

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sejarah pengelolaan hutan oleh masyarakat lokal Indonesia di beberapa tempat telah berlangsung sebelum legalitas hukum formal ditetapkan oleh pemerintah. Oleh karena itu berbagai klaim kepemilikanpun muncul yang menyebabkan konflik antara pemerintah dengan masyarakat, dan antara pemegang konsesi Hak Pengelolaan Hutan atau Hak Pengelolaan Hutan Tanaman Industri (HPH/HPHTI) dengan masyarakat. Untuk penyelesaian konflik tersebut, perlu pengaturan yang lebih adil dalam menetapkan siapa subyek dalam pengelolaan hutan agar pengelolaan berlangsung secara efektif.

Faktor kesejahteraan merupakan salah satu faktor penting yang harus dipertimbangkan dalam pengelolaan hutan. Sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Tentunya hutan adalah termasuk kekayaan alam yang terkandung pada tanah Indonesia, sehingga segala jenis pengelolaan hutan diutamakan untuk digunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat.

Kebijakan yang digunakan untuk melegitimasi masyarakat hukum adat memanfaatkan hutan ialah Pasal 67 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang

Kehutanan. Pasal itu antara lain menetapkan masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak mengambil hasil hutan untuk kebutuhan hidup sehari-hari, berhak mengelola hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang, dan berhak mendapatkan pemberdayaan untuk meningkatkan kesejahteraannya. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menetapkan pengukuhan keberadaan dan penghapusan masyarakat hukum adat ditetapkan oleh perda. Pemerintah pusat akan mengatur hak-hak masyarakat hukum adat itu melalui peraturan pemerintah.

Ketentuan di atas, disatu sisi membuka peluang bagi masyarakat hukum adat memungut hasil hutan. Disisi lain beberapa rumusan dalam ketentuan tersebut belum memberikan rasa keadilan dan ada ketidak jelasan. Tidak jelas hak antara pemungutan hasil hutan dengan pengelolaan dan pemanfaatan hasil hutan lengkap.

Merujuk pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, yang dimaksud dengan “pemungutan hasil hutan” adalah segala bentuk kegiatan mengambil hasil hutan berupa kayu dan atau bukan kayu dengan tidak merusak lingkungan dan tidak mengurangi fungsi pokok hutan. Ketentuan umum ini dijabarkan dalam Pasal 32 PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Pemanfaatan dan Penggunaan Kawasan Hutan yang juga menyatakan pemungutan hasil hutan kayu hanyalah untuk memenuhi kebutuhan hidup individu dan atau fasilitas umum penduduk sekitar dengan volume satu izin tidak boleh melebihi 20 meter kubik.

Sedang hasil hutan bukan kayu seperti rotan, manau, getah, buah-buahan dapat diperdagangkan dengan volume maksimal 20 ton setiap izin. Jadi hasil hutan kayu tidak untuk diperdagangkan.

Hutan Indonesia mengalami kerusakan pada tingkat sangat mengkhawatirkan. Hutan Indonesia telah hilang dengan skala sekitar 30 juta ha dari tahun 1965 sampai tahun 1997, dan 5 juta ha dari tahun 1997 sampai tahun 2000¹. Luas kawasan hutan Indonesia tahun 2012 mencapai 130,61 juta ha. Kawasan tersebut diklasifikasi sesuai dengan fungsinya menjadi kawasan konservasi (21,17 juta ha), kawasan lindung (32,06 juta ha), kawasan produksi terbatas (22,82 juta ha), kawasan produksi (33,68 juta ha) dan kawasan produksi yang dapat dikonversi (20,88 juta ha). Luas kawasan hutan tersebut mencapai 68,6 % dari total luas daratan Indonesia sehingga menjadi salah satu potensi sumber daya alam yang rawan terjadi kerusakan karena kepentingan manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Tingkat kerusakan hutan di Indonesia tahun 2012 mencapai 0,45 terbagi menjadi kerusakan kawasan hutan 0,32 dan di luar kawasan hutan 0,13 per tahun².

Hutan di Provinsi Lampung pun tidak luput dari kerusakan. Berdasarkan data dari departemen kehutanan, pada tahun 2000 hutan Provinsi Lampung mencapai luas 1.004.735 ha. Dengan rincian hutan konservasi seluas 462.030 ha, Hutan Lindung seluas 317.615 ha, dan hutan produksi seluas 450.180 ha. Dan dengan laju pengurangan hutan (deforestasi) berdasarkan hasil perbandingan dari peta

¹Jatna Supriyatna, *Melestarikan Alam Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, 2008, hlm. 62.

