

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yg menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Thomas Dye menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*). Friedrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*).¹

Untuk mengeluarkan sebuah kebijakan, seorang pejabat bisa menggunakan kewenangan diskresinya. Menurut Kamus Hukum, Diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri. Sedangkan menurut Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Tahun 2008 di dalam Pasal 1 angka 5 menyebutkan diskresi adalah kewenangan pejabat administrasi pemerintahan yang digunakan dalam mengambil keputusan untuk mengatasi masalah dengan memperhatikan batas-batas hukum yang berlaku, asa-asa umum pemerintahan yang baik, dan norma-norma yang berkembang di masyarakat.

¹ Zainal Abidin, *Kebijakan Publik (Edisi Revisi)*, Pancur Siwah: Jakarta, 2002. hlm. 1.

Menurut S. Prajudi Atmosudirjo², diskresi adalah *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi Negara yang berwenang dan wajib menurut pendapat sendiri. Selanjutnya dijelaskan bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan atau perbuatan administrasi Negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang.

Setiap pejabat pemerintah, sejatinya melekat wewenang yang bersifat diskrisional yang diberikan undang-undang untuk mengambil keputusan dan atau tindakan berdasarkan pertimbangan-pertimbangannya sendiri. Esensi dasar kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah menghindari kekosongan pemerintahan, menyelamatkan kepentingan negara dan kepentingan umum yang mendesak, serta berbagai pilihan tindakan yang disediakan peraturan perundang-undangan untuk dilakukan. Prinsip dasarnya adalah tidak melanggar tujuan-tujuan konstitusional negara dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

2.2.Pengertian Pengawasan

Dalam Kamus Bahasa Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”.³ Menurut seminar *Indonesian Corruption Watch* (ICW) pertanggal 30 Agustus 1970 mendefinisikan bahwa

² Julista Mustamu, *Diskresi dan Tanggungjawab*, Vol. 17 No. 2. 2011. hlm. 2.

³ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1986, hlm. 2.

“Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan/kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan”.

Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai.

Selain itu, banyak definisi mengenai pengawasan yang diberikan oleh para sarjana, antaran lain:

Menurut Prayudi Atmosudirdjo “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.⁴

Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.⁵

Menurut M. Manullang bahwa “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”.⁶

Dilain pihak, menurut Sarwoto yang dikutip oleh Sujanto memberikan batasan mengenai pengawasan, yakni suatu kegiatan *manager* yang mengusahakan agar

⁴ Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 80.

⁵ Saiful Anwar., *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press: Medan, 2004, hlm. 127.

⁶ M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1995, hlm. 18.

pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki”⁷.

Pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana. Menurut Harold Koonz dkk, yang dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.⁸

Jika diterjemahkan begitu saja istilah *controlling* dari bahasa Inggris, maka pengertiannya lebih luas dari pengawasan yaitu dapat diartikan sebagai pengendalian. Padahal kedua istilah ini berbeda karena dalam pengendalian terdapat unsur korektif. Istilah pengendalian berasal dari kata kendali yang berarti mengekang atau ada yang mengendalikan. Jadi berbeda dengan istilah pengawasan. Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada objek yang dikendalikan, dalam pengendalian kewenangan untuk mengadakan tindakan

⁷ Sujanto, *Op.Cit*, hlm.13.

⁸ Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika: Jakarta, 1998, hlm. 39.

korektif itu sudah terkandung di dalamnya, sedangkan dalam pengertian pengawasan tindakan korektif itu merupakan proses lanjutan. Pengendalian adalah pengawasan ditambah tindakan korektif. Sedangkan pengawasan adalah pengendalian tanpa tindakan korektif. Namun sekarang ini pengawasan telah mencakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan penilaian terhadap kegiatan. Menurut Prayudi Atmosudirdjo, dalam mencapai pelaksanaan pengawasan terhadap beberapa asas antara lain :

- a. Asas tercapainya tujuan, ditujukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan atau deviasi perencanaan.
- b. Asas efisiensi, yaitu sedapat mungkin menghindari deviasi dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain diluar dugaan.
- c. Asas tanggung jawab, asas ini dapat dilaksanakan apabila pelaksana bertanggung jawab penuh terhadap pelaksana perencanaan.
- d. Asas pengawasan terhadap masa depan, maksud dari asas ini adalah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik di waktu sekarang maupun di masa yang akan datang.
- e. Asas langsung, adalah mengusahakan agar pelaksana juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan.
- f. Asas refleksi perencanaan, bahwa harus mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.
- g. Asas penyesuaian dengan organisasi, bahwa pengawasan dilakukan sesuai dengan struktur organisasi dan kewenangan masing-masing.

