

Siti Kotijah. S.H.. M.H.



DUH...

*RUAS-RUAS HUKUM
KEHUTANAN*

Gagasan Hukum. Wordpress //

DUH....RUAS-RUAS HUKUM KEHUTANAN

Siti Kotijah, S.H, M.H.

Gagasan Hukum

Duh.... Ruas Ruas Hukum Kehutanan

Penyusun : Siti Kotijah, S.H., M.H.

Disain Sampul : Muhajirin

Diterbitkan pertama kali oleh:

Penerbit Gagasan Hukum Surabaya

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Duh... Ruas-Ruas Hukum Kehutanan

Penulis, Siti Kotijah

Editor, Muhajirin, Mojokerto

vii+143 hlm: 14,5x21

Penerbit Gagasan Hukum 2014

ISBN: 975-602-14345-4-2

Isi diluar tanggung jawab Percetakan RI

Dilarang memperbanyak mencontek dan menerbitkan sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara dan bentuk apapun baik cetak, photoprint, microfilm, dan sebagaimana hanya seizing penulis dan penerbit

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1997

Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1982 tentang Hak Cipta sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 7 1997.

Pasal 44

1. Barang siapa sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak hak ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidanakan dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.100.000.000,00 (Seratus Juta Rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan memamerkan mengendarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000.00 (lima puluh juta rupiah).

Kata Pengantar

Permasalahan lingkungan hidup menjadi tanggung jawab kita semua sebagai manusia yang diberi akal dan perasaan. Sebagai bangsa yang besar dan kaya akan sumber daya alam. Pada posisi ini kita ingatkan untuk selalu menggunakan rasio, akal, dalam segala tindakan kita untuk menjaga dan memanfaatkan alam tersebut. Bangsa ini tidak akan pernah sejalan dengan perilaku atas dasar keserakaan. Kekuasaan untuk memanfaatkan sesuai tanpa aturan sesuai perundang-undangan.

Buku duh.... Ruas-Ruas Hukum Kehutanan, merupakan kompilasi dari catatan tulisan artikel yang sudah ditulis dalam gagasa hukum online. Kemudian dikembangkan sesuai perkembangan dalam bidang kehutanan menjadi sebuah buku.

Secara keseluruhan buku ini memberi gambaran terkait banyak permasalahan terkait dengan kehutanan dan masalah perundang-undangan sampai aturan dibawahnya. Tumpang tindih kewenangan, saling mengklaim sesama stakeholder, dan permasalahan kerusakan kehutanan yang makin tidak terkendalikan. Hutan yang hijau menjadi gundul, hutan yang rimbun menjadi lubang-lubang menganga karena aktivitas pertambangan yang tidak terkendalikan. Hutan sebagai paru-paru dunia menjadi perebutan izin kawasan antara pusat dan daerah dan konflik sosial antara sesama masyarakat.

Pada akhirnya penulis menyadari, buku ini masih jauh dari sempurna, dan banyak kekurangannya. Kritik dan saran diharapkan untuk kesempurnaan buku ini. Buku ini saya persembahkan bagi hijau hutanku di Kalimantan Timur.

Samarinda, 11 Oktober 2014
Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	viii
BAGIAN I	
1. Hutan	01
2. Pembalakan	14
3. Prinsip-Prinsip Kehutanan	22
4. Lintasan	26
5. Partisipasi	30
6. Interaksi	35
7. Kearifan Lokal	40
BAGIAN II	46
1. Silih Berganti	47
2. Wilayah Abu-Abu	55
3. Politik Rimba	61
4. Silang Sengkerut	73
5. Hukum Hutan	81
6. Penguasaan	85
7. Bukan Bangsa Maling	90
8. Perubahan Peruntukan	102
9. Politik Pengurusan Hutan	114
BIODATA PENULIS	143



Bagian Satu
Duh, Hutan Indonesia



Perempuan Adat Matteko

Menyikapi
Putusan Mahkamah Konstitusi
No.35/PUU-X/2012

"Hutan Adat BUKAN Hutan Negara"

Bab 1

Insan dan Hutan

1

Hutan

◇ Menggugat Ironisme Kebijakan

Indonesia memiliki kondisi alam yang luar biasa semenjak dahulu kala. Negari ini pun pernah dijuluki zamrud khatulistiwa karena hijaunya nusantara. Namun, potret hutan Indonesia dari sisi ekologi, ekonomi dan sosial ternyata semakin buram. Tingkat kerusakannya masih tetap relatif tinggi dari tahun ke tahun. Perubahan peraturan perundang-undangan atas kewenangan dari pemerintah daerah kabupaten/kota kepada pemerintah propinsi dengan terbit UU Pemerintahan Daerah, memberi implikasi hukum yang signifikan terhadap pengelolaan hutan kedepan, tentu persoalan yang mengiringinya.

Allah Yang Maha Pemurah menganugerahkan hutan yang menakjubkan kepada bangsa Indonesia. Kaya akan keanekaragaman hayati serta memiliki berbagai manfaat bagi kehidupan. Kekayaan itu yang menyebabkan bangsa-bangsa Eropa mengincar Indonesia sebagai negeri “taklukan.” Sebab, hutan Indonesia menyediakan kekayaan bumi berupa minyak bumi, pepohonan, rempah-rempah, aneka satwa dan lain sebagainya. Maka, sudah sepatutnya kita mengelola secara baik sebagai perwujudan syukur atas anugerah tersebut.

Pengertian kata: “hutan,” adalah ❶ tanah luas yang ditumbuhi pohon-pohon. ❷ Tumbuhan di atas tanah yang luas (biasanya di wilayah pegunungan) yang tidak dipelihara orang atau tubuh liar. Definisi hutan menurut Dengler, “suatu kumpulan pepohonan yang cukup rapat dan menutup area yang cu-

kup luas, sehingga membentuk iklim mikro yang kondisi ekologisnya khas serta berbeda dengan areal luarnya” (Anonimous 1997). Sedang menurut Spurr (1973), hutan dianggap sebagai persekutuan antara tumbuhan dan binatang dalam suatu asosiasi biotis. Asosiasi ini bersama-sama dengan lingkungannya membentuk suatu sistem ekologis, di mana organisme dan lingkungan saling berpengaruh di dalam suatu siklus energi yang kompleks. Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, mendefinisikan hutan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi jenis pepohonan dalam persekutuan dengan lingkungannya, yang satu dengan lain tidak dapat dipisahkan.

Secara umum, hutan adalah suatu wilayah yang memiliki banyak tumbuh-tumbuhan lebat yang berisi antara lain pohon, semak, paku-pakuan, rumput, jamur, bunga-bunga dan lain sebagainya serta menempati daerah yang cukup luas. Hutan berfungsi sebagai penampung karbon dioksida (*carbon dioxide sink*), habitat hewan, modulator arus hidrologika dan pelestari tanah serta merupakan salah satu aspek biosfer bumi yang paling penting. Hutan adalah bentuk kehidupan yang tersebar di seluruh dunia, baik di daerah tropis maupun yang beriklim dingin, di dataran rendah atau di pegunungan dan di pulau kecil maupun di benua besar. Hutan merupakan suatu masyarakat tumbuh-tumbuhan dan hewan yang hidup dalam lapisan dan permukaan tanah yang terletak pada suatu kawasan dan membentuk suatu ekosistem yang berada dalam keadaan keseimbangan dinamis.

Box 1.1

Salah satu strategi pengelolaan hutan adalah melibatkan masyarakat adat. Selain terjaga kelestarian hutan, manfaat ekonomi, sosial dan budaya tak lenyap. Masyarakat lokal memandang hutan sebagai ruang hidup. Mereka mengutamakan kearifan lokal ketika memanfaatkan hutan untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Tak demikian dengan pemerintah. Politik pengelolaan hutan Indonesia berkiblat ke investasi karena ekstraksi kayu bernilai ekonomi yang menggiurkan. Negara memperoleh pajak dan retribusi, pengusaha kehutanan diuntungkan serta pertumbuhann ekonomi memakmurkan masyarakat.

Politik kehutanan ini tercermin di Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Penguasaan Hutan (HPH) dan Hak Pemanfaatan Hasil Hutan, PP18 Tahun 1975 tentang Hak Penguasaan Hutan (HPH) dan PP 28 Tahun 1985 tentang Hutan Tanaman Industri (HTI).



Berdasarkan hasil pengukuran taksonomi tahun 2007, keragaman spesies tumbuhan Indonesia mencapai 31.746 spesies. Dalam hal keanekaragaman spesies, jumlah spesies tumbuhan di Indonesia termasuk dalam lima besar dunia, dan 55% diantaranya merupakan tumbuhan endemik (Newman, 1999 dalam SLHI 2007). Hutan Indonesia memiliki lebih dari 5.000 produk, mulai dari minyak yang diolah dari daun yang digunakan sebagai obat-obatan herbal, bahan bakar, pangan, furnitur dan pakaian, mencegah erosi tanah dan membantu mengatur iklim, menyedikan air bersih serta penting untuk kelangsungan hidup dan kesejahteraan umat manusia. Mempertahankan kekayaan hutan akan membantu bangsa Indonesia menghadapi krisis iklim dan bencana lingkungan (alam), mengurangi kemiskinan, mendukung kesehatan manusia dan mewariskan keindahan hutan kepada anak cucu.

Hutan dan Masyarakat Adat

Soal hutan, Indonesia memiliki 2 (dua) gelar. Pertama, pemilik hutan terluas nomor 3 (tiga) di dunia. Gelar kedua sebagai negara yang mengalami penyusutan hutan nomor 2 (dua) paling cepat. Menurut laporan Badan Pangan Dunia (FAO) tahun 2006, hutan Indonesia susut 1,87 juta hektare pertahun. Angka ini hanya bisa dikalahkan Brasil yang kehilangan rimba sekitar tiga juta hektare setiap tahun.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia di era emas pada tahun 1980-1990-an, telah mengorbankan hutan. Eksploitatif sumber daya alam tersebut berlangsung masif. Indonesia pun dikenal sebagai negara emiter karbon terbesar ketiga di dunia. Jutaan hektare lahan hutan hilang beralih fungsi, kebakaran dan penebangan pohon-pohon hutan yang

Box 1.2

Siapa pun tidak boleh mengusir masyarakat adat dari hutan. Tidak pula atas nama izin perusahaan hutan. Bagi masyarakat lokal, hutan merupakan rumah kehidupan.

Mengusir mereka dari habitatnya berarti melawan hukum, yakni menentang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera (UU PKPKS). Pasal 6 huruf (b) menegaskan bahwa masyarakat adat memperoleh hak mengembangkan kemampuan bersama sebagai kelompok, memanfaatkan wilayah warisan adat serta melestarikan dan mengembangkan kebudayaan. Artinya, negara menjamin hak-hak mereka yang telah turun temurun mengembangkan suatu wilayah adat. Jika wilayahnya dikembangkan untuk pembangunan, mereka diutamakan menikmati nilai tambah dari pembangunan

Tapi kenyataannya tak demikian. Masyarakat lokal terusir dari "rumah kehidupannya". Atas nama investasi, pemerintah pusat dan daerah memilih menyerahkan hutan di tangan investor ketimbang melaksanakan amanat UU PKPKS



destruktif. Potret hutan Indonesia buram. Tingkat kerusakannya relatif tinggi dari tahun ke tahun, sehingga diperlukan sistem pencegahan yang tepat dan strategis. Salah satunya dengan melibatkan masyarakat lokal.

Kebijakan memarginalkan masyarakat lokal (adat) dari hutan dikritik banyak pihak. Apa pun namanya, masyarakat lokal merupakan bagian dari warga negara Indonesia. Mereka sebangsa dan setanah air dengan warga negara Indonesia lainnya. Yang membedakan, kata Agung (2004), mereka tinggal di kawasan atau di sekitar hutan dan membentuk komunitas didasarkan atas mata pencaharian yang berkaitan dengan hutan, kesejarahan, keterikatan tempat tinggal serta pengaturan tata tertib kehidupan bersama.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, mengakui eksistensi masyarakat lokal. Pasal 1 angka (34) menjelaskan pengertian masyarakat lokal, yaitu: “Sekelompok masyarakat yang menjalankan tata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang sudah diterima sebagai nilai-nilai yang berlaku umum, tetapi tidak sepenuhnya tergantung pada sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil tertentu.” Memang, rumusan ini diperuntukkan masyarakat pantai, tetapi memiliki kemiripan dari sisi antropologis dan sosiologis, seperti berhimpun dalam suatu komunitas berdasarkan kesejarahan. Di samping itu, ciri yang menonjol pada masyarakat lokal (adat) di hutan adalah adanya ketergantungan dan saling mempengaruhi antara manusia dan alam.

Penghargaan terhadap eksistensi masyarakat lokal terbenang jelas di Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 ayat (3) UUD 1945 serta Pasal 4 Tap Nomor IX /MPR-RI/2001. Begitu pula di Pasal 3 dan 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ten-

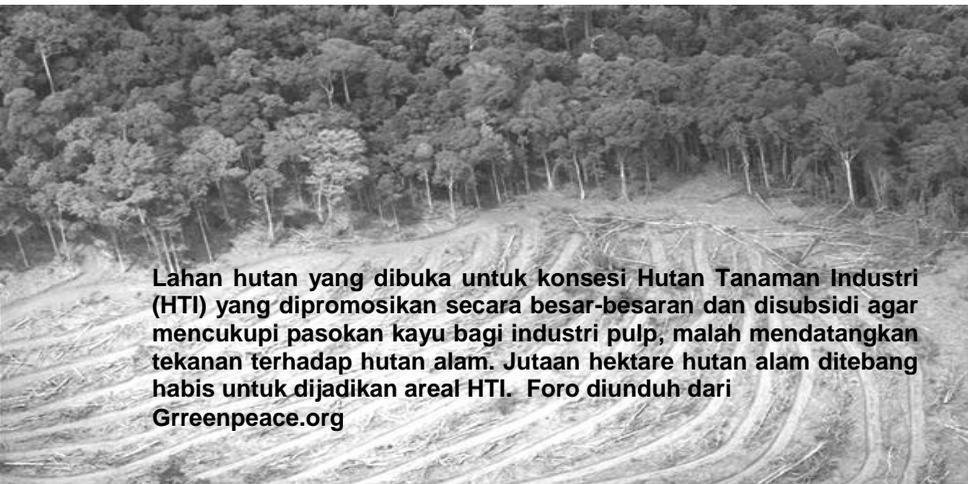
tang Pokok-pokok Agraria (UU PA). Dalam penjelasannya ditegaskan, apabila hak-hak masyarakat adat digunakan untuk kepentingan pembangunan nasional, maka harus diberi *re-cognitie* atau kompensasi.

Hak masyarakat tradisional sekitar hutan juga di atur di dalam Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan. Sedangkan Pasal 67 ayat (1) menguraikan pengakuan masyarakat adat, seperti adanya paguyuban (*rechts gemeenschap*), kelembagaan, wilayah hukum serta pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati dan memungut hasil hutan di wilayah komunitasnya guna memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Box 1.3:

Tata pengelolaan hutan di Indonesia diatur sejumlah peraturan perundang-undangan, antara lain:

- a. Pasal 33 UUD 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
- d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Perubahan Iklim.
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- f. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan.
- g. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
- h. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- i. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- j. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- k. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan.



Lahan hutan yang dibuka untuk konsesi Hutan Tanaman Industri (HTI) yang dipromosikan secara besar-besaran dan disubsidi agar mencukupi pasokan kayu bagi industri pulp, malah mendatangkan tekanan terhadap hutan alam. Jutaan hektare hutan alam ditebang habis untuk dijadikan areal HTI. Foto diunduh dari Greenpeace.org

Pemanfaatan Hutan dan Hak Adat

Data Kementerian Kehutanan menyebutkan bahwa luas hutan Indonesia mencapai 120,35 hektare pada akhir tahun 2007. Ini menunjukkan, sesungguhnya bumi Pertiwi memiliki hutan yang menakjubkan. Kaya keanekaragaman hayati serta memiliki beragam manfaat bagi kehidupan. Masyarakat dunia menyadari potensi tersebut, hutan surganya kehidupan bagi manusia dan makhluk hidup lainnya, di samping sebagai penyangga kelangsungan bumi. Dunia pun menuntut Indonesia pandai dan cerdas mengelola hutannya, juga bersikap tegas dalam memproteksi hutan dari berbagai tindak perusakan.

Indonesia dengan hutan dan ekosistem lainnya, sejatinya merupakan negara kaya. Wajar jika Indonesia disebut negara *megabiodiversitas* dan *mega center* keanekaragaman hayati. Sebanyak 10% hutan hujan dunia terletak di wilayah Indonesia, bahkan 50 tahun lalu 82% wilayah Indonesia tertutup oleh hutan. Namun keanekaragaman hayati yang terkandung di dalamnya semakin hari terancam punah akibat *deforestasi* dan

perburuan liar. Perusakan hutan yang masif demi mengejar keuntungan dari kertas dan bubur kertas, kelapa sawit serta pertambangan menyebabkan tutupan hutan di Indonesia hanya tinggal 48% dalam dekade terakhir.

Pemanfaatan hutan sama sekali tidak mempertimbangkan azas kelestariannya. Padahal hutan sebagai “rumah kehidupan” memberi manfaat kesejahteraan bagi umat manusia. Selain manfaat ekonomi juga ekologi. Kelestarian hutan bisa menjadi tameng atas bencana perubahan iklim dan bencana alam lainnya. Melindungi hutan berarti menghentikan perubahan iklim. Menghancurkan hutan tropis yang tersisa, maka Bangsa Indonesia menjadi bangsa yang kalah dalam pertarungan menghadapi *global warning*. Manfaat tersebut akan didapatkan jika kelestarian hutan terjaga. Fungsi ekologi, ekonomi dan sosial dari hutan akan memberikan sumbangsih nyata pada kehidupan manusia bila pengelolaannya mengedepankan daya dukung dan daya tampung hutan. Jadi, diperlukan kesadaran nasional melindungi hutan dari kehancuran akibat alih fungsi, kebakaran dan pembalakan.

Karena itu, para penyelenggara negara tidak boleh menuptu mata dan telinga atas kerusakan hutan akibat memburu pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah. Tingginya *deforestasi* hutan hujan Indonesia tidak bisa dipisahkan dari obralisasi izin pemanfaatan hutan. Paradigma tersebut diduga dikarenakan hubungan mendalam antara pemangku keputusan di birokrasi dengan pemilik modal. Hubungan ini lebih menitikberatkan nilai-nilai ekonomis ketimbang kelestarian hutan.

Hutan Indonesia merupakan bagian penting dari paru-paru dunia. Kelestariannya tidak hanya penting untuk bangsa Indonesia, namun juga bagi bangsa lain di penjuru dunia. Indonesia juga terikat kesepakatan dan perjanjian internasional

tentang pengelolaan hutan lestari, seperti tertuang dalam Deklarasi Rio, Agenda 21, ITTO dan Protocol Kyoto. Sayangnya, keterikatan tersebut tidak mampu mengerem laju pengelolaan hutan yang tidak terkendali. Hal ini ditandai pemberian Hak Pengusahaan Hutan (HPH) pada tahun 1967.

Demikian pula dengan proyek Hutan Tanaman Industri (HTI). Berdasarkan laporan sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Kehutanan, total pasokan industri pengolahan kayu berasal dari kayu yang dibalak secara ilegal mencapai sekitar 65% pada tahun 2000. Dari seluruh lahan yang telah dibuka, 75% tidak pernah ditanami. Promosi proyek HTI yang dipayungi PP Nomor 7 Tahun 1990 mengenai Hak Pengusahaan HTI yang diperbarui dengan PP Nomor 6 Tahun 1999, tergolong luar biasa. Pemerintah tak sekadar menyediakan stimulus pendanaan, tapi juga pemberian intensif berupa Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) kepada investor. Hal ini dimaksudkan untuk merangsang minat swasta menanamkan duitnya di pedalaman hutan belantara. Bantuan keuangan yang ditawarkan berupa Penyertaan Modal Pemerintah (PMP) dalam bentuk pinjaman berbunga 0% (nol persen). Duitnya berasal dari Dana Reboisasi. Sedang tata laksananya diatur dengan Keputusan Bersama (SKB) Menteri Kehutanan Nomor 169/Kpts-II/90) dan Menteri Keuangan Nomor 456/KMK. 013/90, tertanggal 11 April 1990. Sedang untuk IPK dipayungi SK Menteri Kehutanan Nomor 227/Kpts-II/98 tanggal 27 Februari 1998.

Proyek gagasan Departemen Kehutanan itu sarat dengan nilai ideologis. Impian yang hendak dirajut dari HTI adalah menyelamatkan hutan alam dari kerusakan, lantaran HTI memiliki potensi memperbarui kekayaan alam. Pemanfaatannya pun berdasarkan aspek-aspek kelestarian untuk kesejahteraan masyarakat. Tetapi prakteknya jauh dari impian. Pemberian

IPK justru menelanjangi esensi HTI, yakni memperbaiki produktivitas lahan hutan yang rusak. Hal ini bukan tanpa sebab. Tujuan ekonomis yang melekat pada HTI, misal, meningkatkan nilai tambah dan devisa serta memperluas lapangan kerja dan lapangan usaha (Pasal 2 PP Nomor 7 1990), lebih menonjol dibanding meningkatkan kualitas lingkungan hidup.

Konsesi HPH dan HTI yang diberikan pemerintah kepada investor justru melenyapkan hak adat masyarakat lokal atas sumber daya lokal dan hak kelola hutan yang menopang kehidupan mereka. Kondisi ini diperparah dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang melembagakan struktur birokrasi desa dan memberikan kekuasaan besar pada pemerintahan desa. Karena itu, peran kepala suku, kepala adat dan kepala kampung menjadi semu. Di era modern, kebijakan pemerintah di bidang kehutanan tidak juga menolong hak-hak masyarakat adat (lokal) terkait pengelolaan hutan. Ketidakadilan yang dirasakan masyarakat adat tidak boleh dibiarkan berlarut-larut. Sebab, esensi keadilan bagi masyarakat adat dalam pengelolaan hutan berkelanjutan sudah ada sejak dulu. Keberadaannya berkembang seiring perkembangan peradaban manusia. Misal, kepercayaan yang dianut masyarakat Dayak di Pedalaman Kutai Barat, Kalimantan Timur. Nilai-nilai lokal, kearifan dan budaya yang mengikat mereka, ternyata mampu menciptakan keadilan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan.

Kini, sudah saatnya Indonesia membangun sistem pengelolaan hutan yang tidak mengesampingkan kerusakan ekologi. Para pemangku keputusan tidak boleh lagi mengobral izin membuka hutan yang mengakibatkan rusaknya lingkungan. Merusak hutan berarti mendatangkan bencana, seperti banjir dan erosi. Maka, sudah sepatutnya pemerintah mengembalikan hak adat masyarakat lokal dalam sistem pengelolaan hutan berkelanjutan.*

(Tulisan ini merupakan gabungan dari dua artikel, masing-masing berjudul *Aspek Hukum Hak Masyarakat di Sekitar Hutan* diterbitkan 11 Juni 2009 serta *Keadilan dan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan Hutan* yang diterbitkan 20 April 2008)

Box 1.4

Kajian Elsam dan Icell tahun 2002 tentang dampak industrialisasi hutan terhadap masyarakat adat.

- a. Terhapusnya hak desa untuk memilih pemimpin. Dengan demikian, mengikis bentuk otoritas tradisional yang diikuti berubahnya ciri-ciri yang menyertai seorang pemimpin.
- b. Sentralisasi wewenang kepala desa yang tidak diimbangi oleh kualitas kontrol Lembaga Masyarakat desa (LMD) menurunkan partisipasi populer melalui institusi asli (*indigenous*).
- c. Tergerusnya peran lembaga-lembaga desa, sehingga dalam beberapa kasus, lembaga pengganti justru mempertajam peningkatan sengketa.



2 Pembalakan Peraturan Perundang-undangan

Maraknya pembalakan liar hutan Indonesia mengundang keprihatinan masyarakat internasional. Sistem pengelolaan yang buruk mendatangkan masalah yang menyangkut aspek sosial, budaya, ekonomi, politik dan aspek ekologi. Juga berkontribusi atas peningkatan suhu bumi yang kini menjadi isu sejagad.

Pembalakan hutan di Indonesia memprihatinkan. Aparat negara, pengusaha dan masyarakat sedikit sekali yang peduli terhadap dampak kegundulan hutan. Padahal, pembabatan rimba merupakan tindakan kejahatan luar biasa yang merugikan negara, masyarakat, kelangsungan hidup jutaan spesies hayati dan memotong mata rantai kehidupan. Jika tidak segera ditanggulangi akan datang kerugian dan bencana yang lebih besar. Bukan hanya kayu-kayu yang dicuri, tapi kondisi lingkungan hidup bakal semakin hancur. Tragisnya, para mafia hutan yang menikmati keuntungan, tapi masyarakat yang menanggung kerugiannya. Di sisi lain, diperlukan biaya besar dan waktu

Box 1.5

Pada tahun 1950, Dinas Kehutanan Indonesia menerbitkan Peta Vegetasi Indonesia yang menyatakan hampir 84% atau sekitar 162 juta ha luas daratan Indonesia tertutup hutan primer. Namun luas tutupan itu terus menyusut oleh penebangan hutan secara besar-besaran yang dimulai tahun 1970-an. Melalui survei RePPPProT, luas tutupan hutan Indonesia hanya 119 juta ha atau menurun sebesar 27% pada tahun 1985. Luasan tersebut kian menyusut tinggal 95 juta ha di tahun 1997 (*Global Forest Watch*).

Departemen Kehutanan menyatakan angka laju kerusakan hutan Indonesia mencapai 2,83 juta ha per tahun dalam kurun waktu 1997-2000. Sedangkan Badan Pangan PBB (FAO) dalam buku *State of the World's Forests*, menempatkan Indonesia di urutan ke-8 dari sepuluh negara dengan luas hutan alam terbesar di dunia, dengan laju kerusakan mencapai 1,87 juta ha per tahun pada periode 2000-2005.

yang lama untuk mengembalikan kondisi kerusakan alam akibat pembalakan ke kondisi semula.

Untuk menyikapi kondisi tersebut, pemerintah terkesan tidak bisa berbuat banyak. Hukum tak membuat jera sang pembalak. Dari berbagai kasus pembalakan hutan yang diperiksa di pengadilan sebagian besar belum memenuhi sesuai harapan yang diinginkan. Faktanya, pemerintah malah membuka jalan peralakan melalui PP Nomor 2 Tahun 2008 yang mengatur Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak dari penggunaan kawasan hutan. Walhasil, para pembalak kian gagah perkasa menggunduli hutan lindung, sebab PP tersebut berpotensi menghapus fungsi lindung kawasan hutan menjadi fungsi ekonomi. Hal ini sangat dimungkinkan, mengingat pemerintah mem beri mandat kepada investor

Box 1.6

Kerusakan hutan berdampak pada makhluk hidup disekitarnya, baik di dalam maupun di luar hutan. Kerusakan hutan dengan intensitas tinggi berakibat negatif pada ekosistem. Namun bukan berarti tak ada nilai positifnya. Sisi positifnya ada meski sedikit. Salah satunya permudaan tanaman.

Kerusakan hutan pada intensitas terbatas memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan semai-semai dan regenerasi di dalam hutan. Hal itu untuk keseimbangan ekosistem di hutan. Tapi bila intensitas kerusakan hutan itu tinggi melebihi daya yang ada, maka akan terjadi deforestasi yang menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

untuk memanfaatkan sesukanya hutan lindung yang masuk dalam area produksi. Imbal baliknya, investor cukup membayar kepada pemerintah sebesar Rp1,8 juta hingga Rp 3 juta per hektare.

Akibat praktik pembalakan, proporsi penebangan kayu pada tahun 2000 mencapai 64%. Jumlah ini meningkat menjadi 83% dari total pemanenan kayu pada tahun 2001. Sedangkan jumlah kayu yang dihasilkan dari *illegal logging* diperkirakan mencapai 50 juta meter³ pada tahun 2001. Apabila laju pemanenan kayu ilegal rata-rata sebesar 20 meter³/ha, maka lahan hutan yang digunduli mencapai sekitar 2,5 juta ha pada tahun tersebut. Pada kondisi demikian, wajar jika bumi Indonesia kerap dilanda bencana alam, seperti banjir dan tanah longsor. Berdasarkan data Wahana Lingkungan Hidup (Walhi), banjir dan tanah longsor mendominasi bencana tahun 2006-2007, khususnya di pulau Jawa. Bencana itu terjadi di lebih dari 2.850 desa pada 61 kabupaten/kota. Jumlah bencana itu meningkat jika dibandingkan dengan periode tahun 2000-2003 yang terjadi di 1.288 desa.

