Bidang Unggulan : Lahan Basah
Kode/Rumpun Ilmu : 596/ilmu hukum

LAPORAN KEMAJUAN
PENELITIAN DASAR UNGGULAN PERGURUAN TINGGI

JUDUL PENELITIAN

PERLINDUNGAN HUKUM FUNGSI LINGKUNGAN HIDUP TERHADAP PERUBAHAN FUNGSI DAN PERUNTUKAN KAWASAN HUTAN PADA LAHAN BASAH DI KALIMANTAN SELATAN

Ketua
Dr. Ifrani, SH.MH.
NIDN: 0026068104

Anggota
Daddy Fahmanadie, SH., LL,M
NIDN: 0008038202

UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
FAKULTAS HUKUM

OKTOBER 2018

HALAMAN PENGESAHAN
PENELITIAN DASAR UNGGULAN PERGURUAN TINGGI

Judul Kegiatan	: Perlindungan Hukum Fungsi Lingkungan Hidup Terhadap Perubahan Fungsi dan Peruntukan Kawasan Hutan Pada Lahan Basah di Kalimantan Selatan
Kode/ Nama Rumpun Ilmu	: 596/Ilmu Hukum
Bidang Unggulan PT	: Lahan Basah
Topik Unggulan	: Pengelolaan Lahan Basah/Gambut Terpadu
Ketua Peneliti	
A. Nama Lengkap	: Dr. Ifrani, S.H., M.H.
B. NIDN	: 0026068104
C. Jabatan Fungsional	: Lektor
D. Program Studi	: Ilmu Hukum
E. Nomor HP	: 08175080368
F. Surel (e-mail)	: ifrani99@gmail.com
Anggota Peneliti	
A. Nama Lengkap	: Daddy Fahmanadie, S.H., L.LM.
B. NIDN	: 0008038202
C. Perguruan Tinggi	: Universitas Lambung Mangkurat
Lama Penelitian Keseluruhan	: 1 Tahun
Penelitian Tahun ke	: 1
Biaya Penelitian Keseluruhan	: Rp 20.000.000,-
Biaya Tahun Berjalan	: - diusulkan ke dikti : Rp 0.00 - dana internal PT : Rp 20.000.000,-

Banjarmasin, Oktober 2018

Mengetahui,
Dekan

(Dr. Abdul Halim Barkatullah, S.H., M.Hum)
NIP/NIK 197611092006041003

Ketua Peneliti

(Dr. Ifrani, S.H., M.H.)
NIP/NIK 198106262006041006

Menyetujui,
Ketua LPPM UNLAM

Prof. Dr. ir. M. Arief Soendjoto, M.Sc
NIP/NIK 196006231988011001

RINGKASAN

Penelitian kali ini dimaksudkan untuk menjawab 2 (dua) permasalahan pokok, yaitu; *Pertama,* bagaimanakah pengaturan kebijakan perubahan alih fungsi kawasan hutan di Kalimantan Selatan? *kedua,* Bagaimana mempertahankan pelestarian fungsi lingkungan hidup terhadap perubahan alih fungsi kawasan hutan pada lahan basah di Kalimantan Selatan?

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum empirik. Penggunaan metode penelitian yang demikian tidak hanya sebatas menelaah hukum sebagai sederetan norma-norma atau kaidah-kaidah perUUan yang berhubungan dengan perbuatan main hakim sendiri dan proses hukumnya, tetapi juga menelaah bagaimana agar hukum berpengaruh positif dalam kehidupan masyarakat. Penelitian hukum yang demikian, dapat pula disebut sebagai metode penelitian yuridis sosiologis.

Kata Kunci: Pelestarian, Alih Fungsi, Lingkungan hidup.

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN ..... **i**

RINGKASAN ..... **ii**

DAFTAR ISI ..... **iii**

BAB I PENDAHULUAN **1**

A. Latar belakang 1

B. Identifikasi Masalah 3

C. Metode Penelitian 3

BAB II TINJAUAN PUSTAKA **7**

A. State of Art 7

B. Regulasi Hukum Lingkungan 9

C. Pengaturan Alih Fungsi Hutan di Indonesia 12

BAB III PEMBAHASAN **15**

A. Pengaturan Kebijakan Perubahan Alih Fungsi Kawasan Hutan Kalimantan Selatan. 15

DAFTAR PUSTAKA **18**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Pasal 33 UU Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa ;

> "ayat (1) berbunyi; Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan, ayat (2); Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, ayat (3) menyebutkan ; Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, ayat (4), Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional dan ayat (5); Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang".

Pasal ini merupakan sumber kebijakan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Pasal 33 ayat (4) telah menegaskan adanya prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yang terkandung dalam asas demokrasi ekonomi yang dianut oleh konstitusi negara kita.

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan salah satu perwujudan dari wawasan lingkungan. Sebaliknya, prinsip pembangunan yang berkelanjutan juga harus diterapkan dalam kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan. Tidak ada pembangunan berkelanjutan tanpa lingkungan hidup sebagai unsur utamanya, dan tidak ada wawasan lingkungan tanpa pembangunan berkelanjutan.[1]

Sejalan dengan konsep berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, saat ini kualitas lingkungan hidup di seluruh wilayah Indonesia kian hari kian mengalami degradasi. Pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup terjadi di mana-mana di berbagai wilayah, yang menyebabkan terjadinya bencana lingkungan. Hutan dan lahan yang rusak telah menyebabkan dampak yang luas, seperti perubahan iklim dan

[1] Jimly Asshiddiqie. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.* Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 134.

krisis pangan sebagai dampak banjir dan longsor yang mengakibatkan rusaknya lahan pertanian.

Kerusakan hutan di Indonesia terus meningkat, dalam kurun waktu lima puluh tahun terakhir luas wilayah hutan Indonesia mengalami penyusutan sekitar 40 persen.[2] Artinya, dalam setiap jam pembabatan hutan mencapai 300 kali lapangan sepak bola. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) melansir bahwa angka deforestasi hutan, tidak kurang dari dua juta hektare per tahun.[3]

Salah satu faktor penyebab kerusakan hutan adalah adanya alih fungsi kawasan hutan menjadi non hutan melalui proses penataan ruang. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Kabupaten/ Kota telah menjadi ajang tawar menawar untuk kepentingan pihak-pihak tertentu. Seringkali Pemerintah Daerah dan DPRD melakukan revisi terhadap rencana tata ruangnya sebagai upaya untuk mengakomodasi kepentingan. Oleh karena itu, sering dijumpai Rencana Tata Ruang Propinsi dan Kabupaten/ Kota tidak sesuai dengan standar penataan ruang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahkan penataan ruang di daerah telah mempercepat alih fungsi lahan hutan menjadi lahan nonhutan.

Alih fungsi kawasan hutan lindung menjadi kawasan budi daya pada akhirnya dapat mempercepat dan memperparah proses perubahan iklim (global warming). Berkurangnya secara cepat kawasan hutan telah mengakibatkan pengurangan jumlah biomasa yang berfungsi sebagai pengikat CO2. Atau dengan kata lain bahwa semakin berkurangnya kawasan hutan berarti semakin berkurang pula pabrik-pabrik yang memproduksi Oksigen. Dengan semakin banyaknya konsentrasi CO2 secara tidak langsung telah mengakibatkan pencemaran udara yang kemudian mendukung terjadinya pemanasan global. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan fakta bahwa kegiatan alih fungsi lahan dari lahan hutan menjadi nonhutan adalah salah satu penyebab besar pemanasan global yang berdampak pada perubahan iklim. Alih fungsi lahan yang terjadi seringkali dikarenakan kebijakan pemerintah. Proses

---

[2] Amiruddin A. Dajaan Imami dkk, Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Upaya Penanggulangan Perubahan Iklim, Hasil Penelitian Pusat Studi Penyelesaian Sengketa Lingkungan FH UNPAD bekerja sama dengan Kementrian Negara Lingkungan Hidup, 2008. hlm. 33.