- h. Asas individual, bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditujukan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana.
- i. Asas standar, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat, yang akan digunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan.
- j. Asas pengawasan terhadap strategis, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor yang strategis.
- k. Asas kekecualiaan, bahwa efisiensi dalam pengawasan membutuhkan perhatian yang di tujukan terhadap faktor kekecualiaan yang dapat terjadi dalam keadaan tertentu, ketika situasi berubah atau tidak sama.
- l. Asas pengendalian fleksibel bahwa pengawasan harus untuk menghindarkan kegagalan pelaksanaan perencanaan.
- m. Asas peninjauan kembali, bahwa pengawasan harus selalu ditinjau, agar sistim yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.
- n. Asas tindakan, bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran–ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi dan pelaksanaan.⁹

Oleh karena pengawasan tersebut mempunyai sifat menyeluruh dan luas, maka dalam pelaksanaanya diperlukan prinsip-prinsip pengawasan yang dapat dipatuhi dan dijalankan, adapun prinsip-prinsip pengawasan itu adalah sebagai berikut :

⁹ Prayudi Atmosudirdjo, *Op. Cit*, hlm. 86-87.

- a. Objektif dan menghasilkan data. Artinya pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.
- b. Berpangkal tolak dari keputusan pimpinan. Artinya untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercermin dalam:
 - 1. Tujuan yang ditetapkan
 - 2. Rencana kerja yang telah ditentukan
 - 3. Kebijaksanaan dan pedoman kerja yang telah digariskan
 - 4. Perintah yang telah diberikan
 - 5. Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
- c. Preventif. Artinya bahwa pengawasan tersebut adalah untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus bersifat mencegah jangan sampai terjadi kesalahan-kesalahan berkembangnya dan terulangnya kesalahan-kesalahan.
- d. Bukan tujuan tetapi sarana. Artinya pengawasan tersebut hendaknya tidak dijadikan tujuan tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi.
- e. Efisiensi. Artinya pengawasan haruslah dilakukan secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan kerja.
- f. Apa yang salah. Artinya pengawasan haruslah dilakukan bukanlah semata-mata mencari siapa yang salah, tetapi apa yang salah, bagaimana timbulnya dan sifat kesalahan itu.

- g. Membimbing dan mendidik. Artinya “pengawasan harus bersifat membimbing dan mendidik agar pelaksana dapat meningkatkan kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang ditetapkan.”¹⁰

Pengawasan adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan kemudian dikoreksi pelaksanaan pekerjaan tersebut agar sesuai dengan yang semestinya atau yang telah ditetapkan.

Pengawasan yang dilakukan adalah bermaksud untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna, dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan. Dengan demikian pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pengawasan itu diadakan dengan maksud:

- a. Mengetahui lancar atau tidaknya pekerjaan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan.
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan-kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.
- c. Mengetahui apakah penggunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada pasaran.
- d. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 75.

- e. Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efis efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar.
- f. Sedangkan tujuan pengawasan akan tercapai apabila hasil-hasil pengawasan maupun memperluas dasar untuk pengambilan keputusan setiap pimpinan. Hasil pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana kegiatan rutin dan rencana berikutnya. Berdasarkan uraian di atas, dapatlah diambil kesimpulan bahwa pada dasarnya pengawasan bertujuan untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan yang terjadi nantinya dapat digunakan sebagai pedoman untuk mengambil kebijakan guna mencapai sasaran yang optimal. Selanjutnya pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk:

1. Menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan peringkat.
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Berbicara tentang arti pengawasan dalam hukum administrasi negara maka hal ini sangat erat kaitannya dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Tugas umum aparatur pemerintah dan tugas pembangunan hanya dapat dipisahkan, akan tetapi

tidak dapat dibedakan satu samalain. Aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan juga sekaligus melaksanakan tugas pembangunan, demikian juga halnya aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pembangunan bersamaan juga melaksanakan tugas pemerintahan.