Data di atas menunjukkan bahwa pemerintah memanjakan Sang Pembalok ketimbang mengangkat harkat dan martabat masyarakat adat melalui pengelolaan hutan. Pembalok diberi kesempatan untuk menjarah kekayaan alam Indonesia dan menjadi kaya di tengah penderitaan rakyat. Rakyat kecil dibiarkan mati karena kelaparan, gizi buruk dan bencana alam (banjir, tanah longsor dan kekeringan).

Hancurnya hutan Nusantara pada dasarnya bukan hanya mengancam kehidupan warga negara Indonesia, melainkan juga penduduk bumi. Hal ini dikarenakan, hutan alam Indonesia termasuk salah satu paru-paru dunia. Terdapat banyak makhluk hidup yang mempertahankan keturunan dan sumber kehidupan. Sekitar 50 juta orang menggantungkan hidupnya dari hutan. Di samping itu, berjuta satwa langka dunia hidup di hutan Indonesia. Keadaan tersebut jelas menunjukkan manusia tidak dapat hidup tanpa adanya bumi. Bumi pun akan binasa dan musnah tanpa adanya hutan sebagai penyangga ekosistem alam.

Makna Pembalakan

Tindakan perusakan hutan memiliki implikasi luas. Alam menjadi tidak seimbang. Masyarakat dirugikan. Demikian pula dengan negara. Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PLH) Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, menyebutkan perusakan hutan mengakibatkan sifat fisik dan hayati hutan berubah, sehingga ekosistemnya tidak berfungsi. Sedang menurut Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK), selain berubahnya fisik, sifat fisik atau hayatinya, juga menjadikan hutan tidak dapat berperan sesuai dengan fungsinya.

Tafsir di atas, menurut Zain, mengandung dualisme pengertian. Pertama, perusakan hutan berdampak positif. Contohnya adalah pemanfaatan untuk memperoleh hasil dan jasa hutan secara adil dan lestari bagi kesejahteraan masyarakat. Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan, mengakomodasi “perusakan hutan” dengan tujuan positif melalui kegiatan: ❶ pemanfaatan kawasan, ❷ pemanfaatan jasa lingkungan, ❸ pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu dan ❹ pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Kedua, perusakan hutan berdampak negatif. Aktivitas ini melawan hukum. Dalam banyak kasus, Sang Pembalok menyalahgunakan perizinan atau tidak memiliki izin menebang kayu-kayu hutan.

Pendapat kedua dari Zain di atas, disimpulkan pembalakan liar mengarah pada perspektif administrasi. Aktivitas penebangan bisa dilakukan tanpa izin atau mendapatkan izin namun cacat yuridis. Apa pun namanya, pembalakan merupakan tindakan *unprediktibel* terhadap hutan pasca penebangan karena dikerjakan di luar perencanaan yang telah ada. Artinya, konsesi penebangan harus mengedepankan aspek perlindungan hutan sebagai suatu mekanisme perizinan yang mengandung unsur pengendalian dan pengawasan.

Pemberantasan

Intensitas penggundulan hutan di Indonesia tidak pernah menyusut. Luasnya hutan yang rusak akibat praktik pembalakan liar telah mengkhawatirkan keberadaan hutan. Dalam dekade mendatang, bukan tidak mungkin hutan tropis nusantara musnah karena tidak ada keseriusan dan dukungan dari

aparatur negara untuk melindungi hutan alam Indonesia. Kendati masuk dalam ranah kejahatan terorganisir, namun hukum kerap dibuat tidak berdaya. Pemberantasannya hanya berhasil di tingkat permukaan, seperti yang tergambar dalam tabel dibawah ini.

Penanganan Hukum Kasus Pembalakan Hutan

SATUAN KERJA	TAHUN					
	JUMLAH KASUS			JUMLAH TERSANGKA (orang)		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Kepolisian	4.819	1.790	454*	5.217	2.096	579*
	JUMLAH PERKARA YANG DIPROSES TAHUN 2005-2008 (%)					
	AKTOR LAPANGAN			AKTOR UTAMA		
Mahkamah Agung	80,77 Operator, sopir dan petani perambah hutan			19,23 Jajaran manajemen		

* Juli 2008

Data: Diolah dari berbagai sumber.

Hukum tidak bisa tegak karena peraturan perundang-undangan kehutanan inkonsisten. Pemberantasan *illegal logging* pun tidak berjalan efektif. Akibatnya, pelaku pembalakan kerap divonis bebas atau dijatuhi hukuman rendah, yang tentu saja tidak memberi efek jera kepada mereka. Di samping itu, pelaku yang diproses hukum kebanyakan berkaitan dengan

Sang pembalak. Sedang aktor utama (*master mind*) lolos dari jerat hukum. Padahal pembalakan hutan tergolong kejahatan kehutanan (*forest crimes*) yang berdampak negatif terhadap kelestarian ekosistem, kehidupan makhluk hidup serta pembangunan daerah dan nasional.

Sebenarnya pemberantasan pembalakan liar merupakan program prioritas nasional yang telah menjadi komitmen pemerintah. Berbagai upaya dilakukan untuk memberantas pembalakan liar di Indonesia, termasuk mengeluarkan kebijakan berupa Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Secara Ilegal Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Berdasarkan inpres tersebut, Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) diperintahkan menindak tegas dan melakukan penyidikan terhadap para pelaku kegiatan penebangan kayu secara ilegal di dalam kawasan hutan dan peredarannya.

Tapi apa daya, laju kerusakan hutan “dipelopori” oleh pemerintah melalui PP Nomor 2 Tahun 2008. Hutan Indonesia, menurut PP ini, dihargai Rp 1.200.000 - Rp 3.000.000 per hektare per tahun atau Rp 120 - Rp 300 per meter persegi. Ini adalah rekor penjualan hutan termurah di dunia dan sepanjang sejarah hidup manusia, sekaligus menegaskan hutan sebagai penyangga alam diobral oleh pemerintah. Artinya, pemerintah merestui pembalakan hutan oleh 13 perusahaan tambang (Freeport Indonesia, Karimun Granit Inco, Indominco Mandiri, Aneka Tambang A, Aneka Tambang B, Natarang Mining, Nusa Halmahera Minerals, Pelsart Tambang Kencana, Interex Secra Raya, Weda Bay Nickle, Gag Nikel, dan Sarikmas Mining) dengan dalih kontribusi pendapatan Negara.

Ini adalah ironisme peraturan perundang-undangan bidang kehutanan. Inkonsisten ini pula yang menjadi salah satu

penyebab tidak tegaknya hukum memberantas pembalakan hutan. Karena itu, negara tidak boleh mengulang kesalahan tersebut. Peraturan perizinan mengelola hutan harus, tegas, adil dan transparan, sehingga menutup peluang bagi pihak-pihak untuk mendapatkan legalitas pemerintah guna merusak hutan.*
(Artikel ini semula berjudul: “*Konsep Kerusakan Hutan*”, 13 Nopember 2008)



3

Prinsip-prinsip Kehutanan

The Forest Principles atau disebut juga Pernyataan Prinsip-prinsip Kehutanan. Salah satu dokumen yang dihasilkan Konferensi Rio De Janeiro, Brasil tahun 1992 ini menghasilkan lima dokumen penting, yaitu: Deklarasi 21, Agenda 21, Perubahan iklim, Komisi tentang Keanekaragaman Hayati dan Pernyataan Prinsip-prinsip Kehutanan. Deklarasi tidak mengikat ini menjadi dasar bagi perundingan lebih lanjut tentang persetujuan internasional di bidang kehutanan.

Paparan ini bukan mengulas perbedaan pendapat antar-negara mengenai penyelamatan hutan, melainkan untuk memperbaiki sistem pengelolaan hutan di Indonesia yang carut marut. Sebagai sebuah dokumen yang dihasilkan KTT Bumi, Deklarasi Prinsip-prinsip Kehutanan memiliki beberapa nilai strategis yang menyangkut pengelolaan, konservasi dan pembangunan berkelanjutan. Di antaranya:

Box 1.7

Berbagai upaya yang dilakukan untuk melestarikan sumber daya hutan hingga kini belum menuai hasil maksimal. Hutan pengelolaan lestari masih jauh dari kenyataan. Karena itu, sudah saatnya masyarakat kehutanan berperan aktif mendorong pemerintah dan DPR agar:

1. Kebijakan yang diputuskan dalam sistem pengelolaan hutan memperhatikan dan mempertimbangkan nilai-nilai ekonomi, non-ekonomi, jasa dan lingkungan hidup.
2. Terpadunya pengelolaan hutan dengan pembangunan wilayah agar terjalin keseimbangan ekologi dan manfaat yang lestari.
3. Perlunya penyempurnaan sistem pemasaran dan perdagangan hasil hutan berdasarkan Prinsip-Prinsip Kehutanan.
4. Peran hutan tanaman ditingkatkan melalui reboisasi dan penghijauan dengan tanaman asli maupun eksotik dalam rangka mempertahankan kelestarian alam untuk kesejahteraan umat manusia.
5. Kebijaksanaan pengolahan hutan harus memperhatikan aspek produksi, konsumsi, pendauran, manfaat hasil hutan dan masyarakat sekitar hutan.
6. Kebijaksanaan pengelolaan hutan yang berkelanjutan hendaknya terkait dengan, pengurangan/penghapusan tarif barriers.

1. Negara memiliki kedaulatan penuh untuk mengelola hutannya tanpa menimbulkan kerusakan lingkungan.

2. Sumber daya hutan dikelola secara lestari guna memenuhi kebutuhan dasar manusia.

3. Kebijakan nasional tentang hutan harus mencerminkan pengelolaan berkelanjutan. Termasuk menyangkut konversi lahan bagi pembangunan sosial ekonomi sesuai dengan tata guna lahan yang rasional.

4. Strategi kebijakan nasional harus mampu meningkatkan upaya pembangunan, kelembagaan dan program pengelolaan hutan dengan memperhatikan kelangsungan ekosistem, sumber daya hutan serta faktor-faktor di luar sektor hutan.

Adapun langkah-langkah dalam mekanisme pengelolaan dan pembangunan hutan, antara lain:

1. Peningkatan perlindungan dalam memelihara nilai-nilai dan fungsi hutan.
2. Penyediaan informasi akurat dan teratur bagi masyarakat dan pengambil keputusan.
3. Peningkatan peran serta semua pihak yang berkepentingan.
4. Peningkatan peran serta wanita dalam pembangunan hutan.
5. Peningkatan kerjasama internasional di bidang kehutanan.

Sebagai negara peratifikasi KTT Bumi 1992, Indonesia mengadopsi Prinsip-prinsip Kehutanan ke dalam mekanisme dan sistem pengelolaan sumber daya hutan yang dimilikinya. Hal ini dijabarkan dalam Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang telah diperbarui menjadi UU Nomor 1 Tahun 2004. Konsideran butir (a) konstitusi tersebut menyatakan hutan wajib disyukuri, diurus, dimanfaatkan dan dijaga kelestariannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat juga dirasakan manfaatnya baik bagi setiap generasi anak bangsa.

Kesimpulan dari penerapan Prinsip Hutan adalah Pengelolaan Hutan Lestari (PHL). Pemerintah tak bisa menghindari dari prinsip tersebut. Kelestarian hutan memegang peran penting untuk memperbaiki kondisi sosial dan meningkatkan taraf ekonomi masyarakat dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup. Prinsip-prinsip itu dituangkan ke dalam beragam program pembangunan kehutanan berkelanjutan, khususnya di tingkat unit-unit pengelolaan di daerah. Artinya, PHL merupakan instrumen yang mengharuskan semua pemangku kepentingan untuk bersama-sama menjaga, memelihara dan memanfaatkan hutan melalui pendekatan lingkungan.

Mengelola hutan secara baik dan sehat memang tidak semudah membalik tangan. Berbagai rintangan, halangan dan beragam kepentingan saling bertaut. Begitu pula implementasi PHL, masih jauh dari harapan *The Forest Principles*. Hal itu bisa kita lihat dari luasan dan napak tilas kerusakan hutan di Indonesia. Kerusakan hutan akibat pemanfaatan eksternalitas parsial (kayu) menjadikan areal hutan menyempit. Dampak yang paling dirasakan bagi masyarakat adalah menurunnya kualitas sumber daya alam di sepanjang Daerah Aliran Sungai (DAS). Bahkan pada tataran makro memberikan eksternalitas negatif, yakni hilangnya keanekaragaman hayati. Belum lagi persoalan sosial yang tidak kalah pelik, seperti konflik agraria atas hutan antara masyarakat setempat dengan “penguasa.” Ini semua merupakan ancaman terhadap keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sebab desintegrasi bisa tercipta dari cabang-cabang pengelolaan hutan yang sesat. *

(9 April 2009)

4

Lintasan

◊ Dialog Panjang tentang Lingkungan

Sejarah telah menulis dengan tinta emasnya tentang terpuruknya negara-negara maju karena mengabaikan kelestarian alam. Kesadaran itu tumbuh setelah dikepung oleh aneka ragam pencemaran lingkungan akibat limbah industri yang tak terkontrol, penambangan mineral yang serakah dan penggunaan pestisida secara besar-besaran. Selain menjadi korban kerusakan lingkungan, manusia kehilangan tempat bergantung dan berinteraksi dengan alam.

Gagasan perlu dibicarakan di forum internasional tentang lingkungan hidup kali pertama dilakukan pada tahun 1950-an. Sejak itu konvensi tentang hutan dan lingkungan hidup yang diikuti negara-negara maju dan berkembang berlangsung dari tahun ke tahun. Komitmen lebih tegas dibicarakan pada Konferensi Stockholm pada tahun 1972. Sejak itu pula masalah lingkungan menjadi persoalan penting internasional.

Tetapi tak demikian di tataran implementasi. Deklarasi Stockholm dinilai gagal menanggulangi masalah lingkungan. Bahkan kerusakannya cenderung makin parah. Badan Perserikatan Bangsa-bangsa mengambil langkah “darurat” dengan membentuk Komisi untuk Lingkungan dan Pembangunan (*World Commission on Environment and Development* (WCED) pada Desember 1983. Komisi ini bertugas menyusun rekomendasi tentang strategi jangka panjang pembangunan berkelanjutan yang dirampungkan pada tahun 1987 dengan judul “*Our Common Future*” (Hari Depan Bersama). Salah satu rekomendasinya adalah mengoreksi kelemahan-kelemahan Deklarasi Stockholm.

Sebagai tindak lanjut, PBB menyelenggarakan konferensi mengenai masalah lingkungan dan pembangunan (*The United Nations Conference on Environment and Development* - UNCED) atau dikenal dengan nama Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi (*Earth Summit*) di Rio de Janeiro, Brasil, pada 3-14 Juni 1992. KTT ini antara lain menghasilkan konsensus prinsip kehutanan yang dituangkan dalam dokumen dan perjanjian

5 Dokumen KTT Bumi

1. Deklarasi Rio.
Komitmen peningkatan kerja sama internasional tentang penanganan lingkungan.
2. Agenda 21.
Kerangka kerja yang menjabarkan strategi dan program pengendalian masalah lingkungan dan pembangunan berwawasan lingkungan.
3. Konvensi Perubahan Iklim.
Komitmen pengendalian jumlah GRK agar tidak melampaui batas ambang.
4. Konvensi Keanekaragaman Hayati. Kesepakatan tentang penyelamatan hutan dan pemanfaatan keanekaragaman hayati.
5. Pernyataan Prinsip-prinsip Kehutanan. Pedoman pengelolaan, konservasi dan pembangunan hutan berkesinambungan.

“*Non-legally binding autorative statement of principles for a global consensus of all types of forest* dan Bab 11 dari Agenda 21 ”*Combating deforestation*”.

Dua keputusan penting dunia tentang lingkungan berkesinambungan pada pengelolaan hutan (Konvensi Stockolm dan KTT Bumi) telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Pengesahan *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Pemerintah juga menyusun Agenda 21 Indonesia berupa strategi nasional pembangunan berkelanjutan. Artinya, sebagai bagian dari masyarakat dunia, Indonesia menunjukkan komitmennya dalam mengelola hutan tropis berasaskan kelestarian.

Diplomasi hutan penyangga lingkungan berlanjut dengan dibentuknya *Intergovernmental Panel in Forest (IPF)* pada pertemuan ketiga Komisi Pembangunan Berkelanjutan (*CDS-Commission of Sustainable Development - CDS*) guna melanjutkan dialog dalam kebijakan kehutanan skala global. Namun, jalan diplomasi lingkungan masih panjang. Tidak mudah mengimplementasikan beragam kesepakatan dikarenakan tajamnya perbedaan pandangan antara negara maju dan berkembang.

Momentum paling bersejarah yang diukir Indonesia dalam konteks lingkungan hidup adalah terselenggaranya Konferensi Kerangka Kerja Sama Persatuan Bangsa-Bangsa mengenai Perubahan Iklim di Nusa Dua, Bali. Konvensi ini menghasilkan sejumlah kesepakatan yang lebih maju dibandingkan KTT Bumi maupun Deklarasi Kyoto yang kemudian dikenal dengan nama *Bali Road Map* (Peta Jalan Bali). Karena itu, sudah seharusnya Indonesia bertekad menegakan hukum untuk menyelamatkan hutannya dari tangan-tangan cukong.

Membangun ekonomi bangsa tidak harus dengan mengorbankan hutan.* (Artikel ini semula berjudul: *“Pengaturan Internasional Bidang Kehutanan”*, 23 April 2009)

5

Partisipasi POLITIK PEMBANGUNAN

Allah menciptakan hutan sebagai suatu tempat yang vital bagi semua makhluk hidup. Manusia sangat tergantung pada hutan karena memiliki beragam fungsi. Selain memberikan manfaat ekologi, ekonomi dan sosial, hutan berfungsi mengingatkan manusia akan Kemahakuasaan dan Kepemurahan Allah. Sebagai anugerah Dzat Yang Maha Agung, manusia wajib mensyukurinya dengan menjaga, memelihara dan memanfaatkan hutan sesuai dengan norma kepatutan. Pemanfaatan hutan, khususnya fungsi ekologi, ekonomi dan sosial hendaknya dilakukan dengan mengedepankan keseimbangan alam.

Partisipasi menjaga kelestarian hutan tidak bisa dibebankan kepada masyarakat. Pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat harus duduk bersama membicarakan pengelolaan hutan secara akuntabel, transparan dan bisa dipertanggungjawabkan. Partisipasi bisa tumbuh, berkembang serta memberikan nilai positif jika pemerintah sebagai pemegang tunggal pengelolaan hutan melibatkan masyarakat dalam Pembangunan Hutan Berkelanjutan.

Program pembangunan tidak akan bisa jalan dengan baik bila masyarakat tidak berpartisipasi. Begitu pula di bidang kehutanan. Menurunnya partisipasi masyarakat dikarenakan model pengelolaan hutan oleh negara melalui lembaga yang diberi mandat dengan pendekatan sentralistik. Menurut Korten

(1983), pola tersebut memiliki sejumlah kelemahan. Antara lain:

1. Terbatasnya ketercapaiannya. Dalam hal ini kecil kemungkinannya pegawai pemerintah bertugas efektif ke seluruh desa, terutama di wilayah-wilayah pedalaman;
2. Ketidakmampuan untuk melestarikan aksi-aksi lokal yang diperlukan;
3. Adaptibilitas aparaturnegara terhadap kondisi lokal sangat terbatas; dan
4. Menciptakan ketergantungan.

Sedang teori partisipasi yang dikemukakan White (1981), dimensi partisipasi meliputi:

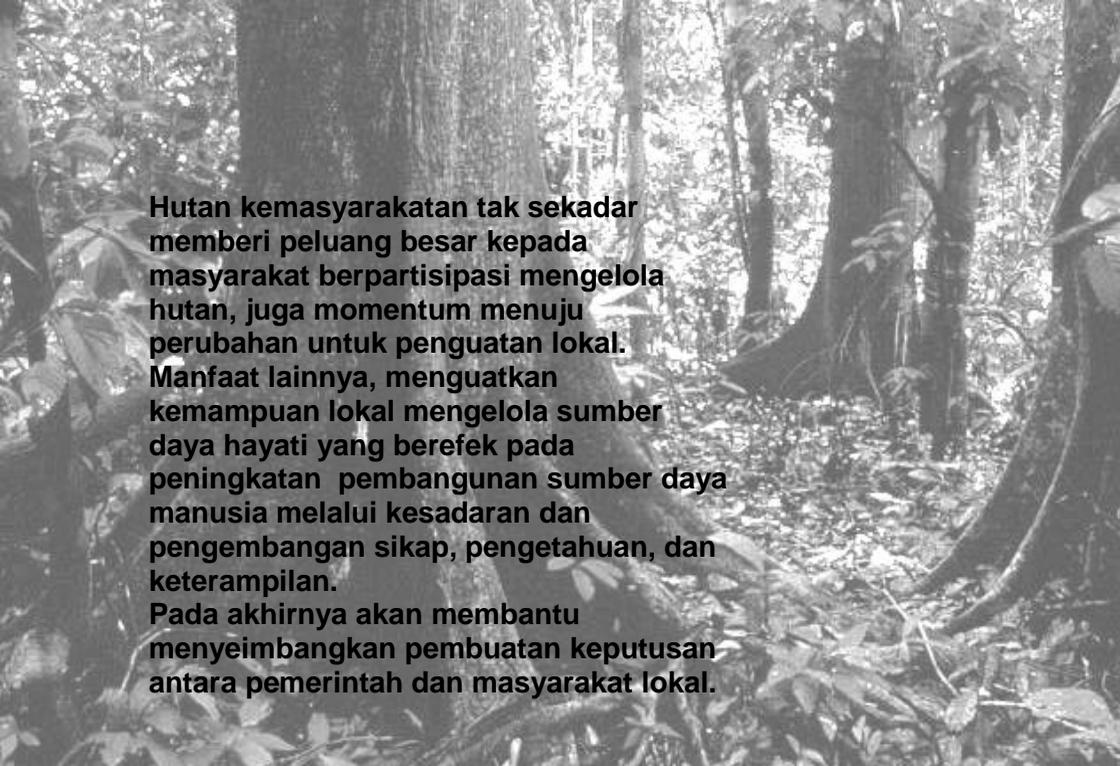
- a. Semua orang yang terlibat dalam pengambilan keputusan tentang apa dan bagaimana sesuatu bisa dikerjakan optimal;
- b. Kontribusi atau sumbangan guna memperkuat struktur dan usaha-usaha pembangunan; dan
- c. Nilai keuntungan yang bisa dinikmati dari program-program pembangunan.

Pemerintah hendaknya belajar dari sejarah. Kebijakan pengusahaan hutan dan budidaya monokultur berskala besar telah meredam partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan hutan. Di sisi lain, masyarakat lokal telah lama mengelola dan memanfaatkan hutan untuk kehidupan mereka. Namun hal itu “diberangus” oleh pemerintah dengan mengambil alih pengelolaan hutan dari masyarakat. Hal ini bukan saja membuat masyarakat menderita dan terusir dari rumah kehidupannya, negara pun dirugikan secara ekologi dan ekonomi.

Secara teori, pemerintah membuka pintu lebar-lebar bagi masyarakat untuk berpartisipasi pada pembangunan kehutanan.

Apalagi konstitusi tahun 1997 mengakui pentingnya partisipasi masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya, pemerintah cenderung melibatkan sektor swasta. Sedikit yang telah dilakukan untuk memperluas partisipasi lokal. Hal ini dikarenakan pengelolaan hutan yang sentralistik dan kurang memahami kondisi lokal. Para pejabat kehutanan melihat pemanfaatan hutan sebagai pengrusakan hutan tanpa memahami bagaimana masyarakat lokal mengelola hutan.

Bukankah sudah menjadi kewajiban negara mengurus hutan guna mendapatkan manfaat bagi kemakmuran rakyat. Pasal 10 Undang-Undang Kehutanan (UUK) menjelaskan bentuk kegiatan pengurusan hutan yang meliputi perencanaan, pengelolaan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan serta penyuluhan kehutanan dan pengawasan. Karena itu, hubungan antara negara dan masyarakat dalam pengelolaan hutan saling terkait. Masing-masing pihak menempati posisi sesuai hak dan kewajibannya. Negara berwenang menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukan dan penggunaan hutan. Sedang masyarakat berhak serta berkewajiban atas pemanfaatan dan menjaga kelastarian hutan.



Hutan kemasyarakatan tak sekadar memberi peluang besar kepada masyarakat berpartisipasi mengelola hutan, juga momentum menuju perubahan untuk penguatan lokal. Manfaat lainnya, menguatkan kemampuan lokal mengelola sumber daya hayati yang berefek pada peningkatan pembangunan sumber daya manusia melalui kesadaran dan pengembangan sikap, pengetahuan, dan keterampilan. Pada akhirnya akan membantu menyeimbangkan pembuatan keputusan antara pemerintah dan masyarakat lokal.

Untuk membangun kesadaran mengenai posisi, hak dan kewajiban serta menumbuhkan partisipasi masyarakat diperlukan kerja keras semua pihak. Sebab, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, melemahkan spirit partisipasi masyarakat, khususnya di area hutan. Era otonomi daerah memberikan penguasaan besar kepada kepala daerah atas pengelolaan hutan. Penguasaan ini rawan penyalahgunaan, khususnya untuk kepentingan politik dan ekonomi. Di samping itu juga rawan konflik sosial.

Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mengebiri partisipasi masyarakat, selain mereduksi nilai-nilai kearifan lokal (adat) dalam pengelolaan hutan. Penebangan hutan oleh pemegang HPH menyebabkan terusnya masyarakat dari kehidupannya yang menggantungkan hutan, sehingga nilai-nilai kearifan lokal tercarabut dari akarnya.

Bahkan pemerintah desa kerap tidak tahu menahu dan tidak berketik atas pengalihfungsian lahan hutan yang didalamnya terdapat tanah adat.

Kini sudah saatnya pemerintah dan DPR RI meninjau ulang kedua undang-undang tersebut. Pada kasus HPH, pemerintah memang tidak langsung mengebiri partisipasi masyarakat, tetapi perizinan yang diberikan pemerintah telah membuat jurang pemisah antara masyarakat dengan negara. Partisipasi masyarakat di sektor kehutanan pun meredup. Hal ini tidak bisa dibiarkan berlarut-larut. Pembangunan bisa gagal jika masyarakat tidak mendukung.* (**Artikel ini semula berjudul: “Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan,” 14 Mei 2009**)

6

Interaksi

◇ Antara Manusia dan Hutan

Interaksi hutan dan manusia tidak hanya dijumpai dalam legenda atau cerita rakyat. Hubungan itu sudah terbangun sejak manusia ada di bumi. Dalam kehidupan sehari-hari manusia tidak bisa melepaskan hubungannya dengan hutan karena asas kemanfaatannya. Manusia pada dasarnya adalah *karnivora* kemudian berkembang menjadi *herbivore*, sehingga disebut sebagai *omnivora* (pemakan segala macam). Kelompok makhluk hidup lain disebut sebagai *heterotrof* (makhluk hidup yang tergantung kepada makhluk hidup lain). Dari sistem trofik itu terlihat manusia tidak bisa lepas dari lingkaran jaring-jaring kehidupan, sehingga berusaha menciptakan jaring-jaring kehidupan agar dapat berjalan serasi dan seimbang.

Pelestarian hutan sebenarnya merupakan usaha manusia dalam menciptakan jaring-jaring kehidupan. Ekosistem hutan merupakan sistem trofik yang memberikan pengaruh besar bagi kehidupan manusia. Hutan memang terlihat diam tanpa melakukan aktivitas. Namun, sebenarnya terjadi proses suatu kekuatan, seperti rotasi rantai makanan, sirkulasi udara, sirkulasi air dan sebagainya. Kekuatan ekosistem hutan terjadi akibat pengaruh berbagai faktor, antara lain faktor fisis yang meliputi, iklim, tanah dan air. Sedang faktor biotis meliputi flora, fauna, organisme dan manusia.



Interaksi unsur-unsur lingkungan secara global terjadi pada interaksi manusia dengan hutan. Dalam lingkungan hutan terdapat semua komponen lingkungan, baik fisik, biologi, maupun lingkungan budaya. Manusia membutuhkan hutan sebagai sumber kehidupan. Hutan juga mempunyai fungsi hidrologi, sehingga hutan mampu menyimpan air serta melindungi tanah dari bahaya erosi. Setelah diketahui

hutan memberi banyak manfaat, manusia merespon dengan menjaga dengan melestarikannya. Apabila itu terjadi, maka tercipta hubungan yang baik antara manusia dan hutan untuk tetap dijaga kelestariannya. Hubungan ini melahirkan suatu tatanan sosial, ekonomi, budaya, ilmu pengetahuan dan teknologi yang berperadaban.

