

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 *Good Forest Governance.*

2.1.1 Konsep *Good forest governace*

Konsep *good forest governance* (tata kelola hutan yang baik) akhir-akhir ini semakin terasa gaungnya sebagai sebuah model dalam strategi kebijakan pengelolaan hutan di Indonesia. Hal ini didorong dengan adanya tuntutan dari pemerintah maupun dunia internasional untuk senantiasa menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam setiap sektor pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan publik.

Memasuki abad 21, seluruh bangsa di dunia termasuk Bangsa Indonesia menghadapi tantangan besar berupa meningkatnya tuntutan demokratisasi, desentralisasi dan globalisasi. Dalam upaya menghadapi tantangan tersebut, salah satu prasyarat yang harus dikembangkan adalah komitmen yang tinggi untuk menerapkan nilai-nilai luhur peradaban bangsa dan prinsip-prinsip *good governance* dalam upaya mewujudkan cita-cita dan tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Sejalan dengan komitmen tersebut, maka pemerintah terus melakukan transformasi dan reformasi di segala bidang. Pemerintah juga dituntut untuk dapat menjalin kemitraan dengan swasta dan masyarakat madani dalam berkolaborasi di semua lini

penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari penyusunan kebijakan publik sampai dengan implementasi serta evaluasinya.¹

Pada masa Orde Baru, pemerintah banyak menghasilkan kebijakan publik yang bersifat teknokratis dan cenderung mengesampingkan peran atau partisipasi publik. Implementasi dari kebijakan tersebut selalu menuai kegagalan dalam mencapai tujuannya. Hal ini disebabkan karena kebijakan publik yang dibuat tidak melibatkan publik itu sendiri. Kebijakan tersebut meletakkan publik sebagai bagian perifer saja atau bahkan sama sekali tidak dilibatkan. Maka sebagai solusi dari itu semua adalah perlunya dibangun *good governance* dalam menjalankan pemerintahan.²

Semakin kuatnya suara dan peran dari masyarakat sipil (*civil society*) di era reformasi dan dalam bingkai otonomi daerah serta semangat *good governance*, maka model pengelolaan sumberdaya hutan harus mampu mengakomodir situasi dan dinamika tersebut. Pemerintah harus lebih memberikan ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi aktif dalam setiap tahap pengelolaan sumberdaya hutan. Berbagai aktor selain pemerintah juga harus senantiasa dilibatkan baik dalam penetapan isu maupun perumusan kebijakan pengelolaan hutan untuk lebih menjangkau aspirasi semua pihak. Selain itu pemerintah juga dituntut

¹Sedarmayanti. 2004, *Good Governance*, Bandung , CV. Mandar Maju, hlm. 40

²Nugroho R. 2007, *Analisis Kebijakan*, Jakarta , PT. Elex Media Komputindo. Kelompok Gramedia, hlm. 38

untuk mampu mempertahankan kelangsungan fungsi-fungsi ekologis dari sumberdaya hutan. Sehingga kedepan, tata kelola hutan yang baik (*good forestry governance*) akan menjadi sebuah keharusan yang melandasi setiap gerak langkah dalam pengelolaan sumberdaya hutan.³

Berdasarkan evaluasi terhadap kondisi saat ini, ada beberapa permasalahan dalam pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia yang perlu segera ditangani dengan tindakan nyata. Beberapa permasalahan tersebut adalah :

- a. Adanya ketakutan dari masyarakat lokal untuk menuntut haknya terhadap sumberdaya hutan yang ada
- b. Adanya ketidaksepahaman dalam pemaknaan, nilai dan tujuan dari pengelolaan sumberdaya hutan antara masyarakat lokal dan para pelaku perusahaan hutan,
- c. Pemerintah tidak memiliki kapabilitas dan ketrampilan untuk menjadi fasilitator dalam menyelesaikan setiap konflik pengelolaan hutan.⁴

Dengan melihat berbagai permasalahan tersebut, persoalan kehutanan Indonesia tidak dapat diselesaikan oleh satu pihak atau aktor saja. Pemerintah, swasta dan masyarakat tidak bisa bekerja dan berusaha sendiri-sendiri dalam menyelesaikan permasalahan tersebut, dalam hal

³Awang SA, Widayanti WT, dkk, 2008, *Pemberdayaan Lembaga Masyarakat Desa Hutan*, Pusat Kajian Hutan Rakyat. Fakultas Kehutanan UGM. Yogyakarta .

⁴*Ibid*

ini, kolaborasi dari semua aktor diharapkan akan menjadi jalan keluar untuk mendapatkan solusi. Perbedaan kepentingan tersebut sangat berpotensi untuk menimbulkan konflik jika tidak dikelola dengan sebuah mekanisme yang dikenal dengan istilah *Good Forest Governance* (GFG). Di sisi lain, masing-masing aktor akan mudah diatur jika hak, kewajiban, peran dan tanggungjawab mereka telah didefinisikan dengan jelas.

Dalam *good forest governance*, proses membangun kesepahaman dan kepercayaan antar *stakeholder* menjadi sesuatu yang sangat penting dan fundamental dalam implementasi konsep tersebut. Pembangunan sumberdaya hutan tidak saja membangun hutan secara fisik, namun juga berarti membangun masyarakat desa hutan yang ada di dalam dan di sekitar hutan. Masyarakat desa hutan memiliki ketergantungan yang kuat terhadap hutan dalam memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari. Hal ini berarti bahwa kualitas hutan tidak hanya ditentukan oleh masalah teknis kehutanan saja, tetapi juga ditentukan oleh masalah yang berhubungan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat desa hutan, oleh karena itu sudah saatnya masyarakat didudukkan sebagai subyek dan obyek dalam pembangunan hutan. Pengelolaan sumberdaya hutan secara partisipatif yang dilakukan oleh semua pihak terkait diharapkan dapat mewartakan aspirasi seluruh pihak, sehingga akan menimbulkan

konsekuensi untuk berperan aktif dalam pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi dari pengelolaan hutan yang dilakukan.⁵⁸

1.1.2 Prinsip tata kelola yang baik

Tata kelola (*governance*) tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas sebagai unsur utama. Terminologi *good governance* memang belum baku, tetapi sudah banyak definisi yang coba membedah makna dari *good governance*. Namun demikian, tidak dapat disangkal lagi bahwa *good governance* telah dianggap sebagai elemen penting untuk menjamin kesejahteraan nasional (*national prosperity*). Dengan cara meningkatkan akuntabilitas, reliabilitas (kehandalan), dan pengambilan kebijakan, yang diperkirakan di dalam organisasi pemerintah, korporasi (sektor swasta), bahkan dalam organisasi masyarakat sipil.⁶ Komisi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (*UN Commission on Human Rights*) mengidentifikasi beberapa prinsip yakni transparansi, pertanggungjawaban (*responsibility*), akuntabilitas, partisipasi, dan ketanggapan (*responsiveness*) sebagai prinsip kunci *good governance*. Sementara *The Canadian International Development Agency*

⁵ Awang SA, Widayanti WT, dkk, 2008, *Pemberdayaan Lembaga Masyarakat Desa Hutan*, Pusat Kajian Hutan Rakyat. Fakultas Kehutanan UGM. Yogyakarta .

⁶Michael D Mehta, *Good Governance*, dalam Mark Bevir, *Encyclopedia of Governance*, hlm. 359-262

mendefinisikan bahwa *good governance* dicerminkan bila kekuasaan organisasi (atau pemerintah) dijalankan dengan efektif, adil (*equitable*), jujur, transparan, dan akuntabel. Sementara itu *The UN Development Program (UNDP)* pada tahun 1997 mengemukakan 8 (delapan) prinsip *good governance* yakni :⁷

- a. Kesetaraan untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan
- b. Ketanggapan atas kebutuhan *stakeholder (responsiveness)*
- c. Kemampuan untuk memediasi perbedaan diantara *stakeholder* untuk mencapai konsensus bersama.
- d. Akuntabilitas kepada *stakeholder* yang dilayani.
- e. Transparansi dalam proses pengambilan kebijakan
- f. Aktivitas didasarkan pada aturan/kerangka hukum.
- g. Memiliki visi yang luas dan jangka panjang untuk memperbaiki proses tata kelola yang menjamin keberlanjutan pembangunan sosial dan ekonomi.
- h. Jaminan atas hak semua orang untuk meningkatkan taraf hidup melalui cara-cara yang adil dan inklusif.