Supaya perencanaan dan program pembangunan di daerah dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, maka hendaknya diperlukan pengawasan yang lebih efektif di samping dapat mengendalikan proyek-proyerk pembangunan yang ada di daerah. Oleh karena itu, untuk lebih memperjelas arti pengawasan dalam kacamata Hukum Administrasi Negara yang akan dilakukan oleh aparatur pengawasan maka berikut ini akan dikemukakan pendapat Guru Besar Hukum Administrasi Negara Prayudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa :

“Pengawasan adalah proses kegiatan – kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan”.¹¹

2.3. Tentang Hutan

2.3.1. Pengertian Hutan

Kata hutan merupakan terjemahan dari kata *bos* (Belanda) dan *forrest* (Inggris). *Forrest* merupakan dataran tanah yang bergelombang, dan dapat untuk dikembangkan untuk kepentingan diluar kehutanan, seperti pariwisata. Di dalam

¹¹ *Ibid*, hlm. 80.

hukum Inggris kuno, *forrest* (hutan) adalah suatu daerah tertentu yang tanahnya ditumbuhi pepohonan, tempat hidup binatang buas, dan burung-burung hutan.¹²

Berbeda halnya dengan pengertian hutan di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjelaskan hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.¹³

2.3.2. Jenis-Jenis Hutan

Ada perbedaan mengenai jenis-jenis hutan antara Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dengan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1967, jenis hutan dibedakan menjadi tiga, yaitu:

a. Hutan Menurut Pemiliknya (Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1967)

Ada dua jenis, yaitu:

1. Hutan Negara yang merupakan kawasan hutan dan hutan alam yang tumbuh di atas tanah yang bukan hak milik.
2. Hutan Milik yaitu hutan yang tumbuh di atas tanah hak milik. Hutan jenis ini disebut sebagai hutan rakyat

b. Hutan Menurut Fungsinya (Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1967)

Dibedakan menjadi empat, yaitu:

¹² Salim H.S, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan(edisi revisi)*, Sinar Grafika: Jakarta, 2006, hlm. 40.

¹³ *Ibid.*, hlm. 41.

1. Hutan Lindung, yakni kawasan hutan, dan arena sifat alamnya digunakan untuk mengatur tata air, mencegah terjadinya banjir dan erosi, dan memelihara kesuburan tanah
 2. Hutan Produksi, yaitu kawasan hutan untuk memproduksi hasil hutan, yang dapat memenuhi:
 - Keperluan masyarakat pada umumnya
 - Pembangunan industri
 - Keperluan ekspor
 3. Hutan Suaka Alam, yaitu kawasan hutan yang keadaan alamnya sedemikian rupa, sangat penting bagi ilmu pengetahuan dan teknologi
 4. Hutan Wisata, yaitu merupakan kawasan wisata yang diperuntukan secara khusus, dan dibina serta dipelihara bagi kepentingan pariwisata, dan atau wisata buru.
- c. Menurut Peruntukannya (Pasal 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1967)
- Menurut peruntukannya, hutan digolongkan menjadi tiga jenis, yaitu:
1. Hutan Tetap, yaitu hutan, baik yang sudah ada, yang akan ditanami, maupun yang tumbuh secara alami di dalam kawasan hutan,
 2. Hutan Cadangan, yaitu hutan yang berada di luar kawasan hutan yang peruntukannya belum ditetapkan, dan bukan hak milik. Apabila diperlukan, hutan cadangan ini dapat dijadikan hutan tetap,
 3. Hutan lainnya, yaitu hutan yang berada di luar kawasan hutan dan hutan cadangan, misalnya hutan yang terdapat pada tanah milik, atau tanah yang dibebani hak lainnya.¹⁴

¹⁴Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan

Berbeda dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1967, pada Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, membagi hutan menjadi empat jenis, yaitu:

a. Berdasarkan Statusnya (Pasal 5 Undang-Undang No.41 Tahun 1999)

Yang dimaksud dengan hutan berdasarkan statusnya adalah suatu pembagian hutan yang didasarkan pada status (kedudukan) antara orang, badan hukum, atau institusi yang melakukan pengelolaan, pemanfaatan, dan perlindungan terhadap hutan tersebut.