²Naskah Pidato Presiden TENTANG Hutan Dan Ketahanan Energi Berbasis Bahan Bakar Nabati Di Depan Sidang Bersama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Jakarta, 16 Maret 2014

Penutupan lahan RePProT tahun 1985 dan peta penutupan lahan hasil penafsiran citra tahun 1997 Pusat Data dan Perpetaan Badan Planologi diperoleh hasil bahwa selama periode waktu 13 tahun telah terjadi perubahan penutupan lahan hutan dengan rata-rata pertahun mencapai sekitar 23.873 Ha/tahun.³

Kerusakan hutan yang terjadi hampir dipastikan 70 sampai dengan 80 persen merupakan akibat perbuatan manusia. Oleh karena itu, dalam PP No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan telah mengatur mengenai manusia sebagai salah satu penyebab terjadinya kerusakan hutan. Dijelaskan dalam Pasal 7 PP NO. 45 Tahun 2004 tersebut dinyatakan bahwa, untuk mencegah, membatasi, dan mempertahankan serta menjaga hutan dari kerusakan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, pemerintah, dan pemerintah daerah dan masyarakat harus melakukan tindakan: (a) sosialisasi dan penyuluhan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan; (b) melakukan inventarisasi permasalahan; (c) mendorong peningkatan produktivitas masyarakat; (d) memfasilitasi terbentuknya kelembagaan masyarakat; (e) meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pengelolaan hutan; (f) melakukan kerja sama dengan pemegang hak atau pemegang izin; (g) meningkatkan efektifitas koordinasi kegiatan perlindungan hutan; (h) mendorong terciptanya alternative mata pencaharian masyarakat; (i) meningkatkan efektifitas pelaporan terjadinya gangguan keamanan hutan; (j) mengambil tindakan pertama yang diperlukan terhadap gangguan keamanan hutan; atau (k) mengenakan sanksi terhadap pelanggaran hukum.⁴ Untuk mewujudkan hal tersebut, salah satu caranya adalah dengan melaksanakan

³<http://www.dephut.go.id/Halaman/PDF/INFPROP/Inf-Lamp.PDF> diakses pada 15 Juni 2014 pukul 12.39 WIB.

⁴ Supriadi, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta, 2010, hlm. 387.

program Hutan Kemasyarakatan (HKm). HKm adalah suatu bentuk pengusahaan lahan yang ditanami berbagai jenis tanaman (pangan, obat, perkebunan, kehutanan), baik di dalam kawasan hutan maupun luar hutan untuk mendukung fungsi hutan sekaligus mendukung kepentingan masyarakat tanpa mengurangi fungsi hutan itu sendiri.⁵

Provinsi Lampung merupakan wilayah pionir dalam pengelolaan hutan melalui pola HKm. HKm sejak 2007 sebagai solusi mengatasi kerusakan dan perambahan hutan yang cukup tinggi⁶. Dibeberapa lokasi di Lampung, contoh-contoh penyelenggaraan HKm menunjukkan bahwa pola HKm berkembang secara baik serta dapat diterima dan dilakukan baik oleh pemerintah maupun masyarakat.

Kini Provinsi Lampung kembali mendapatkan penetapan areal kerja HKm melalui SK dengan No. SK.761/Menhut-II/2013 tertanggal 1 November 2013. Dasar hukum penyelenggaraan HKm adalah Permenhut No. P.37/Menhut-II/2007 *jo*. P.52/Menhut-II/2011. Sementara jangka waktu perizinan pengelolaan HKm 35 tahun. Realisasi areal kerja HKm sampai November 2013 sudah seluas 63.999 ha. Dengan rincian pada Kabupaten Tanggamus seluas 27.965 ha, Kabupaten Lampung Barat seluas 8.460 ha, Kabupaten Lampung Utara seluas 6.155 ha, Kabupaten Lampung Tengah seluas 13.088 ha, Kabupaten Waykanan seluas 7.411 ha, dan Kabupaten Lampung Timur seluas 920 ha.⁷

Melihat data luas pemberian penetapan areal kerja di atas, terlihat bahwa pembagiannya sangat tidak merata di tiap-tiap kabupaten. Kabupaten yang

⁵ Arief Arifin, *Hutan dan Kehutanan*. Kanisius: Yogyakarta, 2001. hlm. 154.