Konsep serupa juga terdapat dalam UU No. 28 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi,

⁷UNDP, 2012. Lahan dan REDD di Indonesia

dan Nepotisme mengenai asas-asas umum pemerintahan Negara yang baik, yakni:

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara
- c. Asas kepentingan umum
- d. Asas keterbukaan
- e. Asas proporsionalitas
- f. Asas profesionalitas
- g. Asas akuntabilitas

Dari berbagai definisi dan prinsip-prinsip *good governance* tersebut, indikator penilaian di dalam dokumen ini mengambil prinsip Transparansi, Partisipasi, Akuntabilitas dan Koordinasi sebagai faktor kunci penilaian. Keempat prinsip kunci inilah kemudian digunakan sebagai dasar penilaian yang dilihat dari sisi landasan hukum, actor dan implementasinya. Pemilihan keempat prinsip *good governance* dalam indikator bukan untuk tujuan simplifikasi, melainkan untuk memudahkan identifikasi persoalan melalui pengelompokan indikator-indikator berdasarkan prinsip minimum tercapainya tata kelola yang baik di sektor kehutanan.⁸

⁸*Ibid*

a. Transparansi

Transparansi adalah proses keterbukaan untuk menyampaikan aktivitas yang dilakukan sehingga pihak luar (termasuk masyarakat lokal/adat, pelaku usaha, maupun instansi pemerintah lain) dapat mengawasi dan memperhatikan aktivitas tersebut. Memfasilitasi akses informasi merupakan hal yang terpenting untuk menginformasikan dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya hutan. Komponen transparansi mencakup komprehensifnya informasi, ketepatan waktu dalam pelayanan informasi, ketersediaan informasi bagi publik, dan adanya upaya untuk memastikan sampainya informasi kepada kelompok rentan.⁹

b. Partisipasi (inklusifitas)

Partisipasi (inklusifitas) adalah proses pelibatan pemangku kepentingan (*stakeholder*) seluas mungkin dalam pembuatan kebijakan. Masukan yang beragam dari berbagai pihak dalam proses pembuatan kebijakan dapat membantu pembuat kebijakan untuk mempertimbangkan berbagai persoalan, perspektif, dan opsi-opsi alternatif dalam menyelesaikan suatu persoalan. Proses partisipasi membuka peluang bagi pembuat kebijakan untuk

⁹<http://www.mongabay.co.id/tata-kelola-prinsip-tata-kelola-yang-baik/> diakses pada tanggal 31 Maret 2017

mendapatkan pengetahuan baru, mengintegrasikan harapan publik kedalam proses pengambilan kebijakan, sekaligus mengantisipasi terjadinya konflik sosial yang mungkin muncul. Komponen yang menjamin akses partisipasi mencakup, tersedianya ruang formal melalui forum-forum yang relevan, adanya mekanisme untuk memastikan partisipasi publik, proses yang inklusif dan terbuka, dan adanya kepastian masukan dari publik akan diakomodir di dalam penyusunan kebijakan.

c. Akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah mekanisme tanggung-gugat antara pembuat kebijakan dengan *stakeholder* yang dilayani. Adanya mekanisme akuntabilitas memberikan kesempatan kepada *stakeholder* untuk meminta penjelasan dan pertanggungjawaban apabila terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan konsesus dalam pelaksanaan tata kelola di sektor kehutanan. Di dalam dokumen indikator tata kelola, akses kepada keadilan (*access to justice*) dikategorikan sebagai bagian dari mekanisme akuntabilitas.

d. Koordinasi

Koordinasi adalah mekanisme yang memastikan sejauhmana pihak-pihak lain (khususnya institusi pemerintah) yang memiliki kepentingan terhadap sektor kehutanan, memiliki kesamaan tujuan yang tercermin di dalam program kerjanya.

Terdapat beberapa instansi pemerintah yang memiliki kewenangan yang bersinggungan langsung dengan pengelolaan kawasan hutan, dan umumnya persoalan minimnya koordinasi menjadi faktor utama yang menyebabkan tidak efisiensi dan efektifnya tata kelola di sektor kehutanan.

Menurut UNDP sejumlah prasyarat lainnya yang perlu dipertimbangkan secara serius dalam mewujudkan pengelolaan hutan berkelanjutan, yaitu:¹⁰

- a. Kelembagaan pengelolaan hutan yang efektif dengan peran dan tanggungjawab didefinisikan secara jelas
- b. Kebijakan dan aturan yang memadai, termasuk aturan dan mekanisme pengaturan lahan yang jelas.
- c. Perencanaan penggunaan lahan yang transparan
- d. Pengelolaan dan distribusi pendapatan hutan yang berkeadilan
- e. Insentif ekonomi untuk masyarakat lokal dan adat
- f. Mekanisme dan otoritas untuk melaksanakan dan menegakan hukum dan kebijakan
- g. Kemampuan pengawasan
- h. Akses dan kemampuan mempengaruhi proses pembuatan

¹⁰<http://www.mongabay.co.id/tata-kelola-prinsip-tata-kelola-yang-baik/> diakses pada tanggal 31 Maret 2017

- i. keputusan.

2.2 Hutan

2.2.1 Pengertian Hutan

Hutan sebagai salah satu bagian dari lingkungan hidup merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan salah satu kekayaan alam yang sangat penting bagi umat manusia. Hal ini didasarkan pada banyaknya manfaat yang diambil dari hutan. Misalnya hutan sebagai penyangga paru-paru dunia.¹¹ Menurut *Black Law Dictionary*, hutan (*forest*) adalah suatu daerah tertentu yang tanahnya ditumbuhi pepohonan tempat hidup segala binatang. Sumber daya hutan merupakan salah satu ciri ciptaan Tuhan Yang Mahakuasa yang memiliki peranan yang sangat penting dalam menjaga keseimbangan alam di jagad raya ini. Sebab didalam hutan telah diciptakan segala makhluk hidup baik besar, kecil, maupun yang tidak dapat dilihat dengan mata, disamping itu, di dalamnya juga hidup sejumlah tumbuhan yang menjadi hamparan, yang menjadi satu kesatuan yang utuh. Hal ini menjadi sumber kekayaan yang dapat dikelola dengan baik, yang dipergunakan untuk membangun bangsa dan Negara, oleh karena itu, aset yang terdapat di dalam hutan sangat dibutuhkan untuk menambah pendapatan negara dan pendapatan daerah, sehingga dengan adanya

¹¹ Suriansyah Murhaini, 2012, *Hukum Kehutanan Penegakan Hukum Terhadap Kejahatan di Bidang Kehutanan*, Yogyakarta, Laksbang Grafika, hlm. 9.

pengelolaan hutan tersebut dapat pula menopang pendapatan masyarakat yang bermukim di sekitar hutan.¹²

Hutan adalah suatu wilayah yang memiliki banyak tumbuh-tumbuhan lebat yang berisi antara pohon, semak, paku-pakuan, rumput, jamur dan lain sebagainya serta menempati daerah yang cukup luas. Hutan adalah suatu areal yang luas dikuasai oleh pohon, tetapi hutan bukan hanya sekedar pohon termasuk di dalamnya tumbuhan kecil seperti lumut, semak belukar dan bunga-bunga hutan. Hutan juga terdapat beranekaragam burung, serangga dan berbagai jenis binatang yang menjadikan hutan sebagai habitatnya.¹³

Hutan adalah suatu lapangan pohon-pohon secara keseluruhan yang merupakan persekutuan hidup alam hayati besertaalam lingkungannya, dan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan. Hutan merupakan harta kekayaan yang tidak ternilai, oleh karena itu hasil dari hutan perlu dijaga, dipertahankan dan di lindungi agar hutan dapat berfungsi dengan baik. Istilah hutan merupakan terjemahan dari kata *bos* (Belanda) dan *forrest* (Inggris). *Forrest* merupakan dataran tanah yang bergelombang dan dapat dikembangkan untuk kepentingan diluar kehutanan, seperti pariwisata. Di dalam hukum Inggris kuno,

¹²Supriadi, 2011, *Hukum Kehutan dan Hukum Perkebunan Di Indonesia*. Jakarta, Sinar Grafika. Hlm 1-2.