b. Berdasarkan Fungsinya (Pasal 6-7 Undang-Undang No.41 Tahun 1999)

Hutan berdasarkan fungsinya adalah penggolongan hutan yang didasarkan pada kegunaannya. Hutan ini dapat digolongkan menjadi tiga macam, yaitu:

1. Hutan Konservasi, adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa berdasarkan ekosistemnya.
2. Hutan Lindung, adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan system penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi (penerobosan) air laut, dan memelihara kesuburan tanah.

c. Berdasarkan Tujuan Khusus (Pasal 8 Undang-Undang No.41 Tahun 1999)

Hutan Berdasarkan Tujuan Khusus yaitu penggunaan hutan untuk keperluan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta untuk kepentingan religi dan budaya setempat.

- d. Hutan berdasarkan pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air disetiap kota ditetapkan kawasan tertentu sebagai hutan kota (Pasal 9 Undang-Undang No.41 Tahun 1999).¹⁵

2.3.3. Manfaat Hutan

Hutan mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam menunjang pembangunan bangsa dan negara. Hal ini disebabkan hutan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Manfaat hutan dapat diklasifikasikan menjadi dua, yakni:

a. Manfaat Langsung

Yang dimaksud dengan manfaat langsung adalah manfaat yang dapat dirasakan/dinikmati secara langsung oleh masyarakat. Yaitu masyarakat dapat menggunakan dan memanfaatkan hasil hutan, antara lain kayu yang merupakan hasil utama hutan, serta berbagai hasil hutan ikutan seperti rotan, getah, buah-buahan, madu, dan lain-lain.

b. Manfaat Tidak Langsung

Manfaat Tidak Langsung adalah manfaat yang tak langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi yang dapat dirasakan adalah keberadaan hutan itu sendiri. Ada delapan manfaat hutan secara tidak langsung seperti berikut ini:

- Dapat mengatur tata air
- Dapat mencegah terjadinya erosi
- Dapat memberikan manfaat terhadap kesehatan
- Dapat memberikan rasa keindahan

¹⁵Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

- Dapat memberikan manfaat disektor pariwisata
- Dapat memberikan manfaat dalam bidang pertahanan keamanan
- Dapat menampung tenaga kerja
- Dapat menambah devisa negara

2.4. Sejarah Hutan Kemasyarakatan

Kebijakan Hutan Kemasyarakatan pertama kali dikeluarkan pada tahun 1995 melalui penerbitan Kepmenhut No.622/Kpts-II/1995. Tindak lanjutnya, Dirjen Pemanfaatan Hutan, didukung oleh para LSM, universitas, dan lembaga internasional, merancang proyek-proyek uji-coba di berbagai tempat dalam pengelolaan konsesi hutan yang melibatkan masyarakat setempat. Hingga tahun 1997, bentuk pengakuan HKm masih sangat kecil. Kemudian Menteri Kehutanan mengeluarkan Keputusan No. 677/Kpts-II/1997, mengubah Keputusan No.622/Kpts-II/1995. Regulasi ini memberi ruang pemberian hak pemanfaatan hutan bagi masyarakat yang dikenal dengan Hak Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan (HPHKm) yang terbatas pada pemanfaatan hutan non kayu. Menhut juga merancang pelayanan kredit agar masyarakat yang berminat dapat memulai unit-unit usaha berbasis hasil hutan. Promosi bentuk HKm ini merupakan suatu pendekatan yang dapat meminimalisir degradasi hutan dan meningkatkan taraf ekonomi masyarakat.

Kemudian Keputusan Menteri Kehutanan tersebut di rubah dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 31/Kpts-II/2001. Dengan adanya keputusan ini, masyarakat diberi keleluasaan lebih besar sebagai pelaku utama dalam pengelolaan hutan. Namun lagi-lagi tidak membuahkan hasil yang maksimal

karena adanya kerancuan kebijakan dan tidak terakomodasikannya hak-hak masyarakat setempat. Keputusan-keputusan di atas juga pada intinya digunakan oleh pemerintah untuk melindungi kawasan hutan khususnya hutan produksi yang tidak tercakup dalam kawasan Hak Pengelolaan Hutan (HPH) skala besar.

