanyakan apabila selama ini ternyata hasil-hasil pembangunan kehutanan belum bisa terdistribusikan dengan merata.⁵¹

Perlu ada tambahan dalam asas penyelenggaraan kehutanan, asas obyektifitas, seperti di dalam batang tubuh UU tentang

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

Kehutanan salah satunya dikemukakan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan didasarkan pada “penelitian” yang terpadu. Dalam kata “penelitian” sesungguhnya terkandung makna “keilmiahan” dimana keputusan yang diambil dalam menyelenggarakan kehutanan juga harus berdasar pada “fakta empirik” dan “analisis yang benar”. Selain itu hadirnya berbagai konflik di sekitar dan di dalam kawasan hutanpun, disinyalir karena penyelenggaraan kehutanan selama ini sangat mengenyampingkan fakta empirik yang ada. Kata “obyektivitas” dapat dianggap mewakili apa yang ada di dalam batang tubuh yang terkait dengan bab “penelitian dan pengembangan”, karena kegiatan terkait penelitian dan pengembangan harus didasarkan data empirik dan analisa yang secara ilmiah bisa dipertanggungjawabkan. Selain itu perbaikan sebaiknya juga menambahkan dengan prinsip-prinsip “*good governace*” yang belum termaktub dalam asas-asas yang ada, seperti taat hukum.⁵²

Tujuan penyelenggaraan kehutanan yang tertuang dalam UU tentang Kehutanan secara normatif sudah baik dan memang sudah mencakup 5 hal penting dalam penyelenggaraan kehutanan, bahwa sistem penyelenggaraan kehutanan harus dapat meliputi paling tidak: (1) kawasan; (2) sumber daya hutan; (3) sosial; (4) DAS dan lingkungannya; serta (5) ekonomi/usaha dari pemafaatannya. Tujuan penyelenggaraan kehutanan masih sejalan dengan kondisi Indonesia, hanya saja dirasa perlu diperhatikan struktur susunan dan kalimat dalam tujuan sehingga dapat mengalir dengan baik dan menunjukkan keteraturan dalam penyelenggaran sistem kehutanan. Tujuan penyelenggaraan kehutanan adalah kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan tetap menjamin keberadaan kawasan dan kualitas sumber daya hutannya, terjaganya kondisi DAS dan lingkungannya, serta menjamin optimalisasi pemanfaatan hutan dan distribusi manfaat sehingga

⁵² *Ibid.*

ketahanan sosial meningkat.⁵³ Selain sasaran penyelenggaraan kehutanan, maka terdapat pula sasaran pengelolaan kehutanan yang ke depannya juga wajib diperhatikan adalah terjaganya keutuhan sumber daya hutan dan ekosistemnya, terkendalinya pemanfaatan sumber daya hutan, terciptanya mekanisme pengelolaan hutan yang terpadu, terciptanya peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan terwujudnya rencana serta kesepakatan multipihak dalam pengelolaan hutan.⁵⁴

3. Status dan Fungsi Hutan

Hutan berdasarkan statusnya terdiri atas hutan negara dan hutan hak. Dalam UU Kehutanan, hutan adat masuk sebagai bagian dari hutan negara dan bukan sebagai hutan hak, sehingga negaralah yang mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan, serta hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Akibatnya hutan adat sebagai bagian dari hak masyarakat menjadi terabaikan dan bahkan dilanggar hak-haknya oleh negara.⁵⁵

Setelah keluarnya putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, keinginan untuk penetapan status hutan adat agar dikeluarkan dari hutan negara muncul di masyarakat. Berbicara mengenai masyarakat hukum adat dan hubungannya dengan hutan adat, semua hutan di Sumatera Utara akan habis dan tidak ada yang dimiliki oleh Negara karena di Sumatera Utara pada prinsipnya semua hutan dimiliki oleh Masyarakat Hukum Adat terdahulu. Sehingga perlu adanya pengaturan teknis yang terperinci

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Universitas Lampung, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Lampung, 8 November 2016.

⁵⁵ Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

mengenai persyaratan untuk permohonan hutan adat oleh masyarakat hukum adat.⁵⁶

Terdapat dua pandangan terkait posisi hutan adat dalam status hutan. Pandangan pertama, menyatakan bahwa hutan adat bagian dari hutan hak dengan memerhatikan hak komunal. Dengan demikian status hutan hanya terdiri dari dua, yaitu hutan negara dan hutan hak.⁵⁷ Sedangkan pandangan kedua, menyatakan bahwa hutan adat bagian tersendiri dalam status hutan, sehingga status hutan terdiri dari 3 (tiga), yaitu hutan negara, hutan hak, dan hutan adat.⁵⁸

Menurut UU Kehutanan, ada tiga fungsi hutan yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi yang berimplikasi pada adanya penetapan hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi. Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 berimplikasi secara tidak langsung terhadap hutan adat terkait hutan dilihat dari 3 fungsi hutan (hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi). Sehingga hutan adat tidak bisa disandingkan dengan ketiga fungsi hutan tersebut (masuk dalam kategori dibawah hutan hak).⁵⁹

PT Toba Pulp Lestari, Tbk sebagai pengelola konsesi seluas 188.055Ha (setelah penetapan hasil tatabatas menjadi 190.188 Ha), sesuai dengan SK. MENHUT No. 821/MENHUT-VII/KP/2004 tanggal 19 April 2004 dan SK. MENHUT No. 704/MENHUT-II/2013 tanggal 21 Oktober 2013, dalam kawasan konsesinya menyiapkan wilayah sebagai kawasan lindung. Kawasan Lindung

⁵⁶ PT. Toba Pulp Lestari, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

⁵⁷ Universitas Muhammadiyah Malang, disampaikan pada FGD Uji Konsep Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Malang, 27 Februari 2017.

⁵⁸ Universitas Lambung Mangkurat, disampaikan pada FGD Uji Konsep Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Banjarmasin, 20 Februari 2017

⁵⁹ Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

PT Toba Pulp Lestari terdiri dari Kawasan pelestarian plasma nutfah, sempadan sungai, *Green belt*, *Buffer Zone*, dan perlindungan erosi dan banjir.⁶⁰

RENCANA TATA RUANG AREAL KERJA IUPHHK-HT

No.	Sektor	Kabupaten	Luas Yang dikelola	Rencana/Status Lahan IUPHHK-HT (Ha)					
				Kawasan Lindung	Tanaman Unggulan	Tanaman Kehidupan	Sarana/Prasarana	Okupasi	Tanaman Pokok
1	Aek Nauli	Simalungun	18,275	5,326	1,978	595	377	9	10,658
		Asahan	2,153	74	67	384	0	-	961
2	Habinsaran	Toba Samosir	12,076	3,711	249	954	291	560	6,309
		Tapanuli Utara	12,228	3,781	2,267	237	184	11	5,747
3	Aek Raja	Tapanuli Utara	31,783	8,866	3,662	4,656	355	3,494	10,750
		Humbang Hasundutan	11,461	4,300	611	416	225	3,469	2,440
		Tapanuli Tengah	2,837	699	139	-	110	1,890	
4	Tele	Humbang Hasundutan	41,818	8,464	4,602	4,805	420	3,518	20,009
		Samosir	20,452	5,728	2,122	527	332	387	11,356
		Dairi	3,811	798	182	181	144	162	2,343
		Pakpak Bharat	2,258	583	28	-	122	-	1,525
5	Padang Sidempuan	Tapanuli Selatan	13,856	2,580	1,088	1,021	65	6,721	2,379
		Padang Lawas Utara	13,438	678	1,723	450	57	9,797	734
		Pemko Padang Sidempuan	1,609	-	-	-	5	1,598	6
		Jumlah	188,055	45,590	18,719	14,226	2,687	31,618	75,216
		Persen (RKUPHHK-HT 22 Maret 2013)	100%	24.2%	10.0%	7.6%	1.4%	16.8%	40.0%
		Persentase (SK. 70/Kpts-II/1995) tanggal 1 Maret 1995	100%	10%	10%	5%	5%	0%	70%

Dalam rangka perubahan fungsi dan peruntukan kawasan hutan di Provinsi Sumatera Utara dilakukan oleh tim teknis dan tim terpadu yang dibentuk oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan berpedoman pada Permenhut No. P.36/Menhut-II/2010 tentang Tim Terpadu dan Tim Teknis dalam rangka penelitian perubahan fungsi dan peruntukan kawasan hutan. Tim terpadu yang dibentuk oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan beranggotakan unsur kementerian dan badan serta dari BKPRD Provinsi Sumatera Utara dan Akademisi dari Universitas Sumatera Utara.

Apabila dimaknai berdasarkan tujuannya, maka kawasan hutan dengan tujuan khusus (KHDTK) memungkinkan untuk

⁶⁰ PT. Toba Pulp Lestari, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draft RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

masuk dalam pengkategorian pembagian hutan berdasarkan fungsinya, namun peruntukannya KHDTK dalam mengakomodir tujuan religi dan budaya sebaiknya ditiadakan, karena hal tersebut sudah diambil alih oleh hutan adat⁶¹.

Keberadaan *buffer zone* (kawasan penyangga) perlu diatur khususnya bagi hutan konservasi dan hutan lindung. Mengingat pentingnya fungsi dari kawasan penyangga yaitu untuk menyangga wilayah utama, mencegah terjadinya kerusakan dan memberikan lapisan perlindungan tambahan termasuk melindungi kawasan dari tekanan masyarakat. Zona penyangga dapat berperan sebagai suatu kantong yang menyediakan berbagai kebutuhan masyarakat sekitar. Dengan adanya kawasan penyangga, diharapkan tekanan masyarakat dalam memasuki kawasan hutan dapat dikurangi⁶².

Iuran zona penyangga sulit dipastikan angka dan persentasenya, namun dalam perhitungannya harus menggunakan prinsip kehati-hatian dan memerhatikan banyak faktor antara lain sosial ekonomi masyarakat dan ekologi lanskap. Pendekatan sosial ekonomi merupakan pendekatan yang ditinjau dari segi sosial dan ekonomi masyarakat sekitar kawasan yang sangat erat hubungannya dengan kawasan tersebut. Faktor yang menjadi pertimbangan antara lain sumber daya dan tata guna lahan masyarakat sekitar, jarak kawasan dari pemukiman padat dan jarak kawasan dari jalan atau akses utama. Sedangkan pendekatan ekologi lanskap merupakan pendekatan yang ditinjau dari segi ekologi lanskap kawasan seperti keberadaan batas alam, tutupan lahan, ketinggian, dan kemiringan lereng⁶³.

Terkait penetapan maupun perubahan status fungsi kawasan hutan, Dinas Kehutanan Provinsi NTB terlibat dalam beberapa

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

⁶³ *Ibid.*

kegiatan di antaranya Panitia Tata Batas, usulan perubahan fungsi dan tukar menukar kawasan hutan, dan Panitia Pemeriksa Tanah (HGU dan HGB). Selanjutnya untuk Kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus (KHDTK) tetap mengacu pada Pasal 8 UU 41/1999 tentang Kehutanan, dan tidak perlu menjadi fungsi kawasan hutan tersendiri⁶⁴.

4. Pengurusan Hutan

Berdasarkan Pasal 10 UU tentang Kehutanan, pengurusan hutan itu meliputi: (1) perencanaan kehutanan; (2) pengelolaan hutan; (3) penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan; dan (4) pengawasan. Perencanaan kehutanan meliputi inventarisasi hutan, pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan penyusunan rencana kehutanan. Inventarisasi hutan dilakukan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi tentang sumber daya, potensi kekayaan alam hutan, serta lingkungannya secara lengkap. Inventarisasi hutan dilakukan melalui survei mengenai status dan keadaan fisik hutan, flora dan fauna, sumber daya manusia, serta kondisi sosial masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Inventarisasi hutan dilakukan mulai dari tingkat unit pengelolaan (tingkat tapak), tingkat daerah aliran sungai (DAS), tingkat wilayah, dan tingkat nasional. Hasil inventarisasi digunakan sebagai dasar pengukuhan kawasan hutan, penyusunan neraca sumber daya hutan, penyusunan rencana kehutanan, dan sistem informasi kehutanan. Sedangkan pengukuhan kawasan hutan dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan. Pengukuhan kawasan hutan ini dilakukan melalui proses penunjukan kawasan

⁶⁴ Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan, dan penetapan kawasan hutan.⁶⁵

Pengurusan hutan pada prinsipnya adalah untuk mendapatkan totalitas manfaat dari keberadaan hutan secara menyeluruh. Permasalahan besar terkait dengan tujuan pengurusan adalah berkembangnya berbagai macam konflik di sekitar dan dalam kawasan hutan, sehingga sebaiknya penanganan konflik dimasukkan sebagai dasar hukum bagi peraturan nanti dibawahnya. Karena dalam batang tubuh justru lebih dijelaskan pelanggaran-pelanggaran perorangan, kelompok, atau pemegang izin. Padahal konflik sumber daya hutan pada dasarnya sangat kompleks dan melibatkan *cross multistakeholder*. Bukan semata-mata antara pemerintah sebagai yang diamanatkan untuk melakukan pengurusan hutan dengan masyarakat atau pemegang izin sehingga membutuhkan dasar hukum yang kuat.⁶⁶

Konsepsi pengelolaan kehutanan dilakukan melalui⁶⁷:

a. Kebijakan

Meningkatkan peranan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui pemberdayaan hutan yang berwawasan lingkungan, peningkatan kualitas SDM, pengawasan secara intensif dalam pelaksanaan desentralisasi guna mempercepat pemulihan ekonomi nasional dalam rangka pemantapan ketahanan nasional

b. Strategi

- 1) *good government*;
- 2) Supremasi Hukum;
- 3) Kesadaran Masyarakat akan Fungsi Hutan;

⁶⁵ BKSDA Wilayah Sumatera Utara Balai Pengamanan dan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Wilayah Sumatera Utara, dan Walhi Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan, 14 September 2016.

⁶⁶ Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

⁶⁷ Dr. Budi Riyanto, disampaikan pada diskusi pakar RUU tentang Kehutanan di Badan Keahlian DPR RI pada tanggal 24 Agustus 2016.

- 4) Koordinasi Intersektoral & Wilayah; dan
 - 5) Penguatan Ekonomi Masyarakat Sekitar Hutan.
- c. Upaya
- 1) *good government*;
 - 2) penegakan supremasi hukum;
 - 3) kesadaran masyarakat akan fungsi hutan;
 - 4) meningkatkan koordinasi lintas sektoral & wilayah; dan
 - 5) pemberdayaan masyarakat.

Dokumen perencanaan kehutanan yang telah dijadikan acuan saat ini cukup banyak, antara lain.⁶⁸

- a. Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN), Rencana Kehutanan Tingkat Provinsi (RKTP), dan Rencana Kehutanan Tingkat Kabupaten/Kota (RKTk);
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kehutanan Nasional, Rencana Strategis (RENSTRA);
- c. Rencana Pengelolaan Hutan Jangka Panjang (RPHJP), Rencana Pengelolaan Hutan (RPH) jangka pendek untuk tingkat pengelolaan; dan
- d. Rencana yang bersifat tematik seperti Rencana Teknik Rehabilitasi Hutan Dan Lahan (RTKRHL), Rencana Tahunan Rehabilitasi Hutan Dan Lahan (RTNRHL).

Database yang kuat merupakan modal dasar bagi perencanaan yang baik, akan tetapi permasalahan *database* bidang kehutanan baik kuantitas maupun kualitas sungguh sangat minim dan lemah. Hal tersebut dikarenakan proses inventarisasi dan tujuannya selama ini belum sinkron di setiap tempat baik pusat maupun daerah belum dapat memenuhi standar validnya data bagi proses perencanaan. Begitu banyaknya peraturan yang dikeluarkan untuk bidang kehutanan, sehingga menyulitkan menyusun rencana yang optimal. Perencanaan lebih banyak berbasis dokumen sehingga terjadi tumpang tindih

⁶⁸ Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

perizinan dan konflik dalam perencanaan kehutanan. Sistem informasi manajemen belum terbangun dengan baik, sehingga menyulitkan sinkronisasi dalam penyusunan perencanaan.⁶⁹

Permasalahan terkait perencanaan kehutanan di Sumatera Utara terjadi akibat adanya beberapa kali perubahan penunjukan kawasan hutan dengan luasan kawasan hutan yang berbeda-beda yang berpengaruh pada perencanaan kehutanan yang dilakukan, baik di tingkat provinsi, kabupaten, ataupun tingkat tapak (unit pengelola hutan). Berdasarkan sejarahnya, ada beberapa dokumen terkait penunjukan kawasan hutan di Sumatera Utara:⁷⁰

1. Penunjukan kawasan hutan pada jaman Belanda yang dikenal dengan nama Kawasan Hutan Register, seluas ± 2.021.500,02 ha.
2. Kawasan hutan berdasarkan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) sesuai SK. Menteri Pertanian No. 923/Kpts/Um/12/1982 Tahun 1982 seluas ± 3.780.132,02 ha.
3. Kawasan hutan berdasarkan padu serasi TGHK dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Sumatera Utara tahun 1997 seluas ± 3.867.761 ha.
4. Kawasan hutan berdasarkan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2003 tentang RTRW Provinsi Sumatera Utara tahun 2003 – 2018 seluas ± 3.679.338,48 ha.
5. Kawasan hutan berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. SK. 44/Menhut-II/2005 seluas ± 3.742.120 ha (telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung sesuai putusan No. 47P/HUM/2011).

⁶⁹ Universitas Mataram, *op. cit.*

⁷⁰ BKSDA Wilayah Sumatera Utara Balai Pengamanan dan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Wilayah Sumatera Utara, dan Walhi Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan, 14 September 2016.

6. Kawasan hutan berdasarkan SK Menhut No. 579/Menhut-II/2014 tentang Kawasan Hutan Provinsi Sumatera Utara seluas 3.055.795 ha yang terdiri dari:
 - a. Hutan konservasi ± 427.008 ha;
 - b. Hutan lindung ± 1.206.881 ha;
 - c. Hutan produksi terbatas ± 641.769 ha;
 - d. Hutan produksi tetap ± 704.452 ha;
 - e. Hutan produksi konversi ± 75.684 ha.

Keterkaitan antara perencanaan di tingkat pusat dan daerah masih lemah, sehingga perencanaan di tingkat yang lebih tinggi belum dapat menjadi dasar untuk perencanaan di tingkat yang lebih rendah. Dalam hal perencanaan tersebut maka ada pula pandangan yang mengatakan bahwa sebaiknya dilakukan secara *bottom-up* dari pemerintah daerah ke pusat mengingat yang memahami kondisi kawasan hutan adalah instansi teknis di daerah.⁷¹ Berkaitan dengan kesulitan-kesulitan yang ditemui, maka untuk mengurangi terjadinya konflik yang timbul akibat perencanaan kehutanan perlu diperhatikan beberapa hal di antaranya⁷²:

- a. Perhatian terhadap proses inventarisasi sebagai dasar membangun *database* di berbagai level perlu mendapat perhatian yang sangat besar.
- b. Inventarisasi yang dilakukan selama ini sangat bersifat konvensional dan tidak dapat melayani berbagai level pengurusan, sehingga perlu dilakukan peninjauan peraturan inventarisasi sehingga dapat melayani kebutuhan *database* untuk setiap level, sehingga dapat memperbaiki proses perencanaan kehutanan. Misalkan, saat ini inventarisasi di tingkat tapak yang sedianya harusnya detail, disamakan

⁷¹ BKSDA Provinsi Yogyakarta, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Yogyakarta, 9 Desember 2016.

⁷² Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

dengan pengumpulan data untuk level pusat, sehingga sulit mendapatkan hasil perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan.

- c. Keterpaduan perencanaan berbasis spasial diberbagai level pengurusan hutan harus segera dilakukan, sehingga tujuan yang didengungkan *one map one plan* bisa diwujudkan dan hal tersebut untuk menghindarkan tumpang tindih perencanaan.
- d. KISS antar level pengurus hutan.
- e. Pengadaan sumber daya manusia dengan kompetensi perencana diberbagai level sangat dibutuhkan.
- f. Peningkatan dana inventarisasi hutan sebagai prakondisi penyusunan rencana yang baik.

SK Menhut No. 579/Menhut-II/2014 Tentang Kawasan Hutan Provinsi Sumatera Utara diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk menindaklanjuti keputusan MA No. 47p/HUM/2011 tanggal 23 Desember 2013 yang mencabut SK Menhut No. 44/Menhut-II/2005 Tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Wilayah Provinsi Sumatera Utara Seluas \pm 3.742.120 ha. Namun pengukuhan kawasan hutan berdasarkan SK Menhut No. 579/Menhut-II/2014 dihadapkan pada banyak masalah. Permasalahan yang utama adalah belum semua kawasan hutan berdasarkan SK Menhut tersebut dilakukan penataan batas. Penataan batas kawasan hutan yang jelas hanya berdasarkan hasil penunjukan kawasan hutan pada jaman Belanda, yang dikenal dengan kawasan hutan register. Penataan batas kawasan hutan di Sumatera Utara belum tuntas dilakukan akibat keterbatasan anggaran dan masih terdapat penolakan terhadap trayek batas, proyeksi batas kawasan hutan mengacu pada SK Menhut No. 579/Menhut-II/2014 dimana panjang batas kawasan hutan Sumatera Utara adalah 15.784,16 km, yang sudah ditata

batas adalah 5.182,48 km (sampai Desember 2014), yang belum di tata batas adalah 10.601,68 km⁷³.

Menyikapi adanya perspektif bahwa pengelolaan hutan produksi lebih diarahkan pada eksploitasi kawasan hutan (penghasil kayu) adalah sesuatu yang wajar, karena adanya perbedaan yang jelas dari aturan pembagian fungsi hutan, menjadi lindung, produksi dan konservasi. Selain itu skema-skema yang dikembangkan selama ini di hutan produksi memang terkonsentrasi pada skema perizinan, menjadikan kawasan hutan dengan fungsi produksi selalu dikaitkan hanya dengan hasil hutan kayu sebagai produk utamanya. Akan tetapi bercermin pada dinamika pengelolaan hutan terutama di tingkat tapak selama beberapa tahun kebelakang, dengan kondisi kuantitas dan kualitas sumber daya hutan yang ada, sesungguhnya telah terjadi pergeseran paradigma pengelolaan hutan baik di hutan lindung dan hutan produksi. Pengelolaan hutan kemudian berkembang bahwa pengaturan tidak hanya terkonsentrasi dengan kayu, tetapi penegasan adanya hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan serta ekowisata yang dikembangkan untuk masa depan⁷⁴. Perlunya perhatian pada hasil hutan non kayu ini dikarenakan memiliki nilai ekonomis yang tinggi seperti gaharu, madu, dan tanaman obat⁷⁵. Bagaimanapun juga pengelolaan hutan tetap perlu memerhatikan hal-hal vital bagi kelangsungan hidup manusia dan alam⁷⁶. Unsur ekologis harus lebih diutamakan ketimbang ekonomi dan tentunya tetap memerhatikan unsur sosial budaya⁷⁷. Di samping itu mengingat hutan sebagai sumber daya alam yang terbatas maka kebijakan kehutanan perlu

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Fakultas Kehutanan Universitas Tanjungpura, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pontianak, 15 November 2016.

⁷⁶ Marselinus Agot, STKIP St. Paulus Ruteng, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Labuan Bajo, 9 Desember 2016.

⁷⁷ *Ibid.*

memperlihatkan tata kelola hutan yang menjamin keberlanjutan hutan⁷⁸. Sebagai contoh adalah Kerjasama Pengelolaan Hutan di Kabupaten Manggarai yang mana melibatkan Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam NTT pada tahun 2013 dengan menerapkan kolaborasi berbasis 3 pilar yaitu Pemerintah, Lembaga Adat, dan Gereja melalui konsep Telu Siri yang mana sebagai sebuah gerakan menyelamatkan hutan⁷⁹. Contoh lainnya di Kabupaten Manggarai, Provinsi NTT, yakni di kawasan hutan lindung yang mana pada hakekatnya memiliki fungsi mendasar akan hutan namun di daerah tersebut masih terdapat hutan lindung yang dimanfaatkan untuk pertambangan dan pembuatan embung-embung yang mana sangat merubah keadaan fisik dan fungsi hutan⁸⁰.

Oleh karena itu, pengelolaan hutan di tingkat tapak yang dikenal dengan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), merupakan pengelolaan berdasarkan kondisi nyata saat ini dapat dijadikan ujung tombak bagi terjadinya pergeseran paradigma pengelolaan hutan. Berbagai skema dikembangkan selain perizinan, menjadikan pengelolaan hutan tidak terkonsentrasi pada pengeksploitasian. Oleh karena itu revisi terhadap kebijakan-kebijakan pengelolaan hutan perlu segera dilakukan, sehingga KPH dapat beroperasi dan melakukan pengelolaan hutan secara lestari. Di Provinsi NTB terdapat Perda yang mengatur mengenai jasa lingkungan air⁸¹.

Permasalahan lainnya yaitu, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu – Hutan Tanaman (IUPHHK-HT) dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu – Hutan Alam (IUPHHK-HA) menjadi Areal Penggunaan Lain (APL). Kondisi ini menyebabkan

⁷⁸ Marten Jenarut, STKIP St. Paulus Ruteng, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Labuan Bajo, 9 Desember 2016.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

meningkatnya gangguan dan klaim masyarakat atas areal konsesi. Kawasan tersebut menjadi kawasan *open access* sehingga terjadi okupasi (pendudukan kawasan) dan klaim terhadap areal konsesi IUPHHK-HT dan IUPHHK-HA tersebut⁸².

Ketidakjelasan kawasan hutan ini berpengaruh terhadap kepastian dalam pengelolaan kawasan hutan. Seperti yang terjadi pada hutan konservasi Suaka Margasatwa Karang Gading/Langkat Timur Laut (SMKG). Kawasan SMKG secara administratif terletak di Kecamatan Tanjung Pura, Kecamatan Secanggang, Kabupaten Langkat dan Kecamatan Labuan Deli, Kecamatan Hampanan Perak Kabupaten Deli Serdang. Dahulunya status SMKG adalah hutan produksi dengan Register 2/L sesuai Besluit Kerajaan Negeri Deli tanggal 6 Agustus 1932 No. 148/PK dan telah disahkan oleh Gubernur Pesisir Timur Pulau Perca 24 September 1932. Kemudian berdasarkan SK Menteri Pertanian No. 811/Kpts/Um/11/1980 hutan produksi tersebut diubah statusnya menjadi Suaka Alam dengan fungsi Suaka Margasatwa. Sesuai SK Menteri Pertanian tersebut luas kawasan SMKG adalah 6.245 ha di wilayah Kabupaten Deli Serdang, dan 9.520 ha di Kabupaten Langkat. Penataan batas di kawasan SMKG belum dilakukan pada keseluruhan kawasan. Akibat ketidakjelasan tata batas kawasan SMKG menjadikan kawasan tersebut rawan terhadap perambahan. Saat ini dari 15.765 ha kawasan SMKG, sekitar 5.688 ha telah beralih fungsi menjadi lahan perkebunan sawit dan tambak. Bahkan dalam kawasan tersebut sudah terdapat patok BPN yang menandakan bahwa telah diterbitkannya sertifikat hak milik (SHM) di kawasan SMKG. Selain itu juga terdapat papan nama Koperasi Sinar Tani Makmur dan kantor koperasi di kawasan SMKG. Penegakan hukum juga sulit

⁸² *Ibid.*

dilakukan, salah satunya karena kawasan tersebut belum dilakukan tata batas⁸³.