Sebagai otot peradaban manusia (*the sinew of civilization*) di muka bumi, hutan memegang posisi sentral atas perkembangan peradaban manusia. Inilah esensi interaksi manusia dengan hutan. Sedangkan bentuk interaksi manusia terdiri atas

struktural, seperti mengelola hutan dan bentuk fungsional yang mencerminkan ketergantungan manusia terhadap hutan dan sebaliknya. Karena itu, ketergantungan manusia terhadap hutan sangat tinggi dan diperkirakan makin besar di masa-masa yang akan datang. Menurut Gardner dan Engelman (1999), peranan hutan bagi perkembangan peradaban manusia demikian nyata, yakni:

1. Menyediakan air bersih nan segar yang berkualitas.
2. Menyediakan tanah yang subur.
3. Mengendalikan laju erosi tanah dan fluktuasi debit air sungai (*fungsi hido-orologis*)

Hutan Indonesia

Hutan Indonesia salah satu yang terluas di dunia. Sabuk hijau ini berjejer dari Sumatra, Kalimantan, Sulawesi hingga Papua. Itu sebabnya Indonesia mendapat predikat “paru-paru dunia”. Tetapi seiring dengan meningkatnya kebutuhan hidup manusia, rimba yang menajubkan dunia mengalami kerusakan yang parah. Dari tahun ke tahun selalu terjadi perubahan fungsi lahan hutan. Hutan di negeri ini mendapat beban demikian lama nan berat sebagai penggerak ekonomi, seperti paket kebijakan yang tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pemanfaatan Hasil Hutan (HPHH). Model yang sama juga diterapkan pada sistem budidaya hutan melalui regulasi Hutan Tebang Pilih Industri (HTPI) atau kemudian diganti dengan Hutan Tebang Pilih Tanaman Industri (HTPTI). Pemerintah telah membuat kebijakan pemanfaatan hutan dengan tebang hutan dan baru tanam di masa kemamudian. Sejalan dengan aktivitas penebangan oleh pengusaha besar pemegang HPH, HPHH dan HTPTI, eksploitatif hutan diikuti oleh banyak pihak, mulai

oknum aparat hingga penduduk lokal. Penebangan hutan tanpa penanaman kembali serta tidak diindahkannya kelestarian hutan, semakin memperparah kondisi kerusakan hutan.

Konsesi pengusahaan hutan telah mempersempit ruang lingkup sekaligus memutus akses masyarakat terhadap sumber daya hutan. Kondisi ini tidak lepas dari peran negara yang menempatkan pemerintah sebagai personifikasi kekuasaan atas sumber daya alam hutan yang sebenarnya bersifat publik (Mahfud; 1999). Artinya, negara salah dalam menafsirkan pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 terhadap kekayaan hutan. Makna “dikuasai” dalam kaitannya dengan sumber daya hutan bukan berarti dimiliki, melainkan pemerintah memiliki kewajiban kepada publik.

Sebagai salah satu kekayaan alam yang dikuasai negara, pemerintah memiliki kewenangan menentukan pengurusan, pengelolaan, penggunaan dan pengawasan atas pemanfaatan hutan untuk kemakmuran rakyat. Sayangnya, realitasnya tidak demikian. Kendati diakui keberadaannya, tetapi kesempatan masyarakat lokal menuntut hak pemanfaatan hasil hutan atau hak ulayat atas tanah tidak diperkenankan melebihi kepentingan nasional. Masyarakat adat hanya diberi janji tanpa bisa melakukan apa pun dalam pengelolaan hutan.

Kita tahu, sistem sosial selalu menunjukkan interaksi dinamik. Selalu terjadi perubahan sistem karena ada perubahan yang baru. Interaksi adalah sebuah gaya yang tidak terputus. Interaksi antara manusia dan hutan memberikan dampak timbal balik di antara keduanya. Interaksi positif akan memberikan dampak positif. Demikian pula sebaliknya. Manusia menjaga lingkungan alam dengan melestarikan hutan, sedang hutan melakukan interaksi dengan memberikan dampak

positif terhadap manusia sebagai timbal balik atas interaksi dari manusia.

Beberapa terobosan untuk menata pengelolaan hutan Indonesia harus segera dilakukan. Pengelolaan hutan berbasis masyarakat (*social forestry*) mungkin merupakan alternatif yang perlu mendapatkan pembahasan dan perhatian serius dari semua pihak. Sebab, *social forestry* mencakup seluruh kegiatan pengelolaan secara komprehensif, yaitu menanam, memelihara, menjaga dan memanfaatkan. Pemanfaatan hutan oleh manusia memberi kontribusi yang tidak sedikit bagi kerusakannya. Tetapi penanganan serius terhadap mereka yang hidupnya tergantung pada apa yang disediakan oleh hutan harus menjadi pertimbangan logis dalam pengelolaan hutan berbasis lestari. Kehidupan masyarakat adat yang bersentuhan langsung dengan hutan merasakan dampak keberadaan hutan. Karena itu, sangat beralasan menempatkan masyarakat di dalam dan sekitar hutan sebagai mitra utama pengelolaan hutan menuju hutan lestari. Inilah pola hubungan harmonis antara masyarakat sekitar hutan dengan lingkungan hutan sebagai tempat hidupnya.* (**Artikel ini semula berjudul: “Interaksi Sosiologis Pengelolaan Hutan,” 21 Januari 2010**)

7

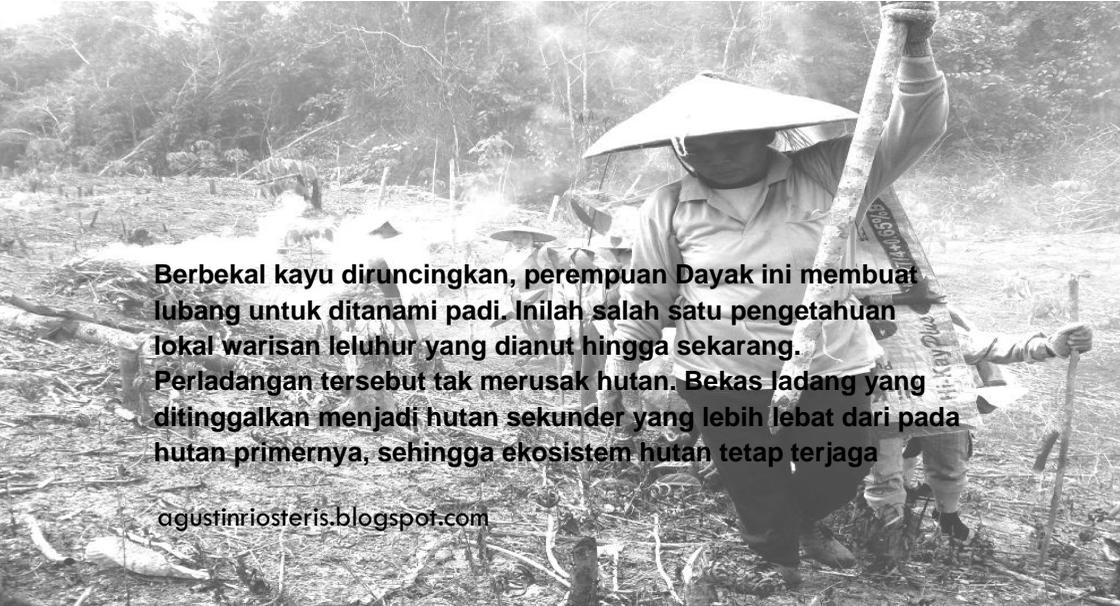
Kearifan Lokal

◆ *Local Wisdom dan Local Knowledge*

Pasal 1 angka (36) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil menegaskan, nilai-nilai luhur bangsa Indonesia masih berlaku dalam tata kehidupan masyarakat. Inilah spirit nilai-nilai kearifan lokal yang kini dilupakan. Alih-alih mengembangkan, menjaganya saja sudah payah. Bahkan ditinggalkan. Bagaimana dengan kearifan lokal di bidang kehutanan?

Sebagai negeri kaya budaya, kearifan lokal tumbuh di masyarakat. Keberadaannya dihormati sesuai dengan kultur budaya setempat. Misalnya, Kalimantan Timur. Provinsi ini memiliki beragam sumber daya alam berupa hutan hingga mineral dan kekayaan pengetahuan lokal yang tumbuh di komunitas suku-suku setempat. Mereka tersebar di 14 (empat belas) kabupaten/kota yang hingga kini mempertahankan pengetahuan lokal (*local knowledge*) dalam mengelola sumber daya alam. Mereka juga berinteraksi dengan alam secara arif dan ramah lingkungan. Hal ini sudah berlangsung turun temurun (*local indigenous*).

Alam bagi mereka, misal suku Dayak, adalah ruang hidup. Sedangkan hutan adalah napas. Begitu eratnya interaksi, Masyarakat Dayak menempatkan alam layaknya seorang ibu yang harus dihormati, dimuliakan, dan dirawat dengan penuh



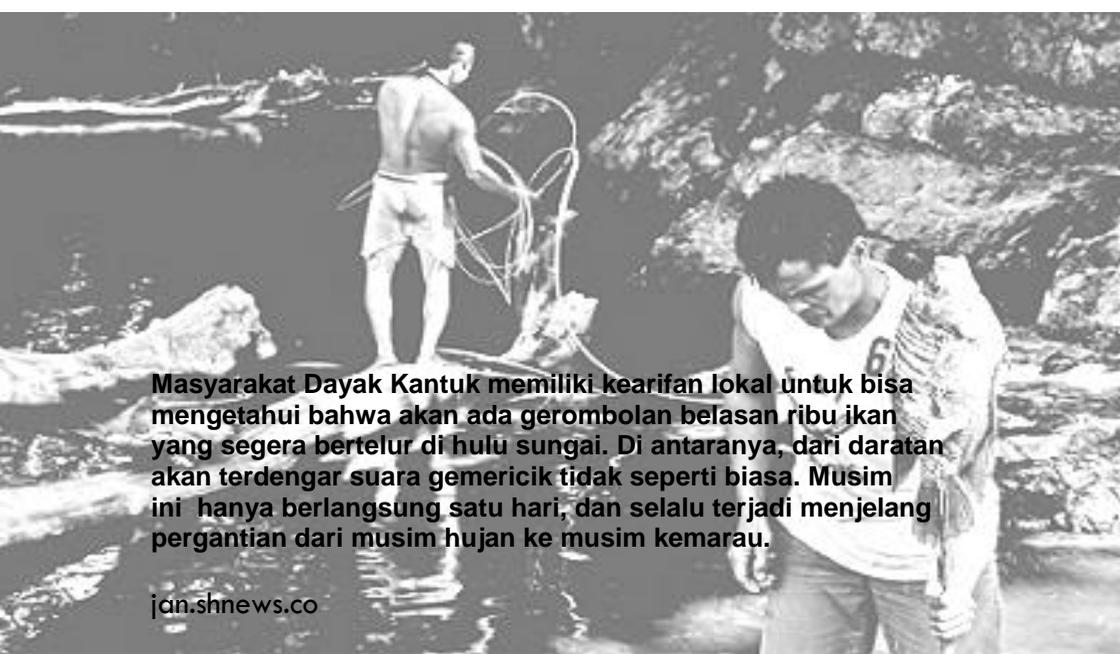
Berebek kayu diruncingkan, perempuan Dayak ini membuat lubang untuk ditanami padi. Inilah salah satu pengetahuan lokal warisan leluhur yang dianut hingga sekarang. Perladangan tersebut tak merusak hutan. Bekas ladang yang ditinggalkan menjadi hutan sekunder yang lebih lebat dari pada hutan primernya, sehingga ekosistem hutan tetap terjaga

agustinriosteris.blogspot.com

yang tidak terbatas pada sesuatu yang bergerak atau bernapas. Apa yang diciptakan Tuhan menjadi keharusan untuk diperlakukan secara baik. Flora dan fauna yang ada di alam dianggap memiliki hak yang sama untuk memperoleh perlakuan yang baik.

Karena berupa “titipan,” maka manusia hanya memanfaatkan seperlunya untuk memenuhi kebutuhan hidup semata (*life and need fulfilment*). Hal ini tercermin pada perilaku masyarakat Dayak dalam menjaga komponen-komponen hutan agar dapat dimanfaatkan secara berkesinambungan, sehingga interaksinya dengan alam tetap terjaga.

Hutan merupakan komponen penting bagi kelangsungan hidup mereka, sehingga pemanfaatannya tidak dilakukan sembarangan. Mereka memperlakukan secara etis terhadap aneka tumbuhan dan satwa. Tanaman padi, misalnya, dianggap bukan semata tumbuhan yang hanya menghasilkan beras, melainkan memiliki roh yang menempati tempat khusus.



Masyarakat Dayak Kantuk memiliki kearifan lokal untuk bisa mengetahui bahwa akan ada gerombolan belasan ribu ikan yang segera bertelur di hulu sungai. Di antaranya, dari daratan akan terdengar suara gemericik tidak seperti biasa. Musim ini hanya berlangsung satu hari, dan selalu terjadi menjelang pergantian dari musim hujan ke musim kemarau.

jan.shnews.co

Karena itu, budaya setempat mengajarkan bahwa berladang padi bukan sekadar memenuhi tuntutan hidup, tetapi meneruskan amanat Sang Pencipta untuk melestarikan dan menyediakan makanan bagi bumi.

Sistem Perladangan

Persepsi kearifan lokal (*local wisdom*) tersebut memberi pemahaman, interaksi antara manusia dengan hutan merupakan hubungan timbal balik. Alam memberi kemungkinan bagi perkembangan peradaban setempat, sedangkan manusia senantiasa mengubah wajah hutan sesuai dengan pola budaya yang dianutnya. Persentuhan yang mendalam antara masyarakat Dayak dengan hutan melahirkan apa yang disebut dengan sistem perladangan yang merupakan salah satu bentuk kearifan lokal masyarakat Dayak dalam pengelolaan hutan. Sistem ini merupakan ciri pokok kebudayaan yang diturunkan oleh leluhur mereka sejak ribuan tahun silam.

Di dalam *local wisdom* suku Dayak terdapat *local knowledge* tentang ekosistem. Misal, membuka ladang dan kapan mulai berladang. Mereka tidak membakar hutan secara serampangan untuk satu musim tanam. Ada tahapan-tahapan “disiplin” pengetahuan yang dipegang teguh. Mereka tidak pernah berani merusak hutan secara intensional, sebab hutan, bumi, sungai dan seluruh lingkungannya adalah bagian dari kehidupannya.

Pengetahuan lokal mengajarkan kepada mereka bahwa sebelum mengambil sesuatu dari alam, seperti membuka hutan untuk berladang, hutan harus memenuhi beberapa persyaratan:

1. Memberitahukan maksud dan tujuannya kepada kepala suku atau kepala adat;
2. Seorang atau beberapa orang ditugaskan mencari lokasi. Mereka tinggal di hutan beberapa hari guna memperoleh petunjuk atau tanda dengan memeriksa hutan dan tanah, apakah lahan yang dimaksud cocok untuk berladang atau berkebun;
3. Jika lokasi sudah didapatkan, segera dilakukan upacara pembukaan hutan. Ini sebagai tanda bahwa hutan telah “merestui” mereka untuk memberi kehidupan yang berkah; dan
4. Lahan yang akan ditanami padi haruslah bersih. Hutan yang dibuka dengan cara membakar tidak boleh menyisakan tumbuhan di bawah tanah, sehingga mudah menabur benih di ladang. Abu hasil pembakaran menambah nutrisi tanah sehingga kesuburannya meningkat.

Lantas, kapan perladangan padi dimulai? Musim kemarau adalah waktu yang tepat bagi masyarakat Dayak untuk memulai kegiatan pertaniannya. Pilihan waktu tersebut diyakini mem-

berikan pengaruh terhadap kualitas pertumbuhan tanaman padi tadah hujan yang bisa dipanen enam bulan atau paling lama sembilan bulan kemudian. Bila mereka terlambat mengetahui musim kemarau, maka ladang yang dibuka dengan sistem tebas bakar (*slash and burning*) akan mengalami gagal panen atau kualitas padi yang dipanen buruk. Pengetahuan lokal tersebut mengajarkan kepada masyarakat Dayak untuk menentukan penanggalan atau memprediksi datangnya musim kemarau dengan memakai tanda-tanda alam, yaitu:

1. Beje (kolam perangkap ikan) sudah surut.

Di beberapa daerah di Kalimantan, warga lokal memiliki cara menangkap ikan secara tradisional. Namanya Beje, yakni sebuah kolam berukuran 10 meter² hingga 1000 meter² atau lebih yang airnya berasal dari sungai. Pada saat musim hujan, air sungai meluap dan memenuhi lubang atau Beje. Ikan-ikan dari sungai masuk ke kolam tersebut mengikuti aliran air. Ketika air sungai surut ikan pun terperangkap, sehingga pemilik Beje dengan mudah menangkap ikan. Inilah tanda bahwa musim kemarau tiba.

2. Ikan banyak turun ke muara sungai.

Ketika musim hujan, air di hulu dan hilir sungai tersedia melimpah. Sebaliknya ketika hujan mulai berkurang aliran air sungai surut. Itulah saatnya ikan-ikan bergerak ke muara sungai untuk bisa tetap bertahan hidup. Inilah tanda kemarau tiba.

3. Ikan Sepat Layang Menggumpal di Udara.

Banyaknya ikan sepat layang menggumpal di udara adalah salah satu tanda bahwa musim kemarau tiba. Pengetahuan lokal ini paralel dengan logika, karena ikan sepat layang akan mencari tempat yang banyak airnya untuk melanjutkan hidupnya.

4. Rontoknya daun-daun pepohonan.

Ketika banyak pepohonan merontokan dedaunannya, seperti Pohon Karet dan Pohon Pantung (Jelutung) dan tinggal menyisakan cabang serta ranting, masyarakat Dayak mempercayai bahwa musim kemarau telah tiba.

Kearifan lokal tersebut menuntut masyarakat tradisional Kalimantan mengetahui musim kemarau secara periodik terjadi mulai bulan Juli dan puncaknya di September setiap tahun. Ketika hujan mulai turun di bulan Oktober, mereka mulai menanam benih tanaman pangan. Inilah pengetahuan lokal yang diakui alam. Masyarakat adat memiliki motivasi yang kuat untuk melindungi hutan dibandingkan pihak-pihak lain karena menyangkut keberlanjutan kehidupan mereka. Pengetahuan asli (*local knowledge*) menjadi pedoman bagi mereka mengelola hutan. Untuk itu diperlukan hukum adat guna mengatur perilaku masyarakat setempat. Mereka menghormati, menegakkan dan menjunjung tinggi norma-norma adat, di antaranya mengatur interaksi antara manusia dengan hutan.* (**Artikel ini semula berjudul: “Memprediksi Musim Kemarau dan Nilai Kearifan Lokal”, 2 Agustus 2012**)



Bab 2

Politik Hutan



1

Silih Berganti

▣ Politik Salin Rupa Sektor Kehutanan

Peraturan perundang-undangan kehutanan datang silih berganti. Perubahan demi perubahan dilakukan oleh pemerintah. DPR pun pada umumnya tidak keberatan. Tujuannya baik, yakni memastikan terjaganya kelestarian hutan untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Peraturan tidak bisa berhenti pada satu titik masa. Hukum tidak boleh mati ditelan zaman. Tidak terkecuali di bidang kehutanan. Tujuannya untuk melindungi, memanfaatkan, dan melestarikan hutan agar dapat berfungsi dan memberi manfaat bagi kesejahteraan segenap rakyat Indonesia. Hukum kehutanan mempunyai sifat khusus (*lex specialis*) karena hanya mengatur hal-hal yang berakaitan dengan hutan dan kehutanan. Apabila ada peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur materi kehutanan, maka yang diberlakukan lebih dahulu adalah hukum kehutanan. Karena itu, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, masih menjadi pokok perundangan-undangan untuk kehutanan sampai saat ini.

Peraturan kehutanan merupakan masalah yang sangat menarik untuk dibicarakan, dikaji dan dianalisis. Ini bukan semata-mata karena seringnya bersalin rupa. Juga bukan karena kerapnya kegagalan dalam potret yuridis pada konteks produk hukum yang dikeluarkan pemerintah (box 2.1), namun sejauh mana norma dan kaidah hukum dapat dijalankan dan dilaksanakan dengan baik. Sebab, hutan merupakan karunia dan amanah

dari Tuhan Yang Maha Esa, merupakan harta kekayaan yang diatur oleh pemerintah yang dipergunakan untuk kesejahteraan setiap warga negara Indonesia. Oleh sebab itu, eksistensi hutan Indonesia harus dijaga kelestariannya dan dikelola dengan budi pekerti yang luhur, berkeadilan, bermartabat, transparan, professional dan bertanggung jawab.

Pemerintah telah berupaya memenuhi harapan tersebut dalam mengelola hutan Indonesia. Tercermin pada Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan, yang menetapkan bahwa pelaksanaan perencanaan hutan harus transparan, partisipatif dan terpadu dengan mempertimbangkan segala aspek serta memperhatikan kearifan masyarakat lokal. Keseriusan pemerintah untuk mengelola hutan secara baik dituangkan di Pasal 83 ayat 1 dan Pasal 84 PP Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan. Peraturan ini menjelaskan bahwa setiap kegiatan yang melibatkan hutan dan pengelolaannya diharuskan terlebih dahulu melakukan penyusunan rencana kegiatan tersebut. Artinya, dalam mengelola hutan, pemerintah terlebih dahulu menyusun perencanaan kegiatan kehutanan secara transparan dan partisipatif. Tapi, mengapa justru hutan Indonesia mengalami sakit yang demikian kronis?

Rentet Panjang Peraturan Kehutanan

Hukum kehutanan dimulai sejak diundangkannya *Reglemen Hutan 1865*, *Reglemen Hutan 1874*, *Reglemen Hutan 1897* dan *Ordonansi Hutan 1927*. Selepas Indonesia merdeka, pengelolaan hutan didasarkan atas UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, UU Nomor 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan pokok Kehutanan, UU Nomor 41 Tahun 1999. Kemudian berlanjut pada Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. Yang terakhir adalah UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan.

Peraturan kehutanan di Indonesia memasuki babak penting pada 24 Mei 1967. Tak lama setelah Rezim Orde Baru berkuasa, pemerintah dibawah kepemimpinan Soeharto melahirkan UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok

Box 2.1

Produk hukum kehutanan baik yang berbentuk UU, PP maupun turunan lainnya sudah seharusnya mencerminkan ideologi pengelolaan hutan berbasis negara (*statebased forest management*). Sayang penginterpretasian itu dipolitisasi menjadi tunggal dan sempit sebagai pengelolaan hutan berbasis pemerintah (*government based forest management*).

Karena itu, peraturan perundang-undangan sebagai perwujudan hukum negara (*state law*) di bidang kehutanan sarat dengan penonjolan peran dan kekuasaan pemerintah dalam menentukan kebijakan berikut implementasinya. Instrumen itupun berwujud rupa menjadi hukum pemerintah (*government law*). Akhirnya hutan Indonesia mengalami kerusakan pada tingkat yang parah.

Kehutanan (UUPK). Inilah “kebanggaan nasional”. Produk hukum tersebut dibidani anak-anak Bumi Pertiwi sekaligus mengakiri masa berlakunya *Boschordonantie* 1927 yang telah beroperasi di hutan Nusantara selama 40 tahun. Kebanggaan lainnya, UUPK menjadi lolomotif super cepat untuk menarik rangkaian gerbong investasi di belantara rimba guna mempercepat peningkatan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Di babak ini pemerintah dengan sengaja dan sadar telah mengeksploitasi sumber daya hutan sekaligus memelopori masuknya mesin-mesin ekonomi di kawasan hutan agar negara memperoleh sumber pendapatan dan devisa (*state revenue*).

Untuk mendukung kebijakan pengusahaan hutan, pemerintah melahirkan:

1. PP Nomor 21 Tahun 1970 jo PP Nomor 18 Tahun 1975 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPH dan HPHH).

Peraturan ini menjadi pintu gerbang eksploitasi sumber daya hutan secara besar-besaran di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua melalui pemberian konsesi HPH dan HPHH kepada pemodal asing maupun dalam negeri. Dampaknya sangat fatal. Degradasi hutan tropis tak lagi bisa dikendalikan. Di samping itu, masyarakat lokal tergusur, terabaikan dan terbekukan akses dan hak-hak mereka atas sumber daya hutan

2. PP Nomor 31 Tahun 1971 tentang Perencanaan Hutan.
Setelah jutaan meter kubik kayu pepohonan hutan tumbang oleh investor pemegang HPH maupun HPHH, pemerintah baru mengeluarkan aturan perencanaan kegiatan atau pengusahaan hutan. Artinya, kebijakan pengusahaan hutan yang disponsori UUPK tidak dilandasi dengan kebijakan perencanaan pengelolaan sumber daya hutan.

3. PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan.
Pemerintah sangat terlambat menyadari dampak konsesi HPH dan HPHH. Setelah 15 tahun lamanya pemodal dengan sesuka hati menggunduli hutan, pemerintah baru mengeluarkan sabuk perlindungan agar kelestarian hutan tropis Indonesia terjaga.
4. PP Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Produksi.
Secara substansial, peraturan ini sejiwa dengan PP Nomor 21 Tahun 1970 tentang HPH dan HPHH. (I Nyoman Nurjaya, Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indoensia, Jurnal JURISPRUDENCE Vol. 2 Nomor 1 Maret 2005)



5. PP Nomor 34 Tahun 2002 yang diperbarui menjadi PP Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan. Perubahan tersebut dikarenakan pemerintah ingin menunjukkan komitmennya dalam melaksanakan Pasal 22, 39, 66 dan Pasal 80 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Artinya, pelestarian hutan bukanlah penghalang memacu pembangunan perekonomian nasional. Tapi belakangan pemerintah tak yakin lagi dengan kemampuan PP Nomor 6 Tahun 2007. Keberadaannya digantikan dengan PP Nomor 3 Tahun 2008 lantaran peraturan sebelumnya dianggap tidak memberi kepastian hukum atas investasi di sektor kehutanan.
6. PP Nomor 2 Tahun 2008 tentang Jenis dan tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kegiatan Kehutanan Yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan. Sebelum memberlakukan PP 3 Tahun 2008, pemerintahan Yudhoyono tampaknya melakukan “pemanasan” dengan prolog PP Nomor 2 Tahun 2008. Dan, yang terjadi memang “panas”. Inilah PP yang paling kontroversial dalam sejarah Indonesia pasca-reformasi. Tak sedikit pemerhati dan aktivis lingkungan maupun kehutanan mengkritik pemerintah. Mereka menuding pemerintah telah dengan sengaja “menggadai-kan” hutan lindung kepada pemodal dengan harga yang sangat murah.

Salin Rupa

Secara batang tubuh, PP Nomor 6 Tahun 2007 terdiri 144 pasal. Ketika disalin rupa menjadi PP Nomor 3 Tahun 2008, sebanyak 34 pasal, 39 ayat dan 20 huruf yang diubah. Sedang-

kan yang dihilangkan 2 pasal, 4 ayat dan 7 huruf. Yang disisipi sebanyak 7 pasal, 7 ayat dan 2 huruf. Sisanya sebanyak 106 pasal dipertahankan keasliannya. Sementara pasal baru yang muncul di PP Nomor 3 Tahun 2008 sebanyak 9 pasal, 7 ayat dan 7 huruf.

Reinkarnasi tersebut bukan tanpa maksud. Pemerintah menginginkan adanya peningkatan efektivitas pengelolaan hutan dengan mengubah beberapa aturan tata hutan di PP sebelumnya. Pasal-pasal PP Nomor 6 Tahun 2007 yang dimatikan antara lain Pasal 75 ayat (1) huruf (d) yang mengatur penyusunan RKUPHHK berjangka waktu sepuluh tahun dengan memperhatikan rencana pengelolaan jangka panjang KPH. Demikian pula di ayat (3) huruf (c) tentang pelaksanaan Rencana Kerja Tahunan (RKT) oleh perusahaan pemegang izin usaha kehutanan.

Secara garis besar ketentuan-ketentuan yang diatur dalam PP Nomor 3 Tahun 2008 meliputi:

1. Tata cara penetapan KPH (Kesatuan Pengelolaan Hutan);
2. Pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan lindung;
3. Pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan produksi;
4. Hak dan kewajiban pemegang izin pemanfaatan hutan;
5. Peredaran dan pemasaran hasil hutan;
6. Sanksi administrasi terhadap pemegang izin usaha pemanfaatan hutan dan izin usaha industri primer; dan
7. Ketentuan peralihan.