¹³*Ibid*, hlm. 1

forrest (hutan) adalah suatu daerah tertentu yang tanahnya ditumbuhi pepohonan, tempat hidup binatang buas dan burung-burung hutan.¹⁴

Hutan menurut Dengler adalah sejumlah pepohonan yang tumbuh pada lapangan yang cukup luas, sehingga suhu, kelembapan, 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).

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999, hutan adalah “Suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.”

Ada 4 unsur yang terkandung dari definisi hutan diatas, yaitu:

- a. Unsur lapangan yang cukup luas yang disebut tanah hutan.
- b. Unsur pohon (kayu, bambu, palem), flora dan fauna.
- c. Unsur lingkungan.
- d. Unsur penetapan pemerintah.

Unsur pertama, kedua dan ketiga membentuk persekutuan hidup yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Pengertian hutan

¹⁴ Salim, 2003, *Dasar-dasar hukum kehutanan edisi revisi cetakan pertama*, Jakarta, sinar grafika offset, hlm. 40.

disini, menganut konsepsi hukum secara vertikal, karena antara lapangan (tanah), pohon, flora dan fauna, beserta lingkungannya merupakan satu kesatuan yang utuh. Adapun tujuan dan prinsip-prinsip perlindungan hutan dari PP No.45 tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan, menurut pasal 5 adalah penyelenggaraan perlindungan hutan adalah bertujuan untuk menjaga hutan, hasil hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung,

fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal dan lestari. Pasal 6 prinsip- prinsip perlindungan hutan yaitu:

- a. Mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit.
- b. Mempertahankan dan menjaga hak-hak Negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

2.2.2 Status Hutan

Status Hutan Menurut Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, pasal 5 sampai dengan Pasal 9 yaitu hutan berdasarkan statusnya adalah suatu pembagian hutan yang didasarkan pada status (kedudukan) antara orang, badan hukum, atau institusi yang melakukan pengelolaan, pemanfaatan, dan perlindungan. Dalam hal ini, hutan berdasarkan statusnya dibagi dua macam yaitu:

a. Hutan Negara

Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Yang termasuk dalam kualifikasi hutan negara adalah:¹⁵

1. Hutan adat yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*).
2. Hutan desa adalah hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa.
3. Hutan kemasyarakatan adalah hutan negara yang pemanfaatannya untuk memberdayakan masyarakat.

b. Hutan hak

Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak milik lazim di sebut hutan rakyat.¹⁶

2.2.3 Manfaat Hutan

Hutan memberikan manfaat yang besar bagi kehidupan manusia, mulai dari pengatur tata air, paru-paru dunia, sampai pada kegiatan industri. Dalam perkembangannya hutan telah dimanfaatkan untuk berbagai penggunaan, antara lain pemanfaatan hutan dalam bidang Hak Pengusahaan Hutan, Hak Pemungutan Hasil Hutan dan Hak

¹⁵Supriadi, op.cit, hlm. 19.

¹⁶Abdul Muis Yusuf, Mohamad Taufik Makarawo, 2011, *Hukum Kehutanan di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 44-45.

Pengusahaan Hutan Tanaman Industri.¹⁷ Sebagai salah satu sumberdaya alam yang dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan manusia, manfaat hutan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu manfaat *tangible* (langsung/nyata) dan manfaat *intangibile* (tidak langsung/tidak nyata). Manfaat *tangible* atau manfaat langsung hutan antara lain : kayu, hasil hutan ikutan, dan lain-lain. Sedangkan manfaat *intangibile* atau manfaat tidak langsung hutan antara lain: pengaturan tata air, rekreasi, pendidikan, kenyamanan lingkungan, dan lain-lain.¹⁸

Selanjutnya manfaat *tangible* diantaranya berupa hasil kayu dan non kayu. Hasil hutan kayu dimanfaatkan untuk keperluan kayu perkakas, kayu bakar dan pulp. Sedangkan hasil-hasil hutan yang termasuk non kayu antara lain rotan, kina, sutera alam, kayu putih, gondo rukem dan terpentin, kemeyan dan lain-lain. Berdasarkan kemampuan untuk dipasarkan, manfaat hutan juga dapat dibedakan menjadi dua, yaitu manfaat *marketable* dan manfaat *non-marketable*.¹⁹ Manfaat hutan *non-marketable* adalah barang dan jasa hutan yang belum dikenal nilainya atau belum ada pasarnya, seperti: beberapa jenis kayu lokal, kayu energi, binatang, dan seluruh manfaat *intangibile* hutan.

¹⁷Pamulardi, B. 1999. *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*. Raja Grafindo Persada. Jakarta

¹⁸Latifah, S. 2004. Penilaian Ekonomi Hasil Hutan Non Kayu. <http://www.Sitilatifah.DigitallibraryUSU.com> diakses pada tanggal 09 Oktober 2016.

¹⁹Arief, A. 2001. *Hutan dan Kehutanan*. Cetakan ke-5. Penerbit Kanisius. Yogyakarta.

2.2.4 Fungsi hutan

Hutan mempunyai banyak fungsi dan memainkan peran penting dalam pelestarian tanah dan air, memelihara atmosfer yang sehat dan memelihara keanekaragaman hayati tumbuh-tumbuhan dan hewan. Kelangsungan dan keberadaan hutan tergantung sejauh mana kita mengakui dan melindungi nilai-nilai ekologi dan nilai sosial serta ekonominya. Manfaat-manfaat ini perlu di masukkan kedalam sistem neraca ekonomi nasional yang dipakai untuk menimbang pilihan-pilihan pembangunan. Arti penting dan fungsi hutan tersebut dapat menempatkan peran hutan yang cukup besar dalam memelihara kelestarian mutu dan tatanan lingkungan hidup, serta pengembangan ekonomi kerakyatan dan pendapatan Negara, oleh karena itu pemanfaatan dan kelestarian sumber daya hutan perlu dilakukan melalui suatu sistem pengelolaan yang dapat menjaga serta meningkatkan fungsi dan peranan hutan bagi kepentingan generasi sekarang dan generasi berikutnya.²⁰

Hutan berdasarkan fungsinya adalah penggolongan hutan yang didasarkan pada kegunaannya (Pasal 6 sampai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan). Hutan ini dapat digolongkan menjadi tiga macam yaitu:

²⁰Supriadi, 2011, *Hukum Kehutan dan Hukum Perkebunan Di Indonesia*. Jakarta, Sinar Grafika hlm. 60

1. Hutan Konservasi

Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya.

Hutan konservasi terdiri atas tiga macam, yaitu:

- a. Kawasan hutan suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.
- b. 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.
- c. Taman buru adalah kawasan hutan yang ditetapkan sebagai tempat wisata berburu.

2. Hutan Lindung

Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi (penerobosan) air laut, dan memelihara

kesuburan tanah. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang karena keadaan sifat alamnya diperlukan antara lain untuk melindungi sistem penyangga kehidupan, yaitu proses hidroorologi, proses penyuburan tanah, proses keanekaragaman hayati, proses penyehatan lingkungan dan manfaat lainnya.²¹

3. Hutan produksi

Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan atau areal hutan yang di pertahankan untuk memperoleh kepentingan konsumsi masyarakat industri dan ekspor.