[3] Walhi, Evaluasi Terhadap Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pemerintahan SBY-JK Tahun 2004-2009, dikutip dari http://www.walhi.or.id, ditulis pada tanggal 18 Oktober 2009, diakses pada tanggal 28 Oktober 2009.

penataan ruang di daerah ternyata telah menjadi satu faktor penyebab terbesar terjadinya deforestasi. Pemerintah Daerah dan DPRD seringkali merevisi rencana tata ruangnya bahkan terkadang mengingkari rencana tata ruang yang telah disepakatinya untuk mengakomodasi kepentingan baik secara ekonomi maupun politik.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pengaturan kebijakan perubahan alih fungsi kawasan hutan di Kalimantan Selatan?
2. Bagaimana mempertahankan pelestarian fungsi lingkungan hidup terhadap perubahan fungsi dan peruntukan kawasan hutan pada lahan basah di Kalimantan Selatan?

C. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian sosiologi hukum *(socio-legal research*) dengan menggunakan pendekatan interdisipliner atau "hibrida" antara aspek penelitian normatif dengan pendekatan sosiologis yang memakai cara analisis kualitatif, yakni dengan menganalisis suatu data secara mendalam dan holistik sebagaimana dikemukakan oleh David M. Fetterman[4] Hal ini untuk memenuhi kebutuhan akan penjelasan lebih rinci dan cermat terhadap persoalan hukum secara lebih bermakna dengan melakukan perbandingan antara *law in book* dengan *law in action*[5].

Konsekuensi dari penelitian hukum yang menggunakan paradigma *socio-legal* sebagai paradigma utama adalah menggunakan penggabungan metode yuridis normatif dengan metode sosiologis kuantitatif. Sehingga dalam penelitian ini, terlebih dulu akan menganalisis beberapa dokumen-dokumen hukum terkait dengan alih fungsi kawasan hutan di Kabupaten Kotabaru Provinsi Kalimantan Selatan.

---

[4] David M. Fetterman, *Ethnography Step by Step*, London, Sage Publishing, 1998, hlm. 19
[5] Sulistyowati Irianto, *Ibid*, hlm. 175.

Bahan hukum primer pertama adalah Konstitusi Indonesia yakni UU Dasar 1945 terutama pasal-pasal yang mengatur secara normatif tentang Sumber Daya Alam dan pemanfaatannya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, dan diteruskan dengan beberapa aturan seperti tentang pertambangan seperti Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 Tentang Ijin Lingkungan.

Tahap kedua dari penelitian ini adalah dengan cara mengumpulkan data empiris yang diambil dari wawancara semi-terstruktur (*semi-structured interview*) dengan *purposive sample, key actors* (informan)dan *focus group discussion*[6].

1. Wawancara semi-terstruktur yang merupakan penggabungan dari wawancara terstruktur dan tidak terstruktur akan fokus dalam pengambilan informasi yang detail dan mendalam yang didapat dari narasumber (*purposive sample*).
2. *Key actors* (informan) akan dipilih secara hati-hati berdasarkan pengetahuan khusus mereka dan informasi yang mereka berikan harus dapat dipercaya (reliabilitas).
3. *Focus Group Discussion* akan dilaksanakan dengan memakai pendekatan partisipatori untuk mencandra perspektif masyarakat terhadap isu hukum dan sosial;

Untuk mendapatkan hasil penelitian yang holistik dan komprehensif, penelitian ini juga memakai perspektif politik hukum *(legal policy)*[7] yang merupakan sebuah paradigma pemikiran hukum yang ingin memproyeksi atau bersifat futuristik untuk menggambarkan solusi hukum terhadap suatu fenomena atau masalah hukum tertentu.

---

[6] Reza Banakar and Max Travers, *"Structured Interviewing".Socio-Legal Research Methods*. 2nd Ed, United Kingdom, Oxford: OUP, 2005, hlm. 14

(1) Wawancara semi-terstruktur yang merupakan penggabungan dari wawancara terstruktur dan tidak terstruktur akan fokus dalam pengambilan informasi yang detail dan mendalam yang didapat dari narasumber (*purposive sample*). (2) *key actors* (informan) akan dipilih secara hati-hati berdasarkan pengetahuan khusus mereka dan informasi yang mereka berikan harus dapat dipercaya (reliabilitas). (3) *focus group discussion* akan dilaksanakan dengan memakai pendekatan partisipatori untuk mencandra perspektif masyarakat terhadap isu hukum dan sosial

[7] Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta,,LP3ES, Cetakan ke-III, 2006, hlm. 35

2. Wilayah Studi

Provinsi Kalimantan Selatan terletak diantara 1”21’-4”10’ lintang selatan dan 114”19’-116”33’ bujur timur. Provinsi Kal-Sel merupakan wilayah dataran yang di sebelah utara berbatasan dengan Provinsi Kalimantan Timur, di sebelah Timur dengan Selat Makasar, di bagian Selatan dengan Laut Jawa, dan di sebelah Barat dengan Provinsi Kalimantan Tengah. Daerah ini juga dikenal mempunyai potensi sumber daya alam yang berlimpah, seperti provinsi lainnya di Kalimantan.

3. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data skunder dan data primer. Data skunder adalah berupa data yang sudah dalam bentuk jadi, seperti data dalam dokumen dan publikasi.[8] Data skunder diperoleh dengan cara melakukan penelusuran terhadap bahan-bahan hukum melalui studi dokumen dan studi kepustakaan (*library research*).

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari objek yang diteliti yang belum pernah diolah sebelumnya. Data primer diperoleh dari kegiatan penelitian yang dilakukan secara langsung terhadap objek yang diteliti (*field research)*.[9].

Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara mendalam dengan narasumber

4. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif, dengan menggunakan metode deskriptif analitis.[10] Analisis yang dilakukan di dalam penelitian ini diawali dengan melakukan reduksi data, yaitu berupa kegiatan pemilihan, penyederhanaan, pengkodean, pengorganisasian, dan pemutakhiran data. Data

---

[8] Rianto Adi, *Metodelogi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, 2004, hlm. 57.

[9]Harsya W Bachtiar dalam Koentjaraningrat (Editor), *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1983, hlm. 108

[10] Winarno Surakhmad, *Dasar dan Teknik Research*, Bandung: Tarsito, 1978, hlm. 132

yang sudah terkumpul kemudian disusun dalam teks yang diperluas, dijelaskan dan kemudian dianalisa untuk menarik suatu simpulan.

5. Keabsahan Data

Dalam kegiatan pengumpulan bahan dan informasi mengenai beberapa kasus alih fungsi kawasan hutan di Kalimantan Selatan menggunakan metode kualitatif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. *State of Art*