Adanya konflik yang muncul pasca dikeluarkannya SK Menhut No. 579/Menhut-II/2014 terjadi akibat dalam penetapan kawasan hutan berdasarkan SK Menhut tersebut dilakukan dengan tidak melibatkan masyarakat, sehingga banyak menimbulkan pertentangan dan konflik secara vertikal maupun horisontal. Penyusunan tata batas secara sepihak dalam perjalanannya telah menimbulkan banyak konflik batas yang berbenturan dengan kepentingan wilayah adat atau kepemilikan umum seperti wilayah desa. Hingga kini masih banyak sekali wilayah desa yang belum mempunyai batas secara jelas. Batas yang ada biasanya hanya digambarkan secara deskripsi (tertulis) atau dalam bentuk peta sketsa. Bahkan di banyak tempat, ada masyarakat yang tidak tahu sama sekali batas-batas desanya. Kondisi yang demikian sangat memungkinkan terjadinya konflik batas antardesa. Untuk mengurangi risiko tersebut perlu diupayakan adanya batas desa yang diakui oleh pemerintah dan desa yang bersebelahan. Tentunya upaya tersebut hanya bisa dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah dan masyarakat setempat. Masyarakat perlu dilibatkan karena merekalah yang paling mengetahui kondisi wilayahnya⁸⁴. Dalam pemberian izin pemanfaatan kawasan hutan sangat pula diperlukan perhatian terhadap bio kultural diversitas masyarakat setempat⁸⁵.

Untuk mengurangi konflik yang terjadi sebagai akibat dari ketidakpastian kawasan hutan, maka dalam penentuan kawasan hutan sebaiknya dilakukan melalui 3 tahapan yaitu: penunjukan,

⁸³ BKSDA Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

⁸⁴ WALHI Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 13 September 2016.

⁸⁵ BKSDA Wilayah II Ruteng, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Labuan Bajo, 13 Desember 2016.

verifikasi, dan pengukuhan. Dalam setiap tahapan tersebut, masyarakat harus terlibat aktif sehingga tidak ada konflik yang ditimbulkan dari proses yang dilakukan⁸⁶. Perumusan setiap kebijakan khususnya terkait penentuan kawasan hutan tersebut bahkan harus mengikutsertakan masyarakat sekitar kawasan hutan, tokoh adat, dan tokoh agama⁸⁷.

Penentuan kawasan hutan tetap dilakukan melalui empat tahapan, yaitu penunjukan kawasan, penataan batas, pemetaan, dan penetapan kawasan hutan⁸⁸, dengan titik koordinat dalam peta penunjukan sudah dapat menjadi alat bukti dalam menentukan suatu kawasan hutan⁸⁹. Hal lain yang perlu dilakukan untuk mengurangi konflik akibat adanya ketidakpastian kawasan hutan tersebut antara lain dengan:⁹⁰

- a. percepatan penataan batas kawasan hutan untuk menjamin batas kawasan hutan di lapangan dengan di peta;
- b. perlu adanya fasilitasi terhadap pengakuan masyarakat hukum adat;
- c. meningkatkan wilayah kelola masyarakat terhadap kawasan hutan melalui program *social forestry* (Hutan Desa, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Kemasyarakatan, Pemanfaatan Kawasan Hutan Silbopastura, Pemanfaatan Jasa Lingkungan);
- d. penyelesaian konflik dengan pemegang izin melalui Program Kemitraan Masyarakat.

⁸⁶ WALHI Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 13 September 2016.

⁸⁷ Marselinus Agot, STKIP ST.Paulus Ruteng, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Labuan Bajo, 13 Desember 2016.

⁸⁸ BKSDA Wilayah Sumatera Utara dan Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan, 14 September 2016.

⁸⁹ Balai Taman Nasional Leuser, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan, 14 September 2016.

⁹⁰ Balai Pengamanan dan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Sumatera Utara. Pengumpulan data dan informasi BK-DPR RI tanggal 14 September 2016.

Dalam pengelolaan hutan di Provinsi NTB terdapat beberapa permasalahan, antara lain⁹¹:

- a. masih adanya konflik pemegang IUP dengan masyarakat; dan
- b. masih adanya permasalahan tenurial, perbedaan skema HTI dengan HTR.

Secara umum beberapa permasalahan pengurusan hutan yang perlu segera ditindak lanjuti dalam revisi UU tentang Kehutanan, antara lain⁹²:

1) Perencanaan kehutanan

Dibuat secara global tanpa memerhatikan kondisi lokal. Tingkat desa belum dianggap sebagai dasar dalam melakukan perencanaan hutan. Ketika membuat rencana di tingkat desa, tidak semua anggota masyarakat berpartisipasi. Tidak adanya indikator kesejahteraan bersifat lokal, sehingga pada saat implementasi sering tidak memahami mana skala prioritas yang harus didahulukan. Kebutuhan masyarakat dalam perencanaan bersifat subyektif.

2) Pengelolaan hutan

Perbedaan pandangan dalam pengelolaan hutan oleh berbagai *stakeholders*. Masyarakat merasa tidak menerima manfaat secara langsung. Tidak terbangunnya suatu kepercayaan antara masyarakat dan pengelola hutan dan/atau sebaliknya. Pengelolaan hutan harus menjawab permasalahan prioritas yang diselesaikan. Kurangnya merasa memiliki terhadap sarana dan prasarana. Alat ukur dalam melihat keberhasilan kurang serta minimnya evaluasi.

Dalam pengelolaan kehutanan perlu terdapat prioritas kebijakan di antaranya⁹³:

- a. pemberantasan *illegal logging*;

⁹¹ Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

⁹² Universitas Mataram, *op. cit.*

⁹³ Dr. Budi Riyanto, *op.cit.*,

- b. penanggulangan kebakaran hutan;
- c. restrukturisasi sektor kehutanan;
- d. rehabilitasi & konservasi sumber daya alam;
- e. penguatan desentralisasi kehutanan; dan
- f. pemberdayaan masyarakat.

Dengan manajemen pengelolaan kehutanan diharapkan dapat mencegah kebakaran hutan, *illegal logging*, *illegal trade*, dan *illegal hunting*, desentralisasi pengelolaan hutan, serta efektifnya sistem pengawasan⁹⁴.

3) Pendidikan dan pelatihan

Sulitnya mengakses pelatihan dan *training*.

4) Penyuluhan hutan

Dilakukan hanya sekedar rutinitas atau menjalankan tugas tetapi kurang menjiwai. Kurangnya inovasi dalam menghadapi perkembangan jaman bagi para penyuluh hutan.

5) Pengawasan kehutanan

Perlu adanya pengawasan penyelenggaraan izin kehutanan⁹⁵:

- a. tidak ada sistem insentif untuk melakukan perbaikan;
- b. buruknya tingkat pengambilan inisiatif dalam pelayanan perizinan yang ditandai dengan tingkat ketergantungan yang tinggi peraturan formal (*rule driven*) dan petunjuk pimpinan dalam melakukan pelayanan;
- c. pelayanan perizinan yang dilaksanakan birokrasi pemerintah digerakan oleh peraturan dan anggaran bukan digerakan oleh misi yang berakibat:
 - 1) pelayanan menjadi kaku.
 - 2) tidak kreatif.
 - 3) tidak inovatif.
- d. budaya aparatur yang tidak disiplin; dan

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ *Ibid*

- e. budaya paternalistik yang tinggi, artinya aparaturnya menempatkan pimpinan sebagai prioritas utama bukan masyarakat.
- 6) Terbatasnya personil kehutanan serta kurangnya keterlibatan masyarakat setempat.

5. Hubungan Pusat dan Daerah

Dalam kaitannya dengan hubungan Pusat dan Daerah, bertambahnya kewenangan Pemerintah Daerah provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakibatkan bertambahnya beban Pemerintah Daerah provinsi. Di antaranya dalam hal penyelenggaraan kehutanan, bertambahnya jarak kendali, potensi sikap apatis dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, perlu dipertegas kembali peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam bentuk perintah undang-undang⁹⁶.

Selanjutnya, pengalihan kewenangan ke Pemerintah Daerah provinsi memudahkan dalam kebijakan dan BINWASDAL karena adanya satu kebijakan pengelolaan hutan. Untuk itu agar lebih efisien, pelaksanaan kewenangan pemerintah pusat sebaiknya dioptimalkan melalui peran pemerintah daerah dengan azas dekonsentrasi dan tugas perbantuannya, sehingga alokasi anggaran disesuaikan dengan “beban” target yang diberikan⁹⁷. Pengalihan kewenangan tersebut juga dapat dipandang justru membuat rentang kendali kewenangan jadi menjauh yang akan berdampak pada pengelolaan dan pengawasan, misalnya saja banyak kasus penebangan *illegal* yang tidak terpantau dan banyak

⁹⁶ Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

⁹⁷*Ibid.*

izin yang tidak mempertimbangkan kepentingan warga di sekitar kawasan⁹⁸.

Sejalan dengan perubahan kewenangan ini, perlu diatur mekanisme yang jelas dan terukur serta berkeadilan dalam hal pembagian urusan dan kewenangan pembinaan dan pengawasan antara pemerintah pusat dan daerah⁹⁹. Selain itu, perubahan kewenangan ini juga harus didukung oleh pendanaan, personil dan sarana dan prasarana yang memadai agar penyelenggaraan kehutanan dapat maksimal. Tidak hanya itu, hubungan antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan kehutanan harus saling berkoordinasi dan saling mendukung, baik dalam anggaran, pembinaan dan pengawasan. Hal lain terkait hubungan pusat dan daerah di bidang kehutanan adalah perlunya sosialisasi peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, disamping peningkatan kapasitas petugas di lapangan terhadap pemahaman peraturan perundang-undangan dibidang kehutanan yang berlaku¹⁰⁰.

Terkait dengan hubungan pusat dan daerah ini, terdapat kendala di antaranya koordinasi antara pihak Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), masyarakat, Pemerintah Daerah serta dinas terkait dalam hal ini dinas kehutanan belum berjalan dengan baik. Kurangnya komunikasi serta seringnya terjadi di lapangan bahwa pihak LSM dan masyarakat berseberangan dengan Pemerintah Daerah ataupun dinas kehutanan daerah. UU tentang Kehutanan telah mengatur tentang Kehutanan namun di sisi lain Pemerintah Pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (UU

⁹⁸ Simon Suban Tukan, STKIP St. Paulus Ruteng, Uji Konsep Draft RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Labuan Bajo, 13 Desember 2016.

⁹⁹ Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draft RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

¹⁰⁰ Dinas Kehutanan Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draft RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

P3H) yang didalam praktik tidak bisa berjalan dengan baik. Di satu sisi Pemerintah Pusat melalui UU tentang Kehutanan ingin masyarakat menjaga kelestarian hutan tapi di sisi lain melalui UU P3H masyarakat rawan dikriminalisasi. Contoh fakta di lapangan terkait hal ini adalah terdapat masyarakat adat yang tinggal di hutan banyak yang ditangkap oleh aparat penegak hukum dengan dalil perusakan hutan/pembalakan liar¹⁰¹.

6. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat pada prinsipnya merupakan upaya untuk memberdayakan masyarakat dengan memberikan kesempatan luas dan akses menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi yang menjadi hak untuk mengetahui dan memahami kewajiban dan tanggung jawabnya sebagai warga negara atau warga masyarakat, serta melakukan fungsi pengawasan publik.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kehutanan sebenarnya bertujuan¹⁰²:

- a. agar masyarakat lebih proaktif dan respons terhadap upaya-upaya pembangunan kehutanan yang berbasis pemberdayaan masyarakat;
- b. diharapkan adanya perubahan pola pikir masyarakat terhadap program pembangunan areal perhutanan sosial sehingga kedepan perlu dukungan dana yang memadai untuk upaya sosialisasi, penyuluhan dan penyebarluasan informasi tentang kegiatan perhutanan sosial; dan
- c. diharapkan dukungan dari berbagai *stakeholders* seperti LSM, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat sehingga ada sinkronisasi menyeluruh terhadap masyarakat agar pembuatan peraturan daerah nantinya dapat mengakomodir semua kepentingan masyarakat.

¹⁰¹*Ibid.*

¹⁰²*Ibid.*

Dalam penyelenggaraan kehutanan, partisipasi masyarakat menjadi suatu hal yang perlu diperhatikan. Dalam tataran pelaksanaan, Pemerintah selama ini lebih menjadikan masyarakat selalu lebih dominan menjadi objek dan bukan sebagai subyek dalam pengelolaan/pengurusan hutan. UU tentang Kehutanan seharusnya menempatkan masyarakat lokal sebagai salah satu pihak yang menentukan proses pengurusan hutan, terutama dalam tahapan perencanaan kehutanan. Penunjukan, penataan batas, pemetaan, dan penetapan kawasan harus partisipatif. Bentuk konkrit dari partisipasi itu adalah dengan melibatkan masyarakat lokal dalam proses penunjukan, penataan batas, dan penetapan. Selanjutnya, hasil akhir penataan batas harus merupakan hasil kesepakatan dengan masyarakat setempat¹⁰³.

Dalam partisipasi masyarakat pada penyelenggaraan kehutanan Pemerintah juga dinilai belum memberikan akses dan kesempatan yang cukup bagi masyarakat sekitar hutan dalam berpartisipasi melaksanakan pembangunan di bidang kehutanan. Pemerintah lebih banyak memberikan peluang kepada para pengusaha daripada bagi kesejahteraan masyarakat¹⁰⁴. Bentuk partisipasi pada saat ini seharusnya pada level *citizen power*. Pada tahapan ini masyarakat memiliki kewenangan yang besar terhadap penentuan program dan pelaksanaan program. Pada kondisi ini sudah terjadi pembagian hak, tanggung jawab, dan wewenang antara masyarakat dan pemerintah dalam pengambilan keputusan misalnya mengatur pelimpahan kewenangan pengurusan hutan sampai ke tingkat pemerintah desa. Jadi pelimpahan tersebut tidak berhenti sebatas penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah (desentralisasi

¹⁰³Universitas Mataram, disampaikan pada Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

¹⁰⁴AMAN Perwakilan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

administrasi) melainkan harus merupakan transfer kekuasaan kepada masyarakat (devolusi, desentralisasi).¹⁰⁵

Di sisi lain, pandangan pemerintah khususnya Pemerintah Daerah terkait partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kehutanan menyatakan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan dan pengelolaan hutan sudah cukup tinggi. Hal ini terlihat dari keterlibatan masyarakat pada beberapa kegiatan antara lain pada kegiatan RHL, penanganan KARHUT, HKM, HTR, kemitraan masyarakat mitra polhut, pamhut swadaya, penyuluh kehutanan swadaya, dan lang-lang. Oleh karena itu perlu diatur dengan insentif dan disinsentif bagi masyarakat tersebut¹⁰⁶. Selain itu, peran forum pemerhati kehutanan juga secara aktif tetap diupayakan terlibat dalam setiap proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai dengan monitoring dan evaluasi pengurusan hutan sesuai dengan aturan perundangan yang berlaku. Namun perlu diperkuat dan diatur tentang tata hubungan kerja antara LSM/NGO/forum tersebut dengan institusi pengelola kehutanan¹⁰⁷.

Namun demikian, dalam pelaksanaan tidak terlepas dari beberapa permasalahan yang dihadapi, antara lain:¹⁰⁸

- a) adanya distorsi informasi dan pengetahuan sehingga mudah sekali untuk digerakan oleh oknum tertentu;
- b) masyarakat selalu melakukan aksi pemanfaatan/ pengelolaan yang keliru akibat distorsi informasi tersebut;
- c) tingkat pengetahuan dan keterampilan dalam pengelolaan hutan yang masih terbatas;
- d) kapasitas kelembagaan yang masih rendah;
- e) pendampingan yang belum utuh pada setiap kelompok; dan

¹⁰⁵ Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

¹⁰⁶Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

¹⁰⁷*Ibid.*

¹⁰⁸*Ibid.*

f) fasilitasi hanya sampai pada perizinan dan dokumen perencanaan, setelah itu terkesan ditinggal.

Dalam penyelenggaraan kehutanan, bentuk partisipasi masyarakat yang diusulkan beberapa hal, antara lain¹⁰⁹:

1) Perencanaan kehutanan

Masyarakat dan pemerintah saling aktif memulai melakukan perencanaan secara bersama dan masyarakat dapat memberi tanggapan.

2) Pengelolaan hutan

Masyarakat memberikan tanggapan adanya program kehutanan melalui kelembagaan yang terstruktur.

3) Penelitian dan pengembangan

Pada saat penelitian masyarakat dilibatkan dari pengambilan data sampai pada penguatan kelembagaan. Masyarakat secara mandiri melakukan kajian pembangunan difasilitasi dan didampingi oleh pemerintah.

4) Pendidikan dan pelatihan

Dilakukan pelatihan dan *training* secara berkala terhadap program di bidang kehutanan. Masyarakat membangun pusat pelatihan swadaya dan dibina serta dimonitor oleh pemerintah.

5) Penyuluhan hutan

Masyarakat secara aktif dalam proses transfer ilmu dari penyuluh secara swadaya. Terkait dengan penyuluhan hutan ini, Pemerintah Daerah memberikan masukan perlu diatur tentang peran dan tanggung jawab penyuluh kehutanan untuk pendampingan partisipasi masyarakat serta perlu peningkatan kapasitas berupa pengetahuan dan keterampilan sebelum izin diberikan dan fasilitasi lebih komprehensif.¹¹⁰

6) Pengawasan kehutanan

¹⁰⁹ Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

¹¹⁰ Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

Masyarakat terlibat dalam pengawasan dan evaluasi di bidang kehutanan dengan catatan masyarakat yang direkrut memiliki integritas yang baik. Pengawasan dilakukan secara eksternal dan internal.

Selain bentuk partisipasi masyarakat di atas, terdapat pula bentuk partisipasi masyarakat dalam bentuk perhutanan sosial, yang dilakukan melalui hak pengelolaan hutan desa, izin usaha pemanfaatan hutan kemasyarakatan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan pada hutan taman rakyat, dan kemitraan kehutanan¹¹¹.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kehutanan, dalam pelaksanaannya juga telah melibatkan perusahaan melalui *Corporate Sosial Responsibility*. Kegiatan yang dilakukan di antaranya adalah mengutamakan putra daerah setempat menjadi karyawan sesuai kualifikasi dan kebutuhan perusahaan, melakukan kerjasama kemitraan bisnis dengan masyarakat lokal dan menyisihkan dana kontribusi sosial untuk pengembangan masyarakat sebesar 1% dari Net Sales /tahun. Pondok Bina Tani merupakan program andalan dari dana CD/CSR dari PT. Toba Pulp Lestari, dengan tujuan¹¹²:

1. mengembangkan dan meningkatkan Pemberdayaan Ekonomi melalui pengguliran Babi Landrace;
2. menjadi Pusat Pelatihan Pertanian Terpadu *Zero Waste*; dan
3. pelatihan Pembuatan Bokasi.

Dalam pengaturan partisipasi masyarakat terdapat masukan terkait penetapan tata batas kawasan hutan. Pada prinsipnya tata batas kawasan hutan hanya milik pemerintah. Tidak salah rasanya jika dikatakan begitu kalau melihat sejarah penatabatasan yang dilakukan oleh pemerintah pada masa yang

¹¹¹Dinas Kehutanan Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

¹¹²PT. Toba Pulp Lestari, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016

lalu. Pemerintah, selaku penguasa negara, dengan wewenang penuh telah mengatur secara sepihak penataan ruang wilayah RI tanpa melibatkan masyarakat. Masyarakat selanjutnya wajib mengakui dan mematuhi tata batas yang telah ditentukan oleh pemerintah. Salah satu contoh penataan batas sepihak ini tertuang dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 579 / 2014, Tentang Penunjukan Kawasan Hutan Sumatera Utara. Kepmen ini sama sekali tidak melibatkan masyarakat dalam proses penunjukan kawasan hutan sehingga banyak menimbulkan pertentangan dan konflik secara vertikal dan horizontal¹¹³.

Hakikatnya, tahapan dalam penentuan kawasan hutan masyarakat harus terlibat aktif, sehingga tidak ada konflik yang ditimbulkan dari proses yang dilakukan. Permasalahan saat ini dalam penentuan kawasan hutan sering kali tidak melibatkan masyarakat sehingga memunculkan konflik. Masyarakat perlu dilibatkan karena merekalah yang paling mengetahui kondisi wilayahnya.¹¹⁴ Masyarakat perlu dipandang sebagai mitra dalam menjaga kelestarian hutan, pemulihan dan pemanfaatan kehutanan, bantuan dana dan sumbangan pemikiran, penyampaian saran dan keberatan, pertimbangan kebijakan, serta evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan kehutanan¹¹⁵. Dalam konteks pemberdayaan maka pelibatan masyarakat dapat berhubungan dengan berbagai macam bentuk seperti peningkatan pengetahuan dan kesadaran masyarakat melalui penyuluhan/bimbingan, advokasi kebijakan, pengembangan institusi masyarakat, dan akses terhadap pasar terkait pemanfaatan sumber daya hutan.¹¹⁶

¹¹³ WALHI Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 13 September 2016.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Universitas Lampung, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Lampung, tanggal 8 November 2016.

¹¹⁶ *Ibid.*

Pasca reformasi, pemerintah secara perlahan mulai mengakui peranan masyarakat dalam penataan ruang. Masyarakat desa mulai diberikan peluang yang lebih besar dalam menata ruang wilayahnya. Peluang yang diberikan tergambar secara jelas didalam Peraturan Pemerintah Nomor 69 tahun 1996 Tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang pada pasal 29 yang berbunyi "Peran serta masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dan kawasan di Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II disampaikan secara lisan atau tertulis dari mulai tingkat desa ke kecamatan kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dan pejabat yang berwenang". Peluang masyarakat selanjutnya diperkuat di dalam PP No. 10 tahun 2000 pasal 46 yang berbunyi "Masyarakat dapat berperan serta memberikan data dan informasi dalam pembuatan peta dasar, peta wilayah dan peta tematik wilayah"¹¹⁷.

Dengan adanya kesempatan yang telah diberikan oleh pemerintah maka masyarakat dapat terlibat langsung dalam proses penataan batas desa. Peran serta masyarakat salah satunya dapat diwujudkan dalam penataan batas desa secara partisipatif dimana masyarakat secara swadaya memetakan batas wilayahnya sendiri. Peta yang dihasilkan selanjutnya akan diajukan ke pemerintah untuk disahkan sebagai peta batas desa¹¹⁸.

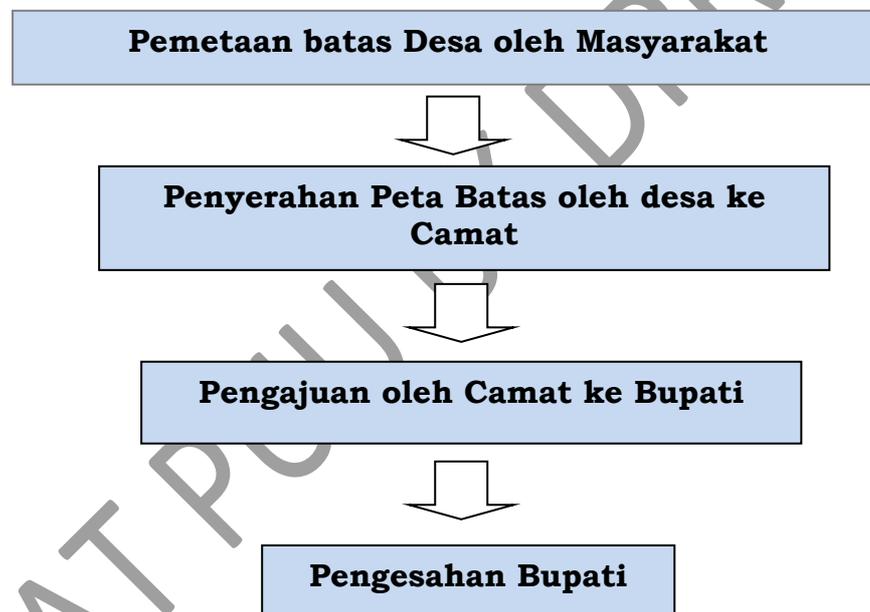
Dalam konteks otonomi daerah (pada gilirannya sampai ke desa) Perkumpulan PALAPA saat ini memfasilitasi proses peningkatan peranan dan penguatan kelembagaan masyarakat/desa; melalui kegiatan Pelatihan dan Praktik Pemetaan Partisipatif yang dilakukan untuk memetakan kondisi

¹¹⁷WALHI Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 13 September 2016.

¹¹⁸*Ibid.*

aktual tata guna lahan desa secara partisipatif dan akan digunakan sebagai bahan membuat perencanaan desa. Survei dan praktik dimulai dari tata guna lahan di setiap dusun dan dilakukan oleh peserta masyarakat bersama fasilitator pemetaan. Pihak yang terlibat adalah Kepala, wakil masyarakat, Dinas Kehutanan Provinsi, BPN dan unsur aparat desa lainnya. Peta akan menghasilkan Tata Guna Lahan Desa.

Berikut adalah alur proses penatabatasan oleh masyarakat yang sedang dilakukan di Desa:



Untuk menghasilkan peta batas yang benar dan diakui, ada dua faktor utama yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Melibatkan masyarakat desa yang bersebelahan dan Pemerintah dalam hal ini BPN atau instansi lainnya yang terkait. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan pengakuan oleh masyarakat desa yang bersebelahan sekaligus menghindari adanya konflik batas. Kehadiran pihak pemerintah akan menjadi kontrol bagi masyarakat bahwa proses yang dijalankan telah sesuai dengan kaidah/peraturan yang berlaku.
2. Mengikuti standar akurasi pengukuran yang berlaku. Untuk akurasi masyarakat harus mengacu pada PP No. 10 tahun 2000

tentang ketelitian peta pada pasal 34 ayat 1 yang berbunyi “Dalam hal wilayah daerah kota yang bentangan wilayahnya sempit, dapat digunakan peta wilayah dengan skala 1:25.000 atau skala 1:10.000”.¹¹⁹

Kedua faktor di atas sangat penting karena akan dijadikan pertimbangan oleh Bupati sebelum mengesahkan Batas Desa. Bila kedua hal di atas telah terpenuhi maka batas desa dianggap telah diakui oleh semua pihak dan dapat disahkan. Adanya peran masyarakat dalam penatabatasan memang masih merupakan hal yang baru namun telah memberikan warna yang sangat berbeda dalam prosesnya. Pelibatan masyarakat secara tidak langsung merupakan pengakuan adanya kepentingan masyarakat dalam penataan dan pemanfaatan ruang¹²⁰.

7. Masyarakat Hukum Adat

Hutan adat yang selama ini dimasukkan sebagai hutan negara diserahkan kembali kepada masyarakat adat. UU tentang Kehutanan harus menegaskan bahwa hutan-hutan yang dikembalikan itu dikuasai dan dikelola menurut adat. Hutan adat harus dikategorikan sebagai hutan rakyat, bukan hutan negara. Untuk hutan yang berada di dekat desa, penguasaan dan pengelolannya diserahkan kepada desa. Termasuk kawasan hutan yang sekarang di bawah pengelolaan Perhutani¹²¹.

Terkait dengan pengaturan Masyarakat Hukum Adat (MHA), di Provinsi NTB, sampai sejauh ini belum ada inventarisasi MHA. Namun Pemerintah Daerah provinsi sudah menangani beberapa klaim tentang MHA, antara lain masalah adat pekasak Sumbawa, pejuang adat Jurang Koak Lombok Timur dan Masyarakat Adat

¹¹⁹*Ibid.*

¹²⁰*Ibid.*

¹²¹ Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

Sejorong serta beberapa masalah lainnya¹²². Sedangkan di Provinsi Sumatera Utara saat ini sedang dilakukan inventarisasi MHA. Inventarisasi ini merupakan bagian dari fokus Koordinasi dan Supervisi yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi di Provinsi Sumatera Utara dan bagian dari rencana aksi dalam penyelamatan sumber daya alam sektor kehutanan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/Kota. Berdasarkan data yang ada di Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Utara belum ada data yang spesifik tentang inventarisasi MHA disampaikan Kabupaten/Kota kepada Provinsi. Tetapi konflik yang terjadi antara pemegang IUPHHK-HA/IUPHHK-HT umumnya mengklaim sebagai tanah adat/ulayat dan beberapa di antaranya telah diproses melalui kemitraan kehutanan¹²³. Seperti penyelesaian konflik yang telah dilakukan oleh PT. Toba Pulp Lestari, Tbk. atas tuntutan hak atas ulayat dari masyarakat yang berada di sekitar kawasan konsesinya¹²⁴.