Perubahan PP Nomor 6 Tahun 2007 menjadi PP Nomor 3 Tahun 2008 yang cukup cepat ini memberi makna bahwa aturan yang dibuat kurang memadai dan tidak efektif pada tataran pelaksanaan. Gambaran ini mengindikasikan bahwa pemerintah kurang memahami filosofi maupun sosiologis hukum dibalik

peraturan yang dikeluarkan. Bisa juga dibaca, terlalu pendeknya usia peraturan pelaksana undang-undang disebabkan pemerintah terburu-buru atau terlalu dipaksakan, karena pemerintah tidak ingin citra politiknya tergambar buruk.

Tentunya hal ini dikhawatirkan melahirkan transeden buruk di bidang penegakan hukum lingkungan, khususnya menyangkut eksistensi hutan. Aturan hukum mesti tegak dan tegas. Tidak boleh abu-abu. Sebab, payung hukum pengaturan hutan bukan hanya diperuntukan masa kini. Dampak ke depannya juga perlu dipertimbangkan. Rusaknya ekosistem hutan yang kini terjadi tidak lepas dari kebijakan pemerintah, seperti yang tertuang dalam PP Nomor 21 Tahun 1970.

Tidak satu pun masyarakat Indonesia menginginkan hukum kehutanan karena ada sesuatu dibalik kepentingan tertentu. Sebab, yang diatur adalah hutan, sebuah pemberian dari Tuhan Yang Maha Kuasa. Atas pemberian itu kita wajib menjaganya agar tetap memberi manfaat bagi kehidupan umat manusia dan makhluk hidup lainnya, sehingga manusia terhindar dari bencana.* (**Artikel ini semula berjudul: “Memaknai Perubahan PP 6 Tahun 2007,” 4 September 2008**)

2

Wilayah Abu-abu

▣ Hutan Lindung dan Peraturan Pemerintah

Atas nama negara, pemerintah pusat dan daerah memiliki kewenangan mengelola hutan. Beragam kebijakan telah dikeluarkan pemerintah sebagai arahan mengelola hutan. Contohnya adalah PP Nomor 3 Tahun 2008 menggantikan PP Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan yang masa berlakunya hanya tujuh bulan.

Sebagai warga negara, saya bisa menangkap sinyal penggantian tersebut. Tidak mungkin pemerintah mengganti aturan pelaksana undang-undang dalam rentang waktu pendek tanpa alasan yang urgen. Apalagi pasal-pasal yang diberangus dan disesuaikan cukup banyak. Aturan jasa lingkungan pada hutan lindung, misalnya, mengalami penyesuaian. Persoalannya, apakah peraturan terbaru bisa menyelesaikan masalah kehutanan? Sedangkan PP 6 sendiri dianggap oleh pemerintah tidak kredibel.

Mengelola (memelihara, memanfaatkan, mengawasi dan melindungi) hutan di Indonesia tampaknya tidak semudah mempelajari teorinya. Dengan luas daratan yang hanya sekitar 1,3% dari keseluruhan permukaan bumi, Indonesia yang beriklim tropis kaya berbagai jenis kehidupan liar dan beraneka tipe ekosistem di dalam hutan yang sebagian di antaranya tidak dijumpai di bagian lain bumi ini. Tak pantas kiranya kita membiarkan hutan pemberian Tuhan dalam keadaan tersakiti

dan merangas oleh aktivitas pendegrasian yang dipayungi hukum kehutanan.

Tapi beragam kepentingan menjadikan pengelolaan hutan haru biru. Persoalan kehutanan kian pelik, heboh, aturan hukum yang janggal dan lain sebagainya. Pasal 26, 27, 29, 34, 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Kehutanan (UUK) Nomor 41 Tahun 1999 jo UU 19 Tahun 2004, mengatur pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan. Sedangkan implementasinya diatur dalam peraturan pemerintah. Artinya, aturan main berada di PP 6 Tahun 2007 yang kini diganti menjadi PP 3 Tahun 2008. Persoalannya, bagaimana *political will* pemerintah dalam mengawal pelaksanaan *rule game* tersebut. Apakah benar-benar melindungi hutan dalam perspektif pembangunan atau bermain di wilayah abu-abu?

Untuk bisa mengukurnya, terlebih dahulu perlu mengetahui “arah yuridis” yang hendak diperankan pemerintahan Yudhoyono dalam mengganti PP 6 Tahun 2007.

1. Pembayaran jasa pemanfaatan hutan lindung

Pasal 25 ayat (3) PP 6 Tahun 2007 mewajibkan pemegang izin membayar kompensasi atas usaha pemanfaatan aliran air dan pemanfaatan air pada hutan lindung. Ayat ini pada PP 3 Tahun 2008 diubah menjadi membayar biaya. Di samping itu, disisipi ayat baru, yakni (3a) yang menegaskan izin usaha tersebut tidak bisa disewakan atau dipindah tangankan, baik untuk sebagian wilayah konsesi hutan lindung atau seluruhnya.

Dua hal yang mendapat penekanan dan penegasan pada PP 3 Tahun 2008 atas PP 6 Tahun 2007.

a. Larangan mengalihkan perizinan kepada pihak ketiga.

Sudah menjadi keharusan bagi pemerintah untuk bersikap tegas atas praktik penyelewengan perizinan di sektor kehutanan karena rawan korupsi. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah sejak lama melakukan kajian terhadap perizinan di sektor kehutanan. Dari hasil kajian di 10 provinsi dan wawancara dengan sejumlah pelaku usaha, sebagian besar pengusaha mengatakan bahwa perizinan di sektor kehutanan tidak gratis dan bahkan memerlukan biaya besar untuk memperoleh surat-surat izin (www.republika.co.id)

b. Mengubah kompensasi menjadi biaya.

Ada target yang diperlihatkan pemerintah, yakni *good government*. Sebab, antara kompensasi dan biaya membawa implikasi hukum, interpretasi dan praktik berbeda. Pemerintah tidak menginginkan adanya kebocoran pendapatan negara dari sektor ini. Membayar kompensasi cenderung mengundang penyelewengan, yakni pendapatan yang seharusnya masuk ke kas negara beralih ke pendapatan personal di lingkup birokrasi atau pihak-pihak terkait lainnya. .

Namun mengganti frasa kompensasi menjadi biaya di PP 3 Tahun 2008, hakekatnya setali tiga uang dengan PP 6 Tahun 2007, yaitu sama-sama mengundang orang, pihak-pihak tertentu atau korporasi berbuat korupsi. Penggantian tersebut tidak bermakna dalam menekan angka kebocoran Pendapatan Negara Bukan Pajak (BNPB) dari sektor kehutanan. Sebab, tidak dijelaskan nilai biaya yang dikenakan pada pemilik izin. Di samping itu, pada ayat berikutnya dijelaskan bahwa tata laksana pembayaran biaya yang dimaksud diatur oleh perundang-undangan. Sedangkan UU yang dimaksud hingga kini tidak jelas yang mana?

Karena itu, layak jika korupsi di sektor ini menggelembung (box 2.2). Riset yang dilakukan *Indonesian Corruption Watch* (ICW) menunjukkan, potensi kerugian negara sektor non-pajak kawasan hutan selama kurun waktu 2004-2007 mencapai sekitar Rp170 triliun. Nilai itu merupakan selisih antara potensi penerimaan negara dari dana reboisasi dengan provisi sumber daya hutan, dikurangi pendapatan negara yang diterima (Penegakan Hukum Sektor Kehutanan Masih Bermasalah, Hukum online.com, 5 Desember 2013).

2. Pemungutan hasil hutan

Reformasi terhadap PP 6 Tahun 2007 juga dilakukan di Pasal 26 ayat (2) huruf (a) tentang pemungutan hasil hutan. Di PP Tahun 2008, ayat ini dirombak menjadi: “Hasil hutan bukan kayu yang merupakan hasil reboisasi dan/atau tersedia secara alami,” (huruf a) atas pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan lindung. Secara yuridis ketentuan ayat tersebut janggal, sebab:

- i. Kata pemungutan mengandung makna bias. Ayat tersebut bisa diartikan siapapun boleh mengambil kayu atau bukan kayu dari hutan lindung. Ayat itu juga bisa dipahami oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kutipan sejumlah dana atas aktivitas pengambilan kayu atau bukan kayu dari hutan lindung. Kutipan itu bisa pula dilakukan oleh aktor-aktor daerah di sekitar hutan, mengingat pada ayat (3) menjelaskan bahwa masyarakat di sekitar hutan diperbolehkan melakukan pemungutan.

Box: 2.2

Sektor Kehutanan Rawan Korupsi

REPUBLIKA.CO.ID, JAKARTA - Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan kajian terkait perizinan pengelolaan sumber daya alam di sektor kehutanan. Hasilnya, KPK menemukan 11 temuan dugaan penyimpangan dalam perizinan tersebut.

Menurut Wakil Ketua KPK Bambang Widjojanto, dalam 11 temuan kajian KPK itu terdapat 17 rekomendasi yang harus diperbaiki oleh Kementerian Kehutanan (Kemenhut). Di antara 11 temuan tersebut, di antaranya terjadinya konflik kepentingan dalam kewajiban penataan batas kepada pemegang izin.

KPK kemudian memberikan dua rekomendasi terkait temuan tersebut, yaitu merekomendasikan untuk merevisi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6/2007 juncto PP Nomor 3/2008 untuk menghapuskan kewajiban penataan batas terhadap UPHHK atau Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu. Selain itu, KPK juga merekomendasikan untuk merevisi Permenhut P.50/2010 juncto P.62/2012 sehingga perizinan hanya dapat diberikan pada areal yang telah dicadangkan dan ditetapkan sebagai kawasan hutan negara. KPK juga menemukan adanya kelemahan dalam pengawasan dan pengendalian pemerintah atas ketertiban pelaksanaan pelaporan penyeteroran Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). Bambang menyatakan, kalau saja pengawasan dan pengendalian ini dapat dikendalikan, akan banyak uang negara yang dapat diselamatkan.

www.republika.co.id

7 Februari 2014

- ii. Pungutan yang dikenakan dikhawatirkan tidak mendukung gerakan pelestarian hutan. Selain menyurutkan peran serta masyarakat di sektor reboisasi juga bisa memicu konflik sosial.
- iii. Peraturan ini bertabrakan dengan PP Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi. Juga bertentangan dengan Per-

aturan Presiden Nomor 89 Tahun 2007 tentang Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan. Di samping tumpang tindih dengan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 126/PMK.07/2007 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan.

Paparan di atas merupakan bagian kecil dari banyak pasal dan ayat PP 3 Tahun 2008 yang diarahkan ke wilayah abu-abu, mengedepankan nilai-nilai ekonomis serta mengundang perbuatan penyelewengan dan korupsi. Praktik korupsi yang marak di sektor kehutanan akibat tumpang tindih peraturan, menurut Manajer Kampanye Perkebunan Skala Besar dan Hutan Walhi, Dedy Ratih (Penegakan Hukum Sektor Kehutanan Masih Bermasalah, Hukum online.com), mengakibatkan pembabatan hutan menjadi kian tinggi dan laju deforestasi makin cepat.

Apalagi PP 3 Tahun 2008 tidak mengatur secara khusus tentang pengawasan atas Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (UPHHK) atau Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu (UPHBK) pada hutan lindung. Maraknya kerusakan hutan oleh pemodal yang mengantungi izin maupun yang ilegal dikarenakan lemah atau tidak adanya pengawasan dari aparat berwenang. Dengan demikian, seakan tak pernah ada pelanggaran oleh aktivitas tersebut.

Secara ideologis dan substansial, PP 3 Tahun 2008 tidak berbeda alias sama dan sebangun dengan PP 6 Tahun 2007. Peraturan tersebut juga masih seirama dan senafas dengan peraturan-peraturan sebelumnya yang mendorong dan mempercepat laju deforestasi hutan Indonesia.* (**Artikel ini semula berjudul: “Kawasan Hutan Lindung Pasca Terbitnya PP Nomor 3 Tahun 2008,” 11 September 2008**)



3

Politik Rimba

Desentralisasi & Bagi-bagi Hutan

Peraturan perundang-undangan belum berhasil mengatur pembagian kewenangan urusan pemerintah pusat dan daerah. Celah ini mengundang peluang pelanggaran ketika pemerintah menerbitkan izin pengalihan kawasan hutan tanpa memastikan peraturan perundang-undangan kehutanan.

Setelah Presiden Soeharto lengser dari kekuasaannya, Indonesia memasuki babak politik baru. Isu desentralisasi mencuat dari berbagai pelosok negeri. Jakarta pun membagi kekuasaan pemerintahan dengan daerah (otonomi daerah). Sektor kehutanan termasuk salah satu urusan negara yang diserahkan kepada daerah.

Desentralisasi pengelolaan rimba ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah. PP tersebut memberi wewenang kepada pemerintah daerah melakukan kegiatan rehabilitasi dan reforestasi, konservasi tanah dan air, pengelolaan hutan lindung, penyuluhan dan kegiatan hutan kemasyarakatan skala kecil.

Peraturan ini menunjukkan niat pemerintah pusat mau berbagi mengelola hutan. Sayang, dinamika politik di daerah menjadikan hutan Indonesia sebagai sandaran transaksi ekonomi, sehingga mengalami deforestasi dan degradasi. Politisi daerah memanfaatkan hutan sebagai sarana kepentingan politis, seperti untuk pemenangan pemilihan kepala daerah. Berbagai studi kerusakan kehutanan menyebutkan, laju deforestasi salah satunya dipengaruhi oleh pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Pengalihan fungsi hutan menjadi perkebunan atau pertambangan melaju pesat menjelang dilaksanakannya pemilukada. Begitu pula dengan aktivitas pembalakan liar yang mengalami peningkatan tajam.

Tata Kelola Hutan di era Desentralisasi

Esensi Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 adalah memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Begitu pula dalam pemba-

ngunan dan pemberdayaan sumber daya alam. Pemerintah daerah memiliki hak dan kewajiban mengelola pembangunan dan potensi ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat daerah. Untuk itu pemerintah daerah memperbesar pundi-pundi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Perkebunan dan pertambangan (setelah pemerintah daerah menerbitkan izin pengalihan fungsi hutan) terbukti meningkatkan perolehan PAD serta memperlancar pembangunan prasarana yang kemudian memicu kegiatan ekonomi selanjutnya dan menciptakan lapangan kerja.

Jelaslah, hutan menjadi penyangga utama pembangunan di era desentralisasi dengan skema regulasi tata kelola kehutanan, termasuk di dalamnya perizinan. Artinya, hutan tetap menjadi pendukung utama untuk terlaksananya pembangunan di daerah, seperti halnya yang dilakukan pemerintah rezim orde baru. Dan, PP Nomor 62 Tahun 1998 menjadi gerbang utama kelahiran peraturan turunan berikutnya tentang kehutanan. Produk-produk hukum tersebut antara lain:

1. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah
UU 22 yang dikemudian hari berubah menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 melimpahkan kewenangan semua urusan pemerintahan kepada gubernur, bupati dan walikota terkecuali beberapa bidang strategis. Sedangkan UU Nomor 25 mengatur bagi-hasil atas sumberdaya alam antara pemerintah pusat dan daerah.
2. PP Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi
Peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah pada Januari 2009 ini memberikan wewenang kepada bupati dan gubernur untuk menerbitkan izin pengambilan kayu dari hutan. Untuk

berhak mengeluarkan izin pengambilan kayu di area hutan hingga seluas sepuluh hektare. Sedangkan gubernur berwenang hingga 10.000 ha. Sayangnya, kewenangan gubernur tersebut tidak ditindaklanjuti dengan keputusan menteri kehutanan sebagaimana diatur dalam peraturan ini. Yang terjadi sebaliknya. Menteri Kehutanan memperkuat regulasi tersebut dengan mengeluarkan surat keputusan Nomor 310/Kpts-II/1999 tentang Pedoman Pemberian Hak Pemungutan Hasil Hutan dan Nomor 317/Kpts-II/1999 tentang Hak Pemungutan Hasil Hutan Masyarakat.

3. Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 318/Kpts-II/1999 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pengusahaan Hutan

Agar tidak memancing gap sosial di masyarakat atas “penguasaan’ hutan oleh bupati atau gubernur, menteri kehutanan mengeluarkan kebijakan ini. Harapannya, masyarakat setempat berkemampuan memperoleh keuntungan dari ekonomisasi hutan.

Tentu, gubernur dan bupati di sejumlah daerah tak menyia-nyiakannya. Mereka memberikan izin pengambilan hasil hutan kayu dalam berbagai bentuk sesuai kondisi daerah dan jenis hutan. Sejak itu pula, mesin-mesin penggergaji dan peralatan berat memasuki wilayah hutan hingga melebihi 100 ha. Baik kepala daerah maupun investor yang memperoleh izin tak mengindahkan asas ekologi dan sistem pembalakan berkelanjutan). Meskipun izin tersebut memperhatikan sama sekali prinsip-prinsip ekologi. Artinya, pemerintah mendorong, membiarkan dan melindungi pembalakan berkelanjutan.

Penerbitan izin-izin tersebut berdampak pada masyarakat lokal. Mereka tergusur dari habitatnya, meski pemerintah

memberi kesempatan mendapatkan nilai ekonomis hutan. Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan (Kepmenhutbun) Nomor 318/Kpts-II/1999 tidak memiliki arti apa-apa. Mereka tidak memiliki kemampuan teknologi untuk melakukan pembalakan di areal yang secara efektif cukup luas (Indrarto, G.B., dkk, Konteks REDD+ di Indonesia, CIFOR). Mereka juga tidak memiliki modal untuk mengongkosi penebangan ribuan meter kubik pepohonan hutan. Yang diuntungkan pemodal besar. Selain menampung kayu dari masyarakat, para investor “membeli” perizinan atas perusahaan hutan sebagaimana diatur dalam Kepmenhutbun Nomor 318.

Negara telah memberi mandat kepada kepala daerah untuk ikut mengelola sumberdaya alam termasuk hutan. Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan daerah berwenang berwenang mengelola sumberdaya alam yang tersedia diwilayahnya dan bertanggung-jawab memelihara kelestarian lingkungan. Karena itu, kepala daerah mensikapi dingin kebijakan pemerintah menghentikan obralisasi hutan oleh bupati ataupun gubernur. Kepala daerah mengabaikan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 084/Kpts-II/2000 tentang Penangguhan Pemberlakuan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 310/Kpts-II/1999 dengan tetap menerbitkan perizinan penmfaatan hutan. Anehnya pemerintah pusat tidak bersikap tegas atas pembangkangan tersebut, tapi justru memberi amunisi baru kepada kepala daerah untuk lebih leluasa dan memperbesar kewenangannya “melego” hutan. Energi baru tersebut adalah Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 05.1/Kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar Perizinan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dan Per-



Peraturan tata kelola kehutanan di era desentralisasi memberi wewenang besar pada kepala daerah untuk tumbuh suburnya pembalakan hutan melalui beragam perizinan.

Foto: ucuy-catatan.blogspot.com

izin Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi Alam. Dengan demikian, kepala daerah sangat berwenang menerbitkan izin pemanfaatan hutan kepada pihak ketiga hingga luasannya mencapai 50 ribu ha.

Kebijakan tersebut sama halnya meminta bupati atau gubernur untuk membabat dan memberikan kayu hutan kepada pemodal. Tidak tanggung-tanggung. Beberapa izin diberikan pada areal hutan yang telah ditetapkan sebagai konsesi HPH oleh Menteri Kehutanan (*Resosudarmo, I.A.P., Has Indonesia's Decentralization Led to Improved Forestry Governance? A Case Study of Kutai Barat and Bulungan Districts, East Kalimantan, Canberra, Australia*). Alhasil, hutan Indonesia mengalami kerusakan permanen serta berkelanjutan pada tingkat yang parah. Meski sejak tahun 1998, pemerintah menavigasi kebijakan maupun program pembangunan kehutanan ke arah pengelolaan hutan yang berkelanjutan (SFM).

Kendati pemerintah pusat berupaya menghentikan “penjualan” hutan melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 541/Kpts-II/2002 yang meniadakan Keputusan Menteri Kehu-

tanam Nomor 05.1/Kpts-II/2000, namun kesalahan pengelolaan kehutanan di ranah otonomi daerah memperlihatkan hutan tropis Indonesia mengalami deforestasi dan degradasi. Kemapanan ekonomi yang didapat dari pemanfaatan hutan kian mempertebal tekad kepala daerah mempertahankan kewenangannya dengan mengabaikan peraturan tersebut. Alibinya, TAP MPR Nomor III/ MPR/2000 tidak lagi mengamodir keputusan menteri sebagai hirarki hukum di Indonesia.

Untuk menundukkan perlawanan tersebut, Jakarta mengeluarkan PP Nomor 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan. Peraturan ini menanggalkan kewenangan bupati maupun gubernur mengambil kayu dari hutan. Perizinannya dialihkan ke menteri kehutanan. Tapi tak mudah menyudahi kemelut politis ini. Sejumlah daerah tetap menerbitkan izin menumbangkan hutan dengan luasan puluhan hektare.

Keuntungan Ekonomi

Pembangkangan yang dilakukan beberapa kepala daerah tersebut patut disayangkan. Namun, hal itu bukan tanpa sebab. Beberapa faktor dimungkinkan menjadi pendorong perilaku politik gubernur dan bupati dengan pemerintah pusat, sehingga melemahkan kewenangan menteri kehutanan selaku pihak yang diberi mandat negara untuk mengurus hutan Indonesia. Beberapa faktor tersebut antara lain:

- a. Pengalihan kekuasaan pemerintahan dari pusat ke daerah dilakukan begitu cepat.

Eforia reformasi membangkitkan demokratisasi. Hampir semua sisi kehidupan bermasyarakat dan bernegara selalu diukur dengan demokratisasi. Demikian pula pada pengelolaan hutan di daerah. Kebebasan yang diusung desentralisasi

menyebabkan ketidakseragaman bentuk pengelolaan, sehingga memunculkan beragam skenario pengurusan hutan di tiap-tiap daerah. Tata administrasi pembangunan kehutanan di masing-masing pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten berbeda. Begitu pula dengan pemerintah pusat.

Di samping itu, terjadi pula pergeseran pola pikir bahwa meningkatkan PAD lebih penting dibandingkan mengurus hutan untuk keberlangsungan kehidupan. Karena itu, beragam pula perizinan pemanfaatan hutan dan pengalihan fungsi hutan di masing-masing daerah. Dan, kewenangan gubernur maupun bupati mengeluarkan perizinan penggunaan kawasan hutan telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap upaya daerah meningkatkan PAD (box 2.3).

b. Muatan politik da-lam bingkai ekonomi.

Tidak dapat di abaikan kepentingan ekonomi yang melekat pada politik desentralisasi yang diperankan gubernur, bupati maupun walikota. Keuntungan ekonomi atas hutan tidak hanya menjadikan pemerintah setempat kaya raya, melainkan juga dinikmati oleh penguasa dan aktor-aktor politik daerah. Tidak pula dinafikan kecenderungan p litisi daerah memanfaatkan hutan sebagai alat kampanye pembangunan daerah, kampanye pemilu dan sarana pengumpulan dana untuk pemilu, khususnya pilkada.

Menurut Burges (*Burgess, R., The Poli tical Economy Of De forestation in The Tro-pics, Burgess, R., [http://econ - www.mit.edu/files/6632](http://econ-www.mit.edu/files/6632)*), laju deforestasi hutan Indonesia meningkat menjelang pilkada yang ditandai meningkatnya aktivitas pembalakan hutan.

Box 2.3

Banyaknya perizinan pemanfaatan hutan oleh kepala daerah cenderung menjadi ajanag peningkatan PAD daripada kesejahteraan masyarakat setempat. Keadaan ini mendorong pemerintah daerah untuk menguras sumber daya hutan guna memperbesar PAD-nya dan ini merupakan tolok ukur keberhasilan gubernur, bupati atau walikota dalam memimpin daerahnya.

Tidak lebih dari tiga tahun sejak diberlakukan UU Otonomi Daerah, PAD Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Selatan, meningkat sebesar 228% pada tahun 2000, yang sebagian besar disokong dari hutan. Sedangkan Pemerintah Kabupaten

Kutai Barat, Kalimantan Timur, berhasil meraup pendapatan sebesar US \$ 37.300 dari 223 izin pemanfaatan kayu yang diterbitkan dengan luasan mencapai 22.300 ha.

Meningkatnya PAD umumnya dijadikan dasar bagi pemerintah daerah dalam menilai keberhasilannya tapi menjadi bumerang bagi pelestarian alam. Akibat terlalu bersemangat dan banyaknya pemerintah daerah menerbitkan perizinan, hutan pun merangas dan berubah menjadi kawasan perkebunan sawit atau pertambangan batubara.

Pemberian kewenangan yang besar kepada gubernur, bupati atau walikota atas hutan dimanfaatkan oleh investor untuk mengeksploitasi hutan tanpa memperhatikan konsekuensi lingkungan dan sosialnya, seperti pemberian izin pada kawasan yang bukan merupakan hutan produksi yang dapat dikonversi. Bisa jadi, korporasi yang menjalankan kegiatan di kawasan hutan memiliki izin usaha namun tidak memiliki izin penggunaan kawasan hutan.

Sinyalemen tersebut terkait dengan hubungan antara pemodal yang menyediakan dana dan pejabat daerah sebagai pihak penjamin perizinan atau rekomendasi konsesi hutan. Sebelum pilkada, aliran perizinan penebangan atau pengalihan kawasan hutan mengalir ke pundi-pundi pendanaan pemilu daerah. Sedangkan sikat habis hutan pada pasca pemilukada merupakan implementasi penjaminan keberlanjutan kepentingan ekonomi daerah (PAD), keuntungan calon kepala daerah yang terpilih beserta kroninya dan keuntungan korporasi atas investasi perkebunan atau pertambangan di kawasan hutan.

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 70/

Kpts-II/ 2001 tentang Penetapan Kawasan Berhutan dan Status serta Perubahan Fungsi, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 48/Kpts-II/2004, memberikan wewenang besar kepada gubernur, bupati maupun walikota untuk mengajukan usulan perubahan status hutan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL). Payung hukum tersebut menjadi surga bagi kepala daerah untuk sesuka hati menerbitkan perizinan pemanfaatan hutan tanpa mempertimbangkan daya dukung lingkungan. Penerbitan perizinan ini berdampak pada peningkatan dukungan politik bagi pimpinan daerah sekaligus menjadi sumber pendapatan “informal” bagi pejabat daerah di semua tingkatan.

Ancaman NKRI

Politik desentralisasi yang dipraktikkan kepala daerah tersebut cenderung melawan konsep hutan dikuasai negara sebagaimana diatur dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo UU Nomor 19 Tahun 2004. Aturan hukum ini merupakan mandat dari Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan *delegation of authority*, yaitu suatu penyerahan sebagian urusan pengelolaan sumber daya alam, khususnya hutan, kepada pemerintah daerah dalam rangka mengikutsertakan peran daerah membantu pemerintah pusat. Ketentuan tersebut diper-tegas lagi dalam 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 rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Kewenangan pengelolaan hutan kepada negara sebagaimana dikemukakan UU Kehutanan masih terkait dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Misal, UU Nomor 5

Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU Nomor 24 Tahun 1992 jo UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan UU Nomor 22 Tahun 1999 jo UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kesemuanya masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana ditegaskan di Pasal 1 angka 7 UU 32 Tahun 2004.

Pengelolaan sumber daya hutan sebagai kekayaan negara dalam kerangka NKRI merupakan hak negara. Kewenangan negara terkait kekayaan negara, menurut Philipus M Hadjon, dibedakan atas dua bagian. Pertama, pemerintah mempunyai hak untuk memiliki kekayaan negara secara *domein privat*. Pijakan hukumnya adalah Pasal 23 UUD 1945 Bab VIII tentang Keuangan. Kedua, hak pemerintah terhadap kekayaan negara sebagai *domein public*. Dasar konsitusinya adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.