Pembagian kawasan hutan berdasarkan fungsi-fungsinya dengan kriteria dan pertimbangan tertentu, hal ini juga ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan Pasal 5 ayat (2) sebagai berikut :

- a) Kawasan Hutan Konservasi yang terdiri dari kawasan suaka alam (Cagar Alam dan Suaka Margasatwa), Kawasan Pelestarian Alam (Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam), dan Taman Baru.
- b) Hutan Lindang, dan
- c) Hutan Produksi.²²

²¹Budi Riyanto, 2005. *Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan dalam Perlindungan Kawasan Pelestarian Alam*, Lembaga Pengkajian Hukum Kehutanan dan Lingkungan, Bogor, Hlm. 30

²²*Ibid*

Selain manfaat hutan di atas, manfaat hutan juga sebagai sumber daya alam, fungsi hutan dalam pembangunan, serta manfaat hutan dalam masyarakat. Secara umum klasifikasi sumberdaya alam terbagi kedalam bentuk:

- a) Lahan Pertanian,
- b) Hutan dengan aneka ragam hasilnya,
- c) Lahan alami untuk keindahan, rekreasi atau untuk penelitian ilmiah,
- d) Perikanan darat dan laut,
- e) Sumber Mineral Bahan Bakar dan Non Bahan Bakar,
- f) Sumber energi nonmineral seperti: panas bumi, tenaga surya, angin, sumber tenaga air, gelombang pasang.

Hutan sebagai bagian dari sumberdaya alam nasional memiliki arti dan peranan penting dalam berbagai aspek kehidupan sosial, pembangunan lingkungan hidup telah diterima sebagai kesepakatan internasional bahwa hutan yang berfungsi penting bagi kehidupan dunia, harus dibina dan dilindungi dari berbagai tindakan yang berakibat rusaknya ekosistem dunia. Kemudian fungsi hutan dalam pembangunan dimana sumber daya alam terbaharui harus dikelola sedemikian rupa sehingga fungsinya dapat selalu dipelihara. Sumberdaya alam yang tidak terbaharukan harus digunakan sehemat

mungkin dan diusahakan hasilnya selama mungkin. Pembangunan kehutanan harus makin diarahkan untuk meningkatkan pemanfaatan hutan bagi industri dalam negeri sehingga dapat menghasilkan nilai tambah dan menciptakan lapangan kerja yang sebesar-besarnya.

Tujuan maupun manfaat terhadap peran hutan yang terakhir bagi masyarakat, dimana hutan memegang peranan penting dalam kehidupan masyarakat. Peranan hutan dalam rangka peningkatan ekonomi masyarakat direalisasikan dalam bentuk antara lain :

- a) Hutan kemasyarakatan, yang berdasar pada Keputusan Menteri Kehutanan dan perkebunan No. 677/Kpts-II/1998, hutan kemasyarakatan adalah hutan negara yang dicadangkan atau ditetapkan oleh menteri untuk dikelola oleh masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan dengan tujuan pemanfaatan hutan secara lestari sesuai dengan fungsinya dan menitikberatkan kepentingan mensejahterakan masyarakat.
- b) Hutan rakyat, dimana hutan rakyat adalah hutan yang tumbuh di atas tanah milik dengan luas minimal 0.25 ha. Penutupan tajuk didominasi oleh tanaman perkayuan, dan atau tanaman tahun pertama minimal 500 batang.²³ Penanaman pepohonan di tanah milik masyarakat oleh pemiliknya, merupakan salah satu butir

²³ Departemen Kehutanan dan Perkebunan, 1999, *Panduan Kehutanan Indonesia*, Dephutbun RI. Jakarta.

kearifan masyarakat dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya. Dengan semakin terbatasnya kepemilikan tanah, peran hutan rakyat bagi kesejahteraan masyarakat semakin penting. Pengetahuan tentang kondisi tanah dan faktor-faktor lingkungannya untuk dipadukan dengan pengetahuan jenis-jenis pohon yang akan ditanam untuk mendapatkan hasil yang diharapkan oleh pemilik lahan, merupakan faktor yang menentukan keberhasilan pembangunan hutan rakyat.²⁴

2.2.5 Kerusakan Hutan

Kerusakan hutan adalah gambaran dari pemaknaan hutan di Indonesia, lazimnya kalau berbicara soal hutan di Indonesia maka penjabarannya adalah kerusakan hutan dan berkurangnya luas hutan yang semakin tahun ke tahun berkurang dari yang ditetapkan oleh pemerintah. Kerusakan hutan disebabkan oleh beberapa faktor antara lain kebakaran hutan, *illegal logging*, perambahan hutan secara *illegal*, khusus kebakaran hutan sendiri memberi dampak bagi masyarakat luas. Dampak kebakaran hutan dan lahan yang

²⁴Alam setia zain, 1997. *Aspek Pembinaan kawasan Hutan dan stratifikasi Hutan Rakyat*. Penerbit Rineka cipta. Jakarta. Hlm. 20.

menonjol adalah terjadinya kabut asap.²⁵ mengganggu kesehatan dan sistem transpotasi darat, laut dan udara

Herman Hidayat dalam bukunya mengatakan bahwa:

Pengelolaan hutan yang salah adalah penyebab utama dari kerusakan hutan selama rezim soeharto. Ada tiga faktor yang berperan, sebagian besar, di dalam rata-rata kerusakan hutan yang tinggi. Pertama tingkah laku para politisi dan sikap pengambilan keputusan di dalam pemerintahan Soeharto, dengan dukungan dari sistem internasional yaitu membentuk dan mendorong faktor yang beragam yang memberi kontribusi atas kerusakan hutan tropis. Kedua kelengahan dalam pengawasan diantara aparat kehutanan baik di pusat dan daerah dalam menerapkan prinsip pengelolaan hutan yang lestari. Ketiga kurangnya penegakan hukum dan pemebrian sanksi yang tegas terhadap pengusaha swasta baik domestik atau transnasional yang melanggar peraturan industri kehutanan.

Perusakan hutan bisa dikatakan sebagai kejahatan yang luar biasa karena mempunyai dampak yang dapat dirasakan secara regional, nasional atau internasional. Sebagai contoh yang terjadi di daerah lerang gunung Muria bahwa kerusakan hutan disana sangat cukup parah dan mengakibatkan bencana banjir bandang dan tanah longsor yang memakan korban jiwa.

Ada empat kategori perbuatan yang menyebabkan timbulnya kerusakan hutan diantaranya yaitu:

²⁵ Andy Cahyono, dkk, 2015 *,Faktor-Faktor yang mempengaruhi Kebakaran Hutan di Indonesia, (Factor Affecting Forest Fire In Indonesia and Policympliction)*, Jurnal Sylva Lestari, Vol 3, Hlm.104.

- a. Kerusakan hutan dapat terjadi akibat perbuatan karena kesengajaan subyek hukum meliputi, manusia dan atau badan hukum.
- b. Kerusakan hutan dapat terjadi akibat perbuatan karena kelalaian subyek hukum meliputi, manusia dan atau badan hukum.
- c. Kerusakan hutan dapat terjadi karena ternak dan daya-daya alam (misalnya, gempa bumi, letusan gunung, banjir, dan sebagainya)
- d. Kerusakan hutan dapat terjadi karena serangan Hama dan penyakit pohon.²⁶

2.2.6 Pencegahan perusakan hutan

Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 memberikan pengertian perusakan hutan sebagai proses, cara, atau perbuatan merusak hutan melalui kegiatan pembalakan liar, penggunaan kawasan hutan tanpa izin atau penggunaan izin yang bertentangan dengan maksud dan tujuan pemberian izin didalam

²⁶Alam Setya, 1997, *Hukum Lingkungan Konservasi Hutan*, Jakarta , PT Rineka Cipta., Hlm.5.

kawasan hutan yang telah ditetapkan, yang telah ditunjuk, ataupun yang sedang diproses penetapannya oleh pemerintah.²⁷

Dalam rangka pencegahan hutan, pemerintah membuat kebijakan berupa:

- a. Koordinasi lintas sektor dalam pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan
- b. Pemenuhan kebutuhan sumber daya aparatur pengamanan hutan
- c. Insentif bagi para pihak yang berjasa dalam menjaga kelestarian hutan
- d. Peta penunjukan kawasan hutan atau koordinat geografis sebagai dasar yuridis batas kawasan
- e. Pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pencegahan pemberantasan perusakan hutan.