Terkait klaim MHA terhadap kawasan hutan, hal ini selalu berujung pada konflik tenurial dan beberapa kasus menjadi tindak pidana kehutanan. Oleh karena itu, untuk mengatasi permasalahan ini, perlu diatur kembali peran pemerintah daerah kabupaten/kota untuk percepatan menetapkan MHA, serta perlu diatur tentang tata cara pengelolaan hutan MHA¹²⁵. Hal ini dikarenakan belum adanya Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur mengenai Penetapan Hutan Adat, sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi 35/PUU-X/2012 menyebabkan belum adanya kejelasan dan pengakuan oleh Pemerintah terhadap hak atas wilayah Masyarakat Hukum Adat, mengakibatkan terjadinya

¹²²Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

¹²³BKSDA Wilayah Sumatera Utara dan Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan, 14 September 2016.

¹²⁴PT. Toba Pulp Lestari, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

¹²⁵*Ibid.*

banyak konflik lahan akibat ketidakjelasan kepemilikan hak atas lahan¹²⁶.

Putusan MK tersebut berpengaruh terhadap status hutan adat yang ada di beberapa daerah khususnya di Provinsi Sumatera Utara. Permasalahan hutan adat dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan belum selesai. Oleh karena itu ke depan perlu ditambahkan pasal per pasal terkait masyarakat hukum adat. Untuk itu perlu ada perubahan rumusan pada Pasal 1 angka 6; Pasal 4 ayat (3); Pasal 5 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 50 ayat (2); Pasal 67; Pasal 68 ayat (3) dan ayat (4).¹²⁷

Terkait hal ini, ke depan perlu ada pengertian tentang masyarakat hukum adat, bagaimana pengakuan masyarakat hukum adat harus dilakukan, dan sebatas mana hak dan kewajiban masyarakat hukum adat atas hutan adatnya (hak kelola masyarakat hukum adat atas hutan adatnya). Pengertian masyarakat hukum adat haruslah dinamis, dalam arti tidak harus terikat adanya lembaga adat dan wilayah adat, karena dimungkinkan masih banyak masyarakat adat yang belum memiliki lembaga adat yang menaungi wilayah adat mereka.¹²⁸

Pandangan ini berbeda dengan Pemerintah Daerah khususnya dari pandangan Balai Pengamanan dan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Wilayah Sumatera Utara yang menyatakan bahwa pengaturan masyarakat hukum adat tetap mengacu pada Pasal 67 UU tentang Kehutanan, dimana syarat pengakuan Masyarakat Hukum Adat (MHA) sebagai berikut¹²⁹:

¹²⁶AMAN Perwakilan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

¹²⁷ WALHI Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 13 September 2016.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Balai Pengamanan dan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Wilayah Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf

- a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban;
- b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
- c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati, dan
- e. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Kawasan hutan yang merupakan hutan adat dari masyarakat hukum adat (MHA), pengelolaannya diberikan sepenuhnya kepada MHA dengan tidak merubah fungsinya dan dalam pengelolaannya tetap berpedoman pada peraturan dan ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah¹³⁰.

Pada prinsipnya permasalahan terkait Hutan Adat dan Masyarakat Hukum Adat muncul karena kurangnya pengakuan terhadap masyarakat adat. Sejauh ini pengakuan hak atas Masyarakat Hukum Adat masih belum dirasakan, karena keberpihakan Pemerintah kepada para pengusaha dalam pemberian izin usaha pemanfaat hasil hutan¹³¹. Masalah pengakuan terhadap MHA ini pada prinsipnya telah diatur dalam UU tentang Kehutanan yaitu melalui peraturan daerah (Peraturan Daerah atau Peraturan Gubernur), dengan disertai kewilayahan adat yang jelas¹³².

Sementara itu, dalam pandangan teoretis bahwa pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat didapatkan dari kelompoknya sendiri. Paling tidak pengakuan tersebut dilakukan pemerintah bersama-sama dengan masyarakat. Dengan kata lain, pengakuan tersebut tidak perlu diatur dalam Perda dengan alasan

RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

¹³⁰*Ibid.*

¹³¹AMAN Perwakilan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

¹³²Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

dalam kenyataannya masyarakat adat memang ada bahkan sebelum Indonesia lahir. Kemudian proses inventarisasi masyarakat hukum adat dan penetapan Perda juga pastinya memerlukan waktu yang tidak pendek yang mana kurang lebih mungkin sekitar 3 tahun¹³³. Pengakuan terhadap keberadaan dan hak tidak boleh bersifat setengah hati dengan cara mengajukan persyaratan. Pengakuan terhadap masyarakat adat tersebut hendaknya tidak dipersulit karena pada awal sejarahnya hampir semua kawasan hutan di Indonesia adalah merupakan hutan adat¹³⁴. Dengan kata lain, pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat tidak memerlukan syarat, termasuk syarat untuk tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Dalam hal ini hak masyarakat adat atas sumber daya hutan harus dianggap juga sebagai bagian dari kepentingan nasional, bukan di luar kepentingan nasional¹³⁵.

8. Penegakan Hukum

Tindak pidana dan kejahatan kehutanan serta gangguan keamanan hutan yang terjadi sudah menjadi kejahatan yang berdampak luar biasa dan terus menerus. Adapun tindak pidana dan kejahatan kehutanan yang terjadi di antaranya penebangan liar, peredaran kayu *illegal*, penguasaan, pendudukan, penggunaan dan perambahan serta penyerobotan. Dalam perkembangannya, tindak pidana perusakan hutan tidak lagi dilakukan sendiri-sendiri, akan tetapi sudah dilakukan secara berkelompok yang terorganisir dengan melibatkan banyak pihak dan jaringan yang rapi, baik nasional maupun internasional.

¹³³ Simon Suban Tukan, STKIP St.Paulus Ruteng, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Labuan Bajo tanggal 13 Desember 2016.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

Dengan lahirnya UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan yang mencabut pemberlakuan beberapa ayat pada Pasal 50 dan Pasal 78 UU tentang Kehutanan semakin menegaskan bahwa kerusakan sumber daya hutan bukan semata-mata merupakan kebijakan bidang kehutanan saja, tetapi terkait dengan berbagai pihak. Permasalahan yang muncul akibat pencabutan beberapa ketentuan dalam UU tentang Kehutanan mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum, konflik hukum, dan kekaburan norma hukum.

Dalam pengaturan penegakan hukum dalam UU tentang Kehutanan terdapat beberapa ketentuan pasal yang tidak sejalan dengan pengaturan pada undang-undang lain. Terdapat beberapa pasal dalam perbuatan pidana dan ketentuan pidana dalam UU tentang Kehutanan yang dicabut oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan yaitu ketentuan Pasal 50 ayat (1) dan ayat (3) huruf a, huruf f, huruf g, huruf h, huruf j, serta huruf k; dan ketentuan Pasal 78 ayat (1) mengenai ketentuan pidana terhadap Pasal 50 ayat (1) serta ayat (2) mengenai ketentuan pidana terhadap Pasal 50 ayat (3) huruf a dan huruf b, ayat (6), ayat (7), ayat (9), dan ayat (10) yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sehingga banyak perbuatan pidana kehutanan yang tidak bisa dijerat oleh UU tentang Kehutanan. Seperti tindak pidana perusakan kawasan hutan untuk pembuatan tambak, dan lahan pertanian. Terhadap permasalahan pemidanaan ini, BKSDA Provinsi Sumatera Utara memberikan masukan perlu diatur kembali semua perbuatan pidana yang tidak tercantum dalam UU yang ada. BKSDA Sumatera Utara juga mengusulkan terhadap ketentuan Pasal 50 ayat (3) huruf m perlu diatur kejahatan/pelanggaran dalam pemanfaatan satwa dan tumbuhan liar tidak dilindungi terutama

dalam hal pemungutan/pengumpulan/pengangkutan dan peredarannya¹³⁶ serta suap dan korupsi terjadi di setiap tahap perizinan dan tata usaha hasil hutan kayu¹³⁷.

Penegakan hukum kehutanan bergantung pada delik formil, dengan demikian sifatnya administratif. Padahal dasar administrasi tersebut belum sepenuhnya dijalankan (misalnya pengukuhan kawasan hutan belum selesai)¹³⁸.

Oleh karena itu beberapa hal yang perlu ditindaklanjuti antara lain berupa¹³⁹:

- a. perlu diatur kembali pasal-pasal yang dicabut oleh UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (P3H);
- b. beberapa pengaturan dalam UU P3H agar ditinjau ulang kembali; dan
- c. UU tentang Kehutanan dan UU P3H agar digabung menjadi 1 (satu) UU dengan mengkolaborasikan dan mempertahankan beberapa pengaturan yang baik pada kedua undang-undang tersebut.

Pengaturan mengenai sanksi terhadap pemegang izin pemanfaatan kawasan hutan yang lalai maupun yang melanggar juga menjadi persoalan yang patut diperhatikan agar tidak cenderung menggunakan standar ganda serta diharapkan mengandung unsur keadilan untuk semua orang sebagai efek jera¹⁴⁰. Tidak hanya denda, seharusnya sanksi bagi pihak yang

¹³⁶ BKSDA Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

¹³⁷ Prof. Hariadi, disampaikan pada diskusi pakar RUU tentang Kehutanan di Badan Keahlian DPR RI pada tanggal 19 Februari 2016.

¹³⁸ *Ibid*

¹³⁹ Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

¹⁴⁰ Marselinus Agot, STKIP St.Paulus Ruteng, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Labuan Bajo, tanggal 13 Desember 2016.

melanggar juga berbentuk kewajiban untuk memulihkan hutan¹⁴¹. Permasalahan di atas diperberat lagi dengan beberapa kendala dalam menangani gangguan, kerusakan, dan perusakan hutan dan kawasan hutan yaitu:¹⁴²

- a. Pemantapan kawasan hutan masih mengutamakan status yuridis dan belum mengarah pada legitimasi dan pengakuan terhadap kawasan hutan. Hal ini memberi celah kepada pihak yang berkepentingan terhadap kawasan hutan untuk menggugat dan mengklaim kawasan hutan.
- b. Lemahnya koordinasi dan komitmen antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/Kota dalam penanganan gangguan keamanan hutan. Sejak diterapkannya otonomi daerah, koordinasi antar pemerintah menjadi hal yang sulit untuk dilakukan.
- c. Lemahnya sistem pelaporan dan pengawasan serta koordinasi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/Kota
- d. Lemahnya penanganan kasus tindak pidana kehutanan karena keterbatasan PPNS (baik kualitas maupun kuantitas) dimana jumlah PPNS yang ada hanya 13 (tiga belas) orang dan penyebarannya tidak proporsional.
- e. Luasnya kawasan hutan yang tidak sebanding dengan aparat dan SDM pengamanan hutan. Jumlah aparat pengamanan hutan dari tahun ke tahun sejak berlakunya otonomi daerah terus menerus mengalami penurunan baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Jumlah tenaga pengamanan hutan yang ada \pm 180 orang dan sebagian besar sudah mendekati usia pensiun, tidak sebanding dengan beban tugas untuk mengamankan kawasan hutan seluas 1.071.722, 83 Ha. Selain

¹⁴¹ Universitas Lampung, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Lampung, tanggal 8 November 2016.

¹⁴² Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

itu, banyak calon Polisi Kehutanan yang diangkat melalui formasi daerah tidak memperoleh pendidikan dan pelatihan, sebagai persyaratan untuk diangkat menjadi fungsional Polhut dengan alasan keterbatasan anggaran.

- f. Kurangnya anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pengamanan hutan. Anggaran untuk kegiatan pengamanan hutan cenderung sangat kecil jika dibandingkan dengan anggaran untuk kegiatan yang lain seperti kegiatan RHL dan bahkan tidak mendapat prioritas anggaran. Padahal kegiatan pengamanan menjadi jantung bagi eksistensi hutan dan kawasan hutan, sehingga apabila pengamanan berjalan, maka seluruh kegiatan pengelolaan hutan akan dapat berjalan sebagaimana mestinya.
- g. Manajemen dan pergerakan anggota Polisi Kehutanan Pusat, Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota selama ini tidak sejalan dan bahkan tidak satu komando, sehingga menyulitkan dalam pelaksanaan pengamanan hutan.

Selain itu, masalah lainnya terkait penegakan hukum dikarenakan beberapa hal sebagai berikut¹⁴³:

1. Tata batas kawasan hutan yang sampai saat ini belum semua ditata batas sesuai dengan SK Menteri Kehutanan Nomor 579/Menhut-II/2014 tentang kawasan Hutan Provinsi Sumatera Utara.
2. Pelaku perambahan mempunyai alas titel hak yang dikeluarkan oleh Kepala Desa, Camat, Notaris bahkan sertifikat yang dikeluarkan oleh BPN
3. Penegak hukum selalu mendapat tantangan dari masyarakat sekitar kawasan hutan yang mengatasnamakan organisasi kepemudaan.
4. Perlu melibatkan masyarakat melalui pembentukan masyarakat mitra polhut dalam menjaga kawasan hutan.

¹⁴³ Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Utara, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

Sedangkan permasalahan yang dihadapi perusahaan dalam pelaksanaan penegakan hukum kehutanan di antaranya sulitnya mendapatkan kenyamanan berusaha dalam membangun HTI dan adanya perubahan – perubahan peraturan pemerintah tentang kehutanan yang tidak diimbangi oleh tindakannya dilapangan¹⁴⁴.

Untuk mengatasi problematika tersebut, terdapat beberapa hal yang perlu diatur antara lain¹⁴⁵:

- a. penguatan kelembagaan penegakan hukum dan pengamanan hutan melalui pembentukan institusi penegakan hukum dan pengamanan hutan mulai dari pusat sampai daerah, yang khusus menangani pengamanan hutan dan penegakan hukum, sehingga tidak terjadi dikotomi dan tumpang tindih antara lembaga penegakan hukum pusat dan daerah. Hal ini berimplikasi terhadap: (1) kesatuan perintah dan komando; (2) tidak ada lagi polhut/ppns pusat dan daerah; (3) independensi penegakan hukum;
- b. perluasan kewenangan penegakan hukum yang diatur dalam UU No.18 Tahun 2013 agar dimasukkan sebagai bagian dari perubahan UU No. 41 Tahun 1999;
- c. review beberapa pengaturan dalam UU No. 18 Tahun 2013 tentang P3H dan diupayakan menjadi 1 (satu) undang-undang saja;
- d. penambahan beberapa ketentuan pidana terhadap beberapa perizinan bidang pengurusan hutan seperti keberadaan industri pengolahan kayu rakyat, *sawmill* statis maupun *mobile*, IPKR, IPKL sebagai upaya pencegahan dalam pemberantasan penebangan liar dan peredarannya; dan

¹⁴⁴ PT. Toba Pulp Lestari, Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Medan tanggal 14 September 2016.

¹⁴⁵Dinas Kehutanan Provinsi NTB dan WWF Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

e. mencabut Pasal 39 UU No. 18 Tahun 2013 terkait pembatasan waktu penyidikan karena menimbulkan konflik dengan penuntut umum.

Dalam hal penegakan hukum ini, seharusnya tidak lagi dilihat dari aspek penindakannya (represif) saja tetapi juga harus mempertimbangkan aspek preventif dan akomodatif. Penegakan sanksi harus bisa menimbulkan efek jera bagi setiap pelanggar kehutanan yang dilandaskan pada asas proporsionalitas dan profesionalitas¹⁴⁶. Sementara itu dalam penyelesaian sengketa kehutanan dengan masyarakat, sejauh ini dinilai belum menggunakan kearifan lokal yang berlaku, sehingga penyelesaian konflik dapat berjalan efektif, efisien dan partisipatif¹⁴⁷.

Dalam perbaikan pengaturan hukum pada UU tentang Kehutanan terdapat beberapa masukan antara lain:

1. Pasal dalam Undang Undang Nomor No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang dicabut oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan agar dicantumkan kembali atau diatur kembali dalam revisi perubahan.
2. Sebaiknya dalam ketentuan pidana mengatur pidana minimal dan pidana maksimal.
3. Ada pengaturan mengenai “yang menyuruh melakukan” dalam ketentuan pidana dan hukuman pidananya lebih berat dari yang melakukan.
4. Perlu pengaturan terhadap aparat penegak hukum yang terlibat dalam tindak pidana di bidang kehutanan dapat diproses menggunakan UU tentang Kehutanan baru kemudian diproses secara internal pada instansinya dan pada ketentuan pidananya ancaman pidananya lebih berat dari yang disuruh. Hal ini berdasarkan pengalaman dalam penanganan tindak

¹⁴⁶ Universitas Mataram, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 5 September 2016.

¹⁴⁷*Ibid.*

pidana di bidang kehutanan yang belakangan ini terjadi dengan modus bahwa aparat penegak hukum yang terlibat seakan-akan tidak dapat dikenai tindak pidana di bidang kehutanan dan cenderung dikenakan dengan sanksi pelanggaran biasa.

5. Perlu pengaturan tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terlibat dalam tindak pidana di bidang kehutanan dan ketentuan pidananya lebih berat.
6. Perlu diatur tentang larangan pejabat pemerintah daerah mengeluarkan dan/atau menerbitkan surat perizinan yang berada di dalam kawasan hutan negara baik itu yang masih dalam status ditunjuk oleh pemerintah sebelum adanya surat yang diterbitkan instansi kehutanan yang menangani.
7. Perlu diatur tentang tindak pidana di bidang kehutanan yang terjadi di dalam kawasan hutan konservasi adalah tindak pidana kejahatan.
8. Perlu memperluas kewenangan PPNS seperti pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan¹⁴⁸.
9. Perlu memisahkan antara pidana korporasi dan non korporasi beserta pemberatan terhadap korporasi khususnya dalam kaitannya dengan perlindungan terhadap masyarakat lokal ataupun masyarakat kecil yang masih melakukan pembukaan lahan dengan membakar.¹⁴⁹

9. Masukan Lainnya

Disamping masukan-masukan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, terdapat pula masukan lain terkait revisi UU tentang Kehutanan yang terangkum sebagai berikut:

¹⁴⁸ Balai Pengawasan dan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Sumatera Utara. Pengumpulan data dan informasi BK-DPR RI tanggal 14 September 2016

¹⁴⁹ BKSDA Provinsi Kalimantan Barat, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pontianak, tanggal 14 November 2016.

1. Lamanya terbit peraturan pelaksana dalam penyelenggaraan kehutanan sehingga implementasi dari Undang-Undang Kehutanan yang ada belum dapat sepenuhnya dilaksanakan secara maksimal karena masih harus menunggu aturan teknis yang lebih rinci dan detail tersebut.¹⁵⁰
2. Perlunya kejelasan dan pengakuan status terhadap keberadaan masyarakat hukum adat, kejelasan kewenangan pengelolaan hutan oleh negara dengan telah beroperasinya Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Berdasarkan hal tersebut menjadi urgen untuk mengatur sejauhmana hak masyarakat adat dalam pengelolaan hutan (negara), penguatan kelembagaan KPH untuk menjadi sebuah kelembagaan yang mandiri dalam melaksanakan pengelolaan hutan¹⁵¹.
3. Diharapkan Perda terkait Penetapan Hutan Adat, sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi 35/PUU-X/2012 dapat segera diundangkan, untuk mencegah terjadinya konflik lahan akibat ketidakjelasan kepemilikan hak atas lahan¹⁵².
4. Diharapkan adanya pelibatan Masyarakat Hukum Adat sebagai Tim Verifikasi dalam pelaksanaan kegiatan tata batas kawasan hutan, untuk mencegah terjadinya konflik lahan pasca dilaksanakannya tata batas kawasan hutan¹⁵³.
5. Diharapkan adanya pengakuan hak atas Masyarakat Hukum Adat dalam memperoleh informasi, akses, dan izin usaha pemanfaat hasil hutan¹⁵⁴.
6. Diharapkan penyelesaian sengketa kehutanan dengan masyarakat dapat lebih mempergunakan pendekatan kearifan

¹⁵⁰*Ibid.*

¹⁵¹*Ibid.*

¹⁵²AMAN Perwakilan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

¹⁵³*Ibid.*

¹⁵⁴*Ibid.*

lokal yang berlaku sehingga penyelesaian konflik dapat berjalan efektif, efisien dan partisipatif¹⁵⁵.

7. Perlunya sosialisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ditetapkan baik itu undang-undang dan peraturan dibawahnya, agar pelaksana teknis di lapangan dan masyarakat mengetahui secara pasti, memiliki persepsi yang sama terhadap aturan yang sudah dibuat dan melaksanakan seluruh aturan dengan baik ¹⁵⁶.
8. Perlunya penyuluhan, pelatihan, pendidikan, dan pengembangan kepada masyarakat lokal terhadap kegiatan pelestarian kawasan hutan, sehingga pola atau perilaku negatif masyarakat yang sudah bertahun-tahun diterapkan dapat diubah ¹⁵⁷.
9. Perlu adanya pengaturan tentang pemberlakuan satu dokumen untuk pengangkutan hasil hutan ¹⁵⁸.
10. Pengaturan tentang tata cara penyelesaian barang bukti tindak pidana kehutanan yang terbukti dari hasil tindak pidana namun ditutup demi hukum ¹⁵⁹.
11. Pembatalan pengaturan tata cara penyelesaian permasalahan tanah dalam kawasan hutan sebagaimana peraturan bersama 4 menteri karena menciderai proses pengukuhan yang sudah berjalan dan sudah disediakan format penyelesaiannya, baik melalui format perundangan bidang kehutanan maupun pertanahan¹⁶⁰ .
12. Perlunya pengaturan mengenai:¹⁶¹

¹⁵⁵*Ibid.*

¹⁵⁶Balai Taman Nasional Gunung Rinjani, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

¹⁵⁷*Ibid.*

¹⁵⁸Dinas Kehutanan Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

¹⁵⁹*Ibid.*

¹⁶⁰*Ibid.*

¹⁶¹WWF Provinsi NTB, disampaikan pada FGD Pengumpulan Data Penyusunan NA dan Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mataram, 6 September 2016.

- a. hak-hak Hutan Masyarakat;
 - b. keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam pengelolaan, pemanfaatan dan pengawasan hutan (bagian mana dan bagaimana);
 - c. akses masyarakat dalam memperoleh dan memberikan informasi; dan
 - d. penegasan kewajiban pemegang izin dalam bekerja sama dan memberdayakan masyarakat di sekitar hutan.
18. Perlu menambahkan tentang alat bukti elektronik sebagai suatu alat bukti yang digunakan dalam tindak pidana kehutanan

162

¹⁶² BKSDA Provinsi Kalimantan Barat, Uji Konsep Draf RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pontianak, tanggal 14 November 2016.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur Dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

1. Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat

Pengaturan mengenai kehutanan dalam undang-undang akan menimbulkan implikasi terhadap masyarakat. Beberapa hal yang akan menimbulkan implikasi terhadap masyarakat terkait dengan pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang Kehutanan sebagai berikut:

a. Perubahan Definisi Hutan Adat

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan sebagian permohonan, di antaranya ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 UU tentang Kehutanan yaitu diubahnya definisi mengenai Hutan Adat, yang menghilangkan kata "negara" sehingga yang sebelumnya definisi Hutan Adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat, menjadi Hutan Adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Dampak dari perubahan definisi ini hak mengelola dan memanfaatkan hutan ada pada masyarakat adat. Pada pengertian sebelumnya yang memasukkan kata "negara" dalam definisi hutan adat menyebabkan masyarakat adat terpinggirkan. Di wilayah hutan adat, Pemerintah memberi izin pengelolaan hutan kepada perusahaan seperti HPH dan HTI, yang memunculkan konflik serta menyebabkan ribuan masyarakat adat ditangkap.

Selain itu, dengan perubahan definisi Hutan Adat, Pemerintah Pusat melalui Kementerian Kehutanan dan masyarakat adat harus segera memetakan bersama wilayah

Hutan Adat di seluruh wilayah Indonesia. Pemetaan bersama ini diharapkan tidak ada perbedaan persepsi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah maupun masyarakat adat dalam menentukan jumlah dan luasan Hutan Adat di Indonesia.

b. Penyerahan kewenangan

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah membawa dampak yang signifikan terhadap beberapa pengaturan undang-undang. Terkait dengan UU tentang Kehutanan, dengan berlakunya UU Pemerintahan Daerah, praktis hampir seluruh kewenangan perencanaan dan pengelolaan kehutanan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi.

Dampak dari penyerahan kewenangan ini di satu sisi ingin mengurangi adanya *over head cost* yang diakibatkan dari besarnya biaya yang dikeluarkan atas pelaksanaan otonomi daerah akibat pelaksanaan UU Pemerintahan Daerah sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terutama di bidang pertambangan, kelautan, dan kehutanan. Namun di sisi lain penyerahan kewenangan ini menjadikan rantai birokrasi semakin panjang dan pelayanan publik yang diharapkan oleh masyarakat pada tingkat lapangan (*on the spot*) semakin sulit, karena jauhnya jarak yang harus dilalui masyarakat yang berada di kabupaten/kota.

c. Data dan Informasi

Akses keterbukaan informasi dalam era reformasi menjadi suatu keharusan terlebih dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam Undang-Undang itu dinyatakan bahwa keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap

penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik.

Wujud nyata dari keterbukaan informasi publik ini, Badan Publik, yang salah satunya adalah lembaga eksekutif, harus menyediakan akses bagi tersedianya data dan informasi bagi masyarakat. Dalam kaitannya dengan pengaturan penyempurnaan UU tentang Kehutanan, keterbukaan informasi publik berupa ketersediaan data informasi di bidang kehutanan harus segera dapat diselenggarakan. Basis data dan informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat paling sedikit memuat data dan informasi mengenai kawasan hutan, perubahan kawasan hutan dan penggunaan kawasan hutan, pembentukan kesatuan pengelolaan hutan, perlindungan hutan dan konservasi alam, flora dan fauna, dan keamanan hutan dan kebakaran hutan.

Dampak terhadap pengaturan data dan informasi di bidang kehutanan diharapkan seperti yang menjadi tujuan dari Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, pertama, menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik khususnya di bidang Kehutanan. *Kedua*, mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik di bidang kehutanan. *Ketiga*, meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan kehutanan, dan *kelima* mewujudkan penyelenggaraan kehutanan yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan.

2. Kajian Ekonomi dan Dampak Pelaksanaan Pengaturan Kehutanan Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Pengaturan RUU tentang Kehutanan yang dapat berdampak secara ekonomi dan menjadi beban keuangan negara, meliputi:

a. Pengukuhan Hutan Adat

Pengukuhan Hutan Adat merupakan implikasi yang diatur dalam Undang-Undang pasca ditetapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang mengubah ketentuan definisi atau pengertian Hutan Adat dalam Pasal 1 angka 6. Implikasi dari pengukuhan Hutan Adat ini memerlukan anggaran yang besar dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), terlebih berdasarkan UU Pemerintahan Daerah pemetaan Hutan Adat yang merupakan bagian dari perencanaan merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat.

Namun demikian untuk melakukan pengukuhan Hutan Adat di Indonesia yang jumlahnya hampir mencapai 40 juta Ha harus dilakukan secara bertahap. Tahapan tersebut dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat selama 5 tahun atau lebih sesuai dengan kemampuan APBN.

b. Data dan Informasi

Pengaturan mengenai data dan informasi terkait penyelenggaraan Kehutanan membutuhkan sistem data dan informasi yang terintegrasi. Sistem data dan informasi ini digunakan untuk keperluan perencanaan kehutanan, pengelolaan hutan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, dan pengawasan.

Sistem data dan informasi yang terintegrasi ini harus mengakomodasi para pemangku kepentingan, baik dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Untuk membangun sistem data dan informasi terintegrasi dalam bidang Kehutanan memerlukan sumber daya yang cukup baik sumber daya manusia dan infrastruktur yang cukup agar sistem data dan informasi ini dapat terselenggara dengan baik.