Lantas, bagaimana dengan pengusahaan hutan di era desentralisasi? Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 1999 jo menegaskan bahwa pengusahaan hutan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah pusat untuk:

1. Mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan;
2. Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
3. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dan hutan serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Artinya, wewenang pengelolaan hutan sudah jelas aturannya. Tinggal sinkronisasi antara pemerintah pusat dan daerah.*
(Artikel ini semula berjudul “*Kewenangan Pengelolaan Sumber daya Hutan*”, 20 Nopember 2008)

4

Silang Sengkerut

▣ Tata Ruang, Kepentingan dan Hutan Lindung

Begitu diberlakukan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR), saya memprediksi akan banyak gap dan tarik menarik kepentingan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, masyarakat dan pelaku usaha. Celah-celah tersebut bukan tidak mungkin menjadi area rawan terjadinya penyimpangan. Itulah sebabnya, mengapa hutan di Indonesia mengalami penyusutan, tak terkecuali hutan lindung, akibat konsesi pengusahaan hutan, *illegal logging* maupun alih fungsi hutan.

Sekilas tak ada keraguan pada UUPR atas keberlangsungan hutan lindung. Pasal 5 ayat (2) UU ini secara tegas mengatur penataan ruang kawasan hutan lindung dan kawasan budidaya berdasarkan fungsi utama kawasan itu. Ketentuan hukum tersebut dipertegas di Pasal 20 ayat (2), bahwa perencanaan ruang wilayah nasional meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional. Kedua aturan tersebut mengamanatkan bahwa penataan ruang mengacu pada fungsi utama kawasan yang meliputi komponen administrasi, kegiatan kawasan dan nilai strategis suatu kawasan. Penataan kawasan lindung sendiri terdiri atas kawasan yang memberikan perlindungan kawasan dibawahnya, perlindungan setempat, suaka alam dan cagar alam, rawan bencana dan kawasan hutan lindung.

Dengan demikian, (terkait pemanfaatan sumber daya hutan) UUPR sejalan dengan Pasal 1 angka 8 UU Nomor 41 Tahun 1999 jo UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan. Pada pasal tersebut menjelaskan kawasan hutan lindung merupakan suatu kawasan yang mempunyai fungsi pokok sebagai pengatur sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah.

Kriteria kawasan lindung maupun budidaya diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1997 dan PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Nasional (RTRN). Sedangkan penetapan penatagunaannya ditetapkan dalam Pasal 8 Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Hutan Lindung, yang sebelumnya ditetapkan oleh Menteri Pertanian melalui surat keputusan Nomor 837/Kpts/UM/II/1980. Untuk pengelolaan hutannya, diatur dalam UU 41 Tahun 1999 berikut PP Nomor 6 Tahun 2007 jo PP Nomor 3 Tahun 2008.



Antara Gap dan Revisi

Pemberlakuan UU Nomor 26 Tahun 2007 membawa konsekuensi bagi daerah (provinsi dan kabupaten) untuk merevisi tata ruangnya karena menyangkut peruntukkan dan fungsi kawasan hutan. Perubahan tata ruang daerah, khususnya di tingkat provinsi, dipastikan terjadi karena menyangkut perizinan perusahaan kehutanan oleh swasta yang telah dikeluarkan maupun direkomendir oleh pemerintah provinsi/kabupaten.

Tapi tersebut tampaknya tak mudah. Apalagi Pasal 78 ayat (4) huruf (b) mengharuskan pemerintah provinsi menyelesaikan perubahan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (Perda RTRWP) dalam waktu dua tahun terhitung sejak diberlakukannya UU tersebut. Kerumitan itu masih ditambah usulan revisi mesti diajukan ke menteri kehutanan untuk disesuaikan di tingkat nasional. Namun tidak ada jaminan apakah usulan revisi disetujui atau tidak dalam rentang waktu dua tahun.

Kekuasaan menolak atau menyetujui bukan di tangan menteri kehutanan. Lembaga yang menangani Tim Terpadu. Mereka bertugas meneliti dan mengkaji revisi Perda RTRWP untuk selanjutnya dijabarkan di tata ruang kabupaten. Pasal 19 ayat (1) UU 41 Tahun 1999 mengamanatkan: "Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu." Sedang di ayat (2) menegaskan, perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Persoalannya, pertama, bagaimana dengan perubahan kawasan hutan yang luasan cakupannya besar dan ditengarai

bermuatan pelanggaran? Kedua, bagaimana mekanisme perubahan peruntukkan kawasan hutan yang luas cakupannya besar, bernilai strategis dan berdampak penting yang mengharuskan dilakukan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dan persetujuan DPR? Sedangkan UU Nomor 26 Tahun 2007 maupun PP Nomor 47 Tahun 1997 dan PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTR WN) tidak menyediakan mekanisme penyelesaian atau pengakomodirannya. Barangkali jalan termudah adalah pemutihan, tetapi siapa yang bertanggung jawab keterlanjuran kerusakan hutan lindung?

Di “ruang” itulah akan timbul gap, tarik menarik dan konflik kepentingan antara pemerintah pusat yang diwakili Departemen Kehutanan, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, pelaku usaha kehutanan dan masyarakat. Pelaku usaha, misalnya, jelas menolak mentah-mentah dituduh sebagai biang keladi perusakan hutan lindung. Untuk menangkis tuduhan tersebut, mereka menyerang pemerintah yang tidak tegas dan jelas dalam menentukan peruntukkan kawasan pengusahaan hutan. Belum lagi persoalan politik di DPRD yang sangat menentukan dalam menetapkan Perda RTRWP. Persoalan lain yang tak kalah keras konflik maupun tarik menariknya dibalik revisi Perda RTRWP adalah pertentangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten terkait Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan bentuk-bentuk pengakomodiran atas peruntukkan pengusahaan kawasan hutan yang ditengarai bermuatan pelanggaran.

Tabel 2.1:
luas hutan di tiap provinsi di Indonesia

NO	PROVINSI	KEPMENHUT (Nomor)	LUAS (ha)
1	Aceh	170/Kpts-II/00	3.335.713
2	Sumatra Utara	44/Menhut-II/05	3.742.120
3	Sumatra Bara	422/Kpts-II/99	2.600.286
4	Riau	173/Kpts-II/1986	9.456.160
5	Jambi*	421/Kpts-II/99	2.179.440
6	Bengkulu	420/Kpts-II/99	920.964
7	Sumatra Selatan	76/Kpts-II/01	3.742.327
8	Bangka Belitung	357/Menhut-II/04	657.510
9	Lampung	256/Kpts-II/00	1.004.735
10	DKI Jakarta	220/Kpts-II/00	475,45
11	Jawa Barat	195/Kpts-II/03	816.602,70
12	Banten	-	201.787
13	Jawa Tengah	359/Menhut-II/04	647.133
14	DI Yogyakarta	171/Kpts-II/00	16.819,52
15	Jawa Timur	417/Kpts-II/99	1.357.206,30
16	Bali	433/Kpts-II/99	127.271,01
17	NTB	598/Menhut-II/2009	1.035.838
18	NTT	423/Kpts-II/99	1.555.068
19	Kalimantan Barat	259/Kpts-II/00	9.101.760
20	Kalimantan Tengah	759/Kpts/Um/10/82	15.300.000
21	Kalimantan Timur	79/Kpts-II/01	14.651.053
22	Kalimantan Selatan	435/Menhut-II/2009	1.566.697
23	Sulawesi Utara	452/Kpts-II/99	725.514
24	Gerontalo	325/Menhut-II/2010	647.668
25	Sulawesi Tengah	757/Kpts-II/99	4.394.932
26	Sulawesi Tenggara	454/Kpts-II/99	2.518.337

27	Sulawesi Selatan	434/Menhut-II/2009	2.118.992
28	Sulawesi Barat	890/Kpts-II/99	1.185.666
29	Maluku**	415/Kpts-II/99	7.146.109
30	Papua***	891/Kpts-II/99	40.546.360

Catatan:

- * Provinsi Kepulauan Riau masih bergabung dengan Jambi.
- ** Provinsi Maluku Utara masih bergabung dengan Maluku
- *** Provinsi Papua Barat masih bergabung dengan Papua

Sumber: Dunia Hijau – Departemen Kehutanan

Area Rawan Pelanggaran

Sungguh tak terbayangkan jika usulan revisi Perda RTRWP kepada menteri kehutanan dilakukan hingga berulang-ulang. Ini menunjukkan bahwa besarnya gap dan tajamnya konflik kepentingan dikarenakan multi interpretasi dari *stakeholders* penataan ruang terhadap regulasi penataan ruang di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten sebagai akibat sejumlah kelemahan UUPR. Di sisi lain, baik departemen kehutanan, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten tidak konsisten dalam melaksanakan mandat UU Nomor 41 Tahun 1999 jo UU Nomor 19 Tahun 2004.

Sebelum diberlakukan UU 26 Tahun 2007, Departemen Kehutanan mengeluarkan Keputusan Menteri (Kepmenhut) Nomor 173 tahun 1986 tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Celakanya, TGHK yang ditetapkan Kepmenhut tersebut lebih luas dari yang ditetapkan RTRWP. Salah satu contohnya di Provinsi Riau. TGHK menetapkan 97,8% dari luas wilayah provinsi sebagai kawasan hutan, sedangkan RTRWP menetapkan 54%. (Raflis, Dimensi Politik dalam Rencana Tata Ruang di Tingkat Nasional dan Lokal: Tata Ruang dan Korupsi, ebookbrowse.net).

Namun luasan TGHK yang ditetapkan menteri kehutanan untuk tiap-tiap provinsi di Indonesia tidak sama. Yang paling luas Provinsi Papua, yakni 40.546.360,00 ha. Kemudian Kalimantan Tengah yang mencapai 15.300.000,00 ha. Secara umum, penetapan luas hutan di Masing-masing provinsi melalui RTRWP-nya jauh di bawah ketetapan menteri kehutanan. Di sini gap itu tak terelakkan. Meski begitu, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten tidak juga menghentikan penerbitan izin pemanfaatan ruang hutan untuk industri, perkebunan dan pertambangan.

Di sini gap dan tarik menarik kepentingan itu tak terelakkan. Ketika provinsi mengajukan usulan revisi RTRWP, belum tentu departemen kehutanan merespon positif atas terjadinya pelanggaran kehutanan. Di pihak lain, departemen kehutanan tidak mungkin membuka borok kelemahannya, seperti kaburnya penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, penetapan kawasan hutan dan penetapan fungsi kawasan hutan. Karena itu, proses perubahan fungsi kawasan hutan dengan luasan yang besar tidak pernah dipublikasikan kepada publik. Begitu pula proses perizinannya. Sebab, hakekat penataan ruang hutan meliputi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan penertiban pemanfaatan ruang hutan.

Lebarnya gap dan tajamnya tarik menarik kepentingan tersebut memunculkan “ruang” untuk melakukan pelanggaran yang bernuansa korupsi, seperti penyalahgunaan kewenangan pada administrasi proses perencanaan tata ruang kehutanan atau gratifikasi atas pemanfaatan maupun pengertian ruang hutan. Karena itu, *illegal logging* di Indonesia sulit diberantas. Alih fungsi hutan lindung menjadi sebuah komoditi dengan beragam alibi. Praktik perusakan hutan di luar konsesi dianggap sebagai suatu kesalahan administrasi.

Praktik tersebut kian subur mengingat tidak ada instrumen hukum di Indonesia untuk menyelesaikan gap dan tarik menarik kepentingan tersebut. Ketika terjadi penyimpangan, menurut Rafli, tidak ada lembaga yang cukup kredibel dalam menertibkan pelanggaran. Di sisi yang lain, lembaga peradilan telah kehilangan kepercayaan masyarakat. Maka, praktik yang terjadi tiada lain pembiaran. Suburnya praktek tersebut di Indonesia menjadikan hutan mengalami over eksploitasi, sehingga laju kerusakannya demikian cepat. Tidak terkecuali terhadap hutan lindung.* (**Artikel ini semula berjudul: “Penataan Ruang dalam Pengelolaan Hutan Lindung,” 18 Desember 2008**)



5 | Hukum Hutan

Pergeseran Pola Perizinan

Judul di atas bukan berarti hukum rimba. Tidak juga diartikan menghukum hutan. Namun sebagai penanda bahwa untuk mengelola hutan diperlukan instrumen hukum yang kuat, tegas, jelas dan berkeadilan. Ini dimaksudkan:

1. Mengingatkan masyarakat agar senantiasa mendukung pengelolaan hutan lestari;
2. Sebagai pengikat setiap warga negara untuk taat dan menghormati peraturan perundang-undangan kehutanan;
3. Membangun kesadaran masyarakat bahwa hukum memiliki sifat preventif dan represif guna melindungi kelestarian hutan; dan

4. Menjadi acuan maupun pedoman bagi aparaturnegara untuk tidak melakukan pelanggaran, baik dalam perencanaan ruang peruntukan kawasan hutan, pemanfaatan kawasan hutan maupun dalam penertiban atau penindakan atas pelanggaran pemanfaatan peruntukan kawasan hutan.

Taat hukum berarti telah melindungi hutan tropis hujan yang menjadi khas Indonesia. Demikian pula dalam perizinan perusahaan kawasan hutan. Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPKL) mengamanatkan bahwa lembaga perizinan wajib mencantumkan keharusan setiap pemegang izin pemanfaatan alam untuk memelihara dan menjaga kelestarian lingkungan hidup guna menunjang pembangunan yang berkesinambungan. UU tersebut mengandung dua makna:

1. Birokrasi tidak diperkenankan mengada-ngada perizinan ke dalam perizinan baku yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan. Selain menghindari tumpang tindih peraturan juga memperkecil peluang terjadinya tindak pidana korupsi. Misal, melakukan pungutan atas nama pendapatan negara/ daerah, pengenaan denda atau memungut dana pihak ketiga sebagai kompensasi bagi pemegang izin yang melakukan pelanggaran.
2. Penyelenggara pemerintahan tidak menjadikan perizinan sebagai posisi tawar atas terjadinya pelanggaran.

Namun dalam praktik pemerintahan, menurut Tatiek Sri Djatimiati, telah terjadi pergeseran makna dan tujuan perizinan di Indonesia. Semula sebagai instrumen yuridis untuk mengendalikan aktivitas masyarakat, kini beralih menjadi instrumen sumber pendapatan. Hal ini tidak hanya berlaku di pemerintah

pusat, melainkan juga di daerah. Perizinan diidentikan dengan fungsi pelayanan publik, sehingga menjadi legal dipungut pajak, retribusi, iuran, dana kompensasi atau denda.

Sebagai instrumen hukum administrasi, perizinan sektor kehutanan berperan sebagai legalitas kelayakan dan kepatutan untuk memanfaatkan ruang kawasan hutan yang mengikat para pihak atas hak dan kewajibannya. Badan usaha yang memperoleh izin memiliki hak untuk pengusaha hasil hutan dengan tidak melakukan perusakan perusakan hutan sehingga lingkungan menjadi terganggu. Sedangkan pemerintah berhak menilai kelayakan dan kepatutan badan usaha yang bersangkutan serta menindak jika badan usaha tersebut ditengarai serta terbukti melakukan pelanggaran.

Memperhatikan pengertian tersebut, maka perizinan merupakan norma pengatur atau norma pengendali agar masyarakat dalam melakukan aktivitasnya harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, izin merupakan suatu *preventieve instrumenten*, yakni mencegah perilaku menyimpang dari anggota masyarakat agar memenuhi ketentuan-ketentuan hukum. Ini sesuai dengan penjelasan Ten Berge tentang motivasi pemberian izin, yaitu:

- a. Keinginan untuk mengarahkan (mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya, Izin Mendirikan Bangunan);
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. Keinginan untuk melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen);
- d. Hendak membagi benda-benda yang jumlahnya sedikit (izin penghunian daerah padat penduduk); dan
- e. Mengarahkan dengan menyeleksi aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan *Drank-en Horecawet*, pengurus harus memenuhi persyaratan tertentu).



Penyalahgunaan atau penyimpangan perizinan kehutanan memberi peluang untuk merusak hutan secara masif, baik oleh perorangan atau korporasi. Terganggunya ekosistem ini mengundang malapetaka, seperti bencana longsor yang mengubur harapan hidup masyarakat

Voaindonesia.com

Izin tertulis diberikan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) oleh pejabat yang diberi mandat oleh negara. Penyalahgunaan wewenang atau pemberian izin yang tidak cermat serta tidak memperhitungkan dan mempertimbangkan faktor-faktor kelestarian hutan, berakibat terganggunya keseimbangan alam. Jika hal itu terjadi, di samping sangat sulit mengembalikan ekosistem hutan pada posisi semula juga mengundang malapetaka, seperti banjir, longsor dan kekeringan. Karenanya, selain upaya represif, penegakan hukum kehutanan dari sisi administrasi telah saatnya diberlakukan tindakan preventif. Artinya, korporasi yang ditengarai dan terbukti melanggar hukum kehutanan dan hukum lingkungan harus mempertanggungjawabkan secara perdata maupun pidana.* (**Artikel ini semula berjudul: “Hukum Administrasi Kehutanan,” 25 Desember 2008**)

Box 2.4

Undang-Undang Nomor
41 Tahun 1999

Pasal 4

1. Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Penguasaan hutan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk:
 - a. Mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, dan hasil hutan;
 - b. Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau bukan kawasan hutan; dan
 - c. Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

6

Penguasaan

▣ Legalisasi Penguasaan Sumber Daya Alam

Negara berwenang menguasai bumi, air dan ruang angkasa. Inilah yang dimaksud dengan Hak Menguasai Negara (HMN) dalam konteks sumberdaya alam.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan: “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Dalam penjelasannya di alinea 4 pra-amandemen disebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan di -

pergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Hak adalah kuasa untuk menerima atau melakukan suatu yang semestinya diterima atau dilakukan oleh pihak tertentu dan tidak dapat oleh pihak lain mana pun juga yang pada prinsipnya dapat dituntut secara paksa olehnya. Relevansi antara hak dengan Pasal 33 ayat 3 adalah hubungan penguasaan. Dengan demikian, penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dimaksudkan untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Jadi, HMN bisa dimaknai sebagai legalisasi kekuasaan pemerintah terhadap hutan. Sedangkan hutan merupakan salah satu sumberdaya alam. Pasal 33 ayat 3 memang tidak menjelaskan maksud "dikuasai" oleh negara. Penjelasan otentik tentang pengertian bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (termasuk hutan) dikuasai oleh negara, termuat dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 (box 2.4).

Definisi hutan menurut Pasal 1 Undang-Undang Kehutanan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persatuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Pada bagian penjelasan disebutkan bahwa penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan. Negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk: ① mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, ② menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan, ③ mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta ④ mengatur perbuatan hukum mengenai hutan. Di samping itu, pemerintah mempunyai wewenang memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan.

Guna melaksanakan hak yang diberikan negara serta memperhatikan ketentuan Pasal 6 UU Nomor 41 Tahun 1999 jo UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang fungsi, maka pemerintah menentukan sasaran pembangunan di bidang kehutanan pada agenda pembangunan nasional 2004-2009 (lihat box 2.5 di bawah ini). Dengan demikian, Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan merupakan pelaksana Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Konsep dan asas hukum tersebut menegaskan bahwa hutan yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa harus diurus dengan prinsip-prinsip lestari. Oleh karenanya, harus dilindungi, dijaga dan dimanfaatkan secara baik.

Praktik Penguasaan Hutan

Hak Menguasai Negara (HMN) atas hutan berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, pemerintah memperoleh pendapatan dari subsektor kehutanan yang dipungut dari iuran, provisi dan dana reboisasi dari pemegang perizinan usaha kehutanan. Sungguh tidak bijak jika pemerintah mengedepankan sektor pendapatan dengan mengabaikan pelestarian hutan berikut keanekaragaman hayatinya. Di samping itu, pemerintah mesti mengontrol perilaku korporasi di sektor kehutanan.

Sayangnya, praktik penguasaan hutan oleh pemerintah lebih banyak memberikan ruang kepada pemodal. Asas pemanfaatan hutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, khususnya masyarakat lokal, belum diterapkan secara optimal oleh pemerintah. Hal ini terbukti dengan tingkat kemakmuran rakyat yang berdomisili di sekitar hutan masih memprihatinkan.

Penerbitan perizinan dengan daya obral juga menyebabkan kerusakan hutan mencapai titik kulminasi memprihatinkan. Departemen Kehutanan Republik Indonesia mencatat bahwa laju kerusakan hutan pada kurun waktu 1998-2000 menembus angka 3,8 juta hektare per tahun. Sedang *Forest Watch Indonesia (FWI)*

Box 2.5

Sasaran Pembangunan Kehutanan 2004-2009

1. Tegaknya hukum, khususnya pemberantasan pembalakan liar dan penyelundupan kayu.
2. Penetapan kawasan hutan dalam RTRWP se-Indonesia, setidaknya 30% dari luas hutan yang telah ditata-batas.
3. Penyelesaian penetapan kesatuan pengelolaan hutan.
4. Optimalisasi nilai tambah dan manfaat hutan.
5. Meningkatkan hasil hutan non kayu sebesar 30% dari produksi tahun 2004.
6. Bertambahnya hutan tanaman industri (HTI), minimal seluas lima hektare, sebagai basis pengembangan ekonomi hutan.
7. Konservasi hutan dan rehabilitasi lahan di 282 DAS prioritas untuk menjamin pasokan air serta sistem penopang kehidupan lainnya.
8. Desentralisasi kehutanan melalui pembagian wewenang dan tanggung-jawab yang disepakati oleh Pusat dan Daerah.
9. Berkembangnya kemitraan antara pemerintah, pengusaha dan masyarakat dalam pengelolaan hutan lestari.

menyatakan bahwa tingkat percepatan kerusakan hutan pada tahun 2001-2003 mencapai 4,1 juta hektare per tahun.

Kerusakan hutan tersebut mengakibatkan memburuknya kondisi lingkungan hidup di tanah air. Pengelolaan hutan yang tidak sesuai dengan daya dukungnya mengakibatkan kerusakan ekosistem alam. Di sisi lain, masyarakat lokal sebagai penjaga kelestarian hutan tergusur dari habitatnya. Praktik politik kehutanan tersebut tidak dilepaskan dari paradigma pengurusan hutan yang salah kelola. Atas nama HMN, pemerintah menguasai, mengatur, mengelola dan mengusahakan hutan untuk memperbesar sumber pendapatan formal dan informal. Melalui piranti hukum, pemerintah cenderung mengabaikan hak-hak masyarakat atas sumber daya hutan.

Proses marginalisasi tersebut tidak hanya menenggelamkan sumber-sumber kehidupan masyarakat, melainkan “mematikan” kekayaan sosial dan kultur masyarakat (*social and cultural assets*), khususnya pengetahuan, teknologi, tradisi dan praktik-praktik pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya hutan yang dilakukan masyarakat. * (**Artikel ini semula berjudul: “Prinsip Kesra dan Sumber Daya Hutan,” 26 Februari 2009**)



7 Bukan Bangsa Maling

Sertifikasi Kayu, Siapa yang Diuntungkan

Mekanisme perdagangan kayu internasional dan isu perubahan iklim dunia membawa perubahan pengelolaan hutan di Indonesia. Pemerintah memberlakukan sertifikasi atau labelisasi (*ecolabelling*) atas produk kayu yang diambil dari hutan. Harapan hutan hujan bakal lestari terbuka lebar, tapi siapa yang diuntungkan?

Sejak berlangsungnya konperensi Stockholm pada tahun 1972, masalah lingkungan hidup menjadi isu global. Pandangan mata dunia tertuju pada hutan yang mengalami krisis kelestarian karena mengalami eksploitasi berlebihan, tak terkecuali di Indonesia melalui melalui obral perizinan dalam tata hukum kehutanan yang tumpang tindih dan aktivitas pembalakan. pula yang menjadi salah satu agenda pembicaraan di pertemuan *International Tropical Timber Organization* (ITTO) ke-8 yang berlangsung di Bali pada tahun 1990. Sidang tersebut salah

satunya menghasilkan komitmen pengelolaan hutan lestari (PHL) yang dilaksanakan paling lambat pada tahun 2000. Mulai tahun itu pula diberlakukan lebelisasi atau sertifikat bagi produk-produk industri yang terbuat dari kayu tropis.

Kesadaran dunia tentang pentingnya kelestarian lingkungan hidup membuahkan berbagai instrumen pengendalian hutan dari kerusakannya. Salah satunya *ecolabelling*, yakni sertifikasi pemanfaatan hutan berdasarkan prinsip-prinsip kelestarian. Sebagai pemilik hutan terluas ketiga di dunia, Indonesia tidak bisa melepaskan diri dari komitmen internasional tersebut. Apalagi kerusakan hutan akibat *destructive logging* kian parah. Wahana Lingkungan hidup (Walhi) mencatat, bahwa laju kerusakan hutan di Indonesia mencapai 3,4 juta hektare setiap tahun, meski sejak tahun 2005 menurun menjadi sekitar 2,4 juta hektare. Tapi, total kayu yang ditebang secara ilegal setiap tahun diperkirakan mencapai 70 juta meter³.

Maraknya *illegal logging* dikarenakan gap atau kesenjangan antara *supply and demand* yang sangat mencolok. Hutan alam kita hanya mampu memasok 23% dari kebutuhan industri kehutanan. Sedangkan permintaan industri dari bahan baku kayu terus meningkat. Akibatnya pintu terbuka lebar bagi para pembalok haram untuk terus memasok industri yang lapar kayu. Dalam kondisi demikian, tidak jarang berbagai upaya legalisasi kayu haram kerap dilakukan. Industri atau pelaku pembalakan haram tidak segan-segan mengeluarkan dana yang cukup besar agar tindakan penebangan pepohonan hutan tetap berlangsung aman dan nyaman.

Pemerintah berusaha mengendalikan laju kerusakan hutan melalui *ecolabelling*. Label yang dimaksud adalah pertanda bahwa kayu yang dipergunakan untuk membuat produk tertentu berasal dari hutan yang dikelola secara lestari. Ekolabel dapat

pula diartikan sebagai kegiatan-kegiatan yang bertujuan guna pemberian sertifikat yang mengandung kepedulian akan aspek-aspek yang berkaitan dengan unsur lingkungan hidup. Melalui Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) yang berdiri pada tahun 1998, pemerintah mendorong sertifikasi terhadap produk industri dari kayu hutan tropik dan sub-tropik sebagai bentuk komitmen negara mengatasi degradasi hutan. Komitmen tersebut sekaligus menginformasikan kepada publik bahwa barang-barang tersebut diolah dari hutan yang dikelola secara lestari. Persertifikatan kayu yang diambil dari hutan ini didasarkan hasil pengujian atas perusahaan hutan, mulai dari kegiatan administratif, seperti, tertib penataan dan pembuatan dokumen penyelenggaraan dan pengelolaan hutan, hingga kegiatan teknis di lapangan meliputi perencanaan, tata cara pemungutan, sampai dengan pengolahan.

Pemerintah tampaknya tak mau tinggal diam dengan menunggu aksi nyata LEI yang merupakan lembaga independen. Departemen Kehutanan menerbitkan peraturan tentang sertifikat Legalitas Kayu (LK) bagi seluruh pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK), baik hutan alam (HPH), Hutan Tanaman Industri (HTI), Hutan Tanaman Rakyat (HTR) maupun hutan rakyat. Sertifikat LK didesain berdasarkan Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) dan Sistem Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (SPHPL). Kebijakan tersebut dipertegas dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor P38 Tahun 2009 tentang Standar Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi dan Verifikasi Legalitas Kayu.

Sertifikasi PHPL dan SVLK merupakan instrumen kebijakan pemerintah untuk merespon permintaan pasar dunia bahwa produk industri kehutanan menggunakan bahan baku dari sumber yang legal atau lestari. Instrumen ini dimaksudkan

untuk melacak asal bahan baku, memperoleh kepercayaan pasar internasional dan sebagai upaya memberantas pembalakan liar (lihat box 2.6). Pada kayu tebangan perusahaan yang telah lolos **SVLK** akan dipasang *bar code* (kode batang) yang bukan sekadar mencantumkan data fisik kayu, melainkan juga menginformasikan waktu penebangan pohon, blok tebangan dan menyajikan informasi tentang iuran dan kewajiban tata niaga kayu yang sudah dipenuhi perusahaan. Korporasi yang mengikuti SVLK mendapatkan Sertifikat Indonesia Legal Wood (SILW) atau V-Legal Marking.

Box 2.6

Nilai-nilai Utama Penerbitan Sertifikat Kayu

1. Mencegah *illegal logging*, karena secara teoritis semua kayu yang lulus verifikasi SVLK statusnya pasti legal.
2. Indonesia akhirnya mempunyai alat yang kuat untuk menyatakan kepada negara konsumen bahwa kayu dan produk kayu yang diekspor dari Indonesia terpercaya legalitasnya.
3. Mendorong pelaku usaha dan aparat pemerintah untuk melakukan praktik pengelolaan hutan yang lebih tertib dan taat aturan main.
4. SVLK menanamkan dasar yang kuat untuk mengelola hutan secara berkelanjutan dan adil.
5. Memulihkan kembali kepercayaan publik terhadap kebijakan pemerintah yang mengatur tata kelola hutan dan perdagangan kayu.