Pencegahan perusakan hutan dilakukan oleh masyarakat, badan hukum atau korporasi yang memperoleh izin pemanfaatan hutan.

2.3 Perlindungan Hutan

2.3.1 Pengertian perlindungan hutan

Perlindungan hutan dan konservasi alam diatur dalam pasal 46 sampai dengan Pasal 51 Undang-Undang No 41 Tahun 1999 serta

²⁷ DR. Ahmad Redi, S.H., M.H, *Hukum sumber daya alam dalam sektor kehutanan*, Jakarta , sinar grafika, hlm. 238

dioperalisasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan hutan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2009 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang perlindungan hutan.²⁸

Perlindungan hutan menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 tentang 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.

Penyelenggaraan perlindungan hutan dan konservasi alam bertujuan menjaga hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal dan lestari. Menurut Pasal 47 Undang-Undang No 41 tahun 1999 Perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk:

²⁸ DR. Ahmad Redi, *Op.Cit*, hlm 198

- a. mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit; dan
- b. mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atashutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Perlindungan hutan merupakan bagian dari kegiatan pengelolaan hutan. Kegiatan Perlindungan hutan dilaksanakan pada wilayah hutan dalam unit atau Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK), unit atau Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi. Perlindungan hutan menjadi kewenangan pemerintah dan atau pemerintah daerah. Kegiatan Perlindungan hutan di wilayah dan untuk kegiatan tertentu, dapat dilimpahkan oleh pemerintah kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).²⁹

2.3.2 Macam perlindungan hutan.

Ketentuan tentang perlindungan hutan semula diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967, kemudian diubah dengan pasal 46 sampai dengan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 41 Tahun

²⁹*Ibid*, hlm. 199

1999 ditentukan 4 (empat) macam perlindungan, yaitu perlindungan atas:³⁰

- a. Hutan
- b. Kawasan Hutan,
- c. Hasil Hutan dan
- d. Investasi

Didalam PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan ditentukan empat macam perlindungan hutan yaitu:

- a. Perlindungan kawasan hutan, hutan cadangan dan Hutan lainnya
- b. Perlindungan tanah hutan
- c. Perlindungan terhadap kerusakan hutan, dan
- d. Perlindungan hasil Hutan.

Keempat hal itu dijelaskan secara singkat berikut ini:

- a. Perlindungan kawasan hutan, hutan cadangan dan Hutan lainnya (Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985)

Perlindungan kawasan hutan dan hutan cadangan adalah suatu usaha untuk menjaga dan melindungi kawasan hutan dan

³⁰ Salim, HS., SH., M.S., 2002, *Dasar-dasar hukum kehutanan*, Jakarta, sinar grafika, hlm. 113

hutan cadangan yang telah ditentukan peruntukannya berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan.³¹

b. Perlindungan tanah hutan

Perlindungan tanah hutan adalah suatu usaha untuk menjaga dan mempertahankan tanah disekitar kawasan hutan, hutan cadangan maupun hutan lainnya.

c. Perlindungan terhadap kerusakan hutan.

Perlindungan terhadap kerusakan hutan merupakan usaha untuk menjaga dan melindungi hutan dari kerusakan yang disebabkan karena kerusakan manusia, ternak, daya alam, hama, dan penyakit.

Tindakan yang dapat merusak hutan seperti: menggunakan mesin tanpa izin dari pejabat yang berwenang, melakukan penebangan pohon tanpa izin dari pejabat yang berwenang, membakar hutan, menggembalakan ternak dalam hutan, dan mengambil rumput dalam hutan.

d. Perlindungan hasil hutan

Perlindungan hasil hutan merupakan usaha untuk menjaga dan melindungi hak-hak Negara terhadap hasil hutan, dimana hasil hutan harus diadakan pengukuran dan pengujian.

³¹*Ibid*, hlm. 116.

2.3.3 Asas Perlindungan Hutan

Asas perlindungan hutan adalah suatu asas yang setiap orang/badan hukum harus ikut berperan serta untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan ternak, daya-daya alam, hama, dan penyakit. Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan asas-asas dalam penyelenggaraan kehutanan di Indonesia. Asas-asas tersebut meliputi:³² (1) asas manfaat dan lestari, (2) kerakyatan dan keadilan, (3) kebersamaan, (4) keterbukaan dan (5) keterpaduan. Kelima asas penyelenggaraan kehutanan dijelaskan berikut ini:

a. Asas Manfaat dan Lestari

Asas manfaat dan lestari dimaksudkan agar setiap pelaksanaan penyelenggaraan kehutanan memperhatikan keseimbangan dan kelestarian unsur lingkungan, sosial budaya serta ekonomi.

b. Asas Kerakyatan dan Keadilan

Asas kerakyatan dan keadilan dimaksudkan agar setiap penyelenggaraan kehutanan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama kepada semua warga negara sesuai

³² Salim H.S, 2008, *Dasar-dasar Hukum Kehutanan edisi revisi*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 8-11

dengan kemampuannya sehingga dapat meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat.

c. Asas Kebersamaan

Asas kebersamaan dimaksudkan agar dalam penyelenggaraan kehutanan menerapkan pola usaha bersama sehingga terjalin keterkaitan dan saling ketergantungan secara sinergis antara masyarakat setempat dengan BUMN atau BUMD dan BUMS Indonesia, dalam rangka pemberdayaan usaha kecil, menengah dan koperasi.

d. Asas Keterbukaan

Asas keterbukaan dimaksudkan agar setiap kegiatan penyelenggaraan kehutanan mengikutsertakan masyarakat dan memperhatikan aspirasi masyarakat.

e. Asas Keterpaduan

Asas keterpaduan dimaksudkan agar setiap penyelenggaraan kehutanan dilakukan secara terpadu dengan memperhatikan kepentingan nasional, sektor lain dan masyarakat setempat. Di samping itu hutan mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam

menunjang pembangunan bangsa dan negara. Hal tersebut disebabkan hutan³³

2.3.4 Prinsip-prinsip Perlindungan Hutan

Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan menyebutkan bahwa prinsip-prinsip perlindungan hutan meliputi :

- a. Mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit.
- b. Mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Berdasarkan rumusan norma tersebut dapat dikatakan bahwa prinsip perlindungan hutan memiliki dua fungsi yakni di satu sisi berfungsi dalam melindungi kawasan hutan baik karena perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit dan di sisi lain berfungsi dalam mempertahankan dan menjaga hak Negara, masyarakat dan perorangan atas hutan.

Untuk menjamin perlindungan hutan melalui *good forestry governance* maka dilakukan penegakan prinsip perlindungan hutan. Penegakan prinsip perlindungan hutan merupakan salah satu bentuk

³³*Ibid*

dari penegakan hukum di bidang kehutanan. Ada empat faktor yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum secara konsisten di bidang kehutanan, yaitu:

- a. Ada ketentuan hukum yang akomodatif, yaitu ketentuan hukum yang ada harus mampu memecahkan masalah yang terjadi dalam bidang kehutanan. Ketentuan hukum yang ada dalam bidang kehutanan telah cukup memadai karena telah mengatur berbagai hal seperti tata cara penyidikan, penuntutan serta memuat tentang sanksi yaitu sanksi administratif, sanksi perdata dan sanksi pidana;
- b. Adanya penegak hukum yang tangguh, terampil dan bermoral di bidang kehutanan, seperti Penyidik Pegawai Negeri Sipil Kehutanan, Polri, Kejaksaan dan Hakim.
- c. Adanya fasilitas yang mendukung ke arah penegakan hukum seperti, alat tulis dan alat transportasi.
- d. Adanya partisipasi masyarakat dalam mendukung penegakan hukum di bidang kehutanan, karena tanpa partisipasi masyarakat, penegak hukum sulit memprosesnya.³⁴

³⁴ Salim H.S., 2004, *Dasar –dasar hukum kehutanan*, Jakarta, Sinar grafika. hlm. 3-4.