Dalam membangun sistem data dan informasi di bidang kehutanan terdapat 7 (tujuh) langkah yang dapat dilakukan, yaitu perencanaan, analisis, desain, pengembangan, testing, implementasi, dan pemeliharaan. Setiap langkah ini membutuhkan sumber daya manusia dan infrastruktur. Secara umum setiap langkah untuk membangun sistem data dan informasi membutuhkan anggaran yang cukup besar. Sebagai contoh untuk langkah pengembangan membutuhkan biaya atau anggaran (*cost*) meliputi biaya pengadaan (*procurement cost*), biaya persiapan operasi (*start-up cost*), biaya proyek (*project-related cost*), dan biaya operasi (*on going cost*) dan biaya perawatan (*maintenance cost*). Hal ini nantinya akan dibebankan kepada APBN sebagai pos biaya pembangunan Pemerintah Pusat.

c. Pengurusan Kegiatan Kehutanan

Dalam studi empiris sebagaimana dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya, diketahui bahwa pengurusan kegiatan Kehutanan banyak menimbulkan permasalahan. Dari sekian permasalahan yang ada dalam pengurusan kegiatan Kehutanan terdapat beberapa hal yang perlu diutamakan untuk dilaksanakan yang berimplikasi pada penggunaan anggaran negara (APBN), di antaranya perencanaan Kehutanan, pemberantasan *illegal logging*, penanggulangan kebakaran, restrukturisasi sektor kehutanan, rehabilitasi dan konservasi sumber daya alam, penguatan desentralisasi kehutanan, dan pemberdayaan masyarakat.

Di samping itu hal penting dalam pengurusan kegiatan Kehutanan yang perlu dilakukan dan berdampak pada penggunaan APBN, yaitu kegiatan pengawasan Kehutanan. Dalam kegiatan pengawasan Kehutanan terdapat hal yang perlu diperhatikan yang berdampak pada penggunaan APBN, yaitu penambahan jumlah sumber daya manusia (SDM) yang melakukan pengawasan dan pengamanan Kehutanan. Sejauh ini keterbatasan jumlah SDM yang melakukan pengawasan dan pengamanan Kehutanan disinyalir

yang menyebabkan adanya terjadi perusakan Hutan, baik melalui *illegal logging* maupun melalui kebakaran hutan. Penambahan SDM petugas pengawas Hutan dapat melalui penambahan jumlah polisi hutan dan mengikutsertakan keterlibatan masyarakat Hutan secara langsung. Untuk penambahan polisi Hutan harus diatur melalui formasi ketersediaan dan kebutuhan aparatur sipil negara (ASN) yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

d. Perubahan Kewenangan Dalam Kegiatan Kehutanan

Berlakunya UU Pemerintahan Daerah membawa implikasi perubahan kewenangan dalam pengelolaan kegiatan Kehutanan. Dalam lampiran UU Pemerintahan Daerah dapat diketahui bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan lagi seputar kegiatan Kehutanan, baik itu dari perencanaan, pengelolaan, maupun pengawasan. Selanjutnya untuk Pemerintah Daerah Provinsi kewenangan yang dimiliki seputar kegiatan Kehutanan meliputi pengelolaan Hutan dan kegiatan pendidikan dan pelatihan. Sedangkan untuk Pemerintah Pusat memiliki seluruh kewenangan yang komprehensif dari mulai perencanaan Hutan pengelolaan Hutan, pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pemberdayaan masyarakat di bidang Kehutanan, serta pengawasan hutan.

Perubahan kewenangan ini tentunya harus diikuti oleh dukungan pendanaan, personil dan sarana dan prasarana yang memadai agar penyelenggaraan kehutanan dapat maksimal. Dukungan ini akan berimplikasi pada APBN yang harus dianggarkan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi. Namun demikian, dampak dari beralihnya kewenangan ini yaitu pada tingkat pelaksanaan anggaran di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang sebelum berlakunya UU Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan hampir semua kegiatan Kehutanan sekarang tidak sama sekali. Hal ini

berimplikasi pola penganggaran untuk sektor Kehutanan di Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menjadi tidak ada. Dampak yang timbul selanjutnya antara lain peralihan pengurusan kehutanan ke Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Pusat yang didalamnya juga melibatkan peralihan SDM.

PUSAT PUU BK DPR RI

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) memiliki pandangan dan nilai fundamental, UUD NRI Tahun 1945 disamping sebagai konstitusi politik (*political constitution*), juga merupakan konstitusi ekonomi (*economic constitution*), bahkan konstitusi sosial (*social constitution*). UUD NRI Tahun 1945 sebagai sebuah konstitusi negara secara substansi, tidak hanya terkait dengan pengaturan lembaga-lembaga kenegaraan dan struktur pemerintahan semata. Namun lebih dari itu, konstitusi juga memiliki dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Pancasila memberikan bentuk materi muatan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai *groundnorm* untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Jika hal tersebut dielaborasikan dalam pengelolaan sumber daya alam (SDA) di Indonesia, maka Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*". Ketentuan tersebut menempatkan penguasaan atas bumi, air, dan mencakup SDA yang terkandung di dalamnya oleh negara. Frase "dikuasai negara" mengandung implikasi bahwa negara memberikan otoritas penuh kepada pemerintah untuk mengurus seluruh SDA, termasuk juga tanah dan hutan demi kesejahteraan rakyat.

Dalam kepengurusan hutan negara berkewajiban melakukan pengelolaan hutan, membuat kebijakan dan pengurusan, serta melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan. Oleh karena itu, peranan pemerintah sangat penting

dalam menciptakan kelestarian hasil hutan, kelestarian potensi hasil hutan, dan kelestarian sumber daya hutan untuk dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dalam perkembangan hukum di Indonesia, UU tentang Kehutanan di *judicial review* di Mahkamah Konstitusi (MK). Beberapa pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi batu uji antara lain, Pasal 1 ayat (3), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Sebagai pertimbangan putusan oleh MK, Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan pengakuan dan perlindungan atas keberadaan hutan adat dalam kesatuan dengan wilayah hak ulayat suatu masyarakat hukum adat. Hal ini merupakan konsekuensi pengakuan terhadap hukum adat sebagai “*living law*” yang sudah berlangsung sejak lama, dan diteruskan sampai sekarang. Oleh karena itu, menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat, MK akhirnya memutuskan “hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”, bukan sebagaimana mengartikan “hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”.

Oleh karena itu, dalam penyusunan naskah akademik dan draf rancangan undang-undang tentang kehutanan haruslah merujuk UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar acuan dalam hal pengurusan dan pelestarian hutan yang berkelanjutan serta berkeadilan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan kemakmuran serta kesejahteraan rakyat.

B. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (UU tentang Kehutanan) mengatur mengenai penyelenggaraan kehutanan di Indonesia yang dilakukan dengan asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan dengan dilandasi akhlak mulia dan bertanggung-gugat. Dalam Pasal 4 UU tentang Kehutanan memberikan konsep penguasaan hutan oleh Negara bukan merupakan pemilikan, tetapi Negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan; mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Konsep penguasaan hutan oleh Negara diturunkan dalam pengaturan status hutan dalam Pasal 5 yang menyebutkan bahwa hutan berdasarkan statusnya terdiri dari hutan negara dan hutan hak, dimana hutan negara dapat juga berupa hutan adat yang ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.

Selanjutnya Pasal 6 mengatur mengenai fungsi pokok hutan yang terdiri dari hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Fungsi pokok hutan ini harus ada dalam setiap kawasan hutan.

Pengurusan hutan di Indonesia bertujuan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya serta serbaguna dan lestari untuk kemakmuran rakyat. Pengurusan hutan dalam UU tentang Kehutanan ini disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang pemerintahan daerah pada saat

itu yaitu Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana pelaksanaan sebagian pengurusan hutan yang bersifat operasional diserahkan kepada pemerintah daerah tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota, sedangkan pengurusan hutan yang bersifat nasional atau makro, wewenang pengaturannya dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu pengurusan hutan meliputi kegiatan penyelenggaraan: perencanaan kehutanan; pengelolaan hutan; penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan; dan pengawasan, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 10 UU tentang Kehutanan.

Pasal 11 sampai dengan Pasal 20 menjelaskan mengenai penyelenggaraan perencanaan kehutanan yang meliputi: a. inventarisasi hutan, b. pengukuhan kawasan hutan, c. penatagunaan kawasan hutan, d. pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan e. penyusunan rencana kehutanan. Pelaksanaan teknis dari setiap tahapan perencanaan kehutanan ini diatur dengan Peraturan Pemerintah dan tetap menggunakan konsep pembagian pengurusan hutan antara pemerintah pusat untuk perencanaan yang bersifat nasional dan pemerintah daerah untuk perencanaan yang bersifat operasional.

Selanjutnya, Pasal 21 sampai dengan Pasal 51 menjelaskan mengenai pengelolaan hutan yang meliputi kegiatan: a. tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan; b. pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan; c. rehabilitasi dan reklamasi hutan; dan d. perlindungan hutan dan konservasi alam. Sama halnya dengan kegiatan perencanaan kehutanan, maka pelaksanaan teknis dari setiap kegiatan pengelolaan hutan ini diatur dengan Peraturan Pemerintah dan tetap menggunakan konsep pembagian pengurusan hutan antara pemerintah pusat

untuk pengelolaan yang bersifat nasional dan pemerintah daerah untuk pengelolaan yang bersifat operasional. Dalam hal pengelolaan hutan, pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Namun demikian untuk hal-hal tertentu yang sangat penting, berskala dan berdampak luas serta bernilai strategis, pemerintah harus memerhatikan aspirasi rakyat melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pemanfaatan hutan dilakukan dengan pemberian izin pemanfaatan kawasan, izin pemanfaatan jasa lingkungan, izin pemanfaatan hasil hutan kayu dan izin pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Disamping mempunyai hak memanfaatkan, pemegang izin harus bertanggung jawab atas segala macam gangguan terhadap hutan dan kawasan hutan yang dipercayakan kepadanya.

Dalam rangka pengembangan ekonomi rakyat yang berkeadilan, maka usaha kecil, menengah, dan koperasi mendapatkan kesempatan seluas-luasnya dalam pemanfaatan hutan. Badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD), dan badan usaha milik swasta Indonesia (BUMS Indonesia) serta koperasi yang memperoleh izin usaha dibidang kehutanan, wajib bekerja sama dengan koperasi masyarakat setempat dan secara bertahap memberdayakannya untuk menjadi unit usaha koperasi yang tangguh, mandiri dan profesional sehingga setara dengan pelaku ekonomi lainnya. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 30 UU tentang kehutanan.

Hasil pemanfaatan hutan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, dengan memerhatikan perimbangan pemanfaatannya untuk kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain kewajiban untuk membayar iuran, provisi maupun dana reboisasi, pemegang izin harus pula menyisihkan dana investasi untuk

pengembangan sumber daya manusia, meliputi penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan serta penyuluhan; dan dana investasi pelestarian hutan. Untuk menjamin status, fungsi, kondisi hutan dan kawasan hutan dilakukan upaya perlindungan hutan yaitu mencegah dan membatasi kerusakan hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit. Termasuk dalam pengertian perlindungan hutan adalah mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan dan hasil hutan serta investasi dan perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan. Hal ini menjadi konsep dalam pengaturan pemanfaatan hasil hutan dalam UU tentang Kehutanan ini.

Rehabilitasi dan reklamasi hutan juga dijelaskan dalam Pasal 40 sampai dengan Pasal 45 UU tentang Kehutanan sebagai wujud pemulihan dan peningkatan fungsi hutan dalam mendukung sistem penyangga kehidupan. Perlindungan hutan baik di dalam maupun di luar kawasan hutan juga menjadi kewajiban bagi pemerintah dan pemegang izin usaha pemanfaatan hutan dengan mengikutsertakan masyarakat, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 46 sampai dengan Pasal 51 UU tentang Kehutanan.

Dalam pengurusan hutan secara lestari, diperlukan sumber daya manusia berkualitas bercirikan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang didasari dengan iman dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, melalui penyelenggaraan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan serta penyuluhan kehutanan yang berkesinambungan. Namun demikian dalam penyelenggaraan pengembangan sumber daya manusia melalui ilmu pengetahuan dan teknologi, wajib memerhatikan kearifan tradisional serta kondisi sosial budaya masyarakat. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 52 sampai dengan Pasal 58 UU tentang Kehutanan.

Pasal 59 sampai dengan Pasal 65 menjelaskan bahwa agar pelaksanaan pengurusan hutan dapat mencapai tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, maka pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan pengawasan kehutanan. Pengawasan kehutanan dimaksudkan untuk mencermati, menelusuri, dan menilai pelaksanaan pengurusan hutan, sehingga tujuannya dapat tercapai secara maksimal dan sekaligus merupakan umpan balik bagi perbaikan dan atau penyempurnaan pengurusan hutan lebih lanjut. Masyarakat dan atau perorangan berperan serta dalam pengawasan pelaksanaan pembangunan kehutanan baik langsung maupun tidak langsung sehingga masyarakat dapat mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan dan informasi kehutanan.

Masyarakat hukum adat perlu dikukuhkan keberadaannya melalui penetapan Peraturan Daerah sehingga masyarakat hukum adat dapat menerima hak-haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 67 UU tentang Kehutanan ini.

Selanjutnya dalam Pasal 71 sampai dengan Pasal 80 UU tentang Kehutanan ini juga dijelaskan mengenai gugatan perwakilan, ketentuan pidana, ganti rugi, sanksi administrasi, dan penyelesaian sengketa terhadap setiap orang yang melakukan perbuatan melanggar hukum dibidang kehutanan. Dengan sanksi pidana dan administrasi yang besar diharapkan akan menimbulkan efek jera bagi pelanggar hukum di bidang kehutanan. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pengurusan hutan, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

UU tentang Kehutanan belum mengatur kelangsungan perizinan atau perjanjian pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya UU tentang Kehutanan tersebut sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan yang di kawasan hutan terutama bagi investor yang

telah memiliki izin atau perjanjian sebelum berlakunya UU tentang Kehutanan tersebut, dan menempatkan Pemerintah dalam posisi yang sulit dalam mengembangkan iklim investasi. Hal ini menjadi latar belakang dibentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Perppu). Perppu ini menjelaskan bahwa semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya UU tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud. Selanjutnya Perppu ini ditetapkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang.

Dalam perkembangannya, terdapat beberapa kali pengujian UU tentang Kehutanan ini, dan empat diantaranya dikabulkan. Empat Putusan Mahkamah Konstitusi (Putusan MK) yang memiliki dampak perubahan terhadap UU tentang Kehutanan ini adalah:

1. Putusan MK perkara Nomor 34/PUU-IX/2011

Putusan MK perkara Nomor 34/PUU-IX/2011 menguji Pasal 4 ayat (3) UU No. 41 tahun 1999 menguatkan hubungan hukum antara masyarakat dan negara dalam penguasaan sumber daya hutan. Dalam putusan tersebut, MK secara spesifik menegaskan bahwa sebagai bagian dari penguasaan negara terhadap sumber daya alam, penentuan kawasan hutan harus dilakukan terlebih dahulu memastikan terpenuhinya hak-hak konstitusional warga negara. MK menyatakan bahwa:

Pemerintah, saat menetapkan wilayah kawasan hutan, berkewajiban menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu

sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun [vide Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945]. Oleh karena itu, Pasal 4 ayat (3) UU tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional;

Perubahan ini dipahami untuk menegaskan hak-hak individu atas tanah dan termasuk juga hak untuk mengakses sumber daya hutan, sehingga melalui Putusan MK 34/2011 tersebut, Pasal 4 ayat (3) mengalami perubahan interpretasi dari yang awalnya dimaknai secara gramatikal:

Penguasaan hutan oleh Negara tetap memerhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

menjadi:

Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Dengan demikian dalam melakukan pengukuhan kawasan hutan, Pemerintah wajib menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap

Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara baik berupa hak milik, hak ulayat, serta hak-hak lain menurut ketentuan peraturan perundang-undangan seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

2. Putusan MK Perkara Nomor 45/PUU-IX/2011

Putusan MK Perkara Nomor 45/PUU-IX/2011 menguji Pasal 1 angka 3 UU tentang Kehutanan yang berbunyi: *“Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.”* Para pemohon mempersoalkan frasa **“ditunjuk dan atau”** dalam Pasal 1 angka 3 UU tentang Kehutanan tersebut.

Dalam perkara tersebut MK berpendapat bahwa pengukuhan kawasan hutan harus dilakukan dengan melibatkan pihak-pihak yang merupakan pemangku kepentingan. MK menilai penentuan tersebut tidak dapat hanya didasarkan pada penunjukan semata, melainkan melalui proses pengukuhan kawasan hutan yang lengkap. Mengingat dalam proses penunjukan kawasan hutan, pengukuhan kawasan hutan belum melibatkan pihak terkait. MK menyatakan:

Bahwa dalam suatu negara hukum, pejabat administrasi negara tidak boleh berbuat sekehendak hatinya, akan tetapi harus bertindak sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta tindakan berdasarkan freies Ermessen (discretionary powers). Penunjukan belaka atas suatu kawasan untuk dijadikan kawasan hutan tanpa melalui proses atau tahap-tahap yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan di kawasan hutan sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, merupakan pelaksanaan pemerintahan otoriter. Penunjukan kawasan hutan merupakan sesuatu yang dapat diprediksi, tidak tiba-tiba, bahkan harus direncanakan, dan karenanya tidak memerlukan tindakan freies Ermessen

(discretionary powers). Tidak seharusnya suatu kawasan hutan yang akan dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap, menguasai hajat hidup orang banyak, hanya dilakukan melalui penunjukan.

Dalam perkara tersebut, MK menghasilkan putusan yang tidak hanya mengubah rumusan definisi kawasan hutan, tetapi juga memberikan pandangan-pandangan tentang kebijakan terkait kawasan hutan seharusnya dilaksanakan. Putusan tersebut mengubah bagaimana kawasan hutan didefinisikan melalui interpretasi terhadap Pasal 1 angka 3 UU 41/1999 yang sebelumnya dirumuskan:

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

menjadi:

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Mengacu pada putusan tersebut, kawasan hutan harus didefinisikan ketika kegiatan pengukuhan kawasan hutan telah dilaksanakan secara menyeluruh. MK melakukan koreksi dengan menentukan bahwa proses yang benar dalam penentuan kawasan hutan adalah mengikuti alur Pasal 15 yang meliputi empat tahapan yaitu: 1.) penunjukan; 2.) penatabatasan 3.) penetaan; dan 4.) penetapan.

Dengan demikian, semua penunjukan kawasan hutan yang telah dilakukan oleh Kementerian Kehutanan belum bisa dianggap sah sebagai kawasan hutan sampai dilakukan penetapan kawasan hutan oleh Pemerintah.

Beberapa implikasi dari putusan MK tersebut yang harus diperhatikan yaitu: *Pertama*, keputusan penunjukan kawasan hutan maupun keputusan penetapan kawasan hutan yang dikeluarkan oleh Pemerintah sebelum keluarnya Putusan MK No:

45/PUU-IX/2011 tanggal 21 Februari 2012 tetap berlaku; *Kedua*, izin-izin pemanfaatan maupun penggunaan kawasan hutan yang keluar berdasarkan keputusan penunjukan dan keputusan penetapan kawasan hutan sebelum Putusan MK No: 45/ PUU-IX/2011 tanggal 21 Februari 2012 tetap berlaku; *Ketiga*, izin-izin pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan yang berada di atas kawasan yang baru ditunjuk menjadi kawasan hutan, yang mana kawasan itu belum ditetapkan menjadi kawasan hutan rentan digugat melalui pengadilan; *Keempat*, penerbitan izin-izin baru atau perpanjangan izin-izin pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan paska putusan MK (21 Februari 2012) yang dikeluarkan di atas kawasan yang belum ditetapkan keberadaannya sebagai kawasan hutan dapat diklasifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum dan dapat digugat.

3. Putusan MK Perkara Nomor 35/ PUU-X/2012.

Putusan MK Perkara Nomor 35/PUU-X/2012 menguji beberapa pasal mengenai hutan adat dan masyarakat hukum adat, menurut Para Pemohon, hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya pasal-pasal UU tentang Kehutanan, yaitu: Pasal 1 angka 6; Pasal 4 ayat (3); Pasal 5 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4); dan Pasal 67 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU tentang Kehutanan.

Dalam perkara tersebut MK berpendapat bahwa masyarakat hukum adat secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai penyandang hak. Dengan demikian masyarakat hukum adat adalah subjek hukum. Sebagai subjek hukum maka masyarakat hukum adat harus mendapat perhatian sebagaimana subjek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama mengatur dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan.

UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) mengatur ketentuan konstitusional sebagai dasar-dasar

pengaturan dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan bangsa untuk kesejahteraan, termasuk didalamnya sumber daya alam seperti hutan. Masyarakat hukum adat sebagai salah satu subjek hukum yang diatur dalam UU tentang Kehutanan tidak memiliki aturan yang jelas tentang haknya atas tanah maupun atas hutan. MK berpendapat bahwa kondisi tersebut tidak menjamin kepastian hukum dan menimbulkan ketidakadilan terhadap masyarakat hukum adat. Hutan adat dalam kenyataannya berada dalam wilayah hak ulayat yang pengelolaannya diberikan kepada masyarakat hukum adat. Namun jika dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat jatuh kepada Pemerintah. Wewenang hak ulayat dibatasi sejauh isi dan wewenang hak ulayat. Dengan demikian tidak ada tumpang tindih antara wewenang Negara dan wewenang hak masyarakat hukum adat yang berkenaan dengan hutan. Negara hanya mempunyai wewenang tidak langsung terhadap hutan adat. Dengan demikian hutan berdasarkan statusnya dibedakan menjadi dua yaitu hutan negara dan hutan hak. Adapun hutan hak dibedakan antara hutan adat dan hutan perseorangan/badan hukum. Ketiga status hutan tersebut pada tingkatan yang tertinggi seluruhnya dikuasai oleh negara.

Oleh karena itu, kata “Negara” dalam Pasal 1 angka 6 UU tentang Kehutanan, bertentangan dengan UUD 1945. Ketentuan Pasal 4 ayat (3) UU tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*), sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat kecuali dimaknai bahwa *“penguasaan hutan oleh negara tetap memerhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.”* Terhadap Pasal 5 ayat (1) UU tentang Kehutanan dalam pasalnya harus disebut secara tegas ketentuan mengenai

“kategori hutan hak didalamnya haruslah dimasukkan hutan adat”. MK berpendapat bahwa penjelasan Pasal 5 ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945. Mengenai ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) *mutatis mutandis* dengan Pasal 1 angka 6 dan Pasal 5 ayat (1), maka Pasal 5 ayat (2) bertentangan dengan UUD 1945. Adapun mengenai Pasal 5 ayat (3), frasa *“dan ayat (2)”* tidak relevan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sedangkan frasa *“dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”* dianggap sudah tepat dan sejalan dengan UUD 1945. Dengan demikian rumusan Pasal 5 ayat (3) UU tentang Kehutanan menjadi, *“Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.”* Ketentuan Pasal 5 ayat (4) sudah sesuai dengan UUD 1945. Adapun untuk Pasal 67 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) mengandung substansi yang sama dengan Pasal 4 ayat (3) dalam konteks frasa *“sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya”*. Menurut MK, keberadaan masyarakat hukum adat, fungsi, dan status hutan (adat), penguasaan hutan, mensyaratkan sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya. Adapun tentang pengukuhan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Perda dan ketentuan lebih lanjut diatur dalam PP, menurut MK merupakan delegasi wewenang yang diatur dalam Pasal 18B UUD 1945.

Dalam perkara tersebut, MK menghasilkan putusan yang tidak hanya mengubah ketentuan mengenai hutan adat, tetapi pemaknaan atas keberadaan dan hubungan masyarakat hukum adat terhadap hutan. Implikasi dari putusan MK tersebut harus dilakukan perumusan ulang untuk menyesuaikan dengan perubahan paradigma pengaturan lama dan putusan MK. Perlu ada pengaturan mengenai masyarakat hukum adat dan hutan

adat yang jelas dan memberikan kepastian hukum bagi para pihak tanpa mengesampingkan penguasaan oleh Negara.

4. Putusan MK Perkara Nomor 95/PUU-XII/2014

Putusan MK Perkara Nomor 95/PUU-XII/2014 menguji beberapa Pasal yaitu: penjelasan Pasal 12, Pasal 15 ayat (1) huruf d, Pasal 50 ayat (3) huruf a, huruf b, huruf e, huruf I, dan huruf k, Pasal 81 UU tentang Kehutanan.

Dalam perkara tersebut MK berpendapat bahwa, terhadap dalil mengenai inkonstitusionalitas Pasal 50 ayat (3) huruf a, dan huruf k UU tentang Kehutanan telah dicabut oleh Pasal 112 huruf b UU PPPH. Oleh karena itu, permohonan para Pemohon kehilangan objek.

Adapun terhadap permohonan Pasal 50 ayat (3) huruf b UU tentang Kehutanan mengenai pelarangan merambah kawasan hutan berhubungan dengan Pasal 78 ayat (2) UU tentang Kehutanan mengenai aturan sanksi. Dengan demikian, di satu pihak Pasal 50 ayat (3) huruf b UU tentang Kehutanan masih tetap berlaku, sedangkan sanksi yang berkenaan telah dicabut oleh Pasal 112 huruf b UU PPPH. Dengan demikian, argumentasi para Pemohon tidak beralasan hukum.

Pendapat MK mengenai Pasal 50 ayat (3) huruf e UU tentang Kehutanan yang menyatakan "*Setiap orang dilarang: ... e. menebang pohon atau menanam atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang*", bahwa ketentuan tersebut dikecualikan terhadap masyarakat yang hidup di dalam dan di sekitar kawasan hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial. MK berpendapat bahwa memang seharusnya masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan yang membutuhkan sandang, pangan, dan papan untuk kebutuhan sehari-hari dengan menebang pohon dan dapat dibuktikan tidak disalahgunakan untuk kepentingan pihak lain (komersial)

sehingga bagi masyarakat tersebut tidaklah termasuk dalam larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf e UU tentang Kehutanan sehingga tidak dapat dijatuhkan sanksi pidana terhadapnya. Dengan demikian permohonan para Pemohon sepanjang mengenai pengecualian terhadap masyarakat yang hidup di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial, beralasan menurut hukum untuk sebagian sepanjang yang berkaitan dengan dan hanya terhadap masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan.

Adapun terhadap Pasal 50 ayat (3) huruf i UU tentang Kehutanan mengenai larangan menggembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang, menurut Mahkamah, hal ini senafas dengan Pasal 50 ayat (3) huruf e UU tentang Kehutanan. Oleh karenanya permohonan para Pemohon sepanjang mengenai Pasal 50 ayat (3) huruf i UU tentang Kehutanan tidak beralasan menurut hukum.

Pendapat MK mengenai dalil para Pemohon tentang inkonstitusionalitas Penjelasan Pasal 12, Pasal 15 ayat (1) huruf d, dan Pasal 81 UU tentang Kehutanan. Penjelasan Pasal 12 UU tentang Kehutanan bukanlah masalah konstitusionalitas norma melainkan merupakan implementasi norma mengenai kegiatan pengukuhan kawasan hutan. Adapun Pasal 15 ayat (1) huruf d UU tentang Kehutanan mengenai pengukuhan kawasan hutan adalah implementasi norma yang menerangkan proses akhir dari upaya pengukuhan kawasan hutan yang dimulai dari a) penunjukan kawasan hutan; b) penataan batas kawasan hutan; dan c) pemetaan kawasan hutan yang menurut ayat (2) harus dilakukan dengan memerhatikan rencana tata ruang wilayah. Oleh karena itu dalil permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Mengenai dalil inkonstitusionalitas Pasal 81 ketentuan peralihan UU tentang Kehutanan, MK berpendapat bahwa

“ketentuan peralihan” dalam perundang-undangan diperlukan untuk mencegah kekosongan hukum akibat perubahan ketentuan dalam perundang-undangan dan menjaga jangan sampai terdapat pihak-pihak yang dirugikan oleh adanya perubahan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu dalil permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Dalam perkara tersebut, MK menghasilkan putusan yang mengakui adanya kepentingan masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial.