Pada prinsipnya, sertifikat produk hasil hutan adalah suatu cara untuk menginformasikan kepada publik mengenai produk kayu yang dipasarkan berasal dari konsesi hutan HPH yang dikelola secara berkelanjutan. Instrumen ekolabel merupakan bagian tidak terpisahkan dari amanat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, bahwa pemanfaatan hutan harus berasaskan kelestarian, kerakyatan, keadilan, kesamaan, keterbukaan dan keterpaduan.

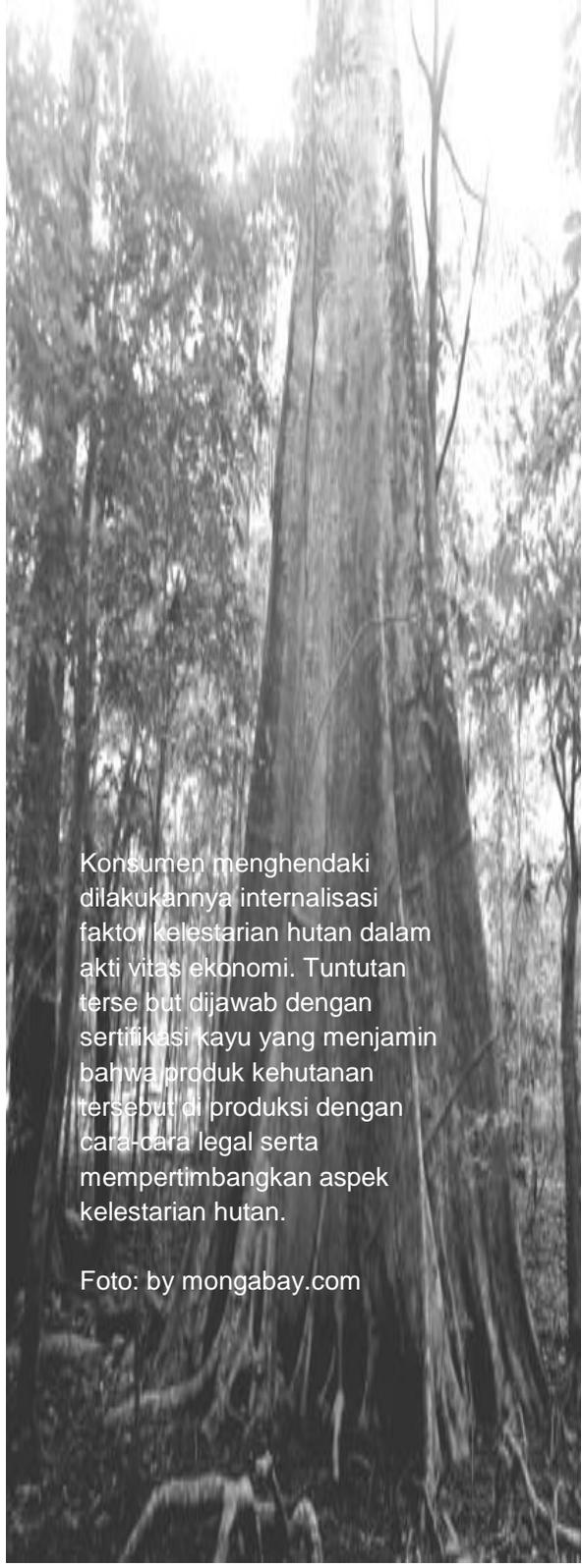
SFM dan Sertifikasi

Hingga kini di dunia internasional dikenal dua rumusan hutan lestari, yaitu *ecolabelling* dan *Sustainable Forrest Management* (SFM) atau pengelolaan hutan lestari. Ekolabel memberikan informasi bahwa suatu standar yang akrab lingkungan telah dilaksanakan dalam proses produksi barang/jasa yang berasal dari hutan lestari. Asas ini memperkenalkan pertama kali oleh negara Austria melalui undang-undang ekolabeling kayu tropis.

Dari sudut pandang konsumen, sertifikasi menunjukkan kepedulian dalam penggunaan produk hijau. Dalam konteks ini, konsumen menghendaki dilakukannya internalisasi faktor kelestarian hutan dalam aktivitas ekonomi, mulai dari ekstraksi bahan baku, proses produksi, hingga kemasan. Mereka perlu

Konsumen menghendaki dilakukannya internalisasi faktor kelestarian hutan dalam aktivitas ekonomi. Tuntutan tersebut dijawab dengan sertifikasi kayu yang menjamin bahwa produk kehutanan tersebut diproduksi dengan cara-cara legal serta mempertimbangkan aspek kelestarian hutan.

Foto: by mongabay.com



kepastian bahwa produk kayu yang dibelinya berasal dari sumber legal dan ramah lingkungan.

Sedangkan *Sustainable Forrest Management* (SFM) lebih menitikberatkan pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Namun antara *Sustainable Forrest Management* (SFM) dengan ekolabeling memiliki keterkaitan. Ekolabel memberi sertifikasi bagi produk hasil hutan yang telah dikelola secara lestari.

Sertifikasi kayu bukan hal baru di dunia perdagangan internasio. Jerman adalah negara pertama yang mengetrapkan model itu dengan nama *Blue Angle* pada tahun 1977. Sekitar 4.000 produk dari hutan mendapatkan lebel tersebut guna guna memberikan informasi kepada konsumen, bahwa produk yang dipakainya berasal dari hutan yang dikelola berdasarkan prinsip-prinsip lestari. Langkah Jerman itu diikuti Kanada dengan program *Environmental Choice* pada tahun 1983 dan Jepang melalui program *Eco Mark* pada tahun 1987. Negara-negara Skandinavia (Norwegia, Swedia, Finlandia dan Irlandia) bersama-sama mengembangkan ekolabel dengan nama *White Swamn* pada tahun 1991. *Europen Flower* adalah model ekolabel yang berlaku di negara-negara Uni Eropa. Negara-negara Afrika yang tergabung dalam African Timber Organization (ATO) juga tidak mau ketinggalan dalam mengembangkan sistem ekolabel pada produk-produk kayu mereka. Di samping itu, terdapat inisitif akreditasi seperti yang dilakukan *Forest Stewardship Council* (FSC) yang memproklamirkan diri sebagai akreditor internasional untuk pembuangan hasil hutan setelah masa pakainya.

Pemerintah Indonesia mulai mengetrapkan akreditasi kayu hutan berupa SVLK sejak Juni 2009 melalui Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.38/Menhut-II/2009 (Departemen Kehutanan RI, Sistem Informasi Legalitas Kayu,

<http://silk.dephut.go.id>). Sistem sertifikasi ini mengikat pebisnis kehutanan guna memastikan terpenuhinya peraturan terkait dengan peredaran dan perdagangan kayu di dalam negeri. Garansi tidak adanya pelanggaran peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah perolehan bahan baku produk kayu berasal dari pengelolaan hutan yang memenuhi aspek legalitas, seperti izin penebangan, sistem dan prosedur penebangan, pengangkutan, pengolahan, dan perdagangan atau pemindah-tanganannya dapat dibuktikan secara legal.

Sebagai instrumen hukum yang memiliki sifat penindakan, Pasal 2 dan 4 Permenhut Nomor P.38 Tahun 2009 menyatakan bahwa aktivitas kehutanan yang wajib memverifikasikan produk usahanya adalah pemegang Izin Usaha Industri Primer Hasil Hutan (IUIPHHK) dan industri lanjutannya, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada Hutan Alam (HA)/Hutan Konsesi (HPH), Hutan Tanaman Industri (HTI)/Rehabilitasi Ekologi (RE), hutan Kemasyarakatan atau hutan rakyat, hutan hak dan pemegang Izin Pemanfaatan Kayu (IPK).

SVLK merupakan model pendekatan *soft approach* yang dilakukan pemerintah dalam upayanya memperbaiki tata usaha dan administrasi perkebunan. Verifikasi legalitas kayu ini merupakan langkah awal pemerintah sebelum menuju ke sertifikat pengelolaan hutan lestari (*sustainability*). Metode ini diyakini memiliki aspek transparansi, akuntabilitas dan kredibel, sehingga memberi kepastian di pasar internasional bahwa semua produk kayu yang beredar dan diperdagangkan di Indonesia maupun di luar negeri memiliki status legalitas yang meyakinkan.

Sertifikasi tersebut didasarkan atas pertimbangan bahwa:

Ruang Lingkup Akreditasi dalam SVLK

1. Verifikasi Legalitas Kayu yang berasal dari Hutan Negara pada IUPHHK-HA/HPH, IUPHHK-HTI/HPHTI, IUPHHK-RE.
2. Verifikasi Legalitas Kayu yang berasal dari Hutan Negara yang dikelola oleh masyarakat pada IUPHHK -HTR/HKm
3. Verifikasi Legalitas Kayu pada IUPHHK dan IUI Lanjutan
4. Verifikasi Legalitas Kayu yang berasal dari Hutan Hak
5. Verifikasi Legalitas Kayu pada pemegang Izin Pemanfaatan Kayu (IPK).

Foto ilustrasi diunduh
dari Mangabai.com

1. Sertifikasi hutan akan mendorong para pengelola hutan untuk meningkatkan kinerja pengelolaan hutan;
2. Sertifikasi produk memberikan peluang pada produsen untuk memasuki pasar baru yang telah memiliki standar tertentu terhadap produk-produk hutan yang berasal dari hutan yang dikelola secara berkelanjutan;
3. Proses sertifikasi melibatkan para pemangku (*stakeholders*) dan masyarakat setempat; dan
4. Pendekatan kesukarelaan (*voluntary approach*) yang digunakan dalam proses sertifikasi akan mendukung kredibilitas ekolabel sebagai instrumen penyampaian informasi bahwa

hutan tempat produk kayu berasal atau dikelola dengan mengindahkan kaidah-kaidah kelestarian.

Keuntungan Siapa

Pemerintah mengklaim bahwa program sertifikat LK ini menguntungkan pengusaha kayu dan turunannya, seperti industri mebel. Sebab, pasar internasional mewajibkan eksportir produk kayu memiliki SVLK. Menurut Direktur Bina Pengolahan dan Pemasaran Hasil Hutan Departemen Kehutanan RI, Dwi Sudharto, SVLK memberi kepastian bagi pasar Eropa, Amerika, Jepang, dan negara-negara tetangga bahwa kayu dan produk kayu yang diproduksi Indonesia merupakan produk yang legal. “SVLK ini untuk menghilangkan stigma negatif yang menyatakan bahwa Indonesia ‘bangsa maling’, karena berdasarkan hasil survei, 80% kayu dari Indonesia dipasar dunia adalah ilegal,” kata kepada *Harian Terbit*.

LEI juga mendukung program sertifikasi kayu. Program ini tidak hanya mendorong manajemen pengelolaan hutan ke arah berkelanjutan, melainkan juga menjadi tonggak sejarah dalam merubah paradigma pengelolaan lingkungan hidup dari *end of pipe management* menjadi penyelesaian masalah dari sebab atau hulu. Sertifikasi kayu (ekolabel) merupakan instrumen untuk perbaikan produk dengan mempertimbangkan aspek-aspek lingkungan, dari mulai bahan baku hingga habis pakai (*life cycle consideration*). Dengan demikian, pencemaran maupun kerusakan hutan akibat kegiatan manusia dalam memproduksi suatu barang atau jasa dapat dikurangi.

Tampaknya bukan hanya pebisnis kayu yang diuntungkan, pemerintah juga mengantungi keuntungan. Dari sisi ekonomi, pemerintah memperoleh pendapatan bukan pajak dari sub sektor SVLK sekitar Rp 3 triliun pada tahun 2009. Sedang dari sisi politis, menurut *Local Unit Manager Forest Governance Integrity Transparency International Indonesia*, Rafli, isu perdagangan kayu internasional diduga dimanfaatkan oleh departemen Kehutanan untuk melindungi perizinan yang tidak sesuai dengan ketentuan dengan mekanisme SVLK dan SPHPL.

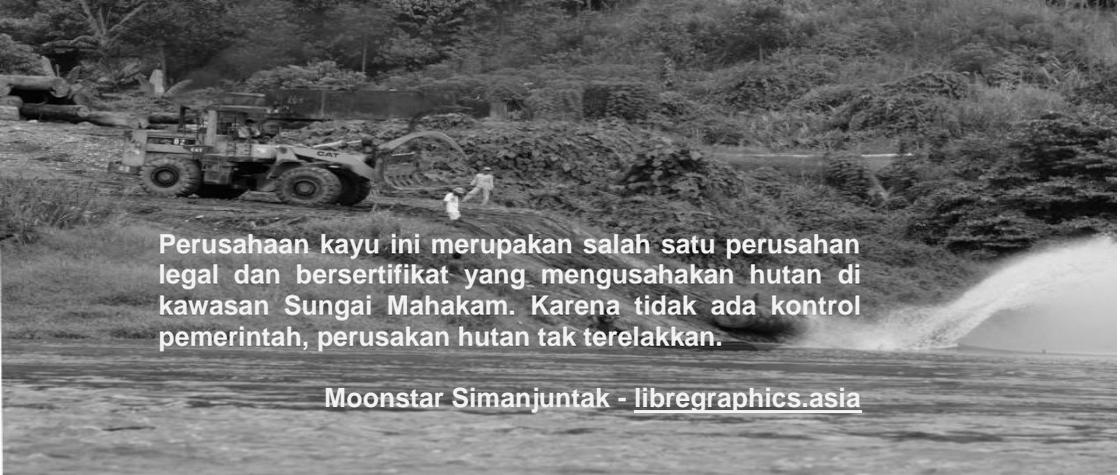
Sebab, pemberian izin kehutanan masih mengabaikan rencana tata ruang yang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan penertiban pemanfaatan ruang.

Sinyalamen Rafli tersebut diamini Indrarto. Ia menduga mekanisme sertifikasi ini dimanfaatkan oleh Departemen Kehutanan untuk melegalkan pelanggaran perizinan di masa lalu yang melanggar tata ruang dengan tidak memasukkan indikator legalitas kawasan sebagai persyaratan utama sertifikasi SVLK dan PHPL (Indrarto, G.B., dkk, Konteks REDD+ di Indonesia:

Box 2.7

Pengertian Legalitas Kawasan

1. Status areal Unit Manajemen IUPHHK-HA/HT/HTI terhadap penggunaan lahan, tata ruang wilayah, dan tata guna hutan yang memberikan jaminan kepastian areal yang diusahakan.
2. Kegiatan penataan batas merupakan salah satu bentuk kegiatan guna mendapatkan pengakuan eksistensi areal IUPHHK-HA/HT/HTI, baik oleh masyarakat, pengguna lahan lainnya maupun oleh instansi terkait.
3. Pal batas merupakan salah satu bentuk rambu yang memberikan pesan bahwa areal yang berada di dalamnya telah dibebani oleh izin.



Perusahaan kayu ini merupakan salah satu perusahaan legal dan bersertifikat yang mengusahakan hutan di kawasan Sungai Mahakam. Karena tidak ada kontrol pemerintah, perusahaan hutan tak terelakkan.

Moonstar Simanjuntak - libregraphics.asia

Pemicu, pelaku, dan lembaganya, Cifor). Ia mempertanyakan dokumen tata ruang yang mana yang dipakai sebagai alat verifikasi, RTRWN, RTRWP atau RTRWK? (simak box 2.7 di atas)

Karena tidak ada ketegasan alat ukur verifikasi, maka perusahaan yang sudah mengantungi SVLK sangat dimungkinkan melakukan pelanggaran. Fakta persidangan kasus kehutanan di pengadilan, misalnya, tidak sedikit perusahaan yang terbukti perizinannya tak sesuai prosedur, namun sertifikat kayu tetap keluar. Artinya, praktik pembalakan liar kan tetap dan terus berlangsung. Dan, hutan tropis basah yang jadi keunggulan Indonesia masih tetap terancam mengalami deforestasi dan degradasi karena beban eksploitasi akibat praktik pembangunan kehutanan yang bertumpu pada manfaat ekonomi.

Secara filosofis, sistem sertifikasi yang diprakarsasi pemerintah bertujuan mengurangi praktik *illegal logging* dan perdagangan ilegal, di samping merupakan upaya memperbaiki tata kelola pemerintahan kehutanan Indonesia. Namun, sejumlah persoalan pada praktik pengelolaan kehutanan yang tidak bisa “diselesaikan” SVLK maupun SPHPL, maka keinginan Indonesia memiliki hutan yang lestari tampaknya masih jauh dari harapan. Belum lagi persoalan tumpang tindih peraturan-

an perundang-undangan yang terkait kehutanan. Keinginan tersebut bak pungguk merindukan bulan. Kondisi tersebut masih Karena itu, sudah saatnya pemerintah dan DPR RI segera merumuskan peraturan perundang-undangan tentang sertifikasi pengelolaan hutan lestari.* **(Artikel ini semula berjudul: “Ekolabeling,” 4 Juni 2009)**



8

Perubahan Peruntukan Hutan Indonesia Terancam Lenyap

Foto ilustrasi diunduh dari
belataraindonesia.org

Hutan Indonesia diperkirakan masih akan mengalami deforestasi, degradasi dan akhirnya lenyap. Itu terjadi ketika hutan dilepas bukan untuk kebutuhan kehutanan melalui kebijakan perubahan peruntukan kawasan hutan dan mengalih-fungsikan hutan. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) mendefinisikan hutan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan. UU Kehutanan mengartikan kawasan hutan sebagai wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Pasal 1 angka (10) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi

dari Deforestasi dan Degradasi Hutan menerjemahkan *deforestasi* sebagai perubahan secara permanen dari kawasan berhutan menjadi tidak berhutan karena kegiatan manusia. Sedangkan degradasi pada Pasal 1 ayat (11) dijelaskan sebagai penurunan jumlah tutupan hutan dan cadangan karbon selama jangka waktu tertentu karena kegiatan manusia.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 2010 Pasal 1 ayat (13) menjelaskan perubahan peruntukan adalah perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan. Sedang ayat (14) menguraikan perubahan fungsi kawasan hutan adalah perubahan sebagian atau seluruh fungsi hutan dalam suatu kawasan hutan. Contohnya, fungsi hutan produksi, lindung atau hutan konservasi dialihkan menjadi yang lain. Perubahan fungsi kawasan hutan dilakukan untuk memantapkan dan mengoptimalkan fungsi kawasan hutan dengan mempertimbangkan asas keadilan, kelestarian, kemanfaatan bagi masyarakat luas dan asas keterbukaan.

Pasal 4 ayat (2b) UU Nomor 41 Tahun 1999 maupun PP Nomor 10 Tahun 2010 Pasal 1 ayat (19), Pasal 2, 5 dan Pasal 14 menegaskan pemerintah pusat berwenang mengubah peruntukan atau fungsi kawasan hutan setelah mempertimbangkan hasil penelitian terpadu yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang kompeten dan otoritas ilmiah, bekerja sama dengan pihak lain yang terkait dengan persetujuan DPR RI. Ini dimaksudkan agar perubahan peruntukan kawasan hutan atau pengalihfungsian hutan berada di jalur obyektif, strategis, mengakomodir aspirasi masyarakat dan memperhitungkan dampak biofisik hutan, seperti perubahan iklim, ekosistem, gangguan tata air dan dampak sosial ekonomi masyarakat.

Sedang mekanisme perubahan peruntukan dan fungsi hutan negara harus mengutamakan tuntutan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat. Perubahan tersebut mesti mempertimbangkan distribusi fungsi dan manfaat berkelanjutan pada hutan, bahwa kawasan hutan yang dipertahankan harus lebih luas dan mencakup sekurangnya 30 % dari luasan wilayah (lihat pula box 2.8).

Praktik perubahan peruntukan kawasan hutan selama ini dilakukan dengan dua cara, yaitu:

1. Pinjam Pakai Kawasan

Ketentuan pinjam pakai dan tukar menukar berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.43/Menhut-II/2008, mengatur lima persyaratan yang harus dipenuhi oleh institusi yang mengajukan pinjam pakai

Box 2.8

Perubahan Peruntukan dan Fungsi Hutan Berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 2010

- ❖ Dilakukan melalui mekanisme perubahan parsial atau melalui mekanisme perubahan untuk wilayah provinsi (Pasal 6).
- ❖ Dilakukan secara terpadu dengan proses revisi RTRWP (Pasal 30 ayat 2).
- ❖ Perubahan parsial peruntukan kawasan hutan dilakukan dengan tukar-menukar kawasan hutan pada hutan produksi terbatas dan hutan produksi tetap dengan lahan pengganti di luar kawasan hutan (Pasal 7 dan 10).
- ❖ Bisa pula melalui mekanisme pelepasan hutan produksi konversi (Pasal 1 ayat 16, Pasal 7 dan 19).
- ❖ Tukar-menukar kawasan hutan dilakukan untuk mendukung kepentingan pembangunan di luar sektor kehutanan yang bersifat permanen yang harus menggunakan kawasan hutan, untuk menghilangkan *enclave* dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan dan untuk menata batas kawasan hutan (Pasal 11).

kawasan hutan. Kelima persyaratan itu adalah:

- a. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan di luar kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan hutan lindung. Pada pola ini turut disertakan dalam permohonan pinjam pakai kawasan tentang aspek dan kepentingan yang bersifat strategis, ekonomis, sosial dan nilai-nilai kesejahteraan yang diperoleh masyarakat setempat;
- b. Menyediakan lahan kompensasi di wilayah provinsi yang melekat dengan kawasan hutan. Perbandingannya: untuk komersial 1:2 dan non komersial 1:1 dengan tingkat kesuburan tanah yang sama dengan kawasan hutan yang dimohonkan. Di samping itu, lahan kompensasi tidak dalam posisi sengketa atau dimiliki pihak lain;
- c. Mendapatkan rekomendasi teknis dari kepala unit pengelola maupun dari dinas kehutanan provinsi;
- d. Sanggup melaksanakan reklamasi reboisasi apabila sudah berakhir masa pinjam pakainya; dan
- e. Khusus untuk fungsi hutan lindung, dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.

Pemberian Izin Pinjam Pakai (IPP) yang berdampak penting, cakupannya luas dan bernilai strategis, dilakukan oleh menteri kehutanan setelah mengantungi persetujuan DPR RI sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (3) dan (4) UU Nomor 41 Tahun 1999. Namun, ketentuan ini tidak berlaku sejak diberlakukannya UU Nomor 19 Tahun 2004 yang menggantikan UU Nomor 41 Tahun 1999.



Pembukaan lahan hutan untuk pertambangan melalui mekanisme perubahan peruntukan mengakibatkan hilangnya sebagian luasan hutan Indonesia. Sebuah fenomena yang berlangsung hingga sekarang.

Foto ilustrasi diunduh dari photobucket.com

2. Tukar Menukar Kawasan Hutan

Ketentuan yang mengatur tentang tukar menukar kawasan hutan adalah Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.26/Menhut-I/2007 yang diperbarui dengan Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2007. Tujuannya mengakomodir pembangunan, khususnya sektor pertanian, kepentingan umum yang terbatas dan dalam rangka pengembangan atau pemekaran wilayah yang dengan keterpaksaan menggunakan kawasan hutan. Ini pun dengan catatan tanpa mengurangi luas kawasan hutan itu sendiri.

Pasal 4 ayat (1) Permenhut Nomor P.26/Menhut-II/2007 memperbolehkan tukar menukar hutan untuk:

- a. Pembangunan yang menyangkut kepentingan umum terbatas oleh instansi pemerintah;
- b. Pembangunan yang menyangkut kepentingan strategis dan berdampak bagi kemajuan perekonomian nasional serta kesejahteraan umum yang diprioritaskan pemerintah;
- c. Menghilangkan *enclave* dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan;

- d. Menyelesaikan pendudukan tanah kawasan hutan (akupasi);
- e. Memperbaiki batas kawasan hutan;
- f. Budidaya pertanian; dan
- g. Pengembangan/pemekaraan wilayah.

Kawasan hutan yang ditukar dengan lahan lain untuk kegiatan di luar kehutanan harus memenuhi beberapa persyaratan. Antara lain, diprioritaskan tidak berhutan, berupa tanah kosong, padang alang-alang dan semak belukar serta tidak dibebani perizinan dalam bentuk apa pun. Hal ini dalam rangka menjaga, memberdayakan dan mempertahankan kelesarian hutan.

Politik Ekonomi

Dengan demikian pemerintah tampak ikut mendorong terjadinya deforestasi hutan di Indonesia. “Penghilangan” sebagian luas wilayah hutan dilakukan melalui perubahan yang direncanakan oleh pemerintah atas fungsi kawasan hutan menjadi perkebunan, pertanian, pertambangan, permukiman dan infrastruktur. Kebijakan tersebut sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Beragam pihak memiliki kepentingan “bertaruh” untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya atas sumberdaya hutan. Pelaku bisnis kehutanan, pertambangan dan perkebunan dalam negeri maupun asing membuka lahan hutan untuk mengeruk keuntungan. Berbagai lembaga keuangan nasional dan internasional memberikan suport karena saling bertautan. Hutan diambil kayunya dan sebagian dikonversi menjadi hutan tanaman dan perkebunan. Sebagian lainnya dialihfungsikan menjadi area pertambangan. Bahkan tak jarang hingga menum -

Tabel 2.2

**Produksi, Konsumsi dan Ekpor Batubara
Tahun 2000 – 2008**

Tahun	Produksi (ton)	Konsumsi (ton)	Ekspor (ton)
2000	84.806.684	22.617.669	42.226.879
2001	82.673.055	26.761.282	65.362.293
2002	104.207.634	31.218.922	74.387.950
2003	0	29.065.109	84.305.154
2004	0	34.967.096	93.653.818
2005	0	41.306.052	107.332.261
2006	179.580.407	38.705.184	103.564.022
2007	178.790.755	30.798.098	101.108.015
2008	194.391.850	48.956.095	140.940.558

Sumber Kementerian ESDM

bangkan hutan negara. Ini untuk menunjang denyut nadi bisnis di industri pulp dan kertas, minyak sawit serta industri hilirnya.

Akibat kebijakan politik ekonomi tersebut pemerintah pusat dan daerah dapat memperoleh pemasukan guna membiayai pembangunan. Stabilitas politik dan sosial pun terkendali lantaran hutan mampu menyerap jutaan tenaga kerja.

Tingginya permintaan pasar mendorong pemerintah untuk mengizinkan pengalihan fungsi hutan menjadi perkebunan dan pertambangan. Melangitnya harga kelapa sawit dan meningkatnya permintaan dunia akan CPO menyebabkan perluasan

perkebunan kelapa sawit secara masif (simak juga box 2.9 dan 2.10). Demikian pula dengan batu bara. Tingginya harga bahan bakar minyak (BBM) untuk industri, telah mendorong banyak orang mereguk keuntungan menambang “emas hitam” di perut hutan. Tak terkecuali hutan lindung. Peningkatan produksi batu bara dari tahun ke tahun mengindikasikan banyaknya luasan hutan yang dibuka.

Memang, kontribusi sektor kehutanan pada PDB kecil, yakni sekitar 0,99% atau setara dengan Rp 16, 84 miliar pada tahun 2008. Penerimaan negara dari kehutanan juga kecil, yaitu sekitar 2,4% dari total penerimaan negara bukan pajak (BNBP). Menurut Indrarto, sektor ini hanya mampu menyumbang Rp 2,3 triliun pada tahun 2008 atau mengalami kenaikan Rp 0,2 triliun dari realisasi pendapatan kehutanan pada tahun 2007.

Box 2.9

Menurut data Sawit Watch, perkebunan kelapa sawit mencapai 1.652.301 ha pada tahun 1989. Luas ini meningkat menjadi 3.805.11 ha pada periode 1993-1994 dan menjadi 8.204.524 ha pada tahun 1998. Ini menunjukkan bahwa luasan perkebunan kelapa sawit meningkat setiap tahunnya. Artinya, pembukaan hutan alam untuk sawit kian meluas setiap tahunnya.