Landasan konstitusional pengelolaan lingkungan adalah suatu hal yang dapat menjadi kebanggaan bagi para environmentalis bahwa UUD 1945 telah mengadopsi konsep pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Bahkan konsep tersebut dijadikan sebagai asas dalam penyelenggaraan perekonomian nasional. Dijadikannya konsep pembangunan berwawasan lingkungan yang berkelanjutan sebagai asas dalam penyelenggaraan perekonomian nasional telah menegaskan bahwa pertimbangan ekonomi tidak boleh mengabaikan pertimbangan lingkungan, atau kepentingan ekonomi tidak boleh mengorbankan kepentingan lingkungan, melainkan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan lingkungan adalah satu kesatuan yang saling mempengaruhi. Selama ini kepentingan ekonomi selalu mengalahkan kepentingan lingkungan. Bahkan pertimbangan lingkungan bagi para developmentalis sebagai suatu pertimbangan yang menghambat dan tidak ekonomis. Akibatnya terjadilah pertentangan antara para developmentalis dengan environmentalis. Pertentangan mereka menggambarkan seolah-olah gerakan pembangunan adalah gerakan yang merusak lingkungan, sementara gerakan pelestarian lingkungan dianggap sebagai suatu gerakan yang selalu menolak dan menghalang-halangi para developmentalis untuk melakukan upaya pemanfaatan sumber daya alam bagi pembangunan. Diadopsinya konsep pembangunan berwawasan lingkungan yang berkelanjutan dalam UUD 1945 sebagai asas penyelenggaraan perekonomian nasional hendaknya dapat merubah pandangan-pandangan yang keliru dari masing-masing pihak. Para environmentalis tidak boleh selalu mencurigai para developmentalis sebagai suatu pihak yang selalu merusak lingkungan. Adapun para developmentalis juga tidak boleh selalu mencurigai para environmentalis sebagai suatu pihak yang selalu menentang pembangunan. Antara lingkungan hidup dan pembangunan ekonomi adalah saling mendukung. Tanpa pembangunan masyarakat tidak akan dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Sementara tanpa terpenuhinya kebutuhan hidup, masyarakat tidak dapat hidup

tenteram, meskipun hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat telah terpenuhi. Begitupun sebaliknya, tanpa lingkungan hidup yang baik dan sehat masyarakat tidak dapat hidup tentram meskipun mereka sejahtera secara ekonomi. Makanan tidak akan berarti tanpa kesehatan dan sehat tidak akan dapat berarti bila tak ada yang dapat dimakan. Sungguhlah bijaksana apabila para environmentalis dapat mendukung para developmentalis untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Sungguhlah bijaksana pula apabila para developmentalis dalam memenuhi kebutuhan hidup masyarakat tidak menimbulkan perusakan dan pencemaran terhadap lingkungan. Oleh karena itu, penyelenggaraan pembangunan nasional harus dilandasi asas pembangunan yang berwawasan lingkungan yang berkelanjutan, yaitu pembangunan yang memadukan aspek ekonomi, ekologi dan aspek sosial. Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 adalah suatu gambaran bahwa para pemimpin bangsa secara ideologis, politis dan yuridis tidak menghendaki adanya pertentangan antara pembangunan ekonomi dengan lingkungan hidup. Namun para pemimpin bangsa bersepakat bahwa pembangunan ekonomi yang benar adalah pembangunan ekonomi yang berwawasan lingkungan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, biaya ekologi (misalnya biaya pemulihan lingkungan) harus menjadi komponen penghitungan biaya ekonomi dalam setiap pengambilan keputusan pembangunan

Makna pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), sebagaimana dikonstruksikan oleh WCED adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Dalam pandangan teoretisi seperti Sudharto P. Hadi, konsep pembangunan berkelanjutan merupakan konsep universal sehingga menjadi agenda bersama, meskipun *action* antar negara berbeda. Dengan mendasarkan pada Agenda 21 yang dihasilkan melalui KTT Bumi 1992 di Rio de Janeiro, menjabarkan bahwa pembangunan berkelanjutan menghendaki adanya perlindungan dan pemisahan bagi penduduk miskin, masyarakat lokal, demokrasi, transparansi dan perlindungan lingkungan hidup.[11]

Beberapa prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) tersebut, adalah pertama, *prinsip keadilan antar generasi dimana,* beberapa elemen

[11]*Ibid.,*

kunci yang dirumuskan oleh Fenner Conference 1994 tersebut, cukup urgensial dan beralasan karena dimensi penekanan prinsip tersebut berupaya menciptakan harmoni keadilan yang tidak hanya dinikmati oleh suatu generasi, tetapi generasi berikutnya.[12]

Kedua *prinsip keadilan dalam satu generasi* (*Intragenerational Equity*). Prinsip keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*) menurut K. Ginther dikutip Syamsuharya Bethan menunjuk pada keadaan bahwa setiap manusia yang ada pada generasi kini berhak untuk menikmati secara adil pemanfaatan sumber daya alam dan berhak untuk mendapatkan lingkungan yang bersih dan sehat.[13]

Prinsip ketiga adalah *prinsip pencegahan dini* (*Precautionary Principle*). Prinsip pencegahan dini (*Precautionary Principle*) secara teoretis atau praktis mengandung makna bahwa apabila terdapat ancaman atau adanya ancaman kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan,ketiadaan pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, tidak dapat dijadikan alasan menunda upaya-upaya untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan tersebut.

Keempat *prinsip perlindungan keragaman hayati* (*Biodiversity Conservation*), Keragaman hayati secara teoritis menurut Otto Soemarwoto adalah jumlah jenis zat hidup yang ada dalam satu wilayah ekosistem, misalnya hutan.[14] Makin besar jumlah jenis, akan makin besar pula keragaman hayati. Melalui proses evolusi yang terus-menerus terjadilah jenis baru, juga terjadi pula kepunahan jenis. Apabila laju terjadinya jenis baru lebih besar daripada kepunahan, keragaman hayati akan bertambah. Sebaliknya, apabila laju kepunahan lebih besar, keragaman hayati akan menurun.

B. Regulasi Hukum Lingkungan

Menurut Drupsteen, hukum lingkungan adalah hukum yang berhubungan dengan lingkungan alam dalam arti seluas-luasnya, di mana ruang lingkupnya berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan. Oleh

---

[12] *Ibid*.

[13] Syamsuharya Bethan, Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Aktivitas Industri Nasional, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 47.

[14] Otto Soemarwoto, Indonesia Dalam Kancah Isu Lingkungan Global, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 33.

karenanya hukum lingkungan merupakan instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan. Mengingat pengelolaan lingkungan dilakukan terutama oleh pemerintah, maka hukum lingkungan sebagian besar terdiri atas hukum pemerintahan. Selain dari hukum lingkungan pemerintahan yang dibentuk oleh pemerintah pusat, ada pula hukum lingkungan pemerintahan yang berasal dari pemerintah daerah dan sebagian lagi dibentuk oleh badan-badan internasional atau melalui perjanjian dengan negara-negara lain. Demikian pula terdapat hukum lingkungan keperdataan, hukum lingkungan ketatanegaraan, hukum lingkungan kepidanaan, sepanjang bidang-bidang hukum itu memuat ketentuan-ketentuan yang bertalian dengan pengelolaan lingkungan hidup. Drupsteen membagi hukum lingkungan pemerintahan dalam beberapa bidang, yaitu hukum kesehatan lingkungan, hukum perlindungan lingkungan, dan hukum tata ruang. Hukum kesehatan lingkungan adalah hukum yang berhubungan dengan:

a. Kebijaksanaan di bidang kesehatan lingkungan.
b. Pemeliharaan kondisi air, tanah, dan udara.
c. Pencegahan kebisingan, kesemuanya dengan latar belakang perbuatan manusia yang diserasikan dengan lingkungan.

Hukum perlindungan lingkungan tidak mengenal suatu bidang kebijaksanaan, akan tetapi merupakan kumpulan dari berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan lingkungan yang berkaitan dengan lingkungan biotis dan sampai batas tertentu juga dengan lingkungan anthropogen. Hukum tata ruang adalah hukum yang berhubungan dengan kebijaksanaan tata ruang, diarahkan kepada tercapainya atau terpeliharanya penyesuaian timbal balik yang terbaik antara ruang dengan kehidupan masyarakat.[15]

Saat ini UUPLH telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), dimana kehadiran UUPPLH dimaksudkan juga untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan undang-undang lingkungan hidup pendahulunya. Namun sangat disayangkan dalam hal penegakan hukum lingkungan, subtansi UUPPLH tidak jauh

[15] Dupsten dalam Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogjakarta, 2005, hlm. 30-36.