Putusan MK tidak dapat dilepaskan dari asas *erga omnes* yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum terhadap seluruh komponen bangsa, sehingga semua pihak harus tunduk dan taat melaksanakan putusan tersebut. Hal ini dapat dilihat bahwa implementasi atau pelaksanaan Putusan MK dalam bentuk penerapan langsung norma-norma hukum yang termuat dalam Putusan MK tanpa menunggu lebih dahulu perubahan undang-undang ataupun peraturan pelaksanaan. Meskipun demikian, dalam tataran ideal, pembentuk undang-undang wajib segera menindaklanjuti Putusan MK tersebut untuk diadopsi dalam perubahan undang-undang yang telah diuji tersebut guna menghindari kekosongan dan/atau ketidakpastian hukum.

Harmonisasi dan sinkronisasi hukum dengan ketentuan undang-undang lain yang terkait baik Undang-Undang lama maupun Undang-undang baru (sebagaimana diuraikan selanjutnya dalam Bab III ini) juga perlu dilakukan, antara lain penyelarasan terkait substansi pembagian urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, penyelarasan ketentuan pidana dan sanksi administratif dalam UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, penyelarasan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan

Lingkungan Hidup, penyelarasan penataan hutan dalam UU tentang Penataan Ruang, penyelarasan pelaksanaan kegiatan konservasi sumber daya alam dalam UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, penyelarasan aturan hutan adat dan masyarakat adat dalam UU tentang Desa dan UU tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan lain-lain.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa perlu dilakukan perubahan atau penyempurnaan terhadap UU tentang Kehutanan dengan memerhatikan Putusan MK serta harmonisasi dan sinkronisasi substansi pengaturan dalam undang-undang terkait guna memberikan aturan yang lebih komprehensif terkait pengurusan hutan yang menjaga fungsi hutan sebagai penyanggah kehidupan di Indonesia.

C. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan

Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan (UU tentang Perkebunan) disusun agar dapat memenuhi perubahan paradigma penyelenggaraan perkebunan, menangani konflik sengketa lahan perkebunan, pembatasan penanaman modal asing, kewajiban membangun dan menyiapkan sarana dan prasarana perkebunan, izin usaha perkebunan, sistem data dan informasi, dan sanksi bagi pejabat. Di samping itu, tujuan penyelenggaraan perkebunan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, meningkatkan sumber devisa negara, menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha, meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar, meningkatkan dan memenuhi kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri, memberikan perlindungan kepada pelaku usaha perkebunan dan masyarakat, mengelola dan mengembangkan sumber daya perkebunan secara optimal, bertanggung jawab, dan lestari, dan meningkatkan pemanfaatan jasa perkebunan.

Keterkaitan antara UU tentang Perkebunan dengan UU tentang Kehutanan terletak pada beberapa hal yaitu:

- a. Pengertian masyarakat hukum adat, UU tentang Perkebunan telah mendefinisikan istilah hak ulayat dan masyarakat hukum adat dalam Pasal 1 angka 5 dan angka 6, sementara dalam UU tentang Kehutanan belum mendefinisikan hak ulayat maupun masyarakat hukum adat. UU tentang Kehutanan masih sebatas memberikan penjelasan yang dimaksud dengan “masyarakat hukum adat yang diakui keberadaannya” sebagaimana diatur dalam penjelasan Pasal 67 ayat (1).
- b. Penggunaan lahan, dimana pasal 11 ayat (2) UU tentang Perkebunan menyatakan bahwa dalam hal terjadi perubahan status kawasan hutan negara, Pemerintah Pusat dapat mengalihkan status atas hak kepada pekebun sesuai ketentuan perundang-undangan. Undang-Undang tentang Kehutanan di Pasal 4 ayat (2) huruf b memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan.
- c. Penetapan masyarakat hukum adat, baik UU tentang Perkebunan di Pasal 13 maupun UU tentang Kehutanan di Pasal 67 ayat (2) sama-sama telah mengatur mengenai penetapan masyarakat hukum adat.
- d. Larangan menerbitkan izin di atas tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, UU tentang Perkebunan di Pasal 17 ayat (1) menyatakan bahwa “pejabat yang berwenang dilarang menerbitkan izin usaha perkebunan di atas tanah hak ulayat masyarakat hukum adat”, kecuali jika telah tercapai persetujuan antara masyarakat hukum adat dan pelaku usaha mengenai penyerahan tanah dan imbalannya sebagaimana diatur di Pasal 17 ayat (2). Jika ketentuan pasal 17 ayat (1) dilanggar maka pejabat yang bersangkutan diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp.

5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 103. Ketentuan mengenai larangan menerbitkan izin di atas belum diatur dalam UU tentang Kehutanan.

- e. Larangan bagi menteri, gubernur, dan bupati/walikota menerbitkan izin yang tidak sesuai peruntukan dan/atau tidak sesuai dengan syarat dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 50 UU tentang Perkebunan. Pelanggaran terhadap larangan tersebut di atas diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 106. Adapun UU tentang Kehutanan belum mengatur tentang hal ini.
- f. Larangan bagi setiap orang secara tidak sah yang mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai tanah masyarakat atau tanah hak ulayat masyarakat hukum adat dengan maksud untuk usaha perkebunan sebagaimana diatur dalam Pasal 55 UU tentang Perkebunan. Pelanggaran terhadap larangan tersebut di atas diancam dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 107. Adapun UU tentang Kehutanan belum mengatur tentang hal ini.
- g. Larangan bagi setiap orang yang menadah hasil usaha perkebunan yang diperoleh dari penjarahan dan/atau pencurian sebagaimana diatur dalam Pasal 78 UU tentang Perkebunan. Pelanggaran terhadap larangan tersebut di atas diancam dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan denda paling banyak Rp. 7.000.000.000,00 (tujuh miliar rupiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 107. Adapun UU tentang Kehutanan belum mengatur tentang hal ini.
- h. Kemitraan usaha yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggung jawab, serta saling memperkuat dan saling ketergantungan antara pelaku usaha, karyawan, dan

masyarakat sekitar sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (1) UU tentang Perkebunan namun belum diatur secara spesifik di dalam UU tentang Kehutanan khususnya di Pasal 30.

- i. Terkait peran serta, UU tentang Perkebunan menyatakan bahwa peran serta masyarakat meliputi dalam penyusunan perencanaan; pengembangan kawasan; penelitian dan pengembangan; pembiayaan; pemberdayaan; pengawasan; pengembangan sistem data dan informasi; pengembangan kelembagaan; dan/atau penyusunan pedoman pengembangan usaha, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 100 ayat (2). Adapun terkait peran serta masyarakat yang diatur dalam UU tentang Kehutanan dari Pasal 68 sampai dengan Pasal 70 belum mencakup pengaturan secara komprehensif sebagaimana diatur dalam UU tentang Perkebunan.

Dari keterkaitan antara UU tentang Perkebunan dan UU tentang Kehutanan sebagaimana telah diuraikan di atas maka kedepannya revisi UU tentang Kehutanan perlu diatur sebagai berikut:

- a. Terkait masyarakat hukum adat, revisi UU tentang Kehutanan sebaiknya mencantumkan definisi tentang masyarakat hukum adat dan hak ulayat ke dalam batang tubuh.
- b. Terkait penggunaan lahan antara UU tentang Kehutanan dengan UU tentang Perkebunan telah sinkron pengaturannya sehingga kedepannya dalam revisi UU tentang Kehutanan aturan ini sebaiknya dipertahankan.
- c. Terkait larangan menerbitkan izin di atas tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, larangan bagi menteri, gubernur, dan bupati/walikota menerbitkan izin yang tidak sesuai peruntukan dan/atau tidak sesuai dengan syarat dan ketentuan peraturan perundang-undangan, larangan bagi setiap orang secara tidak sah yang mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai tanah masyarakat atau tanah hak ulayat masyarakat hukum adat

dengan maksud untuk usaha perkebunan, serta larangan bagi setiap orang yang menadah hasil usaha perkebunan yang diperoleh dari penjarahan dan/atau pencurian yang belum diatur oleh UU tentang Kehutanan sebaiknya dapat dipertimbangkan untuk menjadi substansi revisi UU tentang Kehutanan kedepannya.

- d. Terkait kemitraan usaha yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggung jawab, serta saling memperkuat dan saling ketergantungan antara pelaku usaha, karyawan, dan masyarakat sekitar yang belum diatur oleh UU tentang Kehutanan sebaiknya dapat dipertimbangkan untuk menjadi substansi revisi UU tentang Kehutanan kedepannya.
- e. Terkait peran serta, revisi UU tentang Kehutanan sebaiknya dapat mengatur lebih komprehensif dengan memerhatikan pengaturan mengenai peran serta masyarakat dalam UU tentang Perkebunan.

D. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2014 tentang Konservasi Tanah dan Air

Undang-Undang No. 37 Tahun 2014 tentang Konservasi Tanah dan Air (UU tentang Konservasi Tanah dan Air) disusun untuk melindungi permukaan tanah, menjamin fungsi tanah, dan mengoptimalkan fungsi tanah agar dapat mendukung kehidupan manusia. Karena tanah dan air merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan dan mudah terdegradasi sehingga perlu dilindungi, dipulihkan, ditingkatkan, dan dipelihara melalui Konservasi Tanah dan Air yang penyelenggaraannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2014 tentang Konservasi Tanah dan Air. Konservasi Tanah dan Air diselenggarakan pada setiap hamparan tanah pada lahan, baik di Kawasan Lindung maupun di Kawasan Budi Daya.

Tanah dan air merupakan komponen penting dan mendasar dalam keberlangsungan hutan. Undang-Undang Nomor 37 Tahun

2014 tentang Konservasi Tanah dan Air tentulah memiliki keterkaitan dengan UU tentang Kehutanan yakni dalam hal penyelenggaraan konservasi tanah dan air yang dilaksanakan di Kawasan Lindung dan Kawasan Budi Daya dalam rangka perlindungan, pemulihan, peningkatan, dan pemeliharaan fungsi tanah pada lahan yang dalam hal ini tentu termasuk beraneka ragam kawasan hutan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU KTA bahwa dalam hal penataan di kawasan lindung yang dilakukan dalam rangka perlindungan, mencakup misalnya suaka margasatwa, taman nasional kecuali zona inti, taman wisata alam, taman buru, taman hutan raya, dan kawasan bergambut yang kesemuanya dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemda Provinsi, atau Pemda Kab/Kota sesuai kewenangannya. Dalam Pasal 6 UU tentang Kehutanan diatur mengenai fungsi konservasi hutan dan juga hutan konservasi itu sendiri yang mana hutan konservasi terdiri dari kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam, dan taman buru sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU tentang Kehutanan. Dalam penjelasan Pasal 6 UU tentang Kehutanan sebenarnya telah disinggung bahwa fungsi konservasi dilakukan di setiap jenis hutan tetapi fungsi pokok konservasi nampaknya hanya dibebankan pada hutan konservasi dan kawasan hutan yang sedang direhabilitasi saja (Pasal 41 UU tentang Kehutanan). Padahal apabila dikaitkan dengan UU KTA maka sebetulnya fungsi konservasi tidak hanya di hutan konservasi semata sebab dalam Pasal 29 UU KTA ditegaskan mengenai kewajiban Pemerintah dan Pemda dalam melaksanakan KTA di kawasan hutan konservasi dan hutan lindung. Bahkan di UU KTA sangat banyak kawasan yang menjadi objek penataan kawasan dalam rangka konservasi sebagaimana dijabarkan secara detail dalam Pasal 22 UU KTA. Berikutnya dalam Pasal 27 UU KTA, disebutkan bahwa kewajiban setiap orang untuk terlibat dan berperan, serta mendapatkan pendampingan dalam penyelenggaraan konservasi tanah dan air.

Dengan demikian, dalam UU tentang Kehutanan terkait fungsi konservasi hutan yang tidak hanya di hutan konservasi tetapi di seluruh kawasan hutan ke depan tentunya dapat dipertimbangkan untuk dimasukkan menjadi materi yang nantinya akan diatur/ditambahkan dalam perubahan UU tentang Kehutanan mengingat pentingnya konservasi untuk memelihara dan melindungi keberlangsungan hutan.

E. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah) mengatur urusan pemerintahan yang terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar ditentukan standar pelayanan minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah Provinsi dengan Daerah Kabupaten/Kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh

Pemerintah Pusat. Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam undang-undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Kaitannya kewenangan pengurusan hutan mulai dari perencanaan hutan, pengelolaan hutan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, pendidikan dan pelatihan, serta pengawasan dengan UU tentang Pemda ini adalah mengenai pembagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang menjadi urusan pemerintahan konkuren pilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (3) UU tentang Pemda. Dalam UU tentang Pemda ini kewenangan urusan pemerintahan di bidang kehutanan dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Daerah Provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU tentang Pemda. Sedangkan untuk Daerah Kabupaten/Kota hanya diberi kewenangan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (2) UU tentang Pemda.

Dalam lampiran UU tentang Pemda urusan pemerintahan di bidang kehutanan meliputi kegiatan perencanaan hutan, pengelolaan hutan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pemberdayaan masyarakat di bidang kehutanan, pengelolaan daerah aliran sungai (DAS), dan pengawasan kehutanan.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU tentang Pemda sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1).

Oleh karena itu, pengaturan dalam UU tentang Kehutanan ke depan dalam hal mengenai urusan pemerintahan di bidang kehutanan harus sesuai dengan yang telah diatur dalam UU tentang Pemda.

F. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (UU tentang Desa) menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. UU ini mengatur materi mengenai asas pengaturan, kedudukan dan jenis desa, penataan desa, kewenangan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa, peraturan desa, keuangan desa dan aset desa, pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, badan usaha milik desa, kerja sama desa, lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa, serta pembinaan dan pengawasan. Selain itu, undang-undang ini juga mengatur dengan ketentuan khusus yang hanya berlaku untuk desa adat sebagaimana diatur dalam Bab XIII.

Kaitannya UU tentang Desa dengan UU tentang Kehutanan mengenai masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 67 Bab IX tentang masyarakat hukum adat dalam UU tentang Kehutanan. Sedangkan dalam UU tentang Desa diatur pada bab XII mengenai lembaga kemasyarakatan desa dan

lembaga adat desa serta bab XIII tentang ketentuan khusus desa adat. Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. Desa adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul desa sejak desa adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul.

Pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan genealogis dengan teritorial. Yang diatur dalam UU tentang Desa adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial. Dalam kaitan itu, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Penetapan desa adat sebagaimana dimaksud di atas, yang menjadi acuan utama adalah Putusan Mahkamah Konstitusi

Republik Indonesia Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU tentang Kehutanan.

Oleh karena itu, pengaturan dalam UU tentang Kehutanan ke depan dalam hal mengenai masyarakat hukum adat dan hutan adat harus dilakukan penyesuaian apa yang telah diatur dalam UU tentang Desa yang acuan utama pengaturannya berdasarkan putusan MK.

G. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan

Undang-Undang No. 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan) disusun sebagai payung hukum dalam bentuk undang-undang agar perusakan hutan yang terorganisir dapat ditangani secara efektif dan efisien serta memberi efek jera kepada pelakunya. Di samping itu, UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan dititikberatkan pada pemberantasan perusakan hutan yang dilakukan secara terorganisasi, yaitu kegiatan yang dilakukan oleh suatu kelompok yang terstruktur, terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih, dan yang bertindak secara bersama-sama pada suatu waktu tertentu dengan tujuan melakukan perusakan hutan, tetapi tidak termasuk kelompok masyarakat yang melakukan perladangan tradisional. Pengecualian terhadap kegiatan perladangan tradisional diberikan kepada masyarakat yang telah hidup secara turun-temurun di dalam wilayah hutan tersebut dan telah melakukan kegiatan perladangan dengan mengikuti tradisi rotasi yang telah ditetapkan oleh kelompoknya.

Terdapat beberapa keterkaitan antara UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan dengan UU tentang Kehutanan, yaitu:

- a. Definisi hutan, dalam UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan di Pasal 1 angka 1

dinyatakan bahwa “Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam komunitas alam lingkungannya yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dan yang lainnya.” Sedangkan dalam UU tentang Kehutanan, definisi hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2.

- b. Definisi kawasan hutan, dalam UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan di Pasal 1 angka 2 dinyatakan bahwa “kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.” sedangkan dalam UU tentang Kehutanan, definisi kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 3.
- c. Kewenangan Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) untuk:
- 1) melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana perusakan hutan;
 - 2) melakukan pemeriksaan terhadap orang atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana perusakan hutan;
 - 3) meminta keterangan dan barang bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan peristiwa tindak perusakan hutan;
 - 4) melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana perusakan hutan;

- 5) melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat barang bukti, pembukuan, pencatatan, dan dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan dan barang hasil kejahatan yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana perusakan hutan;
- 6) melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- 7) meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana perusakan hutan;
- 8) menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat bukti tentang adanya tindakan perusakan hutan;
- 9) memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- 10) membuat dan menandatangani berita acara dan surat-surat lain yang menyangkut penyidikan perkara perusakan hutan; dan
- 11) memotret dan/atau merekam melalui alat potret dan/atau alat perekam terhadap orang, barang, sarana pengangkut, atau apa saja yang dapat dijadikan bukti tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Sementara Pasal 77 ayat (2) UU tentang Kehutanan belum mengatur kewenangan PPNS sebanyak kewenangan PPNS dalam UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

d. Larangan bagi pejabat yang:

- 1) menerbitkan izin pemanfaatan hasil hutan kayu dan/atau penggunaan kawasan hutan di dalam kawasan hutan yang tidak sesuai dengan kewenangannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan;
- 2) menerbitkan izin pemanfaatan hasil hutan kayu dan/atau izin penggunaan kawasan hutan di dalam kawasan hutan yang

tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf b UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan;

- 3) melindungi pelaku pembalakan liar dan/atau penggunaan kawasan hutan secara tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf c UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan;
- 4) ikut serta atau membantu kegiatan pembalakan liar dan/atau penggunaan kawasan hutan secara tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf d UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan;
- 5) melakukan permufakatan untuk terjadinya pembalakan liar dan/atau penggunaan kawasan hutan secara tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf e UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan;
- 6) menerbitkan surat keterangan sahnya hasil hutan tanpa hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf f UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan; dan/atau
- 7) dengan sengaja melakukan pembiaran dalam melaksanakan tugas sehingga terjadi tindak pidana pembalakan liar dan/atau penggunaan kawasan hutan secara tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf g UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut diatas dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun serta pidana denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 105 UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Adapun UU tentang Kehutanan sendiri belum mengatur hal ini.

- e. Terkait ketentuan Pasal 112 dalam UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan yang menghapus substansi

pasal 50 ayat (1) dan ayat (3) huruf a, huruf f, huruf g, huruf h, huruf j, serta huruf k UU tentang Kehutanan; pasal 78 ayat (1) UU tentang Kehutanan mengenai ketentuan pidana terhadap Pasal 50 ayat (1); dan pasal 78 ayat (2) mengenai ketentuan pidana terhadap Pasal 50 ayat (3) huruf a dan huruf b, ayat (6), ayat (7), ayat (9), dan ayat (10). Dengan demikian ketentuan tersebut diatas tidak berlaku lagi di dalam UU tentang Kehutanan.

Berdasarkan uraian di atas maka kedepannya revisi UU tentang Kehutanan perlu memerhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. adanya perbedaan terkait definisi hutan yaitu terkait frasa "...komunitas alam lingkungannya..." dalam UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan dengan frasa "...persekutuan alam lingkungannya..." dalam UU tentang Kehutanan perlu disinkronkan dalam perubahan UU tentang Kehutanan.
- b. Perbedaan terkait definisi kawasan hutan yaitu terkait frasa "...ditetapkan oleh Pemerintah..." dalam UU tentang P3H dengan frasa "...ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah..." dalam UU tentang Kehutanan juga perlu disesuaikan dalam perubahan UU tentang Kehutanan.
- c. Kewenangan PPNS dalam UU tentang Kehutanan tidak sebanyak kewenangan PPNS dalam UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, sehingga diharapkan dalam revisi UU tentang Kehutanan kewenangan PPNS dapat disesuaikan dengan pengaturan dalam UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.
- d. Ketentuan larangan bagi pejabat dalam pengelolaan kawasan hutan serta ancaman pidananya selama ini belum diatur dalam UU tentang Kehutanan. Oleh karenanya, dalam revisi UU tentang Kehutanan sebaiknya perlu dimasukkan norma mengenai larangan bagi pejabat dalam pengelolaan kawasan hutan

sebagaimana telah diatur dalam UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

- e. Terkait dengan ketentuan Pasal 112 UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan yang menghapus ketentuan UU tentang Kehutanan di pasal pasal 50 ayat (1) dan ayat (3) huruf a, huruf f, huruf g, huruf h, huruf j, serta huruf k, serta Pasal 78 sebaiknya dalam revisi UU tentang Kehutanan pasal-pasal tersebut dapat dihidupkan kembali untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum.

H. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum) mengatur tentang pelepasan hak atas tanah bagi kepentingan umum. UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum lahir sebagai salah satu upaya pembangunan bagi kepentingan umum yang memerlukan tanah dan pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Keterkaitan antara UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan UU tentang Kehutanan terletak pada penetapan suatu tanah/lahan bagi kepentingan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (1) UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Hal ini juga berlaku sama dalam pengukuhan kawasan hutan

yang dilakukan dengan memerhatikan rencana tata ruang wilayah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 15 ayat (2) UU tentang Kehutanan.

Salah satu objek pembangunan yang menggunakan tanah untuk kepentingan umum adalah ruang terbuka hijau publik dan cagar alam sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 10 huruf l dan m UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, hal ini erat kaitannya dengan penetapan dan pengaturan kawasan hutan konservasi dan hutan kota yang menjadi jenis hutan dalam UU tentang Kehutanan.

Selain itu, Pasal 5 UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum juga menyatakan bahwa pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Hal ini sejalan dengan pengaturan pemanfaatan hutan hak yang berfungsi lindung dan konservasi dalam UU tentang Kehutanan yang menjelaskan bahwa Pemerintah memberikan kompensasi kepada pemegang hutan hak, apabila hutan hak tersebut diubah menjadi kawasan hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 36 ayat (2) UU tentang Kehutanan.

Berdasarkan penjelasan diatas, pengaturan mengenai pengadaan tanah untuk jenis kawasan hutan sebagai bagian dari objek pembangunan bagi kepentingan umum dalam UU tentang Kehutanan sudah sesuai dengan pengaturan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Oleh karenanya dalam perubahan kedepan, UU tentang Kehutanan perlu dijaga konsistensinya dengan UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum khususnya dalam hal penetapan dan pengaturan pengadaan

tanah dan kebijakan pemberian lahan pengganti bagi tanah/lahan kawasan hutan yang menjadi bagian dari objek pembangunan bagi kepentingan umum.

I. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) merupakan amanat dari Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi warga negara Indonesia dan oleh karenanya negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.

UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ini memberikan penguatan terhadap prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan.

Penyelenggaraan kehutanan yang merupakan sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu juga harus memerhatikan aspek perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Oleh karena itu aktivitas penyelenggaraan kehutanan haruslah merujuk kepada pengaturan dalam UU tentang

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup untuk beberapa hal terkait.

Keterkaitan UU tentang Kehutanan dengan UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terletak pada:

- a. Perencanaan kehutanan, yang dimulai dari kegiatan inventarisasi hutan, pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan penyusunan rencana kehutanan, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 20 UU tentang Kehutanan.
- b. Pengelolaan hutan, yang dimulai dari kegiatan tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, serta perlindungan hutan dan konservasi alam, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 51 UU tentang Kehutanan.
- c. Penyerahan kewenangan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan/atau Pemerintah Daerah Provinsi Kabupaten/Kota, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 66 UU tentang Kehutanan.

Ketiga hal tersebut perlu dilakukan perubahan dengan merujuk kepada beberapa hal yang telah diatur dalam UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu antara lain:

- a. Perencanaan kehutanan mulai dari kegiatan inventarisasi hutan, pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan penyusunan rencana kehutanan yang telah diatur dalam UU tentang Kehutanan harus merujuk kepada pengaturan perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahapan, yaitu inventarisasi lingkungan hidup, penetapan wilayah ekoregion, dan penyusunan RPPLH sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 5

sampai dengan Pasal 12 UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- b. Pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan yang telah diatur dalam UU tentang Kehutanan harus memerhatikan baku mutu lingkungan hidup, memiliki amdal serta mencegah kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 33 UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- c. Rehabilitasi dan/atau reklamasi yang dimaksudkan untuk memulihkan, mempertahankan fungsi hutan dan lahan sehingga daya dukung, produktivitas, dan peranannya dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga juga harus diatur lebih baik lagi dengan merujuk kepada pengaturan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 56 UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- d. Perlindungan hutan dan konservasi alam merupakan salah satu aspek dari pengelolaan hutan yang juga harus diatur dengan merujuk pada Pasal 57 UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- e. Sistem informasi lingkungan hidup untuk mendukung pelaksanaan dan pengembangan kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam Pasal 62 UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup juga harus dijadikan rujukan dalam mengatur sistem informasi dalam penyelenggaraan kehutanan.
- f. Tugas dan wewenang Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan juga harus merujuk kepada pengaturan tugas dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 63 dan Pasal 64 UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Selain itu, perlindungan hutan negara baik di dalam maupun di luar kawasan hutan dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan perlindungan hutan hak menjadi kewajiban bagi pemegang izin usaha pemanfaatan hutan serta pihak-pihak yang menerima wewenang pengelolaan hutan, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 48 UU tentang Kehutanan. Dalam hal menjalankan kewajiban tersebut, maka diberikan aturan larangan merusak prasarana dan sarana perlindungan hutan serta menimbulkan kerusakan hutan, hal ini dijelaskan dalam Pasal 50 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Kehutanan. Selanjutnya, Pasal 50 ayat (3) butir d beserta penjelasannya menyebutkan bahwa salah satu hal yang termasuk sebagai larangan adalah kegiatan membakar hutan, dengan penjelasan bahwa pada prinsipnya pembakaran hutan dilarang. Namun pembakaran hutan secara terbatas diperkenankan hanya untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan, antara lain pengendalian kebakaran hutan, pembasmian hama dan penyakit, serta pembinaan habitat tumbuhan dan satwa.

Hal ini menjadi penting untuk dikaji lebih lanjut oleh karena dalam Pasal 69 ayat (1) huruf (h) dan ayat (2) UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan pula bahwa melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar merupakan salah satu kegiatan yang dilarang guna memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup namun tetap dengan memerhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing. Penjelasan Pasal 69 ayat (2) kemudian memberikan penjelasan bahwa kearifan lokal yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 ha per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjarangan api ke wilayah sekelilingnya.

Berdasarkan penjelasan pada kedua paragraf di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat ketidakpastian hukum dalam UU tentang Kehutanan maupun UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Aturan yang ada masih memberikan celah untuk melakukan pembakaran lahan dengan dalih menjaga kearifan lokal. Hal ini perlu dijadikan bahasan atau kajian dalam perubahan UU tentang Kehutanan kedepan, dengan mengingat bahwa kegiatan pembakaran hutan pada prinsipnya tidak akan relevan dengan asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang baik.

J. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU tentang Minerba) merupakan Undang-Undang pengganti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan saat ini sehingga dibutuhkan peraturan baru yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisiensi, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan.

Secara umum UU tentang Minerba tidak memiliki pengaturan yang tegas mengenai wilayah pertambangan yang berada di kawasan hutan serta bagaimana prosedur pertambangan yang dilakukan di dalam kawasan hutan. Adapun pengaturan mengenai pertambangan yang dilakukan di kawasan hutan justru diatur oleh UU tentang Kehutanan khususnya dalam Pasal 38 yang menyatakan bahwa:

1. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung.

2. Penggunaan kawasan hutan tersebut dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan.
3. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.
4. Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Adapun pada prinsipnya di kawasan hutan tidak dapat dilakukan pola pertambangan terbuka. Pola pertambangan terbuka dimungkinkan dapat dilakukan di kawasan hutan produksi dengan ketentuan khusus dan secara selektif. Hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 38 ayat (3) UU tentang Kehutanan. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut diancam dengan dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 78 ayat (6) UU tentang Kehutanan.
5. Pemberian izin pinjam pakai yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sedangkan UU tentang Minerba sendiri hanya mengatur mengenai wilayah pertambangan dalam Pasal 9 yaitu WP sebagai bagian dari tata ruang nasional merupakan landasan bagi penetapan kegiatan pertambangan. WP ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Adapun penetapan WP itu sendiri diatur dalam Pasal 10 yang dilaksanakan:

1. secara transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab.
2. secara terpadu dengan memerhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya.