Kenaikan tersebut dipasok dari Dana Reboisasi sebesar Rp 1,6 triliun, Iuran Hak Pengusahaan Hutan/IHPH Rp 0,1 triliun dari dan Provisi Sumber Daya Alam/PSDH sebesar Rp 0,6 triliun. Namun, sebagaimana dirilis Dewan Kehutanan Nasional, penerimaan besar diperoleh dari sektor lain yang bergantung pada kehutanan, misal, pertambangan. Duit yang mengalir ke kas negara dari sektor ini meningkat dari masa ke masa. Contohnya, penerimaan dari

pertambahan pada tahun 2007 mencapai Rp 3,6 triliun. Jumlah ini meningkat menjadi Rp 9,5 triliun pada tahun 2008. Sayangnya, kebijakan politik ekonomi tersebut belum memakmurkan masyarakat di sekitar kawasan hutan yang menggantungkan kehidupannya dari hutan. Malah sebaliknya, masyarakat terusir dari habitatnya. Belum lagi persoalan sosial yang akut, mulai dari kemiskinan hingga masalah kerusakan lingkungan akibat hilangnya ekosistem yang melekat pada hutan. Karena itu, konflik antara masyarakat dengan perusahaan swasta pemegang izin, merupakan jalan yang memungkinkan bagi rakyat untuk melakukan “perlawanan” atas ketidakadilan pembagian manfaat hutan.

Penyebab konflik, menurut Bank Dunia dikarenakan peralihan fungsi lahan hutan, kerusakan lingkungan, persoalan

Box 2.10

Konsep komoditas monokultur merupakan indikasi bahwa pemerintah Indonesia menganut pendekatan sektoral. Artinya, prioritas produksi diberikan pada komoditas yang laku di pasar. Dengan demikian, harus dihasilkan sesuai spesifikasi volume, mutu dan waktu. Akibatnya, pihak yang menerapkan kebijakan tersebut menggunakan segala cara untuk mengubah bentang alam dan keanekaragaman hayatinya untuk menghasilkan komoditas yang laris di pasar. (Kartodihardjo dan Jhamtani 2006)

Foto diunduh dari Mongabay.com

tata batas, pencurian kayu dan perambahan hutan. Sengketa yang paling sering terjadi adalah ketika sebagian kawasan Hak Pengusahaan Hutan atau kawasan lindung tumpang tindih dengan lahan garapan masyarakat, sehingga membatasi akses masyarakat untuk memperoleh manfaat dari hutan. Sengketa kehutanan ini meningkat sebelas kali lipat pada tahun 2000 dibandingkan tahun 1999. Dari 359 konflik yang tercatat di tingkat nasional, 39% terjadi di kawasan HTI, 27% di HPH, dan 34% di kawasan konservasi (Wulan dan Yasmi 2004).

Konversi hingga *Illegal Logging*

Praktik di lapangan menyebutkan tidak sedikit kawasan hutan diperuntukan yang lain. Yang paling dominan adalah pengonversian hutan untuk kelapa sawit. Kemudian diikuti



Foto ilustrasi diunduh dari i87.photobucket.com

pertambangan. Tren perubahan peruntukan maupun pengalih-fungsian kawasan hutan tampaknya tak bakal surut. Memanfaatkan momentum revisi RTRWP, pemerintah daerah diperkirakan ramai-ramai mengajukan usulan perubahan penggunaan lahan hutan.

Sejarah telah membuktikan hal tersebut. Laju mengubah lahan hutan untuk pertanian dan perkebunan, menurut data Kementerian Kehutanan, mencapai sekitar 4,5 juta ha pada tahun 2002. Jumlah ini meningkat menjadi 4,7 juta ha pada tahun 2007. Ini menunjukkan bahwa lahan hutan yang dilepas pemerintah untuk tujuan pembangunan mengalami kenaikan. Dan, yang tidak bisa dianggap ringan adalah konversi kawasan hutan untuk pertambangan.

Data Kementerian Kehutanan menyebutkan bahwa Izin Pinjam Pakai (IPP) untuk pertambangan hanya mencakup areal seluas 344.000 ha hingga tahun 2008. Tapi, sesungguhnya kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa Aktivitas pertambangan “memakan” lahan hutan yang jauh lebih luas, karena terdorong oleh perizinan di luar IPP yang diterbitkan pemerintah daerah. Luasan ini belum termasuk kawasan hutan lindung yang dilepas pemerintah untuk 13 perusahaan yang memburu biji mineral melalui Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004 dengan luasan mencapai 850.000 ha.

Sementara itu, hampir bisa dipastikan aktivitas illegal logging meningkat ketika pemerintah melepas sebagian lahan hutan untuk perkebunan atau pertambangan. Modusnya beragam. Misal, di hutan produksi, pembalakan dilakukan di luar blok tebangan yang ditetapkan, penebangan melebihi ketentuan yang diizinkan atau penebangan pohon mendahului jadwal waktu tebang. Contoh lainnya adalah pada kawasan hutan negara yang dimintakan Areal Penggunaan Lain (APL) melalui

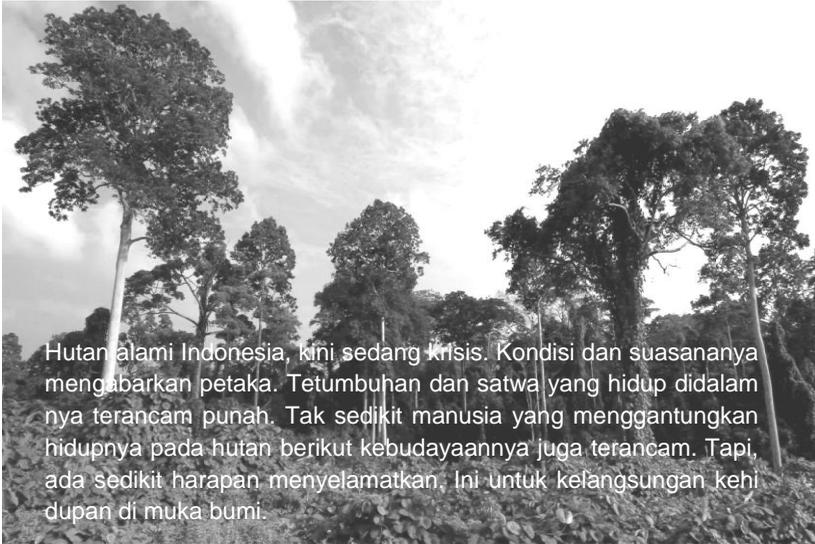
skema Pinjam Pakai Kawasan Hutan (PPKH). Pembalakan liar di kawasan hutan yang dibebani perizinan ini terjadi lantaran lemahnya pengawasan dari aparaturnya kehutanan atau aparat penegak hukum.

Pengelolaan hutan yang baik memerlukan keterpaduan dengan instansi di luar sektor kehutanan, seperti instansi yang bertanggung jawab atas tata ruang, perkebunan, perumahan, pertambangan, dan perlindungan lingkungan. Lemahnya keterpaduan tersebut telah berkontribusi terhadap terjadinya degradasi hutan. UU Nomor 26 tahun 2007 sudah seharusnya dipatuhi pemangku kepentingan terhadap rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Tapi harapan tersebut masih jauh dari kenyataan. Instansi terkait sering mengabaikannya. Kondisi ini menyebabkan terciptanya egosektoral dalam perencanaan tata guna lahan dan tata ruang kawasan hutan.* (**Artikel ini semula berjudul “Penggunaan Kawasan Hutan”, 25 Juni 2009**)

9

Politik Pengurusan Hutan

▣ Sejarah dan Pertaruhan Memperebutkan Sumber Daya Alam



Hutan itu milik siapa? Untuk siapa? Dua pertanyaan ini patut kita renungkan. Hutan Indonesia sangat luas ini justru jadi ajang pertarungan memperebutkan kekuasaan memanfaatkan sumber daya hutan beserta segala isinya. Siapa yang paling berhak atas hutan? Apakah itu negara atau komuni-

Tabel 2.3:**Perbandingan Luas Hutan
Menurut Jenisnya**

Jenis	Tahun	
	2005 (juta ha)	2008 (juta ha)
Hutan konservasi	20.080	19.908
Hutan lindung	31.782	31.604
Hutan produksi terbatas	22.502	22.502
Hutan produksi tetap	35.813	36.649
Hutan produksi konversi	14.057	22.795
Fungsi telah ditetapkan	0.007	0.233
Jumlah	123.459	133.694

Sumber: Departemen Kehutanan

tas masyarakat lokal di kawasan hutan yang lebih berhak mengelola dan memanfaatkannya?

Sebagai sebuah bangsa, kita patut bersyukur. Bentang kekayaan alam nan asri pemberian Tuhan ini luasnya mencapai 133.694.685,18 ha pada tahun 2008, yang tiga tahun sebelumnya seluas 123.459.513 ha (Departemen Kehutanan RI, 2006 dan 2009) – data luasan hutan berdasarkan jenisnya tersaji pada tabel 2.3.

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tegas dan jelas menyatakan bahwa sumber daya hutan dikuasai negara. Dalam hal ini dikuasakan kepada pemerintah untuk memastikan distribusi kesejahteraan bagi setiap rakyat Indonesia secara adil dan beradab. Namun sejarah membuktikan, dalil negara akan memanfaatkan sumber daya hutan untuk sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat lalai dijalankan. Penguasaan model ini menyebabkan akses dan kontrol masyarakat asli terhadap hutan yang menjadi habitatnya berkurang, bahkan terusir dari hutan.

Implementasi penguasaan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tampaknya alpa. Atas nama pembangunan, para pemimpin bangsa lebih memilih investor untuk disertai mengelola hutan ketimbang masyarakat setempat. Walhasil, hutan diambil kayunya, diganti tanaman *monokultural* guna memenuhi kebutuhan pasar CPO dan lahannya dikeruk untuk diambil batu bara dan biji mineralnya. Karena dieksploitasi secara berlebihan, hutan alami Indonesia mengalami deforestasi dan degradasi. Hak-hak hidup masyarakat asli beserta segala kearifan lokalnya pun tergusur.

Pendataan laju deforestasi yang dilaporkan beragam dari tahun ke tahun. Departemen Kehutanan merilis laju kerusakan permanen hutan asli Indonesia rata-rata sebesar 1,87 juta ha per tahun pada periode 1985–1997. Jumlah tersebut makin meluas menjadi 3,51 juta ha setiap tahun selama 1997–2000. Sempat dilaporkan menurun hingga 1,08 juta ha per tahun pada tahun 2000–2003, namun laju deforestasi kembali merangkak naik hingga mencapai 1,17 juta ha setiap tahun selama periode 2003–2006.

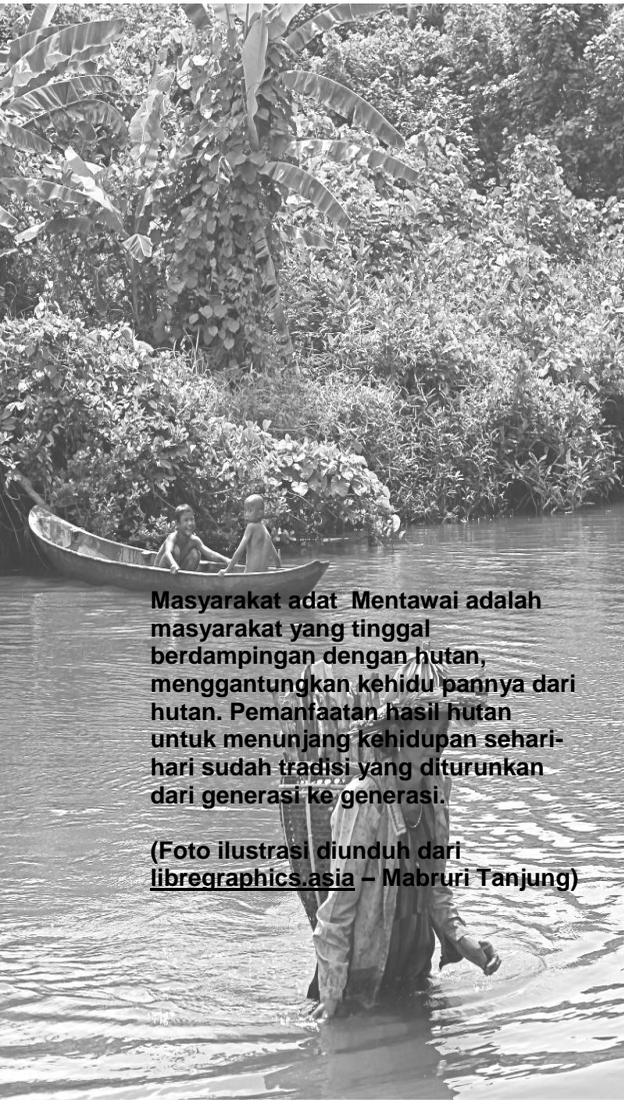
Kartodihardjo mencatat bahwa tingkat laju kerusakan permanen hutan asli Indonesia lebih dari 1,6 juta ha per tahun (Kartodihardjo, dkk: 2007). Sedangkan Indrarto memperkirakan laju deforestasi hutan di Nusantara sekitar 1,125 juta ha setiap tahun dengan degradasi yang rata-rata disebabkan oleh pembalakan sebesar 0,626 juta ha per tahun. Ini menunjukkan, ada yang salah urus pada pemerintah sebagai “pemain” tunggal pengelola hutan. Dampak kerusakan hutan bagi perekonomian hanyalah bagian kecil dari total dampak yang sebenarnya.

Fungsi hutan sebagai daya dukung lingkungan justru memberikan dampak lebih besar pada kehidupan, termasuk terhadap manusia.

Politik Kehutanan

Masyarakat yang hidup di sekitar kawasan hutan maupun yang tinggal didalam hutan, memandang hutan bukan sekadar bernilai ekonomis dan ekologis, tetapi juga bernilai religius, sosial dan kultural. Pema-

haman turun temurun ini bukan saja berlaku di Indonesia, melainkan di berbagai negeri belahan dunia. Masyarakat Dayak di Kalimantan, misalnya, mengapresiasi hutan sebagai asal muasal kehidupan. Hutan tidak mati, melainkan hidup. Nilai religius dan kultural ini tidak hanya berlaku di suku Dayak. Hal yang sama berlaku pula bagi masyarakat adat Mentawai di Sumatra. Juga berlaku bagi masyarakat adat di Sulawesi, NTB, NTT hingga masyarakat adat Papua. Yang membedakan di antara mereka adalah



Masyarakat adat Mentawai adalah masyarakat yang tinggal berdampingan dengan hutan, menggantungkan kehidupannya dari hutan. Pemanfaatan hasil hutan untuk menunjang kehidupan sehari-hari sudah tradisi yang diturunkan dari generasi ke generasi.

(Foto ilustrasi diunduh dari libregraphics.asia – Mabruuri Tanjung)

tata cara menjaga, mengelola dan memanfaatkan hutan dengan corak kearifan lokalnya masing-masing. Di hutan, baik masyarakat Dayak atau Mentawai, membangun relasi sosial melalui kegiatan sosial-komunal seperti membuka ladang, berburu dan mengambil ikan di sungai dilakukan secara adat dan ritus-ritus religi.

Namun, nilai-nilai ekologis dan kebudayaan tersebut tidak menjadi penting bagi rezim-rezim yang memerintah negeri ini. Sejarah mencatat, dalam mengurus dan mengelola kawasan hutan, mereka lebih mengutamakan kepentingan ekonomi dan politik yang terimplemtasi dalam kebijakan politik kehutanan. Kebijakan pengurusan hutan digaransikan sebagai penyangga kepentingan industri dan pasar. Kebijakan kehutanan, seperti menjaga *biodiversi-*

Box 2.11

Pengurusan hutan merupakan tindakan kebijakan pengelolaan atas sumber daya hutan dalam rangka mendapatkan totalitas barang-barang, manfaat dan nilai-nilai yang dapat diperoleh dengan tetap mempertahankan kelestariannya (Helms, 1998), guna menjamin kenyamanan hidup generasi sekarang dan yang akan datang.

Tindakan tersebut berupa *political will* manajemen perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan kegiatan kehutanan sebagai suatu ekosistem berikut keseluruhan hasil, manfaat dan nilai-nilai yang dapat dimanfaatkan secara lestari.

Di Indonesia, pengurusan hutan digunakan untuk menyatakan seluruh kegiatan kehutanan, mulai dari perencanaan, pengelolaan hutan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan serta penyuluhan kehutanan, dan pengawasan, yang dilakukan dalam rangka mendapatkan totalitas manfaat hutan secara lestari untuk sebesar-besarnya kemakmuran setiap rakyat Indonesia. Disamping itu, dapat mendukung keseimbangan lingkungan dan sistem kehidupan di muka bumi secara lestari. Sebab, apapun namanya, kehidupan manusia tidak bisa dipisahkan dari lingkungan alam dari hutan Indonesia.



Pengelolaan hutan adalah penanganan hutan sesuai dengan fungsinya yang mencakup kegiatan tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan, pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi serta perlindungan hutan dan konservasi alam.

Pemaknaan ini memberikan pengertian bahwa pengelolaan hutan merupakan praktik penerapan prinsip-prinsip kehutanan di bidang biologi, fisika, kimia, analisis kuantitatif, manajemen, ekonomi, sosial dan analisis kebijakan pembangunan. Kegiatan ini mencakup pengelolaan atas kelestarian hutan, satwa, ikan dan fauna air pada sungai-sungai di dalam hutan, rekreasi, kayu dan hasil hutan bukan kayu dan kehidupan masyarakat di dalam hutan.

Foto by Greenpeace

ty hutan, pengakuan terhadap adat dan penerapan manajemen hutan berkelanjutan, diarahkan tidak proporsional. Artinya, kepentingan lingkungan, ekonomi, dan masyarakat harus didudukkan pada posisi yang sama, mengingat manusia tidak pernah mungkin terpisah dari alam. Karena itu, hutan mengalami eksploitasi pada setiap rezim.

Menurut San Afri Awang (2005), hampir setiap rezim yang pernah berkuasa di negeri ini menyumbang deforestasi. Sumbangsih nyata kerusakan hutan secara permanen telah dilakukan Pemerintah Kolonial Belanda hingga pemerintahan pasca-reformasi 1998. Bahkan jauh sebelumnya, yakni di zaman raja-raja yang berkuasa di setiap jengkal bumi Nusantara, hutan telah ditumbang untuk kepentingan politik dan ekonomi.

Sejarah politik pengurusan hutan di Indonesia dibagi ke dalam enam periode. Masing-masing periode mengandung nilai-nilai positif dan negatif bagi kelestarian hutan. Yang membedakan antara masa satu dengan lainnya adalah luasan deforestasi dan degradasi hutan yang disumbangkan. Hal ini

terkait dengan jumlah penduduk dan peradaban budaya. Ke enam dekade tersebut adalah:

a. Masa Kerajaan

Pada masa raja-raja yang berkuasa di sejumlah wilayah Nusantara, hutan telah menjadi sumber daya alam yang dieksploitasi untuk kepentingan politik, ekonomi dan sosial. Di Jawa, eksploitasi hutan terjadi sejak tahun 700-an. Kala itu, hutan menjadi hak raja, sedangkan tata laksana pemanfaatannya berdasarkan titah raja sebagai hukum serta penguasa komunitas dan masyarakat lokal yang dijiwai semangat kebersamaan sebagai pranata adat.

1. Kerajaan Mataram Kuno

Mataram Kuno diperintah oleh dua wangsa yaitu Wangsa Syailendra yang beragama Buddha dan Wangsa Sanjaya yang beragama Hindu Syiwa. Namun, pendiri Mataram kuno sekaligus pendiri dinasti adalah Sanjaya yang juga disebut Rakai Mataram Sang Ratu Sanjaya.

Menurut prasasti Canggal, kerajaan ini dibangun sekitar tahun 717 di kawasan hutan Gunung Wukir, sebelah selatan Muntilan, Yogyakarta. Isinya, pada tahun tersebut Sanjaya mendirikan *lingga* di Bukit *Stirangga* untuk keselamatan rakyatnya dan pemujaan terhadap Syiwa, Brahma, dan Wisnu, di daerah suci *Kunjarakunja*. Menurut para ahli sejarah, yang dimaksud Bukit Stirangga adalah Gunung Wukir. Sedangkan maksud *Kunjarakunja* adalah Sleman (kunjara = gajah = leman; kunja= hutan). Lingga merupakan simbol yang menggambarkan kekuasaan, pemerintahan, laki-ilaki dan dewa Syiwa.

Ketika Mataram diperintah oleh Panangkaran (wangsa Sanjaya), datanglah Syailendra ke Jawa. Ia tidak saja mendirikan dinasti tapi juga berhasil mendesak wangsa Sanjaya

menyingkir ke Pegunungan Dieng, Wonosobo, di wilayah Jawa Tengah bagian utara. Di sanalah wangsa Sanjaya kemudian memerintah (Mataram Hindu). Sementara itu, dinasti Syailendra mendirikan Kerajaan Syailendra (Mataram Buddha) di wilayah sekitar Yogyakarta dan menguasai Jawa Tengah bagian selatan.

Untuk mempertahankan wilayah kekuasaannya, Mataram Kuno menjalin kerjasama dengan kerajaan tetangga, misalnya Sriwijaya, Siam dan India. Kerjasama ini bukan sekadar bermisi politik melainkan juga ekonomi, mengingat kerajaan ini penghasil padi, emas, perak dan tembikar. Jalur lalu lintas perdagangan memanfaatkan aliran Bengawan Solo yang muaranya ke Laut Jawa. Bahkan raja-raja Mataram “memberikan” lahan hutan di sepanjang daerah aliran Bengawan Solo dengan kompen-sasi penduduk setempat mengamankan kapal-kapal niaga yang berlayar di kawasan tersebut. Ini membuktikan bahwa hutan telah dieksploitasi untuk mendukung pertanian, pertambangan, pemukiman dan industri kapal.

Di sisi sosial, peradaban masyarakat Mataram Kuno sangat tinggi. Selain transaksi ekonomi dilaksanakan dengan mata uang emas dan perak, juga banyak mendirikan candi untuk aktivitas religi. Pada masa itu dibangun candi Hindu, seperti Candi Bima, Arjuna, Nakula, Sambisari, sukuh dan Candi Ratu Baka serta Candi Prambanan. Dibangun pula candi Budha, misal, Candi Borobudur, Kalasan, Sewu, Sari, Pawon, dan Candi Mendut.

Salah satu candi peninggalan Mataram Kuno yang terkenal adalah Candi Borobudur. Berdasarkan prasasti Karangtengah dan Tri Tepusan, sejarawan J.G. de Casparis memperkirakan Borobudur dibangun di masa Raja Samaratungga dari wangsa Syailendra pada tahun 824 dan diselesaikan di masa

kepemimpinan putrinya, Ratu Pramudawardhani. Tempat pemujaan ini didirikan di atas bukit yang mengapit Gunung Sumbing dan Gunung Sinduro serta di dasar danau purba yang telah mengering.

Keberadaan danau purba ini menjadi bahan perdebatan di kalangan arkeolog pada abad ke-20. Bisa jadi Borobudur dibangun di tepi danau. Pakar arsitektur Hindu Buddha, W.O.J. Nieuwenkamp, meyakini jika Borobudur dibangun ditengah dana kering. Menurutnya, dataran Kedu dulunya adalah sebuah danau, dan arsitektur Borobudur melambangkan bunga teratai yang mengapung di atas permukaan danau. Para ahli geologi mendukung pendapat Nieuwenkamp dengan bukti adanya endapan sedimen lumpur di dekat situs ini.



Candi Borobudur dibangun di kawasan hutan perbukitan Gunung Sumbing dan Gunung Sindoro oleh penguasa Mataram Kuno dari wangsa Syailendra pada tahun 824.

Foto diunduh dari commons.wikimedia.org

Sebuah penelitian *stratigrafi*, sedimen dan analisis sampel serbuk sari yang dilakukan tahun 2000 mendukung keberadaan danau purba di lingkungan sekitar Borobudur. Aliran sungai dan aktivitas vulkanik Gunung Merapi diduga memiliki andil turut mengubah bentang alam dan topografi lingkungan sekitar Borobudur termasuk danaunya.

Di masa pemerintahan Empu Sindok, ibukota Mataram Kuno dipindahkan ke Jawa Timur (di bagian hilir Sungai Brantas) pada tahun 929. Wilayah ini dianggap lebih strategis karena terletak di kawasan DAS Brantas yang terkenal subur dan mempunyai akses pelayaran sungai menuju Laut Jawa. Mataram kuno berganti nama menjadi Kerajaan Medang Kawulan.

Baik untuk kepentingan pemerintahan, politik, ekonomi dan sosial, di masa Kerajaan Mataram Kuno hingga Medang Kawulan, telah terjadi eksploitasi hutan. Sebagaimana Borobudur, pada umumnya candi-candi Hindu maupun Budha dibangun di pedalaman kawasan hutan. Artinya, hutan telah mengalami deforestasi untuk kepentingan religi dan area pemukiman di sekitar candi.

2. Kerajaan Majapahit

Menurut pupuh LXXXI, setelah Kerajaan Singosari runtuh di tangan Jayakatwang yang kemudian mengangkat dirinya sebagai raja di Kediri, Raden Wijaya beserta pengikutnya melarikan diri ke Madura. Oleh Adipati Singosari di Madura, Aria Wiraraja, menantu Raja Singosari, Kertanegara ini disarankan menyerahkan diri, mengabdikan dan meminta lahan hutan di Tarik, Sidoarjo, untuk dijadikan area berburu Raja Kediri.

Hutan Tarik itu pun diberikan kepada Wijaya. Dibantu masyarakat Madura, ia membuka hutan untuk dijadikan perkampungan yang bernama Majapahit, juga untuk area persawahan dan perkebunan. Setelah meruntuhkan Kediri dan balik menyerang sekutunya, yakni tentara Mongol, Raden Wijaya mendirikan Kerajaan Mojapahit pada tahun 1293.

Dalam perkembangannya, Majapahit merupakan negara agraris dan juga sebagai negara maritim. Kedudukan sebagai negara agraris tampak dari letaknya di pedalaman dan dekat aliran sungai. Kedudukan sebagai negara maritim tampak dari kesanggupan angkatan laut kerajaan itu untuk menanamkan pengaruh Majapahit di seluruh nusantara. Dengan demikian, kehidupan ekonomi Kerajaan Majapahit menitikberatkan pada bidang pertanian dan pelayaran perdagangan.

Untuk membantu pengairan pertanian yang teratur, pemerintah Majapahit membangun dua buah bendungan, yaitu Bendungan Jiwu untuk persawahan daerah Kalamasa dan Bendungan Trailokyapuri untuk mengairi daerah hilir. Pemerintah Majapahit juga memberikan dukungan tumbuhnya industri perkapalan yang umumnya dikuasai usahawan Cina. Melalui armada laut, pemerintah Majapahit menancapkan pengaruhnya ke berbagai negeri. Termasuk pula dalam hubungan dagang dengan Cina, Champa, Siam, Burma, India dan Madagaskar di Afrika Timur (Simon 2008).

Ini artinya banyak membutuhkan ruang publik untuk aktivitas pemerintahan, ekonomi dan sosial. Dalam proses pembukaan tata ruang terjadi pula eksploitasi hutan (Hidayat 2008). Untuk mendukung kebijakan negara, pemerintah Majapahit membatat hutan untuk kepentingan politik, ekonomi dan sosial.

3. Kerajaan Mataram

Kerajaan Mataram berdiri pada tahun 1582. Seperti halnya Majapahit, semula Mataram desa kecil hasil membat hutan Mentaok, pemberian Sultan Pajang Hadiwijaya kepada Ki Ageng Pemanahan. Selain untuk pemukiman, hutan tersebut ditebang untuk persawahan. Ki Ageng wafat tahun 1575. Ia digantikan oleh putranya, Danang Sutawijaya. Di samping bertekad melanjutkan mimpi ayahandanya, ia pun bercita-cita membebaskan diri dari kekuasaan Pajang. Setelah sultan Pajang meninggal dunia, Sutawijaya mengangkat dirinya menjadi raja Mataram dengan gelar Panembahan Senopati Ing Alaga. Ia mulai membangun kerajaannya dan memindahkan pusat pemerintahan ke Kotagede. Untuk memperluas daerah kekuasaannya, Panembahan Senopati melancarkan serangan-serangan ke daerah sekitar.

Kerajaan Mataram mengalami masa kejayaan di bawah pemerintahan Mas Rangsang, yang bergelar Sultan Agung Hanyakrakusuma. Di bawah pemerintahannya, Mataram mengalami masa kejayaan. Untuk memperkuat pemerintahannya, Sultan Agung membangun sistem pertahanan, politik dan memperkuat budaya. Di bidang ekonomi, pembabatan hutan dilakukan secara terencana untuk mendukung sektor pertanian. Karena itu, Mataram dikenal sebagai negara agraris yang kuat.