2.3.5 Ruang lingkup perlindungan hutan

Ruang lingkup perlindungan hutan yakni:

- a. Suatu usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan.
- b. Dari perbuatan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit.
- c. Dalam rangka mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Ruang lingkup perlindungan hutan ini juga ditegaskan kembali dalam Penjelasan Umum Undang-undang No, 41 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Hutan yang menyebutkan:

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.

2.4 Perambahan Hutan (*illegal occupation*)

2.4.1 Pengertian perambahan hutan

Perambahan hutan adalah merupakan suatu kegiatan pembukaan hutan dengan tujuan untuk memiliki, menguasai dan memanfaatkan hasil hutan tanpa melihat dan memperhatikan fungsi pokok yang diemban oleh suatu kawasan hutan.³⁵ Perambah dapat diartikan Perorangan atau individu maupun kelompok dalam jumlah yang kecil maupun kelompok yang besar, menduduki suatu kawasan hutan untuk dijadikan sebagai areal pekebunan maupun pertanian baik yang bersifat sementara ataupun dalam waktu yang cukup lama pada kawasan hutan negara. Aktifitas perambah tidak terbatas pada usaha perkebunan atau pertanian saja tetapi dapat juga dalam bentuk penjarahan hutan untuk mengambil kayu-kayunya ataupun bentuk usaha lain yang menjadikan kawasan sebagai tempatberusaha secara *illegal*.³⁶

Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Pasal 50 ayat 3 huruf a dan b "menyatakan; Setiap orang dilarang:

1. Mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah; dan

³⁵ Salim H.S, 1996,*Hukum Lingkungan Konservasi Hutan dan Segi-Segi Pidana*. Jakarta, Penerbit Rineka Cipta, hlm. 41.

³⁶ <http://risasmoko.blogspot.com/2012/10/perlindungan-dan-pengamanan-hutan-pokok.html> diakses pada 11 September 2016.

2. Merambah kawasan hutan.

Okupasi atau pendudukan terhadap kawasan hutan memang diatur dan diperbolehkan oleh peraturan di bidang kehutanan berdasarkan kriteria tertentu dan terkait dengan perlindungan hutan dengan tujuan khusus, misalnya hutan kemasyarakatan (HKm). Hutan Kemasyarakatan (HKm) adalah 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 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 setempat.³⁷ Izin Usaha Pemanfaatan Pengelolaan HKm (IUPHKm) diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan diperpanjang sesuai dengan hasil evaluasi setiap 5 tahun. HKm diperuntukkan bagi masyarakat miskin yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan serta menggantungkan penghidupannya dari memanfaatkan

³⁷ Agus Budi Prasetyo, 2013, <http://bp2sdmk.dephut.go.id>, hutan kemasyarakatan, diakses pada hari Kamis 21 Desember 2017 pukul 12.25 wib

sumberdaya hutan. Pelaksanaan HKm dapat dipilah dalam 3 tingkatan: pertama, penetapan yang dilakukan oleh pemerintah pusat (Kementerian Kehutanan); kedua, perizinan yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Bupati/Walikota/Gubernur); dan ketiga, pengelolaan di lapangan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat pemegang izin usaha pemanfaatan hutan kemasyarakatan.

Hutan Kemasyarakatan (HKm) menjadi salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Kehutanan untuk menekan laju deforestasi di Indonesia dengan melibatkan masyarakat, di samping Hutan Desa dan Hutan Tanaman Rakyat. Banyak pihak memandang kebijakan ini sebagai pengakuan negara terhadap pengelolaan hutan oleh rakyat yang selama ini terabaikan, namun mampu menjaga kelestarian alam dan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Bagi masyarakat, hutan tak hanya memiliki makna ekologis, tetapi juga sosial, budaya dan ekonomi, selain mengulas tentang kerangka kebijakan dan prosedur perizinan Hutan Kemasyarakatan (HKm), Peran hutan kemasyarakatan dalam memperkuat hak kelola rakyat dan mengurangi konflik kehutanan serta tantangan dalam pelaksanaannya³⁸.

Untuk melaksanakan HKm ada empat prosedur yang dibutuhkan dalam perizinan dan pengolahan hutan kemasyarakatan, yaitu:

³⁸ *Ibid*

- a. Permohonan IUPHKm;
- b. Penetapan Area Kerja HKm;
- c. Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan HKm (IUPHKm); dan
- d. Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam HKm (IUPHHK-HKm).

Permohonan IUPHKm pertama kali diajukan oleh kelompok/koperasi masyarakat dalam bentuk surat permohonan yang diajukan kepada Bupati/Walikota untuk lokasi di dalam satu wilayah kabupaten/kota atau kepada Gubernur untuk yang berlokasi lintas kabupaten/kota. Di dalam surat tersebut dilampirkan proposal permohonan IUPHKm, surat keterangan kelompok dari Kepala Desa/Lurah, dan sketsa area kerja yang dimohon (memuat letak areal beserta titik koordinatnya, batas-batas perkiraan luasan areal, dan potensi kawasan hutan).³⁹ Selanjutnya Bupati/Walikota atau Gubernur meneruskan permohonan kelompok masyarakat tersebut kepada Menteri Kehutanan (Menhut) dengan menerbitkan surat usulan penetapan areal kerja (AK) HKm. Surat tersebut dilengkapi dengan peta digital calon AK HKm skala 1 : 50.000, deskripsi wilayah dan daftar nama anggota kelompok masyarakat pemohon yang diketahui camat dan kepala desa, setelah usulan

³⁹ Agus Budi Prasetyo, 2013, <http://bp2sdmk.dephut.go.id>, hutan kemasyarakatan, diakses pada hari Kamis 21 Desember 2017 pukul 12.25 wib

Bupati/Walikota/Gubernur diterima Menteri Kehutanan, kemudian Kemenhut menugaskan Tim Verifikasi ke lokasi pemohon untuk melihat secara langsung kondisi calon areal HKm dan kelompok masyarakat pemohon. Tim Verifikasi terdiri dari unsur Ditjen Bina Pengelolaan DAS dan Perhutanan Sosial (BPDAS-PS), Ditjen Planologi Kehutanan (Planhut), BPDAS, Dinas Kehutanan Propinsi dan Dinas Kehutanan Kab/Kota setempat. Hasil Tim berupa Berita Acara Hasil Verifikasi Usulan HKm yang ditandatangani oleh seluruh anggota Tim dan diketahui oleh Kepala Dishut Propinsi dan Kab/kota setempat. Verifikasi meliputi keabsahan surat Kepala Desa/Lurah tentang keberadaan kelompok dan anggotanya, tingkat ketergantungan masyarakat terhadap sumberdaya hutan, dan kesesuaian antara areal yang dimohonkan (hutan produksi dan hutan lindung) dengan luas areal yang diusulkan dan tidak dibebani hak.

Hasil verifikasi kemudian diteruskan kepada Menteri Kehutanan (Menhut) untuk mendapatkan penetapan Areal Kerja HKm. Areal kerja HKm merupakan satu kesatuan hamparan kawasan hutan yang dapat dikelola oleh kelompok atau gabungan kelompok masyarakat setempat secara lestari. Kawasan hutan yang dapat ditetapkan sebagai areal kerja hutan kemasyarakatan adalah kawasan hutan lindung dan kawasan hutan produksi dengan ketentuan belum

dibebani hak atau izin dalam pemanfaatan hasil hutan dan menjadi sumber mata pencaharian masyarakat setempat.