3. dengan memerhatikan aspirasi daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 45 UU tentang Kehutanan dinyatakan bahwa penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1) yang mengakibatkan kerusakan hutan wajib dilakukan reklamasi atau rehabilitasi sesuai dengan pola yang ditetapkan pemerintah; reklamasi pada kawasan hutan bekas areal pertambangan wajib dilaksanakan oleh pemegang izin pertambangan sesuai dengan tahapan kegiatan pertambangan; dan pihak-pihak yang menggunakan kawasan hutan untuk kepentingan di luar kegiatan kehutanan yang mengakibatkan perubahan permukaan dan penutupan tanah wajib membayar dana jaminan reklamasi dan rehabilitasi.

Sedangkan UU tentang Minerba mengatur mengenai kewajiban reklamasi dalam kaidah teknik pertambangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 95 huruf a jo Pasal 96 huruf c yaitu pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) wajib menerapkan kaidah teknik pertambangan yang baik. Di samping itu dalam menerapkan kaidah teknik pertambangan yang baik, pemegang IUP dan IUPK wajib melaksanakan pengelolaan dan pemantauan lingkungan pertambangan, termasuk kegiatan reklamasi dan pasca tambang.

Berdasarkan hal-hal yang telah disampaikan di atas, maka dalam rencana perubahan UU tentang Kehutanan kedepannya perlu diperhatikan:

1. Penggunaan kawasan hutan lindung untuk kepentingan pembangunan diluar kegiatan kehutanan.
2. Penggunaan kawasan hutan lindung khususnya untuk kegiatan pertambangan guna menghindari penyalahgunaan izin yang mengakibatkan kerusakan hutan secara masif.
3. Pengenaan sanksi bagi penyalahgunaan kawasan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan guna memberikan efek jera bagi pelaku.

4. Pengawasan terhadap kegiatan reklamasi penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan maupun kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan.
5. Sanksi bagi pelanggaran kewajiban reklamasi penggunaan kawasan hutan bagi kegiatan pertambangan maupun kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan.

K. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU tentang Penataan Ruang) merupakan undang-undang pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang saat ini, dimana keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

UU ini menyatakan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, dan penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 UU tentang Penataan Ruang. Seluruh kegiatan penataan ruang diselenggarakan dengan memerhatikan kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana, potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 6 ayat (1) UU tentang Penataan Ruang. Tugas dan

wewenang penyelenggaraan penataan ruang diberikan kepada Negara melalui Pemerintah dan Pemerintah Daerah, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 7 UU tentang Penataan Ruang. Pembagian tugas dan wewenang Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, wilayah provinsi, dan wilayah kabupaten/kota telah diatur dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 11. Konsep pengaturan dasar dari UU ini secara garis besar sudah sesuai dengan pengaturan dalam UU tentang kehutanan.

Keterkaitan UU tentang Penataan Ruang dengan UU tentang Kehutanan terletak pada kegiatan pengukuhan kawasan hutan yang dilakukan dengan memerhatikan rencana tata ruang wilayah. Pengukuhan kawasan hutan merupakan dasar pelaksanaan kegiatan penatagunaan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, sampai dengan penyusunan rencana kehutanan.

Kawasan hutan lindung, suaka alam dan cagar budaya, taman hutan raya, taman buru, kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, merupakan bagian dari klasifikasi penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan yang terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budidaya, sebagaimana dijelaskan Pasal 5 ayat (2) UU tentang Penataan Ruang. Terdapat rencana pola ruang yang meliputi peruntukan kawasan lindung dan kawasan budidaya yang meliputi peruntukan ruang untuk kegiatan pelestarian lingkungan dengan menetapkan kawasan hutan paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas daerah aliran sungai, serta penyusunan rencana tata ruang harus memerhatikan keterkaitan antarwilayah, antarfungsi kawasan, dan antarkegiatan kawasan, seluruh hal ini diatur dalam Pasal 17 UU tentang Penataan Ruang. Hal ini sudah sesuai dengan pengaturan pembentukan wilayah pengelolaan hutan dalam UU tentang Kehutanan.

Pasal 14 UU tentang Penataan Ruang menjelaskan bahwa perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan:

- a. Rencana umum tata ruang, terdiri atas:
 - 1) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
 - 2) Rencana tata ruang wilayah provinsi; dan
 - 3) Rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana tata ruang wilayah kota.
- b. Rencana rinci tata ruang, terdiri atas:
 - 1) rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional;
 - 2) rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan
 - 3) rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Rencana rinci tata ruang untuk butir b 1) dan 2) disusun apabila:

- a) rencana umum tata ruang belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang; dan/atau
- b) rencana umum tata ruang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam rencana umum tata ruang tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan.

Konsep ini telah linier dengan konsep pembentukan wilayah pengelolaan hutan dan penyusunan rencana kehutanan dalam UU tentang Kehutanan.

Setelah perencanaan ruang/wilayah telah ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan yang ditunjuk, maka dilakukan pemanfaatan ruang baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi. Program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya termasuk jabaran dari indikasi program utama yang termuat di dalam rencana tata ruang wilayah. Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dan disinkronisasikan dengan pelaksanaan pemanfaatan ruang

wilayah administratif sekitarnya. Pemanfaatan ruang dilaksanakan dengan memerhatikan standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana. Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain. Dalam rangka pengembangan penatagunaan diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain. Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah. Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya. Seluruh hal ini diatur dalam Pasal 32 dan Pasal 33 UU tentang Penataan Ruang. Pengaturan ini hendaknya menjadi acuan terhadap pengaturan pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan dalam UU tentang Kehutanan, khususnya dalam kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum yang menggunakan kawasan hutan tidak menghilangkan fungsi kawasan hutan itu sendiri dan selalu memerhatikan faktor-faktor kelestarian lingkungan sekitar.

Selanjutnya Pasal 34 UU tentang Penataan Ruang menjelaskan bahwa dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dilakukan: a. perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis; b. perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan struktur ruang dan pola ruang wilayah

dan kawasan strategis; dan c. pelaksanaan pembangunan sesuai dengan program pemanfaatan ruang wilayah dan kawasan strategis. Dalam rangka pelaksanaan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis ditetapkan kawasan budi daya yang dikendalikan dan kawasan budi daya yang didorong pengembangannya. Pelaksanaan pembangunan sesuai dengan program pemanfaatan ruang wilayah dan kawasan strategis dilaksanakan melalui pengembangan kawasan secara terpadu. Pemanfaatan ruang dilaksanakan sesuai dengan: a. standar pelayanan minimal bidang penataan ruang; b. standar kualitas lingkungan; dan c. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Hal ini perlu menjadi bahan kajian terhadap konsep pemulihan kawasan hutan yang dijadikan kawasan pertambangan agar setelah berakhirnya masa penambangan tingkat kesejahteraan masyarakat dan kondisi lingkungan hidup tidak mengalami penurunan atau standar kualitas lingkungan tetap terjaga. Salah satu cara mengendalikan perkembangan kawasan budi daya yang dikendalikan pengembangannya, diterapkan mekanisme disinsentif secara ketat, sedangkan untuk mendorong perkembangan kawasan yang didorong pengembangannya diterapkan mekanisme insentif.

Dari penjelasan di atas maka dalam pengaturan perubahan UU tentang Kehutanan kedepan perlu memerhatikan konsistensi materi muatan dengan UU tentang Penataan Ruang dan melakukan analisa peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang lebih komprehensif untuk memberikan pengaturan dan pengurusan hutan yang melindungi fungsi hutan sebagai penyanggah kehidupan.

L. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya) mengatur perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, dan pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya agar dapat menjamin pemanfaatan bagi kesejahteraan masyarakat dan peningkatan mutu kehidupan manusia.

UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dan UU tentang Kehutanan memiliki keterkaitan yang sangat erat satu sama lainnya. Kedua undang-undang memiliki landasan filosofis yang sama yaitu Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, hutan telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia. Oleh karena itu harus dijaga kelestariannya. UU tentang Kehutanan memiliki pengaturan yang sangat luas termasuk mengenai konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya yang sudah diatur dalam UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, dalam penjelasan umum UU tentang Kehutanan disebutkan bahwa ketentuan yang sudah diatur dalam UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya tidak diatur lagi dalam UU tentang Kehutanan.

UU tentang Kehutanan mendefinisikan hutan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan yang menjadi salah satu tempat dilakukannya konservasi di daratan, selain di wilayah perairan. Adapun definisi konservasi, khususnya sumber daya alam hayati adalah pengelolaan sumber

daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya. Sumber daya alam hayati adalah unsur-unsur hayati di alam yang terdiri dari sumber daya alam nabati (tumbuhan) dan sumber daya alam hewani (satwa) yang bersama dengan unsur nonhayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem.

Konservasi merupakan pengelolaan sumber daya alam hayati, sedangkan hutan merupakan tempat keberadaan sumber daya alam hayati. Sehingga hutan sering dimaknai merupakan salah satu tempat dilaksanakannya konservasi. Pasal 1 angka 9 UU tentang Kehutanan memberikan pengertian atas hutan konservasi, dalam Pasal 6 UU tentang Kehutanan disebutkan bahwa fungsi konservasi merupakan salah satu fungsi pokok hutan. Dalam penjelasannya menyebutkan bahwa pada umumnya semua hutan mempunyai fungsi konservasi, lindung, dan produksi.

Hutan merupakan salah satu sistem penyangga kehidupan, dalam Pasal 6 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dijelaskan bahwa sistem penyangga kehidupan merupakan satu proses alami dari berbagai unsur hayati dan nonhayati yang menjamin keberlangsungan kehidupan makhluk. Perlunya perlindungan sistem penyangga kehidupan ditujukan bagi terpeliharanya peran ekologis yang menunjang kelangsungan kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia. Perlindungan sistem penyangga kehidupan merupakan salah satu kegiatan dari konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Pasal 2 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya menyebutkan bahwa konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya bertujuan mengusahakan terwujudnya kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya

peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia. Adapun dalam Pasal 46 UU tentang Kehutanan menyebutkan bahwa penyelenggaraan perlindungan hutan dan konservasi alam bertujuan menjaga hutan, kawasan hutan, dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai optimal dan lestari. Meskipun terdapat perbedaan rumusan norma mengenai tujuan pelaksanaan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya serta perlindungan hutan dan konservasi alam, akan tetapi dapat disimpulkan bahwa adanya tujuan yang sama yaitu melestarikan sumber daya alam hayati untuk kesejahteraan masyarakat.

Dalam Pasal 7 UU tentang Kehutanan disebutkan bahwa Hutan konservasi terdiri dari kawasan suaka alam; kawasan pelestarian alam; dan taman buru. Kawasan hutan suaka alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 10 UU tentang Kehutanan merupakan bagian dari kawasan suaka alam yang diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya yang berada pada kawasan hutan. Kawasan hutan pelestarian alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 11 UU tentang Kehutanan merupakan bagian dari kawasan pelestarian alam yang diatur dalam Pasal 1 angka 13 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Pasal 1 angka 9 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya mengatur mengenai pengertian Kawasan suaka alam. Dalam Pasal 14 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, kawasan suaka alam terdiri dari cagar alam dan suaka margasatwa. Dalam UU tentang Kehutanan penjelasan Pasal 24 hutan cagar alam adalah kawasan suaka alam yang karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan dan atau satwa serta ekosistemnya, yang perlu dilindungi dan perkembangan berlangsung secara alami. Pengaturan mengenai larangan melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam sebagaimana

diatur dalam Pasal 18 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya diadaptasi dalam Pasal 24 UU tentang Kehutanan yang mengatur bahwa pemanfaatan kawasan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba pada taman nasional.

Pasal 1 angka 13 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya mengatur mengenai pengertian kawasan pelestarian alam. Dalam Pasal 29 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, kawasan pelestarian alam terdiri dari: taman nasional; taman hutan raya; dan taman wisata alam. Pasal 32 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya menyebutkan pengelolaan kawasan taman nasional dikelola dengan sistem zonasi yang terdiri dari zona inti, zona pemanfaatan, dan zona lain sesuai dengan keperluan. Pengaturan mengenai larangan melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan zona inti taman nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 33 diadaptasi dalam Pasal 24 UU tentang Kehutanan yang mengatur bahwa pemanfaatan kawasan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba pada taman nasional. Dalam penjelasan Pasal 32 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya memberikan penjelasan mengenai zona inti, zona pemanfaatan, dan zona lainnya seperti zona rimba, zona pemanfaatan tradisional, zona rehabilitasi dan sebagainya. Penjelasan tersebut diadaptasi dalam penjelasan Pasal 24 UU tentang Kehutanan, kawasan taman nasional ditata ke dalam zona inti; zona rimba; dan zona pemanfaatan. Pembagian zona di kawasan taman nasional sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 24 UU tentang Kehutanan menyebutkan adanya zona rimba yang merupakan bagian dari zona lainnya sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 32 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Pasal 8 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya mengatur mengenai wewenang pemerintah untuk mewujudkan tujuan perlindungan sistem penyangga kehidupan. Pemerintah menetapkan wilayah tertentu sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan. Sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 4 UU tentang Kehutanan mengenai penguasaan hutan oleh negara, salah satu wewenang Pemerintah ialah menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau sebagai bukan kawasan hutan. Berdasarkan dua pengaturan tersebut dapat disimpulkan bahwa Pemerintah memiliki wewenang untuk menetapkan status suatu wilayah.

Peran serta rakyat yang diatur dalam Pasal 37 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya mengatur bahwa Pemerintah mengarahkan dan menggerakkan peran serta melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna. Pengaturan dalam Pasal 37 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya hanya sebatas hal yang umum karena pelaksanaan peran serta rakyat didelegasikan aturannya pada Peraturan Pemerintah. Adapun peraturan mengenai peran serta dalam Pasal 68 – Pasal 70 UU tentang Kehutanan lebih komprehensif menjelaskan mengenai peran serta masyarakat dalam pembangunan di bidang kehutanan.

Pengaturan mengenai larangan yang diatur dalam Pasal 50 ayat (4) UU tentang Kehutanan disebutkan bahwa ketentuan tentang mengeluarkan, membawa, dan atau mengangkut tumbuhan dan/atau satwa yang dilindungi menggunakan UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Pengaturan tersebut telah sesuai dengan dalam penjelasan umum UU tentang Kehutanan bahwa ketentuan yang sudah diatur di UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya tidak diatur lagi. Ketentuan mengenai larangan yang dimaksud dalam Pasal 50 ayat (4) diatur dalam Pasal 21 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dengan

ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 40 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

M. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU tentang Pokok Agraria) disusun sebagai dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, karena pada masa tersebut hukum agraria yang berlaku merupakan peninggalan pemerintah jajahan. Akibat dari politik hukum pemerintah jajahan pada masa itu hukum agraria mempunyai sifat dualisme yaitu berlakunya peraturan hukum adat dan peraturan yang didasarkan hukum barat serta bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum. UU tentang Pokok Agraria disusun atas dasar bahwa Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria, bumi, air, dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. UU tentang Pokok Agraria mengatur ketentuan dasar bagi hukum agraria seperti asas dan garis besar pengaturan.

Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Pokok Agraria menyatakan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah atau pulau-pulau tidak semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada

tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara. Dalam UU tentang Kehutanan disebutkan bahwa hutan sebagai karunia amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang. UU tentang Pokok Agraria dan UU tentang Kehutanan memiliki satu tujuan yang sama untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 2 UU tentang Pokok Agraria menyebutkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Adapun dalam Pasal 4 UU tentang Kehutanan menyebutkan bahwa semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Penguasaan oleh negara yang dimaksud dalam Pasal 4 UU tentang Kehutanan sesuai dengan Hak Menguasai Negara yang terdapat dalam Pasal 2 UU tentang Pokok Agraria. Penjelasan umum UU tentang Pokok Agraria menjelaskan bahwa Penguasaan oleh Negara bukan berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah memberikan wewenang kepada negara untuk pada tingkatan tertinggi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan mengenai semua bumi, air, dan ruang angkasa, baik yang sudah dibebankan hak atau belum. Kekuasaan negara atas tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuai hak dibatasi oleh isi dari hak

tersebut, adapun terhadap tanah yang belum dibebankan hak apapun, negara memiliki kekuasaan penuh. Tujuan dikuasai oleh negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) UU tentang Pokok Agraria dan Pasal 4 ayat (1) UU tentang Kehutanan ialah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

UU tentang Pokok Agraria Pasal 3 memberikan pengaturan mengenai hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Bahwa hak ulayat masih diakui sepanjang sesuai dengan kepentingan nasional dan tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi. Pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat diatur juga dalam UU tentang Kehutanan, salah satunya dalam Pasal 4 ayat (3), bahwa penguasaan hutan oleh Negara tetap memerhatikan hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Pasal 46 UU tentang Pokok Agraria menyebutkan bahwa hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan adalah hak yang dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dengan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah demi kepentingan umum yang lebih luas daripada kepentingan orang atau masyarakat hukum yang bersangkutan. Meskipun dalam UU tentang Pokok Agraria tidak memberikan pengertian dan/atau ruang lingkup hasil hutan Pasal 1 angka 13 UU tentang Kehutanan merumuskan pengertian hasil hutan yaitu benda-benda hayati, non hayati dan turunannya serta jasa yang berasal dari hutan. UU tentang Kehutanan juga mengatur secara umum mengenai izin pemanfaatan dan izin pemungutan hasil hutan, sedangkan dalam penjelasan Pasal 46 UU tentang Pokok Agraria hanya menjelaskan tentang hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan adalah hak-hak dalam hukum adat yang meyangkut tanah. Oleh

karena itu UU tentang Kehutanan telah mengatur mengenai hak memungkut hasil hutan secara lebih spesifik dibandingkan dalam UU tentang Pokok Agraria.

N. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan

Dalam rangka optimalisasi fungsi dan manfaat hutan dan kawasan hutan sesuai dengan amanat Pasal 19 UU tentang Kehutanan dan sesuai dengan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat, pada prinsipnya kawasan hutan dapat diubah peruntukan atau fungsinya. Hal inilah yang melatarbelakangi pembentukan Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan (PP tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan). Perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan dilakukan bertujuan untuk memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat dengan tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi dan manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan, serta keberadaan kawasan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional.

Dalam PP tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan lingkup pengaturannya adalah mengenai perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan yang diatur dalam Pasal 3 PP tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan sebagaimana dalam Pasal 6 dilakukan melalui mekanisme perubahan secara parsial atau perubahan untuk wilayah provinsi. Selanjutnya dalam Pasal 7 perubahan peruntukan kawasan hutan secara parsial dilakukan melalui tukar menukar kawasan hutan atau pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi. Tukar menukar kawasan hutan dilakukan pada hutan produksi terbatas dan hutan

produksi tetap sebagaimana diatur dalam Pasal 10. Tukar menukar kawasan hutan dilakukan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang bersifat permanen yang harus menggunakan kawasan hutan, menghilangkan *enclave* dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan, dan memperbaiki batas kawasan hutan. Tukar menukar kawasan hutan dilakukan dengan kewajiban menyediakan lahan pengganti sebagaimana diatur dalam Pasal 12.

Kawasan hutan merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dengan penataan ruang, sehingga perubahan penataan ruang secara berkala sebagai amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan atau perubahan peruntukan kawasan hutan dalam revisi tata ruang wilayah provinsi dilakukan dalam rangka pemantapan dan optimalisasi fungsi kawasan hutan. Setiap perubahan peruntukan atau perubahan fungsi kawasan hutan, terlebih dahulu wajib didahului dengan penelitian terpadu yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah yang kompeten dan memiliki otoritas ilmiah bersama-sama dengan pihak lain yang terkait sebagaimana diatur dalam Pasal 31. Untuk hal-hal tertentu yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis sebagaimana diatur dalam Pasal 32, perubahan peruntukan kawasan hutan yang dilakukan oleh Pemerintah harus memerhatikan aspirasi rakyat melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang telah diatur dalam UU tentang Kehutanan Pasal 19 ayat 2 dalam UU tentang Kehutanan. Hal ini dalam PP tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan hanya bersifat menegaskan karena hal tersebut merupakan materi muatan yang seharusnya diatur dalam undang-undang saja.

Dalam pengaturan dalam UU tentang Kehutanan ke depan perlu tetap memerhatikan peraturan teknis pelaksana di bawah mengenai perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan

fungsi kawasan hutan sebagaimana diatur dalam PP tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan ini.

O. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan (PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan) disusun dengan tujuan untuk mengatur penggunaan sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan. Adapun saat ini Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan (PP Perubahan atas PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan). Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan disusun akibat berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mencabut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Baik PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan maupun PP Perubahan atas PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan merupakan pengaturan lebih lanjut dari Pasal 39 UU tentang Kehutanan terkait penggunaan kawasan hutan. Adapun materi yang diatur dalam PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan jo PP Perubahan atas PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan diantaranya sebagai berikut:

- a. Penggunaan kawasan hutan bertujuan untuk mengatur penggunaan sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan sebagaimana diatur

dalam Pasal 2 PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Hal ini sejalan dengan pengaturan Pasal 38 ayat (1) UU tentang Kehutanan.

- b. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung serta dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Pengaturan ini telah sejalan dengan UU tentang Kehutanan di Pasal 38 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).
- c. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Adapun yang dimaksud dengan kegiatan yang mempunyai tujuan strategis menurut penjelasan Pasal 4 ayat (1) PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan adalah kegiatan yang diprioritaskan karena mempunyai pengaruh yang sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan keamanan negara, pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya dan/atau lingkungan. Pasal 4 ayat (2) PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan jo PP Perubahan Atas PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan menjabarkan lebih lanjut bahwa kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan meliputi kegiatan:
 - 1) religi;
 - 2) pertambangan;
 - 3) instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan;

- 4) pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relay televisi;
- 5) jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api;
- 6) sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi;
- 7) sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah;
- 8) fasilitas umum;
- 9) industri terkait kehutanan;
- 10) pertahanan dan keamanan;
- 11) prasarana penunjang keselamatan umum; atau
- 12) penampungan sementara korban bencana alam.
- 13) pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi.

Ketentuan di atas merupakan materi muatan PP yang tidak diatur dalam UU tentang Kehutanan.

- a. Penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan dapat dilakukan dengan ketentuan dalam kawasan hutan produksi penambangan dapat dilakukan baik dengan pola pertambangan terbuka maupun bawah tanah. Sedangkan dalam kawasan hutan lindung pertambangan hanya dapat dilakukan dengan pola pertambangan bawah tanah dengan larangan tidak mengakibatkan turunnya permukaan air tanah, berubahnya fungsi pokok kawasan hutan secara permanen, dan terjadinya kerusakan akuifer tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Hal ini telah sejalan dengan pengaturan Pasal 38 ayat (4) UU tentang Kehutanan tentang larangan penambangan dengan pola penambangan terbuka pada hutan lindung.

- b. Penggunaan kawasan hutan dilakukan berdasarkan izin pinjam pakai kawasan hutan yang diberikan oleh Menteri berdasarkan permohonan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) jo Pasal 7 ayat (1) PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Ketentuan ini sedikit berbeda dengan pengaturan dalam UU tentang Kehutanan di Pasal 38 ayat (3) yang hanya menyatakan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.
- c. Pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan dilarang memindahtangankan izin pinjam pakai kawasan hutan kepada pihak lain tanpa persetujuan Menteri; menjaminkan atau mengagunkan kawasan hutan yang dipinjam pakai kepada pihak lain sebagaimana diatur dalam Pasal 17 PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Ketentuan ini merupakan materi muatan PP yang tidak diatur oleh UU tentang Kehutanan.
- d. Jangka waktu izin pinjam pakai kawasan hutan diberikan sama dengan jangka waktu perizinan sesuai bidangnya dan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jangka waktu izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan yang tidak memerlukan perizinan sesuai bidangnya, izin pinjam pakai kawasan hutan diberikan dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang berdasarkan hasil evaluasi. Jangka waktu izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kepentingan pertahanan negara, sarana keselamatan lalu lintas laut atau udara, jalan umum, jalur kereta api umum, cek dam, embung, sabo, dan sarana meteorologi, klimatologi, dan geofisika, serta religi berlaku selama digunakan untuk kepentingan dimaksud. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1),

ayat (2), dan ayat (3) PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Adapun ketentuan diatas merupakan materi muatan PP yang tidak diatur oleh UU tentang Kehutanan.

- e. Menteri melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan; penerima dispensasi pinjam pakai kawasan hutan; dan pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan. Dalam melaksanakan kegiatan monitoring dan evaluasi tersebut, Menteri dapat melimpahkan kepada pejabat yang ditunjuk atau gubernur. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Ketentuan diatas merupakan materi muatan PP yang tidak diatur oleh UU tentang Kehutanan.
- f. Persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan hapus apabila jangka waktu persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan telah berakhir; dicabut oleh Menteri; atau diserahkan kembali secara sukarela oleh pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri sebelum jangka waktu berakhir dengan pernyataan tertulis. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) PP Perubahan atas PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Ketentuan diatas merupakan materi muatan PP yang tidak diatur oleh UU tentang Kehutanan.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan di atas, secara umum pengaturan dalam PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan telah sejalan dengan ketentuan dalam UU tentang Kehutanan. Namun demikian terdapat beberapa pengaturan yang perlu dipertimbangkan untuk dapat diatur dalam revisi UU tentang Kehutanan kedepannya, misalnya tentang penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang

tidak dapat dielakkan, serta pengaturan mengenai izin pinjam pakai kawasan hutan secara umum termasuk jangka waktu, evaluasi, dan cara berakhirnya.

P. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Penelitian Dan Pengembangan, Serta Pendidikan Dan Pelatihan Kehutanan

Dalam pengurusan hutan secara lestari, diperlukan sumber daya manusia berkualitas bercirikan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi melalui penyelenggaraan litbang, serta diklat kehutanan yang berkesinambungan guna melaksanakan ketentuan Pasal 58 UU tentang Kehutanan. Hal itulah yang melatarbelakangi dibentuknya Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2010 tentang Penelitian dan Pengembangan, serta Pendidikan dan Pelatihan Kehutanan (PP tentang Penelitian Dan Pengembangan, Serta Pendidikan Dan Pelatihan Kehutanan).

Penyelenggaraan litbang kehutanan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pengurusan hutan dalam mewujudkan pengelolaan hutan secara lestari dan peningkatan nilai tambah hasil hutan. Sedangkan penyelenggaraan diklat kehutanan bertujuan untuk:

- a. membentuk sumber daya manusia kehutanan yang profesional dan mampu menguasai, memanfaatkan serta mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam pengurusan hutan secara adil dan lestari, didasari iman dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. mewujudkan sumber daya manusia kehutanan yang kompeten dan bekerja secara efektif, efisien serta mampu berperan sebagai pemandu, pendorong, dan pembaharu dalam pembangunan kehutanan yang berkelanjutan;
- c. menumbuhkan sumber daya manusia kehutanan yang berakhlak mulia serta memiliki sikap, perilaku dan semangat pengabdian,

pelayanan, pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat kehutanan.