berbeda dari UULH yang masih mengedepankan sistem penegakan hukum yang berasal dari common law dan civil law system. Sistem penegakan hukum sebagaimana diatur dalam UUPPLH tidak memberikan tempat yang memadai bagi kearifan masyarakat adat dalam mengatur dan menegakkan kaidah-kaidah hukum pemanfaatan sumber daya alamnya. Substansi UUPPLH masih mengandalkan instrumen hukum administrasi negara, hukum perdata, dan hukum pidana, sebagai instrumen penegakan hukum, serta mekanisme penyelesaian sengketa secara ADR dan litigasi. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tidak memberikan ruang sedikit pun untuk diimplementasikannya hukum adat dalam upaya penaatan dan penegakan hukum lingkungan.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, instrumen penegakan hukum lingkungan sebagaimana diatur secara tertulis tidak dapat menjadikan undang-undang tersebut hidup, melainkan bagaikan aturan yang mati. Sementara di beberapa daerah-daerah pedalaman yang masyarakat adatnya tidak pernah mengenal hukum lingkungan tertulis, namun mereka melaksanakan upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup. Bertitik tolak pada hal tersebut maka menarik untuk diteliti mengenai apa yang melatarbelakangi masyarakat yang dianggap tidak mengetahui hukum ternyata berperilaku sesuai dengan hukum. Mereka berperilaku hukum sebagaimana dikehendaki oleh para penyusun undang-undang, padahal mereka sedikit pun tidak pernah mengetahui adanya hukum lingkungan tertulis.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, sejauh ini sistem penegakan hukum lingkungan yang bersumber pada c*ommon law* dan *civil law* (sebagaimana diadopsi dalam UUPLH) telah gagal dalam menyelesaikan permasalahan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Bahkan sebaliknya kondisi lingkungan hidup Indonesia saat ini semakin hari semakin kritis. Penerapan sanksi administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana tidak menjadikan para pelaku perusakan dan pencemaran lingkungan hidup menjadi jera. Demikian pula model penaatan hukum yang diadopsi dari *common law* dan *civil law system* seperti, perizinan, kajian amdal, audit lingkungan, *polution charge*, *insentif* dan *disinsentif*, yang sifatnya *voluntary* tidak

berhasil memotivasi masyarakat dan penanggung jawab usaha mematuhi dan melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum lingkungan.

Seiring dengan semakin kritisnya kondisi lingkungan hidup Indonesia saat ini, tentunya hal tersebut tidak boleh terus dibiarkan, kiranya penting untuk segera mencari sistem penegakan hukum lingkungan sebagai konsep penegakan hukum lingkungan alternatif yang efektif dalam upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup. Dikarenakan sistem penegakan hukum lingkungan hidup berdasarkan hukum lingkungan tertulis telah gagal, maka perlu dicarikan alternatif sistem penegakan hukum lingkungan yang tidak dilandasi system common law dan civil law.

C. Pengaturan Alih Fungsi Hutan di Indonesia

UULH 2009 menempatkan RTRW sebagai instrumen penting lainnya dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (UUPR 2007), RTRW merupakan produk perencanaan tata ruang yang disusun secara hirarkhis mulai dari tingkat Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Muatan RTRW menurut UUPR 2007 mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Rencana struktur ruang meliputi rencana sistem pusat permukiman dan rencana sistem jaringan prasarana. Sementara, rencana pola ruang meliputi peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya. Kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup SDA dan sumber daya buatan. Sedangkan, kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi SDA, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Menurut UUPR 2007, RTRW menjadi dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Kawasan hutan merupakan bagian dari RTRW baik yang ditetapkan masuk dalam kawasan lindung maupun masuk dalam kawasan budi daya. Sebagian besar kawasan hutan merupakan kawasan lindung dalam RTRW dan kawasan lindung merupakan kawasan yang paling luas dalam RTRW. Sebagian besar kawasan lindung tersebut merupakan kawasan hutan. Artinya dalam RTRW kawasan lindung didominasi oleh kawasan hutan. Dalam praktik penyusunan rencana pola ruang

RTRW seringkali terjadi upaya perubahan fungsi (dari fungsi konservasi atau lindung menjadi fungsi produksi) dan perubahan peruntukan kawasan hutan (menjadi bukan kawasan hutan) dengan tujuan memperbesar kawasan budi daya tetapi mengabaikan atau kurang mempertimbangkan keberadaan dan daya dukung kawasan hutan sebagai satu kesatuan ekosistem dan penyangga kehidupan. Batasan minimal kawasan hutan 30 % dari keseluruhan wilayah DAS menjadi amanah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (UUK 1999) dan ditegaskan kembali dalam UUPR 2007 yang harus dipertahankan keberadaannya. UUK 1999 dan peraturan pelaksanaannya memungkinkan dilakukannya perubahan fungsi dan peruntukan kawasan hutan dengan prosedur tertentu dan disetujui oleh Menteri Kehutanan serta diintegrasikan dalam RTRW Provinsi.

Menurut UULH 2009, KLHS memuat pertimbangan-pertimbangan lingkungan hidup terhadap KRP pembangunan termasuk kaitannya dengan kawasan hutan yang akan ditetapkan dalam RTRW demi terwujudnya pembangunan berkelanjutan yang menekankan pada tiga pilar pembangunan yaitu lingkungan hidup, sosial dan ekonomi yang saling terkait dan mendukung satu sama lain. Dalam UULH 2009, pembangunan berkelanjutan dimaknai sebagai upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Konsep Hukum Integrasi KLHS dalam Penyusunan RTRW Provinsi Terkait Perubahan Fungsi dan Peruntukan Kawasan Hutan untuk Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia dipahami dalam kerangka konsep hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan lingkungan hidup dan SDA dan berdasarkan kaidah ekosistem atau ekologi yang memberikan argumentasi hukum dan panduan integrasi KLHS dalam penyusunan RTRW Provinsi agar KRP pembangunan termasuk KRP perubahan fungsi dan peruntukan kawasan hutan yang disusun dan ditetapkan dalam RTRW Provinsi mempertimbangkan keberlanjutan lingkungan hidup dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

Terkait dengan KLHS sebagai issu sentral penelitian ini, maka sebagai kerangka pemikiran yang digunakan sebagai pisau analisis adalah teori negara hukum kesejahteraan (*grand theory*), teori hukum pembangunan (*middle range theory*) dan teori hukum lingkungan (*applied theory*). Ketiga teori hukum tersebut adalah suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum, menganalisis pengertian hukum, asas hukum, kaidah hukum, sistem hukum, dan berbagai konsep yuridis,39 yang dikaitkan dengan konsep disiplin ilmu lain seperti ilmu lingkungan dan ilmu ekonomi, 40 yang memberikan dasar filosofis dan teoretis terhadap konsep hukum integrasi KLHS dalam penyusunan RTRW Provinsi terkait perubahan fungsi dan peruntukan kawasan hutan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Kebijakan Perubahan Alih Fungsi Kawasan Hutan Kalimantan Selatan.

1. Pengertian Hutan dan Kawasan Hutan

Hutan sebagaimana di jelaskan dalam Undang-undang No.41 tahun 1999 tentang kehutanan adalah:"Suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan."

Ada 4 undang-undang yang menyangkut kehutanan secara langsung, diantaranya:

a. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
b. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
c. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang
d. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

2. Hutan Berdasarkan Statusnya

Secara umum, negara memandang hutan dari dua segi yakni status dan fungsinya. Status merujuk pada status kepemilikan hutan. Dari sisi statusnya dapat diketahui kepemilikan dari suatu kawasan hutan. Sedangkan fungsi hutan melihat hutan dari manfaat dan perannya bagi kehidupan. Fungsi hutan ini lebih terkait dengan bagaimana hutan tersebut dikelola.

Sebelumnya, hanya ada dua jenis status kepemilikan hutan yang di akui di Indonesia, yakni hutan negara dan hutan hak. Hutan negara merujuk pada

hutan yang statusnya dimiliki oleh negara dan hutan hak merupakan hutan yang statusnya dimiliki oleh individu atau badan hukum.