Jika persyaratan terpenuhi, tim merekomendasikan calon lokasi HKm sebagai Areal Kerja (AK) HKm, dimana Ditjen BPDAS-PS meminta Ditjen Planologi untuk menelaah dan menyiapkan Peta AK-HKm untuk kemudian ditandatangani oleh Menhut, setelah Peta AK-HKm selesai disiapkan, selanjutnya Ditjen BPDAS-PS menyampaikan draft/konsep Surat Ketetapan (SK) Menhut tentang Penetapan AK- HKm melalui Sekretariat Jenderal Kemenhut, setelah mendapatkan penetapan areal kerja HKm, langkah berikutnya adalah Bupati segera memproses dan mengeluarkan Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm) bagi kelompok, yaitu izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan sumber daya hutan pada kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan produksi. IUPHKm pada Hutan meliputi kegiatan pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu, sedangkan pada meliputi kegiatan pemanfaatan kawasan, penanaman tanaman hutan berkayu, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, pemungutan hasil hutan kayu, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu.

IUPHKM bukan merupakan hak kepemilikan atas kawasan hutan. IUPHKM dilarang dipindahtangankan, diagunkan, atau digunakan untuk kepentingan lain di luar rencana pengelolaan yang telah disahkan, serta dilarang merubah status dan fungsi kawasan hutan. Jika ketentuan ini dilanggar maka akan dikenai sanksi pencabutan izin. IUPHKM diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan hasil evaluasi setiap 5 tahun. Permohonan perpanjangan IUPHKM diajukan kepada Gubernur atau Bupati/Walikota paling lambat 3 (tiga) tahun sebelum izin berakhir. IUPHKM dapat dihapus bila jangka waktu izin telah berakhir; izin dicabut oleh pemberi izin sebagai sanksi yang dikenakan kepada pemegang izin; izin diserahkan kembali oleh pemegang izin dengan pernyataan tertulis kepada pemberi izin sebelum jangka waktu izin berakhir; dalam jangka waktu izin yang diberikan, pemegang izin tidak memenuhi kewajiban sesuai ketentuan; dan secara ekologis, kondisi hutan semakin rusak. Hutan Kemasyarakatan diselenggarakan dengan berpedoman kepada tiga asas, yaitu:

- a. manfaat dan lestari secara ekologi, ekonomi, sosial dan budaya,
- b. musyawarah mufakat,
- c. dan keadilan.

Selain itu, penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan juga berpedoman kepada prinsip-prinsip berikut:

- a. tidak mengubah status dan fungsi kawasan hutan,
- b. pemanfaatan hasil hutan kayu hanya dilakukan dari kegiatan penanaman,
- c. mempertimbangkan keanekaragaman hayati dan keanekaragaman budaya,
- d. menumbuhkembangkan keanekaragaman komoditas dan jasa,
- e. meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan,
- f. memerankan masyarakat sebagai pelaku utama,
- g. adanya kepastian hukum,
- h. transparansi dan akuntabilitas publik,
- i. partisipatif dalam pengambilan keputusan.

Pemegang IUPHKm dapat mengajukan permohonan memperoleh Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Kemasyarakatan (IUPHHK-HKm) Permohonan IUPHHK-HKm diajukan oleh pemegang IUPHKm yang telah berbentuk koperasi kepada Menteri. IUPHHK-HKm hanya dapat dilakukan areal kerja yang berada di kawasan hutan produksi dan diberikan untuk kegiatan pemanfaatan hasil hutan tanaman berkayu yang merupakan hasil penanamannya.

Secara empiris, praktik okupasi kawasan hutan ini, dapat dilihat pada pembuatan pal batas di kawasan hutan untuk tempat pembangunan jalan raya dan fasilitas umum lainnya. Meskipun hutan didayagunakan untuk kemakmuran rakyat, namun hutan tidak dapat serta-merta diduduki oleh individu, masyarakat atau badan

usaha. Pendudukan yang melanggar peraturan di bidang kehutanan inilah yang menimbulkan tindakan *illegal occupation*. *Illegal occupation* adalah terminologi baru dalam penegakan prinsip perlindungan hutan walaupun telah dilakukan sejak zaman pra sejarah. Frasa ini terdiri atas dua kata yakni *illegal* dan *occupation*. *Black's Law Dictionary* mengartikan *illegal* sebagai *forbidden by law; unlawful*.⁴⁰

Occupation sendiri diartikan dalam berbagai konteks yakni: (1) *An activity or pursuit in which a person is engaged; esp., a person's usual or principal work or business*, (2) *The possession, control, or use of real property* (3) *The seizure and control of a territory by military force; the condition of territory that has been placed under the authority of a hostile army*. (4) *The period during which territory seized by military force is held*.⁴¹

Illegal merujuk pada perbuatan yang tidak sah menurut hukum sedangkan kata *occupation* di dalam konteks ini diterjemahkan dengan okupasi atau pendudukan atas suatu wilayah meskipun tidak dilakukan oleh militer. Dengan demikian, secara sederhana *illegal occupation* berarti pendudukan hutan secara melawan hukum atau pendudukan hutan secara tidak sah.

⁴⁰ Bryan A. Garner (ed.), 1999, *Black's Law Dictionary Deluxe Seventh Edition West Group*, St. Paul United States of America, hlm. 750.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 1106.

Pendudukan kawasan hutan secara tidak sah sangat terkait dengan masalah kependudukan. Penduduk memang merupakan objek dari pembangunan yang menjadi kekuatan bagi negara untuk membangun. Namun penyebaran penduduk yang tidak merata dengan ledakan penduduk hanya di beberapa titik saja dan kegagalan pemerintah dalam mengantisipasi masalah kependudukan, dapat menimbulkan permasalahan baru. Salah satu permasalahan yang kerap muncul adalah keterbatasan lahan pemukiman. Akibatnya penduduk yang belum mendapatkan tempat tinggal, merambah hutan dan mendudukinya. Apalagi jika hutan tersebut berada di kawasan-kawasan strategis.

2.4.2 Kegiatan perambahan hutan

Kegiatan perambahan kawasan hutan/okupasi secara *illegal* (tanpa izin dari pejabat yang berwenang) dapat berupa:

- a. Pembukaan kawasan hutan dengan cara menduduki kawasan hutan dengan tujuan untuk perladangan, pertanian, atau perladangan berpindah-pindah yang dilakukan secara tradisional,
- b. Pembukaan hutan dengan tujuan mengambil hasil kayu maupun hasil hutan lainnya secara melawan hukum,

- c. Pembukaan kawasan hutan untuk kawasan wisata, pengembalaan, perkemahan, atau pembukaan kawasan hutan yang tidak sesuai dengan izin yang diberikan,
- d. Pembukaan kawasan hutan untuk tempat pemukiman atau bangunan lainnya.

Alam Setia Zain menjelaskan tindakan perambahan hutan atau penyerobotan kawasan hutan dapat digolongkan sebagai kesatuan tindakan yang bertentangan dengan aturan hukum dengan memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Memasuki kawasan hutan dan merambah kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang,
- b. Menguasai kawasan hutan dan atau hasil hutan untuk suatu tujuan tertentu.

2.4.3 Pelaku Perambahan Hutan

- a. Masyarakat biasa, masyarakat biasa kerap menjadi pelaku perambahan hutan/okupasi masyarakat biasa yang dimaksud di sini ialah masyarakat yang tinggal di sekitar hutan. Biasanya mereka membuka lahan sebagai tempat tinggal dan memanfaatkan hutan untuk memenuhi kebutuhan-sehari-harinya, terutama kayu dan hasil hutan yang lain.
- b. Industri/perusahaan, Mereka biasanya bergerak dalam bidang manufaktur. Pada umumnya, alasan para industri/perusahaan

Melakukan perambahan hutan/okupasi ialah untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri/perusahaannya.