Dalam PP tentang Penelitian Dan Pengembangan, Serta Pendidikan Dan Pelatihan Kehutanan ini mengatur kegiatan litbang kehutanan diselenggarakan oleh pemerintah, dan dapat bekerja sama dengan lembaga litbang pemerintah provinsi, lembaga litbang kabupaten/kota, perguruan tinggi, badan usaha, dan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 5. Sedangkan kegiatan diklat kehutanan diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, badan usaha, dan masyarakat, dan dapat bekerja sama dengan lembaga litbang kehutanan sebagaimana diatur dalam Pasal 30. Kegiatan litbang serta diklat kehutanan dapat pula bekerja sama dengan lembaga nasional dan/atau internasional, baik swasta maupun pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 32. Hal lain yang berkaitan adalah penyediaan kawasan hutan oleh Pemerintah dengan tujuan khusus guna menunjang penyelenggaraan litbang serta diklat kehutanan melalui pemberian izin pengelolaan sebagaimana diatur dalam Bab IV PP tentang Penelitian Dan Pengembangan, Serta Pendidikan Dan Pelatihan Kehutanan Pasal 55 sampai dengan Pasal 59. Penyelenggaraan litbang serta diklat kehutanan dilaksanakan dengan memerhatikan:

- a. ilmu pengetahuan dan teknologi, kearifan tradisional, serta kondisi sosial budaya masyarakat;
- b. potensi dan karakteristik biofisik setempat guna menjamin terjaganya kekayaan plasma nutfah khas Indonesia dari pencurian atau gangguan lainnya yang mengancam punahnya plasma nutfah tersebut.

Pengaturan mengenai litbang dan diklat kehutanan telah sesuai diatur dalam PP sebagai peraturan teknis dibawah UU. Namun, dalam pengaturan dalam UU tentang Kehutanan ke depan tetap memerhatikan peraturan pelaksana dibawahnya mengenai penelitian dan pengembangan, serta pendidikan dan pelatihan

kehutanan sebagaimana diatur dalam PP tentang Penelitian Dan Pengembangan, Serta Pendidikan Dan Pelatihan Kehutanan ini.

Q. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan

Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan (PP tentang Perlindungan Hutan) merupakan pelaksanaan lebih lanjut ketentuan Pasal 46 sampai dengan Pasal 51, Pasal 77 dan Pasal 80 UU tentang Kehutanan. Pasal 1 angka 1 PP tentang Perlindungan Hutan menyebutkan bahwa perlindungan hutan adalah usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit, serta mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi, serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan. Dalam PP tentang Perlindungan Hutan mengatur secara komprehensif mengenai jenis kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka perlindungan hutan yang merupakan bagian dari pengelolaan hutan. Kegiatan perlindungan hutan menjadi kewenangan Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. Tujuan pelaksanaan perlindungan hutan sama seperti yang tercantum dalam Pasal 46 UU tentang Kehutanan yaitu untuk menjaga hutan, hasil hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal dan lestari.

PP tentang Perlindungan Hutan membagi pelaksanaan kegiatan perlindungan hutan kepada beberapa pihak. Hutan hak dibebankan pada pemegang hak, hutan negara dibebankan pada Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dan bisa dilimpahkan pada BUMN di bidang kehutanan, serta untuk hutan adat dibebankan pada masyarakat hukum adat. Hal tersebut sesuai

dengan yang diamanatkan dalam Pasal 48 UU tentang Kehutanan. Terhadap hasil hutan juga dilaksanakan perlindungan untuk menghindari pemanfaatan hutan secara berlebihan dan/atau tidak sah sebagaimana diatur dalam Pasal 13 PP tentang Perlindungan Hutan.

Dalam Pasal 11 PP tentang Perlindungan Hutan, Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan fasilitasi, bimbingan, pembinaan, pengawasan dalam kegiatan perlindungan hutan. Pengaturan terperinci tersebut sesuai dengan Pasal 48 ayat (1) UU tentang Kehutanan.

Pasal 18 sampai dengan Pasal 31 PP tentang Perlindungan hutan menjelaskan secara rinci mengenai perlindungan hutan dari kebakaran. Peraturan mengenai penyebab kebakaran hutan oleh perbuatan manusia maupun oleh alam, pengendalian kebakaran, pencegahan kebakaran, pemadaman kebakaran, penanganan pasca kebakaran, hingga tanggung jawab pidana dan perdata. Pengaturan tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 49 UU tentang Kehutanan yang menyatakan bahwa kebakaran hutan yang terjadi di area pemilik hak atau pemegang izin menjadi tanggung jawab mereka. Mengingat angka kejadian kebakaran hutan yang tinggi di Indonesia, pengaturan mengenai kebakaran hutan yang ada dalam PP tentang Perlindungan Hutan dapat diangkat ke dalam materi RUU Perubahan atas UU tentang Kehutanan.

R. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Tata Hutan Dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan

Dalam PP Nomor 6 Tahun 2007 diatur mengenai pengelolaan hutan yang seimbang yang dilakukan dengan pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) serta pengaturan penyelenggaraan pengelolaan hutan, Hutan Hak, dan Industri

Primer Hasil Hutan. KPH yang dimaksud meliputi kesatuan masing-masing hutan yaitu hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi sebagaimana diatur dalam Pasal 5. Dalam rangka penyelenggaraan pengelolaan hutan yang meliputi tata hutan, penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan, pemberdayaan masyarakat, rehabilitasi hutan dan reklamasi serta perlindungan hutan dan konservasi alam, Pemerintah dapat mendelegasikan kepada Badan Usaha Milik Negara di bidang kehutanan sebagaimana diatur Pasal 4. Untuk lebih mendorong tumbuhnya investasi di bidang kehutanan dalam peraturan pemerintah ini diatur beberapa kegiatan yang merupakan insentif bagi dunia usaha khususnya dalam bidang pembangunan hutan tanaman yang bentuknya antara lain berupa perluasan area pada izin usaha pemanfaatan hutan, pendampingan, bimbingan, bantuan permodalan, dan kemudahan pelayanan pemanfaatan hasil hutan hak sebagaimana diatur dalam Pasal 70 dan penjelasan Pasal 103.

Dalam PP Nomor 3 Tahun 2008 yang mengubah PP Nomor 6 Tahun 2007 kemudian ditekankan mengenai upaya peningkatan efektifitas dan efisiensi pengelolaan hutan yang tercermin dalam beberapa ketentuan pasal di antaranya adalah mengenai penentuan luas wilayah KPH yang mana penetapannya dilakukan setelah tahap penunjukan, penataan batas, atau penetapan kawasan hutan dan luas tersebut dapat ditinjau kembali apabila ada perubahan kebijakan tata ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 7. Menteri menetapkan luas wilayah KPH tersebut dengan memerhatikan efisiensi dan efektifitas pengelolaan hutan. Kemudian penetapan organisasi KPHK, KPHL, dan KPHP oleh Menteri berdasarkan pertimbangan teknis dari provinsi dan usulan daerah kecuali penetapan KPH, yang mana diatur dalam Pasal 8. Pemungutan hasil bukan kayu pada hutan lindung yang harus merupakan hasil reboisasi/alami diatur dalam Pasal 26 serta larangan menebang kayu yang dilindungi ataupun menebang

melebihi toleransi diatur dalam Pasal 71 dan Pasal 74. Pasal 8 mengatur bahwa hanya Menteri yang berwenang menetapkan organisasi KPH yang mana di PP lama masih memberikan kewenangan kepada Pemda. Pasal 10 juga menyebutkan sumber dana bagi pembangunan KPH yakni APBN, APBD, dan dana lain yang tidak mengikat. Dalam rencana pengelolaan hutan juga diatur bahwa harus mengacu pada rencana kehutanan nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota serta harus memerhatikan aspirasi, nilai budaya masyarakat setempat, serta kondisi lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 13 PP. Dalam PP tersebut juga muncul istilah hutan tanaman industri, hutan tanaman rakyat dan hutan tanaman hasil rehabilitasi.

Di sisi lain dalam UU tentang Kehutanan hal-hal terkait KPH hanya dijabarkan dalam penjelasan dan sumber-sumber pendanaan kehutanan bahkan belum diatur. Kemudian dalam UU tentang Kehutanan juga belum disinggung mengenai insentif bagi dunia usaha dalam rangka pengembangan hutan hak. Istilah-istilah terkait jenis hutan seperti hutan tanaman industri, hutan tanaman rakyat dan hutan tanaman hasil rehabilitasi juga belum diakomodir.

Dalam kaitannya dengan perubahan pada UU tentang Kehutanan, maka materi yang kiranya dapat dipertimbangkan untuk dimasukkan dalam perubahan UU adalah mengenai istilah hutan tanaman industri, hutan tanaman rakyat, dan hutan tanaman hasil rehabilitasi yang terdapat pada ketentuan umum PP. Selain itu pengaturan tentang fasilitas ataupun insentif baik bagi para pemegang izin yang berkinerja baik dalam rangka pengembangan hutan hak, pengaturan mengenai pertimbangan untuk menentukan luas wilayah pengelolaan hutan, serta pengaturan mengenai sumber pendanaan kehutanan juga dapat dipertimbangkan untuk masuk dalam materi perubahan UU tentang Kehutanan.

S. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Kehutanan

Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Kehutanan (PP tentang Perencanaan Kehutanan) dimaksudkan untuk memberi pedoman dan arah yang, menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan kehutanan berupa kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan, yang efektif dan efisien, dengan menjamin keberadaan hutan yang mantap dengan luasan yang cukup, mengoptimalkan aneka fungsi hutan, meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai, meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat serta menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Di samping itu, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 12 UU tentang Kehutanan, bahwa perencanaan kehutanan meliputi: inventarisasi hutan, pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan dan penyusunan rencana kehutanan. Sebagaimana diatur dalam Bagian Kelima di Pasal 17 sampai dengan Pasal 19 bahwa pembentukan wilayah pengelolaan hutan antara lain mengatur Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Namun demikian, mengingat materi tersebut merupakan materi tersendiri dan disamping itu sesuai ketentuan Pasal 19 ayat (3) UU tentang Kehutanan bahwa ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri, maka untuk perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan diatur di dalam Peraturan Pemerintah tersendiri.

Adapun hal yang diatur dalam PP tentang Perencanaan Kehutanan diantaranya sebagai berikut:

- a. Perencanaan kehutanan meliputi kegiatan: inventarisasi hutan; pengukuhan kawasan hutan; penatagunaan kawasan

hutan; pembentukan wilayah pengelolaan hutan; dan penyusunan rencana kehutanan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP tentang Perencanaan Kehutanan. Hal ini telah sejalan dengan pengaturan dalam Pasal 12 UU tentang Kehutanan.

- b. Inventarisasi hutan dilaksanakan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi tentang sumber daya, potensi kekayaan alam hutan serta lingkungannya secara lengkap. Inventarisasi hutan, terdiri dari: inventarisasi hutan tingkat nasional; inventarisasi hutan tingkat wilayah; inventarisasi hutan tingkat Daerah Aliran Sungai; dan inventarisasi hutan tingkat unit pengelolaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) jo ayat (2) PP tentang Perencanaan Kehutanan. Hal ini telah sejalan dengan pengaturan dalam Pasal 13 ayat (1) jo ayat (2) UU tentang Kehutanan.
- c. Pengukuhan kawasan hutan diselenggarakan oleh Menteri untuk memberikan kepastian hukum mengenai status, fungsi, letak, batas, dan luas kawasan hutan. Pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui tahapan: penunjukan kawasan hutan; penataan batas kawasan hutan; pemetaan kawasan hutan; dan penetapan kawasan hutan, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 jo Pasal 16 ayat (2) PP tentang Perencanaan Kehutanan. Hal ini telah sejalan dengan pengaturan dalam Pasal 14 jo Pasal 15 ayat (1) UU tentang Kehutanan.
- d. Berdasarkan hasil pengukuhan kawasan hutan, menteri menyelenggarakan penatagunaan kawasan hutan. Penatagunaan kawasan hutan tersebut meliputi kegiatan penetapan fungsi kawasan hutan dan penggunaan kawasan hutan, sebagaimana diatur dalam Pasal 23 PP tentang Perencanaan Kehutanan. Hal ini telah sejalan dengan pengaturan dalam Pasal 16 UU tentang Kehutanan.
- e. Pembentukan wilayah pengelolaan hutan bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang efisien dan lestari.

Pembentukan wilayah pengelolaan hutan dilaksanakan untuk tingkat: provinsi; kabupaten/kota; dan unit pengelolaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 PP tentang Perencanaan Kehutanan. Hal ini telah sejalan dengan pengaturan dalam Pasal 17 UU tentang Kehutanan.

- f. Penyusunan rencana kehutanan terdiri dari: jenis rencana kehutanan; tata cara penyusunan rencana kehutanan, proses perencanaan, koordinasi dan penilaian; sistem Perencanaan Kehutanan; dan evaluasi dan pengendalian pelaksanaan rencana kehutanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 34 PP tentang Perencanaan Kehutanan. Jenis rencana kehutanan disusun menurut skala geografis, fungsi pokok kawasan hutan, dan jangka waktu perencanaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 PP tentang Perencanaan Kehutanan. Tata cara penyusunan rencana mengatur hal-hal mengenai kewenangan penyusunan, penilaian dan pengesahan rencana, sebagaimana diatur dalam Pasal 41 PP tentang Perencanaan Kehutanan. Sistem perencanaan kehutanan mengatur hal-hal yang menyangkut mekanisme, substansi dan proses penyusunan rencana kehutanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 43 PP tentang Perencanaan Kehutanan. Evaluasi dan pengendalian pelaksanaan rencana kehutanan bertujuan untuk mengukur efektifitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan dari rencana yang telah ditetapkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (1) PP tentang Perencanaan Kehutanan. Menurut Pasal 44 ayat (2) PP tentang Perencanaan Kehutanan Evaluasi dan pengendalian pelaksanaan perencanaan kehutanan dilakukan sebagai berikut:
- 1) pada tingkat nasional dilaksanakan oleh menteri.
 - 2) pada tingkat provinsi dilaksanakan oleh gubernur.
 - 3) pada tingkat kabupaten/kota dilaksanakan oleh bupati/walikota.

- 4) pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi dilaksanakan oleh menteri.
- 5) pada kesatuan pengelolaan hutan lindung dan kesatuan pengelolaan hutan produksi di dalam kabupaten/kota dilaksanakan oleh bupati/walikota.
- 6) pada kesatuan pengelolaan hutan lindung dan kesatuan pengelolaan hutan produksi yang lintas kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur.
- 7) pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi yang lintas provinsi dilaksanakan oleh Menteri.

Ketentuan sebagaimana tersebut di atas merupakan pengaturan lebih lanjut dari Pasal 20 UU tentang Kehutanan.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan di atas, secara umum pengaturan dalam PP tentang Perencanaan Kehutanan telah sejalan dengan ketentuan dalam UU tentang Kehutanan. Namun demikian terdapat beberapa pengaturan yang perlu dipertimbangkan untuk dapat diatur dalam revisi UU tentang Kehutanan kedepannya, misalnya tentang penerapan sistem informasi kehutanan dan sistem perencanaan kehutanan.

T. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota

Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota (PP tentang Hutan Kota) ditetapkan sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 9 UU tentang Kehutanan yang terkait dengan penyelenggaraan hutan kota. PP ini dimaksudkan selain memberikan kepastian hukum tentang keberadaan hutan kota, juga sebagai pedoman dan arahan bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan hutan kota.

Keterkaitan PP tentang Hutan Kota dengan UU tentang Kehutanan terletak pada tujuan dan fungsi, dimana tujuan dan fungsi hutan kota adalah sama pengertiannya dengan tujuan dan

fungsi hutan dalam UU tentang Kehutanan. Selain itu, dalam PP tentang Hutan Kota ini juga dibedakan pemegang kewenangan dalam penyelenggaraan hutan kota mulai dari kewenangan penunjukkan, pembangunan, penetapan, dan pengelolaan, yang diberikan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Keterkaitan lainnya adalah hutan kota dalam PP tentang Hutan Kota ini dibedakan juga kedalam hutan yang dibuat di atas tanah negara dan hutan yang dibuat diatas tanah hak. Untuk tanah hak, dapat dimintakan penetapannya sebagai hutan kota oleh pemegang hak tanpa pelepasan hak atas tanah dan pemegang hak memperoleh insentif atas tanah hak yang ditetapkan sebagai hutan kota sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 19 PP tentang Hutan Kota.

Berdasarkan penjelasan di atas maka terdapat beberapa beberapa hal yang perlu diberikan pengaturan lebih lanjut dalam RUU Perubahan atas UU tentang Kehutanan dengan merujuk kepada PP tentang Hutan Kota, antara lain:

- a. Jenis hutan kota dapat dimasukkan kedalam pembagian jenis hutan dalam UU tentang Kehutanan yang sudah dibagi berdasarkan status, fungsi, dan tujuan khusus.
- b. Pemberian kewenangan yang jelas untuk semua tahapan pengurusan hutan, mulai dari: perencanaan kehutanan; pengelolaan hutan; penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta penyuluhan kehutanan; dan pengawasan.
- c. Pengelolaan hutan hak perlu dibedakan dengan pengelolaan hutan negara, seperti pemberian insentif terhadap tanah hak yang ditetapkan peruntukannya sebagai hutan kota oleh Pemerintah sebagaimana dijelaskan dalam PP tentang Hutan Kota.

Berdasarkan uraian evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait diatas maka dalam merumuskan RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang tentang

kehutanan perlu dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait.

PUSAT PUU BK DPR RI

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa merupakan kekayaan yang tidak ternilai harganya untuk selanjutnya dapat dimanfaatkan agar memberikan nilai tambah bagi umat manusia. Oleh karena itu keberadaannya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, keberadaan hutan cenderung menurun kondisinya, sehingga keberadaannya harus dipertahankan secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung-gugat.

Pancasila sebagai dasar dan falsafah negara merupakan kesatuan yang bulat dan utuh yang memberikan keyakinan kepada rakyat dan bangsa Indonesia bahwa kebahagiaan hidup akan tercapai jika didasarkan atas keselarasan, keserasian, dan keseimbangan, baik dalam hubungan manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa maupun manusia, dengan manusia, manusia dengan alam, dan manusia sebagai pribadi, dalam rangka mencapai kemajuan lahir dan kebahagiaan batin. Antara manusia, masyarakat, dan lingkungan hidup terdapat hubungan timbal balik, yang selalu harus dibina dan dikembangkan agar dapat tetap dalam keselarasan, keserasian, dan keseimbangan yang dinamis. Oleh karenanya, pembangunan sebagai upaya sadar dalam mengolah dan memanfaatkan hutan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat, baik untuk mencapai kemakmuran lahir maupun untuk mencapai kepuasan batin, harus dilakukan secara selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi pelestarian hutan.

Negara Indonesia, yang diselenggarakan oleh pemerintahannya, berkewajiban “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”. Pernyataan dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) merupakan kaedah konstitusional dari kewajiban negara dan tugas pemerintah untuk melindungi segenap sumber-sumber insani dalam lingkungan hidup Indonesia, guna kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia dan segenap umat manusia, termasuk melindungi sumber daya alam. Undang-Undang Dasar 1945 mewajibkan mengelola sumber daya alam (SDA) untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang harus dinikmati generasi masa kini dan masa depan secara berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan hidup merupakan upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan masa depan.

Secara filosofis hutan wajib dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pemanfaatan tersebut harus dilaksanakan dengan prinsip kehati-hatian dan tetap memerhatikan kelestarian dan keberlanjutan unsur lingkungan sosial, budaya, dan ekonomi. Untuk itu penyelenggaraan dan pengelolaan kehutanan harus dilakukan secara terpadu dengan memerhatikan kearifan lokal dan ekoregion.

B. Landasan Sosiologis

Undang-Undang tentang Kehutanan telah menjadi dasar hukum positif pengaturan tentang hutan di Indonesia. Undang-undang ini telah menjadi dasar pijakan bagi penyelenggaraan kehutanan selama kurun waktu hampir 20 tahun.

Penyelenggaraan kehutanan berdasarkan Undang-undang ini diharapkan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional; mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari; meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai; meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Penyelenggaraan kehutanan yang diimplementasikan melalui UU tentang Kehutanan telah mengalami beberapa uji materiil ke Mahkamah Konstitusi yang menyebabkan beberapa ketentuan pengaturannya memerlukan penyesuaian dan penyempurnaan. Salah satu ketentuan yang memerlukan penyempurnaan yaitu terkait dengan berubahnya definisi hutan adat. Perubahan definisi ini mengubah paradigma hutan adat bukan lagi menjadi hutan negara namun menjadi hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Perubahan pemaknaan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi ini dimungkinkan akan timbulnya polemik tenurial di berbagai tempat. Polemik ini pun dikhawatirkan akan memunculkan konflik tenurial di berbagai daerah mengingat belum adanya kepastian hukum di tengah masyarakat sebagai suatu dasar hukum positif yang diakui secara nasional. Penyesuaian terhadap putusan Mahkamah Konstitusi ini akan berdampak pula pada bentuk pengakuan terhadap masyarakat hukum adat. Persyaratan untuk diakui sebagai masyarakat hukum adat beserta hutan adatnya dinilai masih kaku dan menganggap masyarakat hukum adat sebagai

masyarakat kuno yang tidak tersentuh teknologi. Pengakuan melalui Perda juga menjadi penghambat karena tidak semua pemerintah daerah sudah mengeluarkan Perda pengakuan masyarakat hukum adat.

Selanjutnya, permasalahan lain yang muncul terkait dengan pembagian fungsi hutan. Secara normatif, dalam UU tentang Kehutanan konsepsi mengenai pembagian hutan berdasarkan fungsi pokok yaitu hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Namun demikian dalam tataran pelaksanaan hal ini perlu ditinjau ulang. Hutan produksi hanya berfungsi untuk produksi hasil hutan, sementara fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan atau beban pengendali jasa lingkungan hanya dibebankan pada hutan lindung atau hutan konservasi. Implikasi dari norma tersebut adalah bahwa hutan dimanfaatkan berdasarkan pembagian fungsi tersebut, padahal hutan dengan pembagian fungsi apapun harus tetap memiliki fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan. Dalam kaitan ini juga, upaya pengolahan hasil hutan hendaknya tidak mengakibatkan rusaknya hutan sebagai sumber bahan baku industri. Hal itu agar selalu terjaga keseimbangan antara kemampuan penyediaan bahan baku dengan industri pengolahannya.

Permasalahan berikutnya terkait dengan pemanfaatan hutan yang lebih berorientasi kepada industri kehutanan dalam skala besar. UU tentang Kehutanan belum mengakomodir pemanfaatan hutan oleh masyarakat lokal dalam skala kecil.

Permasalahan lain dalam penyelenggaraan kehutanan di Indonesia juga muncul dari beberapa aspek, di antaranya dari segi pengurusan hutan, hubungan pusat dan daerah, data dan informasi, partisipasi masyarakat, serta penegakan hukum. Dalam hal pengurusan hutan, permasalahan yang muncul terkait dengan perencanaan kawasan hutan. Adanya perbedaan perencanaan kawasan hutan yang dilakukan baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah. Dalam kaitannya dengan

permasalahan hubungan pusat dan daerah muncul akibat adanya implikasi berlakunya UU tentang Pemerintahan Daerah yang mengubah kewenangan pengurusan hutan yang sebelumnya berada di Pemerintah Daerah kabupaten/kota diangkat menjadi kewenangan Pemerintah Daerah provinsi.

Permasalahan mengenai data dan informasi dalam penyelenggaraan kehutanan juga perlu diatur lebih konkrit mengingat terdapat banyak ketidakjelasan data dan informasi terkait dengan penentuan kawasan, perubahan kawasan hutan dan penggunaannya, dan inventarisasi hutan yang dimiliki oleh pemerintah, pemerintah daerah, serta pemangku kepentingan yang mengakibatkan kesulitan dalam melakukan perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan kehutanan.

Permasalahan mengenai partisipasi masyarakat pada penyelenggaraan kehutanan Pemerintah dinilai belum memberikan akses dan kesempatan yang cukup bagi masyarakat sekitar hutan dalam berpartisipasi melaksanakan pembangunan di bidang kehutanan. Pemerintah lebih banyak memberikan peluang kepada para pengusaha daripada bagi kesejahteraan masyarakat.

Dalam hal penegakan hukum, seharusnya tidak lagi dilihat dari aspek penindakannya (represif) saja tetapi juga harus mempertimbangkan aspek preventif dan akomodatif. Penegakan sanksi harus bisa menimbulkan efek jera bagi setiap pelanggar kehutanan yang dilandaskan pada asas proporsionalitas dan profesionalitas. Sementara itu dalam penyelesaian sengketa kehutanan dengan masyarakat, sejauh ini dinilai belum menggunakan kearifan lokal yang berlaku, sehingga penyelesaian konflik dapat berjalan efektif, efisien dan partisipatif.

C. Landasan Yuridis

Penyelenggaraan kehutanan selama ini dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang

Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang (UU tentang Kehutanan).

UU tentang Kehutanan disusun untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Di dalam UU tentang Kehutanan ini mengatur mengenai cakupan pengaturan yang luas tentang hutan dan kehutanan.

Namun dalam implementasinya UU tentang Kehutanan di lapangan menemui banyak kendala dan kontroversi. Di samping itu, dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, beberapa kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ditarik ke Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah Provinsi antara lain: perencanaan hutan; pengelolaan hutan; konservasi sumber daya hayati dan ekosistemnya; pendidikan dan pelatihan; serta pemberdayaan masyarakat sehingga perlu dilakukan pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan konsepsi RUU supaya tidak terjadi terjadi tumpang tindih pengaturan.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Pembalakan Liar terdapat ketentuan yang mencabut Pasal 50 ayat (1), Pasal 50 ayat (3) huruf a, huruf f, huruf g, huruf h, huruf j, serta huruf k, serta Pasal 78 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dalam UU tentang Kehutanan ini terdapat hambatan dan berbagai permasalahan hukum seiring dengan perkembangan dan dinamika dalam penyelenggaraan kehutanan. *Pertama*, UU tentang kehutanan ini tidak berdiri sendiri, namun ada keterkaitan dengan undang-undang lainnya, antara lain dengan UU tentang Pemerintahan Daerah, UU tentang Desa, UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU tentang Konservasi

Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU tentang Perkebunan, UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, UU tentang Penataan Ruang, dan UU tentang Konservasi Tanah dan Air.

Kedua, adanya Putusan Mahkamah Konstitusi sebanyak 4 (empat) kali pengujian UU tentang Kehutanan dengan putusan sebagai berikut ¹⁶³:

1. Putusan Nomor 34/PUU-IX/2011, untuk perkara pengujian Pasal 4 ayat (2) huruf b dan ayat (3) UU Nomor 41 Tahun 1999.

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut di atas adalah mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian dan Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai "Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional".

2. Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011, untuk perkara pengujian Pasal 1 ayat (3), UU Nomor 41 Tahun 1999.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan Frasa "ditunjuk dan atau" dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi UU bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

¹⁶³ Data Puspanlak BKD DPR RI berdasarkan hasil pemantauan di MK RI hingga akhir tahun 2015.

3. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012, untuk perkara perkara pengujian Pasal 1 angka 6, pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), serta Pasal 67 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), UU Nomor 41 Tahun 1999.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;

- a. Kata "negara" dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; Pasal 1 angka 6 dimaksud menjadi: hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.
- b. Pasal 4 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "penguasaan hutan oleh negara tetap memerhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang".
- c. Pasal 5 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a tidak termasuk hutan adat"
- d. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- e. Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- f. Frasa "dan ayat (2)" dalam Pasal 5 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga

Pasal 5 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimaksud menjadi: "Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya".

4. Putusan Nomor 95/PUU-XII/2014, untuk perkara pengujian UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan dan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Pasal 50 ayat (3) huruf e UU tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa ketentuan dimaksud dikecualikan terhadap masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial; 3) Pasal 50 ayat (3) huruf e UU tentang Kehutanan berbunyi sebagai berikut : "Setiap orang dilarang.....e. menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang, dikecualikan terhadap masyarakat yang hidup secara turun menurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial";

Pasal 50 ayat (3) huruf i UU tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa ketentuan dimaksud dikecualikan terhadap masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial; 5) Pasal 50 ayat (3) huruf i UU tentang Kehutanan berbunyi : "Setiap orang dilarang :i. menggembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang", dikecualikan terhadap masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial";

Konsekuensi dari Putusan Mahkamah Konstitusi adalah pasal yang dinyatakan batal dan tidak berlaku, berimplikasi pada tidak adanya norma hukum untuk materi yang sebelumnya diatur dengan pasal-pasal yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut sehingga menyebabkan adanya kekosongan hukum dalam norma di dalam UU tentang Kehutanan.