Kebijakan itu kemudian disempurnakan lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Kehutanan No. P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan dan kemudian diikuti dengan perubahan-perubahannya (Permenhut No.P.18/Menhut-II/2009, Permenhut No. P.13/Menhut-II/2010, hingga Permenhut No.P52/Menhut-II/2011). Pemerintah menjelaskan dalam peraturan tersebut mengenai petunjuk teknis berkaitan dengan prosedur untuk memperoleh hak-hak kelola HKm, termasuk rincian proses perizinan dan pemberian izin usaha pemanfaatan pengelolaan hutan kemasyarakatan (IUPHKm).

Disebutkan dalam peraturan itu bahwa yang dimaksud dengan Hutan Kemasyarakatan (HKm) adalah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat setempat. HKm diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat setempat sehingga mereka mendapatkan manfaat sumberdaya hutan secara optimal dan adil melalui pengembangan kapasitas dan pemberian akses dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat.

HKm hanya diberlakukan di kawasan hutan lindung dan hutan produksi. Ketentuannya, hutannya tidak dibebani hak atau izin dalam pemanfaatan hasil hutan dan menjadi sumber mata pencaharian masyarakat setempat. Izin Usaha Pemanfaatan Pengelolaan HKm (IUPHKm) diberikan untuk jangka waktu 35

tahun dan diperpanjang sesuai dengan hasil evaluasi setiap 5 tahun. HKM diperuntukkan bagi masyarakat miskin setempat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan serta menggantungkan penghidupannya dari memanfaatkan sumberdaya hutan.

2.5. Hutan Kemasyarakatan

2.5.1. Pengertian Hutan Kemasyarakatan

Hutan Kemasyarakatan adalah salah-satu program pengelolaan hutan yang diinstruksikan oleh Menteri Kehutanan. Supriyadi mendefinisikan HKM berupa suatu hutan negara yang diberikan kepada masyarakat yang bermukim di sekitar hutan untuk mengelola dan memanfaatkan segala hasil yang terdapat di dalam kawasan hutan tersebut.¹⁶ Berbeda halnya dengan Arifin Arief, ia mendefinisikan HKM sebagai 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.

Pembangunan HKM dimunculkan untuk mewujudkan interaksi positif antara masyarakat dan hutan melalui pengelolaan partisipatif dan pembinaan produksi hasil hutan non-kayu yang dapat dirasakan manfaatnya langsung oleh masyarakat sekitar hutan.

Berbeda dengan yang di atas, dalam Pasal 1 ayat (1) pada Peraturan Menteri Kehutanan No. 37 Tahun 2007 tentang Hutan Kemasyarakatan menyebutkan

¹⁶ Supriyadi, *Op.Cit.*, hlm. 186.

Hutan kemasyarakatan adalah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat setempat.¹⁷

Pasal 92 PP No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan menyatakan bahwa hutan kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 huruf b dapat diberikan pada hutan konservasi (kecuali cagar alam, dan zona inti tanaman nasional), hutan lindung dan hutan produksi.

2.5.2. Tujuan Hutan Kemasyarakatan

Hutan kemasyarakatan adalah bagian dari penerapan konsep Perhutanan Sosial. Untuk selanjutnya disebut PS. Tujuan dari PS ini terbagi dalam tujuan jangka panjang dan jangka pendek.¹⁸

a. Tujuan jangka panjang

Tujuan jangka panjang PS adalah memperbaiki kondisi lahan kritis, partisipasi aktif masyarakat lokal di dalam pembangunan kehutanan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal, menyediakan kebutuhan masyarakat lokal dari dalam hutan, dan konservasi sumber daya alam.

b. Tujuan jangka pendek

Tujuan jangka pendek PS adalah untuk pembentukan Kelompok Tani Hutan (KTH), peningkatan keberhasilan tanaman (kehutanan dan pertanian), dan peningkatan pendapatan anggota kelompok tani hutan.

¹⁷ Peraturan Menteri Kehutanan No. 37 Tahun 2007 tentang Hutan Kemasyarakatan

¹⁸ *Opcit.*, Supriadi. hlm. 187.