Belakangan kelompok masyarakat adat menggugat ketentuan yang mengatakan bahwa hutan adat termasuk dalam hutan negara. Mereka menuntut eksistensi hutan adat dengan mengajukan *judicial review* terhadap UU No.41 tahun 1999 ke Mahkamah Konstutusi.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan tuntutan masyarakat yang tercermin dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Salah satu isi putusan tersebut mengubah pengertian hutan adat, dari semula dikatakan sebagai "hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat" menjadi "hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat", kata "negara"-nya dihapus. Atas dasar itu sekarang dikenal tiga pengertian hutan berdasarkan statusnya, yaitu:

a. Hutan negara

Hutan negara adalah hutan yang berada di atas tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Hutan negara ini kepemilikannya ada pada negara. Segala bentuk penguasaan dan pengelolaan harus seijin dari negara.

b. Hutan hak

Hutan hak merupakan hutan yang berada di atas tanah yang dibebani hak atas tanah, dalam terminologi undang-undang kehutanan sebelumnya disebut hutan milik. Kepemilikan hutan hak ini bisa ditangan individu atau badan hukum.

c. Hutan adat

Hutan adat adalah hutan yang berada di wilayah masyarakat hukum adat. Hingga tulisan ini dibuat belum ada penjelasan secara rinci apa yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat, apakan individu, badan hukum atau kelompok masyarakat. Lihat lebih lanjut tentang hutan adat.

Pengertian tentang kawasan hutan dalam berbagai peraturan di Indonesia pada umumnya mempunyai beberapa kelemahan atau kerancuan.Kelemahan

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

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

Pembagian kawasan hutan berdasarkan fungsinya dengan kriteria dan pertimbangan tertentu, ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan diatur dalam Pasal 5 ayat (2), sebagai berikut: a). Kawasan Hutan Konservasi yang terdiri dari kawasan suaka alam (cagar alam dan Suaka Margasatwa), Kawasan Pelestarian Alam (Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam), dan Taman Buru. b). Hutan Lindung; dan c). Hutan Produksi.

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

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

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

Tujuan pengaturan penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsi kawasan hutan yaitu: a). menjaga dan mengamankan keberadaan dan kebutuhan kawasan hutan sebagai penggerak perekonomian lokal, regional dan nasional, serta sebagai penyangga kehidupan lokal, regional, nasional dan global; b). terwujudnyakepastian hukum atas kawasan hutan, serta optimalisasi pemanfaatan lahan/hutan dalam rangka pembangunan nasional, sektoral dan daerah.[16]

Berdasarkan tujuan pengaturan penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsi kawasan hutan yang telah diuraikan, melahirkan beberapa implikasi, karena bila menyebut kawasan hutan, maka frasa “batas” merupakan komponen dari bangunan yang melekat dan menyangkut yurisdiksi ketentuan perundang-undangan di bidang kehutanan. Berlakunya yurisdiksi ketentuan bidang kehutanan ditentukan oleh batas hukum kawasan hutan yaitu batas yang dapat dipertahankan secara hukum terhadap adanya klaim dari pihak tertentu. Salah satu penyebab permasalahan kawasan hutan yang paling krusial terletak justru pada persoalan batas kawasan hutan.

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

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

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

Kegiatan menduduki kawasan hutan ini sifatnya sangat beragam dari pembukaan untuk melakukan perladangan, perkebunan, perikanan/pertambakan, pertanian tanaman pangan, pembuatan jalan, perluasan desa/kota dan sebagainya. Kondisi ini turut memperburuk eksistensi kawasan hutan, secara *de jure* kawasan hutan dikuasai oleh negara, namun secara *de facto* masyarakat secara turun temurun tinggal dan bergantung hidupnya di hutan dan hasil hutan.

Kompleksitas yang terjadi dalam pengelolaan kawasan hutan ini merupakan fakta yang merupakan keniscayaan yang dapat menjadi pertimbangan dalam hal menentukan pilihan kebijakan, yang menisbikan atau mengesampingkan unsur pelanggaran pidana. Kondisi ini tentunya menyulitkan aparat kehutanan dan aparat penegak hukum dalam menyelesaikan secara tuntas pelanggaran dan pidana dalam pengelolaan kawasan hutan, di satu sisi kegiatan menduduki kawasan hutan berdimensi pidana.[17]

[17] Pasal 50 Undang-undang Nomor: 41 tahun 1999.

3. Pengukuhan Kawasan Hutan

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

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

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

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

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

4. Perubahan Peruntukan, Fungsi, dan Penggunaan (izin pinjam pakai) Kawasan Hutan

Perubahan kawasan hutan dilakukan untuk memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional dan aspirasi masyarakat dengan tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi, manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan, serta keberadaan kawasan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional. Kebijakan perubahan kawasan hutan dalam pelaksanaannya dapat berbentuk perubahan peruntukan, perubahan fungsi dan perubahan penggunaan (izin pinjam pakai) kawasan hutan.

a. Perubahan peruntukan kawasan hutan

1) Perubahan peruntukan secara parsial

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

a). Tukar-menukar kawasan hutan

Tukar-menukar kawasan hutan adalah perubahan kawasan hutan produksi tetap dan/atau hutan produksi terbatas menjadi bukan kawasan hutan yang diimbangi dengan memasukkan lahan pengganti dari bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan.Tukar-menukar kawasan hutan dilakukan apabila di wilayah yang bersangkutan tidak tersedia hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) dan hanya pada hutan produksi.

b). Pelepasan kawasan hutan

Pelepasan kawasan hutan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi menjadi bukan kawasan hutan.Pelepasan kawasan hutan pada prinsipnya hanya dapat dilakukan pada hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK).

Terhadap kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi, tidak dapat diproses pelepasannya pada provinsi yang luas kawasan hutannya kurang dari 30 persen (tiga puluh per seratus), kecuali dengan cara tukar-menukar kawasan hutan. Hutan produksi yang dapat dikonversi, baik dalam keadaan berhutan maupun tidak berhutan.Pelepasan kawasan hutan dimaksud dilakukan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan.[18]

2) Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Untuk Wilayah Provinsi

Berdasarkan Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, bahwa perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi dapat dilakukan pada kawasan hutan konservasi, kawasan hutan lindung dan atau kawasan hutan produksi. Perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi dilakukan berdasarkan usulan dari gubernur kepada menteri. Usulan perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi, diintegrasikan oleh gubernur dalam revisi rencana tata ruang wilayah provinsi. Gubernur dalam mengajukan usulan perubahan

[18] Lihat ketentuan Pasal 19, Peraturan Kehutanan Nomor: P.26/Menhut-II/2007 tentang Tukar-menukar Kawasan Hutan.

peruntukan kawasan hutan wajib melakukan konsultasi teknis dengan menteri.

3) **Perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis**

Perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan yang luas, serta bernilai strategis merupakan perubahan peruntukan kawasan hutan yang menimbulkan pengaruh terhadap kondisi biofisik atau kondisi sosial dan ekonomi masyarakat.Perubahan yang menimbulkan pengaruh terhadap kondisi biofisik, merupakan perubahan yang mengakibatkan penurunan atau peningkatan kualitas iklim atau ekosistem dan/atau tata air. Perubahan yang menimbulkan pengaruh terhadap kondisi sosial dan ekonomi masyarakat, merupakan perubahan yang mengakibatkan penurunan atau peningkatan sosial dan ekonomi masyarakat bagi kehidupan generasi sekarang dan yang akan datang. Perubahan yang menimbulkan pengaruh terhadap kondisi biofisik serta dampak sosial dan ekonomi masyarakat terdiri atas 2 (dua) kategori yaitu berpengaruh atau tidak berpengaruh. Perubahan yang menimbulkan pengaruh terhadap kondisi biofisik, dan dampak sosial serta ekonomi masyarakat didasarkan pada pedoman dan kriteria tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya.