Sebagaimana raja-raja Jawa sebelumnya, penguasaan hutan menjadi hak absolut raja Mataram. Untuk pemanfaatannya, Sang Raja membangun sistem birokrasi berjenjang. Pemanfaatan hasil hutan dilaporkan oleh bupati kepada raja, sedangkan pengawasannya dilakukan oleh bupati dan jajaran pemerintahan dibawahnya. Dengan demikian, rakyat tidak memiliki akses memanfaatkan sumber daya hutan.

Kontrol negara atas hutan disimbolkan dalam karya sastra pujangga kraton dengan judul Babad Tanah Jawi. Menurut Hidayat (2008), istilah “babad” dalam konteks kerajaan, menunjukkan ideologi pemerintah untuk memindahkan suatu tata ruang ke suatu tempat lain yang lebih baik untuk suatu kepentingan dan dapat dikontrol oleh negara. Contohnya, ketika *Vereenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC – perusahaan Kolonial Belanda) mengeksploitasi hutan di Jawa untuk diambil kayunya, VOC meminta izin kepada raja Mataram atau adipati dibawah kekuasaan Mataram. Apalagi daerah-daerah berhutan di pantai utara Jawa, seperti pekalongan, Rembang, Jepara, Pati dan sejumlah daerah lainnya) berada dalam kontrol Mataram (Samego, 1992).

Sayangnya, kontrol tersebut tak berlangsung lama. Raja Mataram Paku Buwana II melepaskan hak kontrol atas hutan kepada VOC pada tahun 1743. Sebelumnya, Paku Buwana I juga melakukan hal yang sama, yakni melepas wilayah hutan di Priangan, Cirebon dan sebagian madura pada tahun 1708. Menurut samego, setelah mendapatkan hak konsesi hutan dari raja, VOC mengeksploitasi hutan secara masif. Selain diambil kayunya, VOC memonopoli perdagangan hasil hutan, seperti damar, kopra, biji-bijian rotan dan lain sebagainya.

b. Masa Penjajahan

1. Kolonial Belanda

Melalui kebijakan *preanger stelsel* dan *cultuurstelsel*, deforestasi hutan kian intensif di masa VOC berkuasa di Indonesia pada abad 16. Selain untuk mendukung industri kapal di Rotterdam dan Amsterdam, hutan ditebang untuk perkebunan dan pertambangan. Juga untuk mendukung industri gula (Awang, 2005). Di Sumatra, misalnya, hutan dibuka untuk per -



kebunan kopi dan berbagai perkebunan komoditi ekspor lainnya. Termasuk pula karet. Pembukaan perkebunan ini, menurut Koentjaraningrat (1982), ditandai dengan pengiriman orang-orang Jawa ke Sumatra.

Persekutuan Dagang Hindia Timur ini juga membuka hutan untuk pertambangan. Eksplorasi bahan mineral ini untuk memenuhi kebutuhan perak sebagai bahan pembuatan mata uang. Untuk itu, VOC menambang perak di Salida, Sumatera Barat pada tahun 1669. Bahkan, serikat dagang bentukan Pemerintah Kolonial Belanda mendatangkan orang-orang Jerman dari daerah Harz dan budak-budak dari Madagaskar (Soetaryo Sigit, 1995).

Ketika VOC bangkrut pada abad ke-18, kekuasaan hutan di Indonesia diambil-alih oleh Pemerintah Hindia Belanda. Pembukaan hutan di luar Jawa bukannya surut, malah sebaliknya. Pemerintah kolonial memaksimalkan usaha perkebunan dan pertambangan melalui kebijakan Agrarische Wet (Kartodirdjo, S, 1972) yang memudahkan swasta mengeruk keuntungan dari sumber daya hutan. Kebijakan politik tersebut mende

Tabel 2.4
Luas Lahan Perkebunan
Di Masa Kolonial Belanda (ha)

Tahun	Tanah Konsesi (Luar Jawa)
1870	25.745
1880	57.953
1890	343.021
1900	478.882
1910	830.126
1920	1.146.541
1930	1.250.653
1940	1.005.261

Sumber: W.M.F Mansvelt, *Changing Economy in Indonesia Vol.1 (Indonesia Export Crops 1816-1940)*

legasikan kepada swasta untuk membuka perkebunan dan pertambangan seluas-luasnya di Hindia Belanda. Guna mendukung kebijakan tersebut, pemerintah mengeluarkan peraturan pertambangan pada tahun 1850 (Sigit, S 1955). Regulasi ini memberikan hak pertambangan kepada swasta warga negara Belanda dengan daerah konsesi di luar Jawa.

Menurut Ter Braake (1944), jumlah konsesi dan izin pertambangan di Hindia Belanda mencapai 471 unit pada akhir tahun 1938. Jumlah ini tergolong lambat dibandingkan di India, Filipina dan Australia. Ini bisa dilihat perkembangan beberapa tambang baru, seperti tambang emas (Bengkalis, Cikotok, Woyla), tambang bauksit (P. Sintan), tambang nikel (Pomala) dan lain-lain yang mulai dieksplorasi pada tahun 1930-an.

Kebijakan kehutanan lainnya adalah hutan “milik” negara. Ini ditandai dengan dibentuknya *Dienst van het Boschwezen* (Jawatan Kehutanan) dan kebijakan pemangkuan hutan. Salah satu implementasi kebijakan tersebut adalah mengizinkan menebang hutan (Mursidin, 1997), sekaligus mengeluarkan peraturan larangan menumbangkan hutan. Bentuk lain kebijakan penguasaan hutan oleh negara tertuang pada Reglement Hutan Nomor 6 Tahun 1865, yang kemudian menjadi tonggak kebijakan politik pengelolaan hutan di Indonesia. Menurut Simon (1993), penentuan batas kawasan hutan oleh pemerintah kolonial telah menyelamatkan kawasan hutan di Jawa hingga seperti sekarang ini. Luasannya mencapai 22% dari luar daratan Jawa.

Tabel 2.5
Jumlah Tambang-tambang Pemerintah dan Partikelir
Tahun 1887-1891

Tahun	Jumlah Tambang	
	Pemerintah	Partikelir
1887-1888	97	227
1888-1889	96	195
1889-1890	92	263
1890-1891	94	182

Sumber: H. Zondervan, *Bangka en zijne Bewoners* (Yogyakarta: Ratna Dewi K., 2002)

2. Pendudukan Jepang

Selama masa pendudukan Jepang di Indonesia, tidak ada usaha rehabilitasi hutan yang dilakukan. Sebaliknya, laju de-

forestasi dan degradasi hutan meningkat tajam selama tahun 1942 sampai 1945. Jepang menjadikan sumber daya hutan untuk membiayai perang, amunisi mesin perang dan menanam tanaman pangan untuk mencukupi persediaan makanan bagi tentara Jepang. Hutan di Jawa mengalami kerusakan serius karena dieksploitasi untuk ongkos perang (Awang 2005).

Dalam laporannya ditahun 1940-1946, Boswezen menyebutkan, Pemerintah Jepang menaruh perhatian besar pada hasil hutan sebagai bahan baku untuk memenuhi kebutuhan perang sejak tahun 1942. Keadaan ini meningkat setiap tahunnya, sehingga melampaui batas yang cukup besar terhadap tebangan tahunan maksimum. Kayu-kayu tersebut ditebang dan dijadikan kayu bakar bagi kereta api dan untuk pembuatan kapal dan keperluan militer lainnya. Pada tahun 1944, misalnya, Ringyoo Tyuoo Zimusyo menyediakan kayu jati bagi perusahaan Nomura-Tohindo untuk membuat 500 unit kapal. Total kayu yang ditebang dari hutan di Jawa dan Madura mencapai 4.7 juta meter³ selama tahun 1942-1945. Sedangkan dari hutan di Sumatera mencapai i 730.000 meter³.

c. Masa Pemerintahan Orde Lama

Setelah Indonesia merdeka, pengurusan dan pengusahaan hutan dikembalikan kepada Pemerintah Indonesia. Tapi, ini bukan pekerjaan ringan bagi pemerintahan Soekarno, mengingat hutan di Jawa dan sebagian di Sumatera telah mengalami kerusakan. Banyak yang sudah tidak jelas lagi batas-batasnya. Meski demikian, pengusahaan sumber daya hutan dilakukan oleh pemerintah setelah tertatanya Jawatan Kehutanan pada tahun 1951.

Dan, pemerintah (Jawatan Kehutanan) segera menggenjot produksi hutan untuk kepentingan ekonomi. Paling tidak,

sekitar 432.179 meter³ kayu hutan di Jawa berhasil ditebang pada tahun tersebut. Pemerintah pun tak main-main mengeksploitasi hutan. Untuk mendukung kebijakan tersebut, Jawatan Kehutanan memperoleh bantuan pendanaan dari *Economic Cooperation Administration* (ECA) dan Export Import Bank (Exim Bank) untuk membangun industri penggergajian kayu di Jawa dan di Kalimantan pada tahun 1950-1956 (Jawatan Kehutanan, 1956). Sayangnya, program ini mengalami kerugian. Kontribusi ke kas negara baru bisa dilakukan pada tahun 1957 sebesar Rp 75 juta. Agar hutan alam tak mengalami degradasi, Jawatan Kehutanan menata perencanaan pembangunan kehutanan yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956 - 1961. Dengan tersusunnya rencana hutan industri, maka industri ini dapat tumbuh dan berkembang memenuhi kebutuhan masyarakat.

Box 2.13

Dukungan Pemerintahan Soekarno Atas Pemanfaatan Sumber Daya Hutan kepada Industri Kayu pada Tahun 1955

1. Industri penggergajian yang memiliki 284 unit mesin berkapasitas produksi 491 ribu meter³ per tahun dan memperkerjakan 11 ribu buruh.
2. Industri penggergajian tangan yang mengolah kayu 3 juta meter³ per tahun dengan 50 ribu buruh.
3. Industri kayu lapis dan veeneer di Sumatera Utara dan Lampung.
4. Sembilan buah pabrik pengawetan kayu dengan kapasitas produksi 90 ribu meter³ per tahun.
5. Pabrik pinsil di Jakarta dengan kapasitas produksi 39 ribu gross per tahun.
6. Enam buah pabrik korek api dengan kapasitas produksi 187 juta kotak per tahun.
7. Dua pabrik kertas di Padalarang dan Leces dengan kemampuan produksi 7.000 ton per tahun .

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 64 Tahun 1957 merupakan salah satu kebijakan politik pemerintahan Soekarno di bidang tata kelola kehutanan. PP tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi di luar Jawa untuk mengelola dan mengusahakan hutan. Dampak dari kebijakan tersebut antara lain (Santoso, 2008), gubernur berwenang memberikan izin pemanfaatan sumber daya hutan dalam bentuk:

1. Konsesi hutan seluas 10.000 hektare dengan jangka waktu 20 tahun;
2. Izin penebangan seluas 5.000 hektare dengan jangka waktu lima tahun; dan
3. Izin tebang kayu dan pemungutan hasil hutan non-kayu dengan batas tertentu selama dua tahun.

Memang, selama Orde Lama berkuasa di Indonesia, tidak banyak pengusaha pribumi maupun asing yang “menjarah” hutan seizin pemerintah (Awang, 2005). Iklim investasi tak banyak digarap oleh Sang Proklamator karena iklim politik dalam negeri kurang kondusif dengan ditandai jatuh banggunya kabinet pemerintahan. Terlebih Soekarno mengedepankan politik anti investasi barat. Puncak kebijakan politik ekonomi yang disandarkan pada gagasan sosialisme dan nasionalisme ini adalah nasionalisasi perusahaan Belanda, Inggris dan Cina hingga tahun 1963. Namun demikian, deforestasi hutan menjadi “pilihan” negara untuk menopang perekonomian Indonesia. Hutan alam Indonesia yang kaya dengan kayu digerus untuk menggenjot pendapatan negara. Salah satunya tercermin pada PP Nomor 64 Tahun 1957.

d. Era Pemerintahan Orde Baru

Pada masa Orde Baru (1968-1998), tata kelola hutan berkiblat pada investasi barat dan dalam negeri dengan sistem politik yang sentralistis. Kebijakan Soeharto yang pragmatis ini, menurut Awang (2005), guna menyelamatkan terpuruknya perekonomian nasional di ujung berakhirnya kekuasaan Soekarno, seperti laju inflasi mencapai 650 persen. Soeharto pun mengarsiteki pembangunan Indonesia dengan menjadikan sumber daya hutan men jadi sumber devisa. Melalui UU Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU Nomor 11 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), pemodal mengantungi hak konsesi (Hak Pengusahaan Hutan – HPH) untuk melahap hutan se-luas-luasnya.

Seiring kebijakan tersebut, pemerintah membekukan hak-hak masyarakat adat sejak tahun 1970-an. Walhasil, HPH

Box 2.14

Pada tahun 1970-an, sektor kehutanan melalui pemberian HPH menyumbangkan devisa kedua terbesar setelah minyak bumi.

Nilainya mencapai \$ US 564 juta pada tahun 1974. Padahal di era 1968, jumlahnya tidak lebih dari \$ US 6 juta.

Indonesia pun menjadi produsen kayu log utama dibandingkan negara-negara Afrika dan Amerika Latin, yang menyumbangkan devisa 2,1 miliar dolar AS (sekitar 40 persen saham dari pasar *log* global).

tumbuh subur dan menjamur tanpa ada perlawanan dari masyarakat lokal. Hingga tahun 1989, menurut Awang, dari sekitar 572 unit HPH, mereka menguasai 64 juta hektar hutan produksi. Sedangkan menurut badan pangan dunia yang dikutip Hidayat (2008), lahan hutan yang rusak setiap tahunnya mencapai 550.000 ha pada periode 1976-1980. Awang menambahkan, laju deforestasinya mencapai sekitar 1 juta ha selama tahun 1980. Laju tersebut tak terbendung menjadi sekitar 1,7 juta ha per tahun dalam kurun waktu 1985-1997. Tidak berlebihan jika Indonesia dikenal sebagai negara pengeksport kayu tropis terbesar di dunia yang memasok 300 juta m³ ke pasar internasional selama tahun 1970-an. Pemerintah juga telah mengalokasikan lebih dari 60 juta ha hutan kepada perusahaan HPH selama lebih dari 30 tahun (Barr 2001).

Eksplorasi hutan secara besar-besaran di Kalimantan Timur, misalnya, mencapai puncaknya dengan “banjir kap” (timber boom) di tahun 1965-1970. Studi Walhi setempat pada tahun 1993 menyebutkan, bahwa politik “hutan menjadikan kaya” mendorong komponen-komponen masyarakat ramai-ramai menjadikan hutan sebagai perbuk ekonomi. Tidak hanya petani yang meletakkan cangkul dan beralih profesi menebangi hutan, sejumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta sebagian aparat penyelenggara kenegaraan meninggalkan tugas dan kewajibannya karena tergiur kayu. Efek positif “banjir kap” memberi keuntungan dan kemakmuran mereka. Efek negatifnya, hutan Kalimantan Timur makin merana. Apalagi pascalahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH), penebangan hutan kian tak terkendali dan serampangan. Kendati pada tahun 1985, pemerintah melarang pemegang konsesi hutan mengeksport kayu gelondongan. Tetapi

larangan itu tak berarti mengakhiri penggundulan hutan. Pengharaman ini merupakan bentuk lain mengokohkan penguasaan hutan di tangan investor, yakni pemerintah bermaksud membangun industri *plywood*. Menurut Hidayat (2008), dari kebijakan tersebut pemerintah memperoleh devisa 50 miliar dolar AS selama periode 1983-1997.

Sukses tersebut menstimulus Pemerintahan Orde Baru lebih agresif lagi dalam “memainkan” taruhan hutan Indonesia di bursa investasi dengan mendorong berdirinya industri *pulp* dan kertas. Karena itu, pemerintah tak henti-hentinya mempromosikan Hutan Tanaman Industri (HTI) dengan berancang-ancang membuka 1,5 juta ha tanaman HTI pada akhir tahun 1980-an. Luasan itu bertambah menjadi sekitar enam juta hektare menjelang tahun 2000-an, meski yang terealisasi hanya 2,4 juta ha lahan yang dibuka untuk HTI pada tahun 1998. Kegagalan ini disebabkan oleh guncangan krisis ekonomi pada tahun 1997 yang diikuti terjadinya konflik lahan antara masyarakat dan pengusaha HTI. Kebijakan over eksploitasi tersebut memang mewariskan konflik-konflik berkepanjangan dan tidak berkesudahan antara masyarakat lokal dengan pemegang HPH, masyarakat setempat dengan pendatang dan masyarakat dengan pemerintah. Konflik tersebut menjurus pada kian melemahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Negara beserta aparaturnya, baik di jajaran eksekutif, legislatif maupun badan-badan peradilan.



Peralihan kekuasaan dari rezim Orde Lama ke Orde Baru mengubah politik kehutanan di Indonesia. Tangan-tangan investasi merambah hutan melalui pintu-pintu hukum menjadi komoditi strategis di pasar internasional dan dalam negeri. Sabuk hijau Nusantara di Sumatra, Kalimantan dan sejumlah daerah lainnya merangas, seperti pada gambar ini ribuan hektare hutan di wilayah Riau tak tersisa di tangan investasi.

Foto: Jumpredd.wordpress.com

Pada era Orde Baru, Indonesia kehilangan hutan seluas 40 juta ha akibat beragam konversi (Hidayat, 2008), mulai dari alih fungsi hutan menjadi kebun kelapa sawit, area transmigrasi, konsesi HPH dan HTI hingga praktik *illegal logging*. Kebijakan Soeharto yang sentralistis ini selain menguntungkan investor juga melahirkan perselingkuhan dan perkawinan antara penguasa dengan penguasa atas sumber daya hutan. Praktik-praktik ini, menurut Hidayat, turut menyebabkan masifnya kerusakan hutan di Indonesia. Meski negara meraup devisa yang menjadi sumber penting pembangunan ekonomi nasional, sehingga laju perekonomian Indonesia tumbuh signifikan.

e. Era Demokratisasi

Tahun 1998 merupakan tahun penting dalam perubahan politik di Indonesia. Setelah 32 tahun berkuasa, Soeharto yang memimpin rezim Orde Baru memilih mundur dari kursi kepresidenan dan digantikan oleh Presiden Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputeri, Soesilo Bambang Yudoyono (2004 – 2009; 2009-2014) dan Joko Widodo (2014-2019) yang memimpin Indonesia. Perubahan situasi politik ini diikuti

gencarnya tuntutan masyarakat atas manfaat dari hutan yang ditandai dengan meningkatnya kasus perambahan kawasan hutan (Scotland 2000; Potter dan Lee 1998). Tensi konflik atas sumber daya hutan antara masyarakat dengan perusahaan kehutanan dan atau dengan pemerintah meningkat di sejumlah provinsi (Potter dan Lee, 1998).

Orde Reformasi yang juga disebut era demokratisasi berupaya menata kehidupan berbangsa dan bernegara dengan mereformasi konstutisi, legislasi dan birokrasi. Salah satu yang didemokratisasikan di sektor kehutanan adalah mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK). Begitupula dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah yang digantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Pengelolaan sumber daya hutan tak lagi sentralis melainkan ada di tangan pemerintah daerah. Tapi, demokratisasi pengelolaan sumber daya hutan berjalan setengah hati dan tidak semulus yang didambakan, yaitu terjadinya devolusi (pengembalian hak kelola hutan kepada rakyat).

Sejak dilaksanakannya otonomi daerah sebagai legitimasi politik dan hukum agar masyarakat sipil lebih bertanggung-jawab mengelola hutan Indonesia secara lestari, hanya sebuah mimpi yang jauh dari kenyataan. Yang terjadi, kerusakan hutan semakin meningkat dan tidak terkendali. Laju deforestasi mencapai 3,4 juta ha/tahun (menurut Departemen Kehutanan, 2008, laju degradasi hutan mencapai 2,85 juta ha/tahun). Puncaknya terjadi pada tahun 1999-2003. Kalimantan, misalnya, yang luas daratan 743.330 Km² terhampar 40,8 juta ha lahan

hutan tropis yang menjadi paru-paru dunia. Kini, sekitar 45% kawasan hutan Borneo beralih fungsi menjadi perkebunan sawit dan area tambang. Sejak era reformasi, sekitar 222 jenis mamalia, 420 jenis aves, 136 jenis ular, 394 jenis ikan tawar dan lebih dari 3000 jenis pepohonan tidak lagi banyak ditemui di pulau nomor tiga terbesar di dunia. Jutaan lahan hektare hutan Kalimantan menyisakan lubang-lubang besar akibat penambangan batubara, gas dan minyak.

Sebagai negeri berkembang, Indonesia ingin melangkah menjadi negara maju yang bertumpu pada industri serta bersendikan demokratisasi dan otonomi daerah. Hutan menjadi pilihan utama ketika pemerintah daerah dan elit politik lokal setempat berkehendak meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan taraf

kesejahteraan masyarakat. Keinginan tersebut memang tercapai. Beberapa pemerintah kabupaten dan kota di Kalimantan menjelma menjadi daerah kaya dalam kurun waktu kurang dari 15 tahun terhitung sejak reformasi 1998. Pembukaan hutan melalui konsesi perizinan tambang dan kepala sawit oleh pemerintah kabupaten/kota turut menjadikan ekonomi sebagian ma-



syarakat membaik. Pada tahun 2004, misalnya, Departemen Kehutanan “merestui” pelepasan 5,4 juta ha lahan hutan untuk pertanian yang sebagian besar dipergunakan sawit (Departemen Pertanian, 2009).

Tapi perbaikan kesejahteraan tersebut tidak disertai dengan sikap pemerintah dan masyarakat setempat untuk berbuat adil terhadap alam dan lingkungannya. Entah, berapa hektare lagi lahan hutan yang akan terus dipangkas guna memenuhi pengaruh ekonomi yang dikuasai pemodal? Yang pasti, lahan hutan Kalimantan semakin menyempit dan kian dekat dengan kesengsaraan akibat bencana dan konflik sosial yang setiap saat melumat kemapanan dari pesona tambang dan perkebunan. Sedangkan otonomi daerah tidak pula memberikan dorongan bagi peningkatan emansipasi masyarakat dalam pengelolaan kawasan hutan. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, pemerintah hanya mampu memberikan Izin HKm (Hutan Kemasyarakatan) seluas 8.164,26 ha kepada petani hutan di enam kabupaten pada tahun 2007. Padahal target pemberian izin HKm kepada petani seharusnya sudah mencapai 400.000 ha guna mencapai target yang ditetapkan pemerintah seluas 2,1 juta ha pada tahun 2012.

Pesona pemodal juga tampak pada program Hutan Tanaman Rakyat (HTR) yang digagas Departemen Kehutanan untuk mengentas masyarakat dari kubang kemiskinan. Untuk itu, selain dicadangkan 9 juta ha lahan hutan yang belum terbebani perizinan untuk mereka, pemerintah menyediakan skema dana kredit yang diambilkan dari dana reboisasi. Tapi, program tersebut tidak sepenuhnya berwajah malaikat. Dari 9 juta ha lahan hutan produksi yang disediakan untuk kelompok masyarakat miskin, pemerintah masih menyelipkan tiga juta hektare yang dipersembahkan untuk perusahaan pemegang izin

Hutan Tanaman Industri (HTI) guna proses pendampingan. Di tataran praktik pun juga tidak sepenuhnya berwajah dewa, sebab 6 juta ha yang merupakan hak masyarakat miskin dialih-tangankan ke pomodal dengan alibi pendampingan. Di sisi lain, pemerintah (Departemen Kehutanan, 2009) memperluas zona HTI hingga 5 juta ha pada tahun 2009. Hal ini menurut Kartodiharjo (2001), menyebabkan pembukaan hutan alam untuk industri kayu dan pulp-kertas bertambah luas, yakni sekitar 70% bahan baku industri kayu dan pulp dipasok dari kayu hutan alam.

Ideologi Penguasaan

Dalam buku “Sejarah Pemikiran Pengelolaan Hutan Indonesia,” San Afri Awang berpendapat bahwa setiap rezim yang berkuasa berkontribusi terhadap kerusakan dan degradasi hutan Indonesia. Sumbangsih nyata itu tersimak dari masa raja-raja, kolonial Belanda, Orde Lama, Orde Baru dan berlangsung hingga kekuasaan di era reformasi. Modusnya pun tidak berbeda jauh, yakni kue ekonomi yang dibungkus hakekat penguasaan hutan oleh negara.

Diskursus politik hutan dikuasai negara untuk kemakmuran rakyat, melahirkan perspektif nilai-nilai ekonomi dan hukum pada penguasaan dan pemanfaatan sumber daya hutan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, misalnya, tidak terkait dengan kebijakan kehutanan namun turut melegitimasi perusahaan hutan oleh perorangan maupun korporasi melalui konsesi perizinan oleh negara. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menyebutkan, “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,*” ini diamini Pasal 2 ayat (1) UU Pokok Agraria yang

menyatakan: *“Atas dasar pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”*

Hal ini memperjelas legitimasi UU Pokok Agraria atas ideologi penguasaan hutan oleh negara pada spektrum ekonomi maupun hukum. Kondisi ini telah berlangsung dari satu rezim ke penguasa yang lain, yakni dari zaman Soekarno dan berlanjut ke masa demokratisasi sekarang ini. Sayangnya, azas pemanfaatan sumber daya hutan oleh negara atas nama penguasaan tidak disertai dengan moral hazard berbuat adil terhadap alam, lingkungan dan masyarakat lokal. Akibatnya, penebangan hutan secara legal, liar maupun yang dibakar untuk memperluas industri kehutanan menjadi hal yang biasa setiap harinya di Sumatra dan Kalimantan. Peran dan kewenangan eksekutif, legislatif dan yudikatif di pusat maupun daerah demikian pasif jika menyangkut kedudukan hukum bentang alam yang dibalak oleh perorangan maupun korporasi guna memenuhi kebutuhan dan kemauan industri.

Memang, pada akhirnya pemerintah tidak bisa terus menerus menutup mata dan telinga atas laju deforestasi dan degradasi hutan Indonesia. Melalui UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Keanekaragaman Alam Hayati dan Ekosistemnya, pemerintah tidak menginginkan hutan Sumatra, Kalimantan, Sulawesi dan hutan Papua digunduli setiap harinya. Komitmen pemerintah terhadap pentingnya kelestarian alam juga ditunjukkan melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 25 Tahun 1999 jo UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan

Pusat dan Daerah serta UU 41 Tahun 1999 jo UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan. Sebab, pembangunan kehutanan mencakup semua upaya untuk memanfaatkan dan mempertahankan fungsi sumber daya alam hutan dan sumber daya alam hayati lain serta ekosistemnya, baik sebagai pelindung sistem penyangga kehidupan, pelestari keanekaragaman hayati maupun sebagai sumber daya pembangunan.* (**Artikel ini semula berjudul “Politik dan Kebijakan Kehutanan”, 28 Januari 2010**)

BIODATA PENULIS



Siti Kotijah, S.H., M.H., lahir di Jombang 12 Januari 1974, pendidikan terakhir S-3 di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Aktifitas sehari-hari sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman Samarinda sampai saat ini dan sebagai anggota komisi pengawas reklamasasi dan pascatambang daerah Kalimantan Timur.

Karya buku yang telah diterbitkan antara lain Implementasi prinsip-prinsip kehutanan dan konservasi sumber daya hutan, Tahun 2010, PERCA (Antologi Esai Perempuan Kalimantan), Ruas-Ruas Hukum Kehutanan, *Introduction to Environmental Law*, Buku Ajar Pengantar Hukum Indonesia dan Buku Ajar Perbandingan Sistem Hukum.

Motto: “Dosen itu bisa salah dan khilaf tetapi tidak boleh bohong.”



*Hutan,
inilah persembahan dari Yang Maha Kuasa kepada
hamba-Nya, manusia, teristimewa bangsa Indonesia
yang diperkenankan memiliki belantara menjubkan
dunia.*

*Bentang alam, penyedia air.
Sumber keabadian lingkungan hidup yang sehat.*

*Habitat keanekaragaman hayati.
Rumah kehidupan masyarakat adat.
Kaya mineral, penggugah dahaga.*

*Duh ...
Betapa asri hehijauan rimba yang tak terbayangkan.
Tapi,
mengapa hutan persembahan Sang ilahi ditumbangkan?
Mengapa diperuntukan mengisi ruang-ruang dahaga nan tak pernah haus
dari mimpi peruntungan?
Mengapa masih ada tangis dari orang-orang yang tersisihkan?
Hukum, ke mana engkau?
Di mana engkau berpijak,
berpihak?
Apa karena hutan tidak bisa berbicara,
berbahasa manusia,
Lalu, hukum turut membisu?*

*Surabaya, 9 Oktober 2013
Sebuah pena untuk kajian dan pemikiran lingkungan*

Siti Katijah