⁶ <http://www.lampungprov.go.id/92000-hektare-jadi-hutan-kemasyarakatan-lampung.html> di akses pada 16 september 2014 pukul 21.56 WIB

⁷ Harian Lampung Post edisi Jum'at, 25 April 2014

mendapatkan sedikit penetapan areal kerja HKm bisa saja diakibatkan karena sedikitnya masyarakat yang memohonkan penetapan areal kerja di kabupaten tersebut. Akan tetapi yang menjadi masalah adalah penetapan areal kerja HKm tersebut bukan hanya bisa diberikan ketika ada permohonan dari masyarakat setempat, melainkan pemerintah juga bisa memberikannya dengan mempertimbangkan kritisnya hutan lindung yang ada di wilayah tersebut.

Hal tersebut sepertinya tidak diterapkan oleh pemerintah. Ini terlihat pada kondisi hutan lindung yang diberikan penetapan areal kerja HKm. Karena banyak sekali hutan lindung yang lebih kritis kondisinya daripada Kawasan Register 22 Way Waya di Lampung Tengah ternyata tidak diberikan penetapan areal kerja HKm. Seperti contoh Kawasan Register 38 Gunung Balak di Lampung Timur, bahkan kini kondisi Register 38 yang ada di Lampung Timur tersebut yang luasnya 22.292,5 hektar itu, kini hanya tinggal 4.458,5 hektar, atau hanya tinggal 20% dari luas sebenarnya. "Sekitar 40% atau seluas 8.917 hektar menjadi areal pemukiman dan 40% atau 8.917 hektar menjadi areal perkebunan palawija, seperti Singkong dan Jagung.⁸ Ini adalah salah satu alasan kenapa karya ilmiah ini dibuat, yakni untuk mengetahui pertimbangan pemerintah dalam menetapkan areal kerja HKm.

Terkait terhadap pelaksanaan HKm, para pengelola HKm sering melakukan pelanggaran seperti penanaman jenis tanaman yang dilarang. Contohnya tanaman palawija yang seharusnya tidak boleh ditanam pada areal HKm, namun masih banyak yang menanamnya. Dan yang paling parah adalah melakukan perluasan lahan hingga menerobos batas areal kerja HKm. Sehingga, fungsi utama dari

⁸ <http://lampost.co/berita/hutan-register-38-tinggal-20-persen> di akses pada tanggal 12 Desember 2014 pukul 16.40 WIB

penyelenggaraan HKm yakni mengurangi perusakan hutan akibat aktivitas manusia tidak tercapai. Justru izin HKm tersebut dijadikan alasan untuk dapat merambah hutan lebih dalam. Dengan begitu, sangat diperlukannya pengawasan terhadap penyelenggaraan HKm agar tujuan dari program ini bisa tercapai.

Dari uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh mengenai penyelenggaraan hutan kemasyarakatan di Provinsi Lampung terkait dengan permasalahan-permasalahan yang timbul dari pelaksanaannya dengan bentuk analisis yang penulis tuangkan dalam bentuk skripsi dengan judul: Kebijakan Mengenai Penetapan Areal Kerja Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan Di Provinsi Lampung.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- a. Apa dasar pertimbangan penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan di Provinsi Lampung?
- b. Bagaimana pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan di Provinsi Lampung?

1.3. Ruang Lingkup

Mengingat luasnya kajian ilmu hukum, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian pada bidang Hukum Administrasi Negara pada umumnya, yaitu melihat dari literatur-literatur, undang-undang yang terkait dalam pokok pembahasan ini, serta pendapat-pendapat dari para ahli mengenai pokok pembahasan ini.

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah dan pokok bahasan di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui secara jelas terkait dasar pertimbangan penetapan areal kerja pelaksanaan hutan kemasyarakatan di Provinsi Lampung.
- b. Untuk mengetahui pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan HKm guna menjaga kelestarian hutan disekitar areal kerja HKm di Provinsi Lampung.

1.5. Kegunaan Penelitian

- a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pendidikan hukum, khususnya dalam hukum lingkungan. Lebih spesifiknya terhadap pelestarian dan pencegahan perusakan hutan melalui pelaksanaan system HKm. Sehingga bisa menjadi pedoman untuk mengidentifikasi permasalahan yang terjadi terhadap pelaksanaan HKm.

- b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat yang berada di sekitar kawasan hutan yang termasuk dalam areal kerja pelaksanaan hutan kemasyarakatan terhadap hal-hal yang diperbolehkan dan yang dilarang demi menjaga hutan Lampung tetap lestari. Dan penelitian ini juga merupakan syarat dalam menyelesaikan pendidikan sarjana yang merupakan kebutuhan peneliti.