b. **Perubahan fungsi kawasan hutan**

1) **Perubahan fungsi kawasan hutan secara parsial**

Perubahan fungsi kawasan hutan secara parsial dilakukan melalui perubahan fungsi antarfungsi pokok kawasan hutan, atau dalam fungsi pokok kawasan hutan. Perubahan fungsi antarfungsi pokok kawasan hutan, meliputi perubahan fungsi dari: kawasan hutan konservasi menjadi kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan produksi; kawasan hutan lindung menjadi kawasan hutan konservasi dan/atau kawasan hutan produksi; dan

kawasan hutan produksi menjadi kawasan hutan konservasi dan/atau kawasan hutan lindung.[19]

Perubahan fungsi kawasan hutan konservasi menjadi kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan produksi wajib memenuhi ketentuan: a). tidak memenuhi seluruh kriteria sebagai kawasan hutan konservasi sesuai peraturan perundang-undangan; dan b). memenuhi kriteria hutan lindung atau hutan produksi sesuai peraturan perundang-undangan. Perubahan fungsi kawasan hutan lindung menjadi kawasan hutan konservasi dan/atau kawasan hutan produksi wajib memenuhi ketentuan: a). tidak memenuhi kriteria sebagai kawasan hutan lindung sesuai peraturan perundang-undangan dalam hal untuk diubah menjadi hutan produksi; b). memenuhi kriteria hutan konservasi atau hutan produksi sesuai peraturan perundang-undangan. Perubahan fungsi kawasan hutan produksi menjadi kawasan hutan konservasi dan/atau kawasan hutan lindung wajib memenuhi kriteria sebagai hutan konservasi atau hutan lindung sesuai peraturan perundangundangan.[20]

Perubahan fungsi dalam fungsi pokok kawasan hutan, dilakukan dalam kawasan hutan konservasi, atau kawasan hutan produksi. Perubahan fungsi dalam fungsi pokok kawasan hutan konservasi, meliputi perubahan dari: a). kawasan cagar alam menjadi kawasan suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, atau taman buru; b). kawasan suaka margasatwa menjadi kawasan cagar alam, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, atau taman buru; c). kawasan taman nasional menjadi kawasan cagar alam, suaka margasatwa, taman hutan raya, taman wisata alam, atau taman buru; d). kawasan taman hutan raya menjadi kawasan cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, atau taman buru; e). kawasan taman wisata alam menjadi kawasan cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, atau taman

[19] Lihat Pasal 36, *ibid.*
[20] Lihat Pasal 38 dan Pasal 39, *ibid.*

buru; atau f). kawasan taman buru menjadi kawasan cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, atau taman wisata alam.

2) **Perubahan fungsi kawasan hutan untuk wilayah provinsi**

Perubahan fungsi kawasan hutan untuk wilayah provinsi dilakukan pada kawasan hutan dengan fungsi pokok hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi.Kriteria perubahan fungsi kawasan hutan untuk wilayah provinsi samahalnya dengan ketentuan persyaratan bagi perubahan fungsi kawasan secara parsial.

c. Penggunaan (pinjam pakai) kawasan hutan

Penggunaan kawasan hutan adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah peruntukan dan fungsi kawasan hutan tersebut. Mengenai penggunaan kawasan hutan diatur dalam Pasal 38 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Untuk mekanisme pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah dimaksud baru dikeluarkan pada tanggal 1 Februari 2010, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

Selama ini untuk penggunaan kawasan hutan, dalam pelaksanaannya sering digunakan istilah izin pinjam pakai kawasan hutan, yang hanya diatur dengan peraturan menteri, yaitu Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 55/Kpts-II/1994, Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 41/Kpts-II/1996, Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: *614/Kpts-II/1997,* dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor:*720/Kpts-II/1998*, dan terakhir direvisi lagi dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: *14/Menhut-II/2006* tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Revisi peraturan ini dilakukan dalam rangka merespons dan menjawab beberapa persoalan yang berkaitan dengan pinjam pakai kawasan hutan. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: 14/Menhut-II/2006, pinjam kawasan hutan adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan kepada pihak lain untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan, dan fungsi kawasan tersebut.

Perubahan kawasan hutan adalah suatu proses perubahan terhadap suatu kawasan hutan tertentu menjadi bukan kawasan hutan atau menjadi kawasan hutan dengan fungsi hutan lainnya.[21] Ruang lingkup perubahan kawasan hutan meliputi: a. Perubahan peruntukan kawasan hutan; b. Perubahan fungsi kawasan hutan; c. Izin pinjam pakai kawasan hutan. Tujuan Perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan yaitu terwujudnya optimalisasi dan manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkesinambungan.

Pada tanggal 1 Februari 2010 telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Pada prinsipnya apa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini sama dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan menteri sebagaimana telah diuraikan. Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah ini dinyatakan bahwa penggunaan kawasan hutan bertujuan untuk mengatur penggunaan sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Penggunaan kawasan hutan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi, dan/atau kawasan hutan lindung. Dalam penggunaan kawasan hutan harus dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.[22] Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan.[23]

Merujuk pada batasan istilah kawasan hutan dan perubahan kawasan hutan sebagaimana telah diuraikan, dapat dikemukakan bahwa batasan atau ruang

---

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

[22] Lihat ketentuan Pasal 2 dan 3 Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

[23] Kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan meliputi kegiatan: religi; pertambangan; instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan; pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relai televisi; jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api; sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi; sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah; fasilitas umum; industri terkait kehutanan; pertahanan dan keamanan; prasarana penunjang keselamatan umum; atau penampungan sementara korban bencana alam, lihat Pasal 4, *ibid.*

lingkup kebijakan perubahan kawasan hutan yang dimaksudkan dalam kajian ini yaitu suatu tindakan atau langkah yang dilakukan oleh pemerintah terkait dengan pengelolaan kawasan hutan, khususnya tindakan mengubah peruntukan, mengubah fungsi dan atau mengubah penggunaan suatu kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan atau bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan, dan atau mengubah penggunaan suatu kawasan hutan untuk kepentingan lain di luar bidang kehutanan, dengan maksud agar dapat dicapai manfaat yang optimal dari suatu kawasan hutan dan atau lahan yang bukan kawasan hutan.

Penyelenggaraan otonomi daerah di sektor kehutanan sejak tahun 2000 diwarnai dengan pandangan tentang kurangnya kapasitas pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya hutan secara berkelanjutan dan berkeadilan. Pandangan lain melihat bahwa pemerintah pusat setengah hati untuk melimpahkan kewenangan dalam pengelolaan hutan, dan bahkan cenderung terlalu terlibat di dalam kegiatan teknis operasional di daerah.[24]

Sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam rangka menyempurnakan penyelenggaraan otonomi daerah.[25] Berdasarkan kebijakan tersebut, pemerintah provinsi diberikan peranan yang lebih luas mengkoordinasi pembangunan di daerah dan hubungan antarsusunan pemerintahan menjadi lebih jelas.

---

[24] Dalam Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, ada kecenderungan pemerintah pusat memegang penuh kewenangan pengurusan hutan terlihat dari penyebutan pemerintah yang merujuk pada ”pemerintah pusat” seperti yang tertuang dalam Ketentuan Umum Undang-undang Kehutanan tersebut. Pemerintah daerah disebut dalam Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 ketika terkait dengan kewajiban pengawasan kehutanan, (Pasal 60, Pasal 62, dan Pasal 63). Dalam Pasal 66 diatur mengenai penyerahan kewenangan, namun Penjelasan pasal tersebut menjelaskan bahwa kewenangan yang diserahkan hanya pelaksanaan pengurusan hutan yang bersifat “operasional”.

[25] Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 melakukan perubahan mendasar terhadap pengertian otonomi daerah. Otonomi daerah sebagai sebuah hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan peraturan perundangan. Sementara dalam Undang-undang Nomor: 22 Tahun 1999, otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan. Perubahan pengertian ini menimbulkan konsekuensi terhadap beberapa pengaturan di batang tubuh. Kewengan dalam Undang-undang Nomor: 23 Tahun 2014 disebut sebagai urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan. Pemakaian kata urusan (wajib dan pilihan) lebih berorientasi kewajiban penyelenggaraan pelayanan pemerintahan pada bidang yang menjadi urusan pada tiap tingkatan pemerintahan.