2.5.3. Prosedur Perizinan Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan

Untuk melakukan kegiatan di areal kerja HKm, pemohon HKm juga harus mengajukan 2 (dua) jenis izin pengelolaan HKm. Kedua izin tersebut adalah Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm), dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Kemasyarakatan (IUPHHK-HK).

a. Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan

Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm) adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan sumber daya hutan pada kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan produksi. IUPHKm dapat diberikan kepada kelompok masyarakat setempat yang telah mendapat fasilitasi pada kawasan hutan yang telah ditetapkan sebagai areal kerja hutan kemasyarakatan dengan surat Keputusan Menteri. IUPHKm bukan merupakan hak kepemilikan atas kawasan hutan.

IUPHKm pada hutan lindung meliputi kegiatan pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Sedangkan pada hutan produksi meliputi kegiatan pemanfaatan kawasan, penanaman tanaman hutan berkayu, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, pemungutan hasil hutan kayu, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu.

IUPHKm dilarang dipindahtangankan, diagunkan, atau digunakan untuk kepentingan lain di luar rencana pengelolaan yang telah disahkan, serta dilarang merubah status dan fungsi kawasan hutan, Jika ketentuan ini dilanggar maka akan dikenai sanksi pencabutan izin.

IUPHKm diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan hasil evaluasi setiap 5 tahun. Permohonan perpanjangan IUPHKm diajukan kepada Gubernur atau Bupati/Walikota paling lambat 3 (tiga) tahun sebelum izin berakhir. IUPHKm dapat dihapus bila jangka waktu izin telah berakhir. Izin dicabut oleh pemberi izin sebagai sanksi yang dikenakan kepada pemegang izin, izin diserahkan kembali oleh pemegang izin dengan pernyataan tertulis kepada pemberi izin sebelum jangka waktu izin berakhir; dalam jangka waktu izin yang diberikan, pemegang izin tidak memenuhi kewajiban sesuai ketentuan; dan secara ekologis, kondisi hutan semakin rusak.

Permohonan IUPHKm diajukan oleh kelompok/koperasi masyarakat dalam bentuk surat permohonan yang diajukan kepada bupati/walikota untuk lokasi di dalam satu wilayah kabupaten/kota atau kepada gubernur untuk yang berlokasi lintas kabupaten/kota. Di dalam surat tersebut dilampirkan proposal permohonan IUPHKm, surat keterangan kelompok dari Kepala Desa/Lurah, dan sketsa area kerja yang dimohon (memuat letak areal beserta titik koordinatnya, batas-batas perkiraan luasan areal, dan potensi kawasan hutan).

b. Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam HKm (IUPHHKHKm)

Permohonan IUPHHKHKm diajukan oleh pemegang IUPHKm yang telah berbentuk koperasi kepada Menteri. IUPHHK-HKm hanya dapat dilakukan areal kerja yang berada di kawasan hutan produksi dan

diberikan untuk kegiatan pemanfaatan hasil hutan tanaman berkayu yang merupakan hasil penanamannya.

Peraturan itu juga menyebutkan bahwa penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan berazaskan kepada:

1. Manfaat dan lestari secara ekologi, ekonomi, sosial dan budaya,
2. Musyawarah mufakat, dan
3. Keadilan

Oleh sebab itu, untuk melaksanakannya digunakan prinsip:

1. Tidak mengubah status dan fungsi kawasan hutan,
2. Pemanfaatan hasil hutan kayu hanya dilakukan dari kegiatan penanaman,
3. Mempertimbangkan keanekaragaman hayati dan keanekaragaman budaya,
4. Menumbuhkembangkan keanekaragaman komoditas dan jasa,
5. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan,
6. Memerankan masyarakat sebagai pelaku utama,
7. Adanya kepastian hukum,
8. Transparansi dan akuntabilitas publik
9. Partisipatif dalam pengambilan keputusan.

2.5.4. Areal Kerja Hutan Kemasyarakatan

Areal kerja hutan kemasyarakatan adalah satu kesatuan hamparan kawasan hutan yang dapat dikelola oleh kelompok atau gabungan kelompok masyarakat setempat secara lestari. Kawasan hutan yang dapat ditetapkan sebagai areal kerja hutan kemasyarakatan adalah kawasan hutan lindung dan kawasan hutan produksi

dengan ketentuan: belum dibebani hak atau izin dalam pemanfaatan hasil hutan; dan menjadi sumber mata pencaharian masyarakat setempat. Areal Kerja Hutan Kemasyarakatan ditetapkan oleh Menteri yang disertai tugas dan bertanggung jawab dibidang Kehutanan