Berdasarkan uraian di atas, UU tentang kehutanan yang tidak berdiri sendiri tetapi ada keterkaitan dengan undang-undang lainnya dan untuk merespon Putusan Mahkamah Konstitusi maka dibutuhkan pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan konsepsi RUU tentang Kehutanan dengan ketentuan undang-undang lain yang terkait dan perlu dilakukan penyempurnaan UU tentang Kehutanan untuk mengatasi permasalahan hukum dan mengisi kekosongan hukum menuju undang-undang yang lebih responsif pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat dan dapat menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

PUSAT PUU BK DPR RI

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN RANCANGAN UNDANG- UNDANG TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG- UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN

Sasaran dari penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua atas UU tentang Kehutanan ini untuk menyelenggarakan kehutanan yang pengelolaannya dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Sehingga penyelenggaraan hutan perlu dilakukan dengan asas kelestarian, keberlanjutan, kebermanfaatan, kerakyatan dan keadilan, kebersamaan, keterbukaan, keterpaduan, kearifan lokal, dan ekoregion.

Untuk mencapai hal tersebut maka penyelenggaraan kehutanan memiliki beberapa tujuan pokok, yaitu:

- a. menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
- b. menyelenggarakan perlindungan, pelestarian, dan pemulihan hutan;
- c. mengoptimalkan fungsi hutan sebagai sistem penyangga kehidupan untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi yang seimbang dan berkelanjutan;
- d. meningkatkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan hidup, sehingga menumbuhkan tanggungjawab bersama terhadap hutan dan kawasan hutan; dan
- e. menjamin distribusi manfaat secara proporsional.

Arah dan jangkauan pengaturan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU tentang Kehutanan meliputi:

1. perubahan pasal-pasal UU tentang Kehutanan sebagai amanat Putusan Mahkamah Konstitusi dan konsekuensi/implikasi dari perubahan pasal-pasalnya.
2. penambahan materi dan substansi baru dalam rangka penataan peraturan perundang-undangan tentang Kehutanan dan mencapai penyelenggaraan kehutanan yang berkelanjutan atau lestari.
3. pengaturan dalam RUU tentang Perubahan Kedua atas UU tentang Kehutanan merupakan pengaturan yang mencakup:
 - a. perubahan dan penambahan terhadap pengaturan status dan fungsi hutan;
 - b. perencanaan kehutanan;
 - c. pengelolaan hutan;
 - d. pemanfaatan hutan,
 - e. rehabilitasi dan reklamasi hutan;
 - f. perlindungan hutan dan konservasi;
 - g. penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan serta penyuluhan kehutanan;
 - h. pengawasan;
 - i. data dan informasi;
 - j. masyarakat hukum adat;
 - k. peran serta masyarakat;
 - l. gugatan perwakilan;
 - m. penyelesaian sengketa kehutanan;
 - n. penyidikan;
 - o. sanksi administratif; serta
 - p. sanksi pidana.

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN R RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum RUU tentang Kehutanan berisi batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang digunakan. Dalam ketentuan umum dijelaskan beberapa batasan pengertian terkait dengan penyelenggaraan kehutanan antara lain:

2. Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.
3. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.
4. Kawasan Hutan adalah wilayah tertentu ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai Hutan tetap.
5. Hutan Negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.
6. Hutan Hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.
7. Hutan Adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.
8. Hutan Produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pendukung memproduksi hasil Hutan.
9. Hutan Lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pendukung sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.

10. Hutan Konservasi adalah kawasan Hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pendukung pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.
11. Kawasan Hutan Suaka Alam adalah Hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.
12. Kawasan Hutan pelestarian alam adalah Hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
13. Hasil Hutan adalah benda-benda hayati, nonhayati dan turunannya, serta jasa yang berasal dari Hutan.
14. Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 13a. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
15. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan.
16. Setiap Orang adalah orang perseorangan atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum.

Selain itu, penyelenggaraan kehutanan diselenggarakan berdasarkan asas kelestarian, keberlanjutan, kebermanfaatan,

kerakyatan dan keadilan, kebersamaan, keterbukaan, keterpaduan, kearifan lokal, dan ekoregion.

2. Perubahan Tujuan Penyelenggaraan Kehutanan

Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan:

- a. menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
- b. menyelenggarakan perlindungan, pelestarian, dan pemulihan hutan;
- c. mengoptimalkan fungsi hutan sebagai sistem penyangga kehidupan untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi yang seimbang dan berkelanjutan;
- d. meningkatkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan hidup, sehingga menumbuhkan tanggungjawab bersama terhadap hutan dan kawasan hutan; dan
- e. menjamin distribusi manfaat secara proporsional.

3. Perubahan Status dan Fungsi Hutan

Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari hutan negara, hutan hak, dan hutan adat. Pemerintah Pusat menetapkan status hutan. Khusus untuk status hutan adat, Pemerintah Pusat melakukan penetapan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.

Terhadap hutan adat masyarakat hukum adat dapat melakukan pemungutan hasil hutan kayu, hasil hutan bukan kayu, dan jasa lingkungan sesuai dengan fungsi kawasan hutan. Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan sudah tidak ada lagi maka status hutan adat berubah menjadi hutan negara. Selain itu juga diatur larangan untuk memperjualbelikan dan/atau memindahtangankan, serta

mengalihfungsikan hutan adat yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Hutan memiliki fungsi utama sebagai sistem penyangga kehidupan. Selain sebagai sistem penyangga kehidupan, hutan memiliki fungsi pendukung yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi. Untuk keperluan tersebut, maka pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pendukungnya, seperti sebagai hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Hutan produksi wajib memiliki fungsi lindung dan fungsi konservasi. Selain itu, hutan produksi juga harus memiliki fungsi konservasi paling sedikit 30% dari luasan hutan produksi.

Selanjutnya, penetapan kawasan hutan tertentu dengan tujuan khusus diperlukan untuk kepentingan umum seperti penelitian dan pengembangan serta pendidikan dan latihan. Kawasan hutan dengan tujuan khusus tidak mengubah fungsi Hutan. Selain itu Pemerintah pusat menetapkan kawasan tertentu sebagai hutan kota untuk kepentingan pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air di setiap kota.

4. Penyempurnaan Pengaturan Perencanaan Kehutanan

Perencanaan kehutanan disusun oleh Pemerintah. Dalam penyusunan perencanaan kehutanan tersebut, pemerintah melibatkan pemerintah daerah. Perencanaan kehutanan ini disusun dengan maksud untuk memberikan pedoman dan arah yang memuat strategi dan kebijakan kehutanan untuk menjamin tercapainya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Perencanaan kehutanan dilaksanakan:

- a. secara transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab;
- b. secara terpadu dengan memerhatikan kepentingan nasional, sektor terkait dan masyarakat serta

mempertimbangkan aspek sosial, ekologi, dan budaya serta berwawasan global;

c. dengan memerhatikan tata ruang wilayah; dan

d. dengan memerhatikan keberadaan masyarakat hukum adat, kekhasan daerah, aspirasi daerah, dan kearifan lokal.

Perencanaan kehutanan meliputi tahapan kegiatan berikut:

a. Inventarisasi hutan

Inventarisasi hutan dilakukan dengan survei mengenai status, fungsi, dan keadaan fisik hutan, flora dan fauna, sumber daya manusia, serta kondisi sosial masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Inventarisasi hutan terdiri dari:

1) inventarisasi hutan tingkat nasional;

2) inventarisasi hutan tingkat wilayah;

3) inventarisasi hutan tingkat daerah aliran sungai; dan

4) inventarisasi hutan tingkat unit pengelolaan.

Hasil inventarisasi hutan harus diperbaharui setiap 3 (tiga) tahun sekali yang dikelola dalam suatu sistem informasi kehutanan dan hasilnya dipergunakan sebagai dasar pengukuhan kawasan hutan, penyusunan neraca sumber daya hutan, dan penyusunan rencana kehutanan.

b. Pengukuhan kawasan hutan,

Pengukuhan kawasan hutan diselenggarakan dengan berdasarkan hasil inventarisasi hutan dan memerhatikan rencana tata ruang wilayah, dengan tujuan untuk memberi kepastian hukum mengenai status, fungsi, letak, batas, dan luas kawasan hutan. Pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui proses penunjukkan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan, dan penetapan kawasan hutan.

c. Penatagunaan kawasan hutan

Penatagunaan kawasan hutan diselenggarakan berdasarkan hasil penetapan kawasan hutan yang merupakan tahap akhir dari kegiatan pengukuhan kawasan hutan.

- d. Pembentukan wilayah pengelolaan hutan
- Pembentukan wilayah pengelolaan hutan dilaksanakan untuk tingkat provinsi dan unit pengelolaan, sehingga membentuk:
- 1) wilayah pengelolaan hutan tingkat provinsi yang meliputi seluruh hutan dalam wilayah provinsi dan kabupaten/kota yang dapat dikelola secara lestari, dan
 - 2) wilayah pengelolaan tingkat unit pengelolaan.
- Pembentukan wilayah pengelolaan hutan tingkat unit pengelolaan dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi daerah aliran sungai, sosial budaya, ekonomi, serta kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat dan batas administrasi pemerintahan.
- e. Penyusunan rencana kehutanan
- Penyusunan rencana kehutanan disusun berdasarkan hasil inventarisasi serta memerhatikan kegiatan pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan, dan pembentukan wilayah pengelolaan hutan. Lingkup penyusunan rencana kehutanan terdiri dari:
- 1) jenis rencana kehutanan;
 - 2) tata cara penyusunan rencana kehutanan,;
 - 3) sistem perencanaan kehutanan,; dan
 - 4) evaluasi pelaksanaan rencana kehutanan.

5. Pengelolaan Hutan

Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pengelolaan hutan yang meliputi kegiatan tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan perlindungan hutan dan konservasi alam.

Pemanfaatan hutan lindung dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Pemanfaatan hutan lindung dilakukan dengan ketentuan:

- a. tidak mengurangi, mengubah atau menghilangkan fungsi hutan lindung;
- b. pengolahan tanah terbatas;
- c. tidak menimbulkan dampak negatif terhadap biofisik dan sosial ekonomi;
- d. tidak menggunakan peralatan mekanis dan alat berat;
- e. tidak membangun sarana dan prasarana yang mengubah bentang alam; dan/atau
- f. tidak merusak keseimbangan unsur-unsur lingkungan.

Pemanfaatan hutan lindung dilaksanakan melalui pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, dan izin pemungutan hasil hutan bukan kayu. Izin tersebut diberikan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dan wajib digunakan oleh pemegang izin sesuai dengan peruntukannya serta dievaluasi secara berkala oleh Menteri paling sedikit setiap 1 (satu) tahun sebagai dasar kelangsungan izin.

Pemanfaatan hutan produksi dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Pemanfaatan hutan produksi dilaksanakan melalui pemberian 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. Izin tersebut wajib digunakan oleh pemegang izin sesuai dengan peruntukannya, dan akan dievaluasi secara berkala oleh Menteri paling sedikit setiap 1 tahun sebagai dasar kelangsungan izin.

Pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus diberikan kepada: lembaga penelitian dan pengembangan; dan/atau lembaga pendidikan dan latihan.

Kemudian terkait izin, setiap pemegang izin dikenai iuran izin usaha pemanfaatan hutan, provisi sumber daya hutan, dana reboisasi, dan/atau dana jaminan kinerja. Untuk pemegang izin usaha pemanfaatan hutan wajib menyediakan dana investasi untuk biaya pelestarian hutan. Sedangkan untuk pemegang izin pemungutan hasil hutan hanya dikenakan provisi. Ketentuan mengenai tata cara pengenaan iuran izin usaha pemanfaatan hutan, provisi sumber daya hutan, dana reboisasi, dan/atau dana jaminan kinerja akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Untuk pemanfaatan hutan adat berupa pemunguan hasil hutan kayu, hasil hutan bukan kayu, dan jasa lingkungan sesuai dengan fungsi kawasan hutan adat yang diberikan kepada masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat tersebut masih ada dan diakui keberadaannya. Pemanfaatan hutan adat tersebut harus dilakukan sesuai dengan fungsinya. Apabila dalam pemanfaatan hutan adat tidak sesuai dengan fungsinya maka hutan adat tersebut akan dikembalikan ke pemerintah.

Rehabilitasi hutan dan lahan dilakukan di semua hutan dan kawasan hutan. Rehabilitasi hutan dan lahan diselenggarakan melalui kegiatan:

- a. reboisasi,
- b. penghijauan,
- c. pemeliharaan,
- d. pengayaan tanaman, atau
- e. penerapan teknik konservasi tanah secara vegetatif dan sipil teknis, pada lahan kritis dan tidak produktif.

Dalam melakukan rehabilitasi hutan dan lahan diutamakan penggunaan tumbuhan endemik lokal untuk mempertahankan ekosistem.

Setiap orang yang diberikan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan.

Setiap orang dilarang:

- a. mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah;
- b. merambah kawasan hutan;
- c. melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan dengan radius atau jarak sampai dengan:
 1. 500 (lima ratus) meter dari tepi waduk atau danau;
 2. 200 (dua ratus) meteri dari tepi mata air dan kiri kanan sungai di daerah rawa;
 3. 100 (seratus) meter dari kiri kanan tepi sungai;
 4. 50 (lima puluh) meter dari kiri kanan tepi anak sungai;
 5. 2 (dua) kali kedalaman jurang dari tepi jurang;
 6. 130 (seratus tiga puluh) kali selisih pasang terdiri dan pasang terendah dari tepi pantai.
- d. membakar hutan;
- e. menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang.
- f. menerima, membeli atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, atau memiliki hasil hutan yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah;
- g. melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi bahan tambang di dalam kawasan hutan, tanpa izin menteri;
- h. Dihapus.
- i. menggembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang;

- j. Dihapus.
- k. Dihapus.
- l. membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan serta membahayakan keberadaan atau kelangsungan fungsi hutan ke dalam kawasan hutan; dan
- m. mengeluarkan, membawa, dan menyangkut tumbuh-tumbuhan yang berasal dari kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang.

Ketentuan tentang mengeluarkan, membawa, dan/atau mengangkut tumbuhan dan/atau satwa yang dilindungi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Pengawasan

Dalam penyelenggaraan kehutanan, unsur pengawasan menjadi bagian dari pengurusan kehutanan. Terdapat substansi baru yang perlu disesuaikan dalam pengawasan kehutanan. Hal ini terkait dengan peran serta masyarakat dalam melakukan pengawasan Kehutanan, yaitu masyarakat dan/atau perorangan mendapatkan perlindungan saksi, pelapor, dan informan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perlindungan terhadap masyarakat dan/atau perorangan dalam pengawasan Kehutanan dianggap penting mengingat dalam kegiatan kehutanan disinyalir terdapat beberapa penyimpangan pengurusan kehutanan yang dilakukan oleh perorangan dan/atau korporasi, dimana pengawasan terhadap penyimpangan pengurusan kehutanan itu dapat dilaporkan atau diawasi oleh masyarakat dan/atau perorangan. Pengaturan mengenai hal ini pun sejalan dengan pengaturan perlindungan saksi, pelapor, dan informan yang terdapat dalam undang-undang yang mengatur mengenai pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan, yang pelaksanaannya sesuai dengan undang-undang yang mengatur mengenai perlindungan saksi dan korban.

7. Penghapusan Bab tentang Penyerahan Kewenangan

Ketentuan mengenai penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah dihapus karena telah diatur mengenai kewenangan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di bidang kehutanan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta lampirannya.

8. Sistem Informasi Kehutanan

Dalam rangka membangun, menyusun, mengembangkan, dan menyediakan penyelenggaraan Kehutanan yang terintegrasi dari berbagai bidang dan aspek dibangun sistem informasi kehutanan. Sistem ini diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya untuk keperluan perencanaan kehutanan; pengelolaan hutan; penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan; serta pengawasan kehutanan.

Sistem informasi kehutanan memuat informasi mengenai kawasan hutan, perubahan kawasan hutan dan penggunaan kawasan hutan, pembentukan kesatuan pengelolaan hutan, perlindungan hutan dan konservasi alam, flora dan fauna, dan keamanan hutan dan kebakaran hutan. Sistem informasi kehutanan wajib diperbaharui oleh Menteri beserta menteri terkait lainnya atau lembaga pemerintah non kementerian sesuai dengan kewenangannya setiap 3 (tiga) tahun.

9. Peran Serta Masyarakat

Peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan meliputi ikut serta dalam pelestarian, pemeliharaan, pemulihan, pengembangan, pengendalian, dan pemanfaatan sumber daya hutan; memberi bantuan dana dan sumbangan pemikiran serta tenaga dalam pengelolaan hutan; bekerjasama dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dan

pemegang izin dalam mencapai tujuan dan sasaran pengelolaan hutan; melakukan pemantauan, pengawasan, pelaporan, penilaian, dan evaluasi terhadap pelaksanaan pengelolaan hutan yang baik; menyampaikan saran, pertimbangan, dan pendapat dalam pembuatan kebijakan dan pengurusan hutan; serta menyampaikan keberatan dengan alasan-alasan yang tepat baik secara tertulis maupun secara lisan terhadap pelaksanaan pengelolaan hutan.

Selain itu, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib mendorong dan memfasilitasi peran serta masyarakat melalui berbagai kegiatan di bidang kehutanan yang berdaya guna dan berhasil guna serta dapat dibantu oleh forum pemerhati kehutanan.

10. Gugatan Perwakilan

Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat kerusakan hutan. Hak mengajukan gugatan terbatas pada tuntutan terhadap pengelolaan hutan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Gugatan dapat diajukan apabila terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, dasar hukum, serta jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya. Adapun hak gugat perwakilan kelompok dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

11. Penyidikan

Selain pejabat penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, pejabat pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pengurusan hutan, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Kitab

Undang-undang Hukum Acara Pidana. Pejabat penyidik pegawai negeri sipil tersebut berwenang untuk:

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan yang berkenaan dengan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.
- b. melakukan pemeriksaan terhadap Setiap Orang yang diduga melakukan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.
- c. meminta keterangan dan barang bukti dari Setiap Orang sehubungan dengan peristiwa tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.
- d. melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
- e. melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat barang bukti, pembukuan, pencatatan, dan dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan dan barang hasil kejahatan yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.
- f. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan.
- g. meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.
- h. menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat bukti tentang adanya tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.
- i. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
- j. membuat dan menandatangani berita acara dan surat-surat lain yang menyangkut penyidikan perkara pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.

k. memotret dan/atau merekam melalui alat potret dan/atau alat perekam terhadap orang, barang, sarana pengangkut, atau apa saja yang dapat dijadikan bukti tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.

Selain itu, pejabat penyidik pegawai negeri sipil memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyerahkan hasil penyidikannya kepada penuntut umum sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Dalam Bab ini juga diatur mengenai alat bukti pemeriksaan perbuatan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan meliputi alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan/atau alat bukti lain berupa informasi elektronik, dokumen elektronik; dan/atau peta.

12. Ketentuan Sanksi Administratif

Dalam perubahan Undang-Undang tentang Kehutanan ini, ketentuan administratif diubah yaitu dengan menambah ketentuan bentuk sanksi administratif dan juga mengatur mengenai jangka waktu dari tahapan pengenaan bentuk sanksi administratif tersebut. Perubahan dalam sanksi administratif secara lengkap berbunyi sebagai berikut, Setiap pemegang izin usaha yang melanggar dikenai sanksi administratif. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dapat berupa:

- a. teguran tertulis;
- b. paksaan;
- c. pembekuan izin; dan/atau
- d. pencabutan izin.

Sanksi administratif diawali dengan teguran tertulis. Jika dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja setelah teguran tertulis diterima tidak dilakukan perbaikan, ditetapkan paksaan pemerintah. Paksaan pemerintah berupa:

- a. penghentian sementara kegiatan produksi;

- b. pemindahan sarana produksi;
- c. pembongkaran;
- d. penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran;
- e. penghentian sementara seluruh kegiatan; atau
- f. tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi hutan.

Jika dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja setelah ditetapkan paksaan pemerintah tidak terdapat perbaikan, dilakukan pembekuan izin. Jika dalam waktu 10 (sepuluh) hari setelah dilakukan pembekuan izin tidak terdapat perbaikan, dilakukan pencabutan izin dan pengenaan denda. Sanksi administratif tidak membebaskan pemegang izin dari sanksi pidana dan ganti rugi sesuai dengan tingkat kerusakan atau akibat yang ditimbulkan kepada Negara, untuk biaya rehabilitasi, pemulihan kondisi hutan, atau tindakan lain yang diperlukan. Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif dalam Peraturan Pemerintah.

13. Ketentuan Pidana

Pengaturan mengenai ketentuan pidana dalam perubahan Undang-Undang tentang Kehutanan diantaranya memidana setiap orang yang memperjualbelikan dan/atau memindahtangankan, serta mengalihfungsikan hutan adat yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu terdapat perubahan penyesuaian terhadap Pasal atau ayat yang dicabut oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Pasal atau ayat yang dilakukan penyesuaian tersebut di antaranya adalah ketentuan dalam Pasal atau ayat yang belum terdapat pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan yaitu Pasal 50 ayat (3) huruf a, f, dan g.

Selain penyesuaian terhadap Pasal 50 ayat (3) huruf a, f, dan g perubahan ketentuan pidana dalam RUU adalah mengenai

perubahan pidana minimal dan maksimal serta penyesuaian terhadap besaran pidana denda; dan pengenaan pidana untuk korporasi.

14. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Inventarisasi hutan yang masih berjalan saat ini wajib diselesaikan paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.
- b. Kawasan Hutan yang telah ditunjuk sebelum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 diucapkan oleh Majelis Mahkamah Konstitusi, tetap diakui sebagai Kawasan Hutan dan wajib diselesaikan pengukuhannya paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan;
- c. Kawasan Hutan yang saat ini masih dalam proses pengukuhan, wajib diselesaikan pengukuhannya paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan.
- d. Izin usaha pemanfaatan yang telah ada tetap berlaku dan wajib menyesuaikan dengan Undang-undang ini dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan.
- e. Proses penetapan status hutan adat wajib diselesaikan paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan.
- f. Penjelasan Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- g. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Beberapa ketentuan dalam UU tentang Kehutanan sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat, serta perkembangan dinamika legislasi terkait dengan pengaturan di bidang kehutanan sehingga perlu dilakukan penyempurnaan beberapa ketentuan dalam undang-undang dimaksud.
2. Dalam Naskah Rancangan Undang-Undang ini telah diakomodasi berbagai ketentuan mengenai penyelenggaraan kehutanan baik berupa penambahan ketentuan baru, perbaikan, penyempurnaan, maupun mempertahankan ketentuan lama yang dinilai masih relevan.
3. Perubahan atau penyempurnaan yang perlu dilakukan terhadap UU tentang Kehutanan terkait dengan penyelenggaraan kehutanan yang meliputi:
 - a. merubah definisi tentang kawasan hutan;
 - b. menambah asas dalam penyelenggaraan kehutanan;
 - c. merubah ketentuan pengaturan mengenai status dan fungsi hutan;
 - d. merubah ketentuan pengaturan mengenai perencanaan, inventarisasi, dan pemanfaatan hutan;
 - e. pengaturan mengenai perizinan;
 - f. pengaturan mengenai pengawasan kehutanan;
 - g. pengaturan mengenai masyarakat hukum adat;
 - h. pengaturan mengenai data dan informasi;
 - i. pengaturan mengenai sanksi administratif;
 - j. ketentuan pidana; dan
 - k. ketentuan peralihan.

B. Saran

Perubahan UU tentang Kehutanan sangat diperlukan sebagai jawaban dari perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum yang terjadi terkait dengan penyelenggaraan kehutanan. Oleh karena itu, penyusunan NA RUU tentang Kehutanan diharapkan dapat menjadi pedoman dalam pembahasan RUU tentang Kehutanan antara Komisi IV DPR bersama dengan Pemerintah.

PUSAT PUU BK DPR RI

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arif, Arifin., 2001, *Hutan dan Kehutanan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- Arnoldo Contreras-Hermosilla dan Chip Fay, 2006, *Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia Melalui Pembaruan Penguasaan Tanah: Permasalahan dan Kerangka Tindakan*, Bogor: World Agroforestry Centre.
- Dengler, A. 1930. *Waldbau auf ökologischer Grundlage*. Berlin: P. Parey.
- Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2012, *FRA 2015 Terms and Definitions*, Forest Resources Assessment Working Paper 180, Rome, Italy.
- ILO, 2010, *Hak-Hak Masyarakat Adat yang Berlaku: Pedoman untuk Konvensi ILO 169*, Jakarta: Kantor Perburuhan Internasional.
- Indrati, S, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. 2011. Jakarta: Kanisius.
- Keraf, Sony A., 2010, *Etika Lingkungan Hidup*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*. 2005. Yogyakarta: Liberty.
- Mertokusumo, Sudikno., 2005, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta,
- Mertokusumo, Sudikno., 2007, *Penemuan Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta
- Rahardjo, Sajipto. *Ilmu Hukum*. 1996. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Rahardjo, Sajipto., 1996, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Spurr, H.S. 1973. *Forest Ecology*, USA: John Wiley & Sons.Inc.
- Suparmoko, M., 2015, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan (Suatu Pendekatan Teoritis)*, Edisi Keempat Revisi, Yogyakarta: BPFE
- Statistik Kementerian Kehutanan Tahun 2013*, Kementerian Kehutanan, Jakarta, Juli 2014

Westoby, J. 1987. *The Purpose of Forests: Follies of Development*. Basil Blackwell. New York.

Yakin, Addinul., 2015, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan: Teori, Kebijakan, dan Aplikasi bagi Pembangunan Berkelanjutan*, Edisi Revisi Ekspansif Cetakan Pertama, Jakarta: Penerbit Akademika Pressindo

Jurnal

B. Wolfslehner dan H. Vacik, 2008, "Evaluating sustainable forest management strategies with the Analytic Network Process in a Pressure-State-Response framework", *Journal Environmental Management* 88 (1), pp. 1- 10.

F. Cabbage, P. Harou, dan E. Sills, 2007, "Policy Instruments to enhance multifunctional forest management, *Forest Economics* 61 (2-3), pp. 429-437.

Sasaki, Nophea., and Francis E. Putz, "Critical need for new definitions of "forest" and "forest degradation" in global climate change agreements", *Policy Perspective, Conservation Letters* 2 (2009), p. 226 – 232, doi:10.1111/j.1755-263X.2009.00067.x

Makalah

Mumu Muhajir, "Tanggapan Kebijakan Perubahan Iklim di Indonesia: Mekanisme Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) Sebagai Kasus", *EPISTEMA Working Paper*, No. 10/2010, hlm. 11.

Artikel dalam Website

D.Venkateswarlu, "Definition of Forests-A Review", IFS: Jharkhand, Mct (Phase IV)-6, Ingfa, Dehradun, <http://www.teriuniversity.ac.in/mct/pdf/assignment/VENKATESWARLU.pdf>, diakses 14 Oktober 2016

Lund, H. G. 2012. *National Definition of Forest/Forestland Listed by Country*. Forest Information Service. Available at

<http://home.comcast.net/~gyde/lundpub.htm>., diakses 10 Oktober 2016.

Phillip Wells et. al, 2012, "Kajian atas Keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Kawasan Hutan, Dampak terhadap Hutan, Pembangunan, dan REDD+", *Policy Brief*, Daemeter/TBI Indonesia/Makarim & Taira S. Hlm. 1. Di <http://forestclimatecenter.org/files/2012-05%20Kajian%20atas%20Keputusan%20Mahkamah%20Konstitusi%20--No%2045%20PUU-IX%202011%20Tentang%20Kawasan%20Hutan.pdf>, diakses 10 Oktober 2016.

Promode Kant, 2006, *Definition of Forests under the Kyoto Protocol: Choosing Appropriate Values for Crown Cover, Area and Tree Height for India*, Published in Indian Forester, May 2006, at <http://www.amity.edu/igwes/3.pdf>, diakses 10 Oktober 2016