Hubungan antar Pemerintah Daerah, menurut ketentuan Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014 meliputi:

(1) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
   a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
   b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
   c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

(2) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
   a. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
   b. kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
   c. pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Hubungan dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dengan Pemerintah daerah mencangkup hal-hal sebagai berikut:

a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendali dampak, budidaya, dan pelestarian;
b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lain; dan
c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.[26]

Dalam Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2014 juga sudah diatur secara eksplisit kewenangan atau urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.[27] Diatur juga

[26] Lihat Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
[27] Lihat ketentuan Pasal 10 ayat 3, Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004.

urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dilakukan bersama oleh pemerintah pusat dan daerah.

Agar pembagiannya proporsional antartingkat pemerintahan, Undang-undang Nomor: 23 Tahun 2014 juga mengatur pembagian kewenangan berdasar kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.[28] Sekalipun pembagian urusan pemerintahan sudah dituangkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, namun pengaturannya bersifat umum dan masih memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan.[29]

Hal ini berarti bahwa dengan adanya hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat, serta hubungan di antara Pemerintah Daerah, maka pembagian wewenang atas suatu urusan pemerintahan harus mempertimbangkan: 1) sampai di manakah eksternalitas pelaksanaan suatu urusan pemerintahan yang dilaksanakan di suatu wilayah pemerintahan akan terjadi, 2) pemerintahan yang manakah bobot tanggung jawab atas pelaksanaan suatu urusan pemerintahan selayaknya diletakkan, dan 3) pemerintahan yang manakah pelaksanaan kegiatan pemerintahan tersebut secara rasional dianggap efisien.[30]

---

[28] Pembagian lingkup urusan ini juga masih terdapat kekaburan, apalagi selama ini yang dipertentangkan yaitu masalah kewenangan antartingkat pemerintahan, terutama dalam bidang pengelolaan sumber daya alam (SDA) yang selama ini banyak menimbulkan konflik kewenangan. Apalagi dalam Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 ini juga memperkenalkan "hubungan antara tingkat pemerintahan" dalam berbagai bidang di antaranya dalam pengelolaan SDA.

[29] Sehubungan dengan perubahan prinsip pemerintahan daerah melalui Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004, maka pemerintah perlu menyempurnakan peraturan pemerintah yang mengatur pembagian wewenang seluruh urusan pemerintahan. Dengan berpegang pada pengalaman masa lalu maka penyempurnaan peraturan ini dilakukan dengan lebih cermat dan berhati-hati dengan melibatkan sebanyak mungkin para pihak yang terkait secara sektoral maupun teritorial sesuai prinsip tata kelola pemerintah yang baik *(good governance)*. Setelah berproses selama tiga tahun, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor: 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor: 25 Tahun 2000 yang mengatur hal sama. Peraturan Pemerintah yang mulai berlaku sejak tanggal 9 Juli 2007 ini memberlakukan urusan Pemerintahan Pusat yang tidak dilaksanakan bersama oleh semua tingkatan pemerintahan sebagaimana dimaksud oleh peraturan pemerintah yang lama. Di luar urusan itu terdapat 31 urusan pemerintahan, di luar urusan pengelolaan kawasan konservasi, yang secara tegas dibagi kewenangan pelaksanaannya masing-masing di antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

[30] Undang-undang ini secara lebih realistis juga menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang bisa dilaksanakan bersama oleh Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota, berdasarkan sifatnya dibedakan ke dalam dua kategori. Kategori pertama yaitu urusan pemerintahan yang bersifat wajib untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan standar pelayanan minimal; dan kategori kedua yaitu urusan yang bersifat pilihan, yang secara nyata ada di wilayah dan berpotensi

Untuk lebih jelasnya hubungan antarwewenang antara pemerintah dan pemerintah daerah terkait dengan pengelolaan kawasan hutan, dapat digambarkan pada matrik berikut ini:[31]

Tabel 1: Matrik Hubungan wewenang Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Kehutanan:

No.	Bidang Urusan Kehutanan	Kewenangan Pemerintah	Kewenangan Provinsi	Kewenangan Kabupaten/Kota
1.	Inventarisasi Hutan.	*Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria inventarisasi hutan, dan inventarisasi hutan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru dan inventarisasi hutan daerah aliran sungai (DAS) skala nasional.*	Penyelenggaraan inventarisasi hutan produksi, hutan lindung dan taman hutan raya dan skala DAS lintas kabupaten/kota.	Penyelenggaraan inventarisasi hutan produksi dan hutan lindung dan skala DAS dalam wilayah kabupaten/kota.
2.	Pengukuhan Kawasan Hutan Produksi, Hutan Lindung, Kawasan Pelestarian Alam, Kawasan	*Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria, dan pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam,*	-	-

untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Urusan kehutanan dalam hal ini merupakan urusan yang bersifat pilihan bagi Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

[31] Lihat lampiran Peraturan Pemerintah Nomor: 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, *Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kehutanan*, hlm. 737-762.

	Suaka Alam dan Taman Buru.	*kawasan suaka alam dan taman buru.*		
3.	Penunjukan Kawasan Hutan, Hutan Produksi, Hutan Lindung, Kawasan Pelestarian Alam, Kawasan Suaka Alam dan Taman Buru.	*Pelaksanaan penunjukan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam dan taman buru.*	Pemberian pertimbangan teknis penunjukan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam dan taman buru.	Pengusulan penunjukan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam dan taman buru.
4.	Penataan Batas dan Pemetaan Kawasan Hutan Produksi, Hutan Lindung, Kawasan Pelestarian Alam, Kawasan Suaka Alam dan Taman Buru.	Penyelenggaraan tata batas, penataan dan pemetaan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam dan taman buru.	-	-
5.	Penetapan Kawasan Hutan Produksi, Hutan Lindung, Kawasan Pelestarian Alam, Kawasan Suaka Alam dan Taman Buru.	Pelaksanaan penetapan kawasan hutan produksi, hutan lindung, kawasan pelestarian alam, kawasan suaka alam dan taman buru.	-	-
	Kawasan	*Penetapan norma,*	Pengusulan dan	Pengusulan

	Hutan dengan Tujuan Khusus	*standar, prosedur, dan kriteria, dan penetapan pengelola kawasan hutan dengan tujuan khusus untuk masyarakat hukum adat, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan kehutanan, lembaga sosial dan keagamaan.*	pertimbangan teknis pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus untuk masyarakat hukum adat, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan kehutanan, lembaga sosial dan keagamaan untuk skala provinsi.	pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus untuk masyarakat hukum adat, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan kehutanan, lembaga sosial dan keagamaan untuk skala kabupaten/kota dengan pertimbangan gubernur.
6.	Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan.	Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria, dan pelaksanaan penetapan pembentukan wilayah pengelolaan hutan, penetapan wilayah pengelolaan dan institusi wilayah pengelolaan, serta arahan pencadangan.	Pelaksanaan penyusunan rancang bangun, pembentukan dan pengusulan penetapan wilayah pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi serta pertimbangan teknis institusi wilayah pengelolaan hutan.	Pertimbangan penyusunan rancang bangun dan pengusulan pembentukan wilayah pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi, serta institusi wilayah pengelolaan hutan.
7.	Pengelolaan Kawasan Suaka Alam, Kawasan Pelestarian Alam, dan Taman Buru.	Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria serta pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam serta taman buru.	-	-

Ketentuan yang mengatur tentang tukar-menukar kawasan hutan yaitu Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.26/Menhut-II/2007 Jo. Peraturan Menteri