2.5 Taman Wisata Alam (TWA)

2.5.1 Pengertian Taman Wisata Alam.

Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1990 pasal 31 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, disebutkan bahwa di dalam kawasan pelestarian alam (Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam) dapat dilakukan kegiatan untuk kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya dan wisata. Kawasan Taman Wisata Alam adalah kawasan pelestarian alam dengan tujuan utama untuk dimanfaatkan bagi kepentingan pariwisata dan rekreasi alam. Kawasan pelestarian alam adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya (UU No. 5/1990).⁴²

Dalam PP No. 68 Tahun 1998 Pasal 35 disebutkan bahwa kawasan Taman Wisata Alam dikelola oleh pemerintah dalam rangka pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta

⁴²Alam Setya, 1997, *Hukum Lingkungan Konservasi Hutan*, PT Rineka Cipta, Jakarta , Hlm. 25

ekosistemnya. Suatu kawasan Taman Wisata Alam dikelola berdasarkan satu rencana pengelolaan yang disusun berdasarkan kajian aspek-aspek ekologi, teknis, ekonomis dan sosial budaya. Rencana pengelolaan Taman Wisata Alam sekurang-kurangnya memuat tujuan pengelolaan, dan garis besar kegiatan yang menunjang upaya perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan kawasan.

Pembinaan habitat dan populasi satwa, meliputi kegiatan (PP No. 68/1998 Pasal 45 Ayat 2):

- a. Pembinaan padang rumput
- b. Pembuatan fasilitas air minum dan atau tempat berkubang dan mandi satwa
- c. Penanaman dan pemeliharaan pohon-pohon pelindung dan pohon-pohon sumber makanan satwa
- d. Penjarangan populasi satwa
- e. Penambahan tumbuhan atau satwa asli, atau
- f. Pemberantasan jenis tumbuhan dan satwa pengganggu.⁴³

Dalam PP No. 68 Tahun 1998 Pasal 46, disebutkan beberapa kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan fungsi kawasan Taman Wisata Alam adalah:

⁴³*Ibid*

- a. Berburu, menebang pohon, mengangkut kayu dan satwa atau bagian-bagiannya di dalam dan ke luar kawasan, serta memusnahkan sumberdaya alam di dalam kawasan
- b. Melakukan kegiatan usaha yang menimbulkan pencemaran kawasan
- c. Melakukan kegiatan usaha yang tidak sesuai dengan rencana pengelolaan dan atau rencana pengusahaan yang telah mendapat persetujuan dari pejabat yang berwenang.

Menurut Undang-undang No.5 Tahun 1990 tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, taman wisata alam adalah kawasan pelestarian alam yang dimanfaatkan sebagai pariwisata dan rekreasi alam. Pasal 31 dari Undang-undang No.5 tahun 1990 menyebutkan bahwa dalam taman wisata alam dapat dilakukan kegiatan untuk kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya dan wisata alam.⁴⁴

Taman wisata alam adalah kawasan pelestarian alam yang terutama dimanfaatkan bagi pariwisata dan rekreasi alam. Taman Wisata Alam ini merupakan objek dan kegiatan yang berkaitan dengan rekreasi dan pariwisata yang memanfaatkan potensi sumberdaya alam dan ekosistemnya, baik dalam bentuk asli (alami) maupun perpaduan hasil buatan manusia.⁴⁵ Taman wisata alam

⁴⁴<https://jurnalbumi.com/taman-wisata-alam/> diakses pada tanggal 08 September 2016.

⁴⁵ Arief, A. 2001, *Hutan dan Kehutanan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 12.

dikelola oleh pemerintah dan dikelola dengan upaya pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya. Suatu kawasan wisata alam dikelola berdasarkan satu rencana pengelolaan yang disusun berdasarkan kajian aspek-aspek ekologi, tehnik, ekonomis dan social budaya. Taman wisata alam sangat berkaitan dengan usaha konservasi sumber daya alam sehingga dalam pemanfaatannya dan pengembangannya diharapkan tidak akan mengganggu keberlangsungan dan pelestarian sumber daya alam. Pengembangan taman wisata alam harus disesuaikan dengan kondisi tapak dan masyarakat sekitar sehingga tidak menyebabkan kontroversi dan perbedaan pendapat dengan masyarakat sekitarnya.

Pengembangan taman wisata alam harus disesuaikan dengan kondisi tapak dan masyarakat sekitar sehingga tidak menyebabkan kontroversi dan perbedaan pendapat dengan masyarakat sekitarnya. Upaya pengawetan kawasan Taman Wisata Alam dilaksanakan dalam bentuk kegiatan (PP No. 68/1998 Pasal 45 Ayat 1):

- a. Perlindungan dan pengamanan
- b. inventarisasi potensi kawasan
- c. penelitian dan pengembangan yang menunjang pelestarian potensi

d. pembinaan habitat dan populasi satwa.⁴⁶

2.5.2 Kriteria Taman Wisata Alam.

Suatu tempat untuk menjadi sebuah taman wisata alam harus memenuhi beberapa kriteria. Adapun kriteria suatu tempat ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan taman wisata alam menurut Pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 1998 adalah sebagai berikut:

- a. Mempunyai daya tarik alam berupa tumbuhan, satwa atau ekosistem gejala alam serta formasi geologi yang menarik
- b. Mempunyai luas yang cukup untuk menjamin kelestarian potensi dan daya tarik untuk dimanfaatkan bagi pariwisata dan rekreasi alam
- c. Kondisi lingkungan di sekitarnya mendukung upaya pengembangan pariwisata alam.⁴⁷

Pada kawasan pelestarian alam dapat dilakukan suatu kegiatan bagi kepentingan penelitian dan kegiatan lain yang menunjang budidaya serta kegiatan wisata alam. Kegiatan-kegiatan tersebut akan mampu meningkatkan potensi masyarakat sekitarnya yang ikut aktif dalam kegiatan sehari-harinya. Kawasan Pelestarian Alam, terdiri dari:

⁴⁶*Ibid*

⁴⁷http://etheses.uin-malang.ac.id/1284/7/08660025_Bab_2.pdf di akses pada tanggal 28 November 2016.

- a. Kawasan Taman Nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk keperluan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi.
- b. Kawasan Taman Hutan Raya adalah kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan atau satwa yang alami atau bukan alami, jenis asli dan atau bukan asli, yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata, dan rekreasi.
- c. Kawasan Taman Wisata Alam adalah kawasan pelestarian alam dengan tujuan utama untuk dimanfaatkan bagi kepentingan pariwisata dan rekreasi alam.

2.5.3 Fungsi Taman Wisata Alam

Dalam Peraturan Pemerintah Pasal 50 No. 68 tahun 1998 dikatakan bahwa sesuai dengan fungsinya, Taman Wisata Alam dapat dimanfaatkan untuk keperluan:

- a. Pariwisata alam dan rekreasi.

Pemanfaatan ini antara lain: tempat beristirahat untuk melepas penat setelah bekerja, tempat pemancingan, renang, wisata kuliner, permainan *outbound*, dan lain sebagainya.

- b. Penelitian dan pengembangan (kegiatan dapat berupa karya wisata, widya wisata, dan pemanfaatan hasil-hasil penelitian serta peragaan dokumentasi tentang potensi kawasan wisata alam tersebut) pendidikan, dan kegiatan penunjang budidaya.
- c. Pendidikan. Upaya pemanfaatan tamanwisata alam sebagai sarana pendidikan tidak hanya dengan adanya kebun botani, taman baca, dan praktek langsung, akan tetapi juga melalui permainan yang bersifat mendidik.
- d. Kegiatan penunjang budaya. Kegiatan penunjang budaya setempat sehingga juga sebagai upaya untuk melestarikan budaya setempat dengan adanya *open stage*.⁴⁸

⁴⁸<http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/1389/Bab%20II.docx?sequence=4>.
Diakses pada tanggal 12 Desember 2016.