Kehutanan Nomor: P.62/Menhut-II/2007, yang bertujuan untuk menampung pembangunan yang menyangkut kepentingan strategis, kepentingan umum terbatas, pembangunan pertanian dan dalam rangka pengembangan atau pemekaran wilayah yang terpaksa harus menggunakan kawasan hutan tetap tanpa mengurangi luas kawasan hutan itu sendiri. Tukar-menukar kawasan hutan hanya diperbolehkan untuk: 1). Pembangunan yang menyangkut kepentingan umum terbatas oleh intansi pemerintah; 2). Pembangunan yang menyangkut kepentingan strategis yang berdampak bagi kemajuan perekonomian nasional dan kesejahteraan umum yang diprioritaskan pemerintah; 3). Menghilangkan *enclave* dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan; 4). Menyelesaikan pendudukan tanah kawasan hutan (okupasi); 5). Memperbaiki batas kawasan hutan; 6). Budi daya pertanian; atau 7). Pengembangan/pemekaraan wilayah.[32]

Kawasan hutan yang dapat dilakukan tukar-menukar untuk kegiatan di luar kehutanan harus memenuhi persyaratan, diprioritaskan untuk yang tidak berhutan, berupa tanah kosong, padang ilalang dan semak belukar serta tidak dibebani izin. Hal ini dalam rangka tetap menjaga kelesarian hutan dan tetap memberdayakan hutan yang dalam kondisi tidak bagus untuk dimanfaatkan demi kepentingan umum.[33]

Pengaturan Kebijakan perubahan alih fungsi kawasan hutan di Kalimantan selatan.

[32] Pasal 4 ayat (1) Peraturan Kehutanan Nomor: P.26/Menhut-II/2007 tentang Tukar-menukar Kawasan Hutan.

[33] Persyaratan bahwa kawasan hutan yang dapat dilakukan tukar-menukar kawasan ini khususnya terhadap kawasan hutan produksi yang pada kenyataannya tidak lagi memiliki tegakan pohon, namun demikian tetap harus dilakukan pengkajian terlebih dahulu oleh Tim Terpadu yang dibentuk khusus untuk itu, hal ini dikemukakan oleh Deka Mardiko, wawancara penulis pada tanggal 7 Mei 2010 di Bogor.

B. Mempertahankan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Terhadap Perubahan Fungsi dan Peruntukan Kawasan Hutan Pada Lahan Basah di Kalimantan Selatan?

Sebagaimana yang telah disampaikan di atas Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, cenderung tidak memberi peluang pelimpahan kewenangan yang berarti kepada pemerintah daerah. Sebenarnya Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999, sudah memuat ketentuan yang cukup baik dalam mempertahankan keberadaan kawasan hutan dari upaya konversi dan eksploitasi hutan yang tidak terkendali.

Penatagunaan Kawasan Hutan adalah rangkaian kegiatan dalam rangka menetapkan fungsi dan penggunaan kawasan hutan. Penatagunaan Kawasan Hutan meliputi kegiatan penetapan fungsi dan pengunaan kawasan hutan.

Ruang Lingkup:

1. Penetapan Fungsi Kawasan Hutan

   Penetapan Fungsi Kawasan Hutan adalah penegasan tentang kepastian hukum mengenai status, letak batas dan luas suatu wilayah tertentu yang telah ditunjuk sebagai kawasan hutan tetap dengan keputusan Menteri.

2. Penggunaan Kawasan Hutan

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

   Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan dilakukan melalui pemberian ijin pinjam pakai tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan.

Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-undang. Semua hutan di wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam rangka penguasaan tersebut negara memberi

wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan (Pasal 4). Pengurusan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya serta serbaguna dan lestari untuk kemakmuran rakyat, yang meliputi (Pasal 10) :

a. Perencanaan kehutanan,
b. Pengelolaan hutan,
c. Penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan
d. Pengawasan.

Dalam rangka penyelenggaraan pengelolaan hutan tersebut diperlukan pembentukan wilayah pengelolaan hutan sesuai dengan Pasal 17 ayat (1) dilaksanakan untuk tingkat Provinsi, Kabupaten/kota, dan Unit pengelolaan.Pasal 21 menyebutkan bahwa pengelolaan hutan meliputi kegiatan :

a. Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan,
b. Pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan,
c. Rehabilitasi dan reklamasi hutan.
d. Perlindungan hutan dan konservasi alam.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 21 disebutkan bahwa : Hutan merupakan amanah Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu pengelolaan hutan dilaksanakan dengan dasar akhlak mulia untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian pelaksanaan setiap komponen pengelolaan hutan harus memperhatikan nilai-nilai budaya masyarakat, aspirasi dan persepsi masyarakat, serta memperhatikan hak-hak rakyat, dan oleh karena itu harus melibatkan masyarakat setempat. Pengelolaan hutan pada dasarnya menjadi kewenangan pemerintah dan atau pemerintah daerah. Mengingat berbagai kekhasan daerah serta kondisi sosial dan lingkungan yang sangat berkait dengan kelestarian hutan dan kepentingan masyarakat luas yang membutuhkan kemampuan pengelolaan secara khusus, maka pelaksanaan pengelolaan hutan di wilayah tertentu dapat dilimpahkan kepada BUMN yang bergerak di bidang kehutanan, baik berbentuk perusahaan umum (Perum), perusahaan jawatan (Perjan), maupun perusahaan perseroan (Persero), yang pembinaannya di bawah Menteri.

KESIMPULAN

Perubahan kawasan hutan adalah suatu proses perubahan terhadap suatu kawasan hutan tertentu menjadi bukan kawasan hutan atau menjadi kawasan hutan dengan fungsi hutan lainnya.[34] Ruang lingkup perubahan kawasan hutan meliputi: a. Perubahan peruntukan kawasan hutan; b. Perubahan fungsi kawasan hutan; c. Izin pinjam pakai kawasan hutan. Tujuan Perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan yaitu terwujudnya optimalisasi dan manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkesinambungan.

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

Pemerintah khususnya pemerintah daerah harus dengan cermat melakukan perubahan kawasan hutan. Karena perlindungan terhadap kawasan hutan merupakan salah satu tanggung jawab dari pemerintah.

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

DAFTAR PUSTAKA

Askin Mohammad, ***Hukum Lingkungan***, Jakarta: Penerbit Yayasan Peduli Energi Indonesia (YPEI), 2008.

Amiruddin A. Dajaan Imami dkk, ***Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Upaya Penanggulangan Perubahan Iklim***, Hasil Penelitian Pusat Studi Penyelesaian Sengketa Lingkungan FH UNPAD bekerja sama dengan Kementrian Negara Lingkungan Hidup, 2008.

David M. Fetterman, ***Ethnography Step by Step***, London, Sage Publishing, 1998.

Dupsten dalam Koesnadi Hardjasoemantri, ***Hukum Tata Lingkungan***, Gadjah Mada University Press, Yogjakarta, 2005.

Jimly Asshiddiqie, ***Green Constitution: Nuansa Hijau UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945***. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Harsya W Bachtiar dalam Koentjaraningrat (Editor), ***Metode-metode Penelitian Masyarakat,*** Jakarta: Gramedia, 1983.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta,,LP3ES, Cetakan ke-III, 2006.

Rianto Adi, ***Metodelogi Penelitian Sosial dan Hukum***, Granit, Jakarta, 2004.

Syamsuharya Bethan, ***Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Aktivitas Industri Nasional***, Alumni, Bandung, 2008.

Otto Soemarwoto, ***Indonesia Dalam Kancah Isu Lingkungan Global,*** PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992

Winarno Surakhmad, **Dasar dan Teknik Research, Bandung**: Tarsito, 1978, hlm.

Walhi, ***Evaluasi Terhadap Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pemerintahan SBY-JK Tahun 2004-2009***, dikutip dari http://www.walhi.or.id, ditulis pada tanggal 18 Oktober 2009, diakses pada tanggal 28 Oktober 2009.