

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat baik manfaat ekologi, sosial budaya, dan ekonomis, secara seimbang dan dinamis, yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia. Untuk itu hutan harus dikelola, dimanfaatkan dan dilindungi secara berkesinambungan demi kesejahteraan masyarakat, baik generasi sekarang maupun yang akan datang.¹

Pengertian hutan dalam pasal 1 angka 2 menurut 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 (selanjutnya disebut UU Kehutanan) yang berbunyi sebagai berikut *“Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lain tidak dapat dipisahkan”*.² Di dalam pasal 1 huruf (h) juga menyebutkan hutan lindung adalah *kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah*”.³ Dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, hutan telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia, oleh karena itu harus dijaga kelestariannya.

¹Budi Riyanto, *Selayang Pandang Pengelolaan Hutan Di Indonesia*, Lembaga Pengkajian Hukum Kehutanan Dan Llingkungan, Jakarta, 2010, hlm 1

²Pasal 1 angka (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK), Lembaran Negara Republik Indobesia Tahun 1999 Nomor 167.

³ Pasal 1 angka 8 UUK

Sejalan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional yang *mewajibkan agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*,⁴ Jiwa Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan seperti sumber daya alam untuk kepentingan publik kepada negara. Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol kebijakan yang dibuatnya dan dilakukannya, sehingga dapat tercipta peraturan perundang-undangan sebagai penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang sesuai dengan semangat demokrasi.

Maka penyelenggaraan kehutanan senantiasa mengandung jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan. Oleh karena itu penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan dengan dilandasi akhlak mulia dan bertanggung-gugat. Pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Namun demikian untuk hal-hal tertentu yang sangat penting, berskala dan berdampak luas serta bernilai strategis, pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat.⁵

Sumber daya hutan mempunyai peranan penting sebagai sumber pendapatan Negara, terutama dalam penyediaan bahan baku industri, penciptaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha. Hutan mempunyai peranan yang sangat penting sebagai

⁴Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

⁵Supriadi, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hlm. 20.

penyangga kehidupan, penyeimbang lingkungan global, yang erat kaitannya dengan kepentingan dunia internasional. Pembangunan kehutanan di masa yang akan datang memasuki era rehabilitasi dan konservasi, dimana sumber daya hutan harus dikelola untuk tujuan pemulihan lingkungan.

Namun pada kenyataannya bahwa kondisi dan potensi pada sumber daya hutan semakin menurun kualitasnya, penurunan ini disebabkan oleh perkembangan aktifitas perekonomian dunia yang terkait dengan sumber daya hutan, yang menunjukkan kecenderungan untuk mengabaikan prinsip-prinsip kelestarian sumber daya hutan, seperti penebangan liar (illegal logging), kebakaran hutan, konversi hutan, dan penggunaan kawasan hutan tanpa izin.⁶ Masalah pemberian izin tentang penggunaan kawasan hutan yang memang pengaturannya dan keberadaannya diatur dalam undang-undang.

Misalnya seperti data hutan Indonesia berkurang secara drastis. Dalam kurun waktu 2009-2013, Indonesia kehilangan hutan seluas 4,6 juta hektar. Hutan Indonesia yang tersisa kini sekitar 82 juta hektar. Masing-masing 19,4 juta hektar di Papua, 26,6 juta hektar di Kalimantan, 11,4 juta hektar di Sumatera, 8,9 juta hektar di Sulawesi, 4,3 juta hektar di Maluku, serta 1,1 juta hektar di Bali dan Nusa Tenggara. Luas hutan yang rusak dalam area yang dimoratorium seluas 500.000 hektar pertahun, hutan alam seluas 200.000 hektar, hutan tanaman seluas 400.000 hektar.⁷ Begitu banyak Indonesia kehilangan hutan akibat kerusakan yang dilakukan oleh oknum yang kurang bertanggung jawab.

Dalam hal ini Undang-undang Kehutanan, sedikit banyak sering disalahgunakan oleh oknum pihak tertentu demi kepentingan golongan dan pribadi, terkadang perbedaan

⁶Budi Riyanto, *Op.Cit.*, hlm 2

⁷ Ivan Fauzani Raharja, *Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan*, Jurnal Inovatif, Volume VII No. II Mei 2014, hlm., 118-119.

kepentingan juga sering terjadi terhadap kasus pemberian izin pengguna kawasan hutan lindung yang dijadikan sebagai lahan pembangunan jalan. Begitu pentingnya fungsi hutan lindung dalam kehidupan manusia mendorong pemerintah membuat regulasi-regulasi di sektor kehutanan yang bersifat preventif dan represif sebagai instrumen untuk melawan perbuatan-perbuatan manusia yang dapat mengancam serta merusak kelestarian fungsi hutan lindung.⁸

Lemahnya penegakan hukum memunculkan keprihatinan masyarakat, oleh karena itu pemerintah harus memperbaiki kinerja penegakan hukum oleh aparat penegak hukum, termasuk dalam menangani kasus pelanggaran izin di bidang kehutanan. Pemerintah harus konsisten dalam menegakkan hukum terhadap setiap pelaku pelanggaran di bidang kehutanan. Konsistensi itu merupakan modal awal bagi penyelesaian masalah-masalah pelanggaran yang terjadi di kawasan hutan.

Undang-undang Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Hutan telah meletakkan dasar-dasar tata cara serta ketentuan yang berkaitan dengan penggunaan kawasan hutan dalam hal untuk kepentingan pembangunan kehutanan dan diluar pembangunan kehutanan, dan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.16/ Menhut-II/ 2014 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan hutan.

Masalah penggunaan lahan dikawasan hutan yang melibatkan baik kalangan eksekutif dan legislatif baik pusat maupun daerah terus terjadi meskipun sudah ada payung hukum mengenai penggunaan kawasan hutan misalnya seperti kasus yang terjadi di Kabupaten Nunukan Propinsi Kalimantan Timur mengenai pembangunan jalan umum

⁸Syahrul Mahmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Yogyakarta, graha ilmu, 2012, hlm 40

di kawasan Hutan Lindung Pulau Nunukan, di peroleh temuan bahwa pada kegiatan pembangunan jalan umum di kawasan hutan lindung Pulau Nunukan tersebut, Pemerintah Kabupaten Nunukan ternyata telah melakukan kegiatannya sejak tahun 2005 hingga tahun 2010 tanpa memiliki hak atau dasar hukum berupa izin dari Menteri Kehutanan. Kasus serupa juga terjadi di kota Bintan Riau. Berdasarkan Pasal 50 ayat (3) UU Kehutanan yang berbunyi sebagai berikut bahwa, *“setiap orang dilarang melakukan eksplorasi terhadap hutan sebelum mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang yaitu Menteri Kehutanan”*.⁹

Cara-cara pemanfaatan hutan telah diatur sedemikian rupa, demikian pula pemanfaatan kawasan hutan untuk kepentingan lain diluar Kehutanan telah di atur sedemikian rupa berupa sistem pinjam pakai kawasan agar kelestarian kawasan hutan dapat terjamin. Sesungguhnya pemanfaatan hutan atas kawasan hutan dapat dilakukan dengan tertib andai saja setiap orang mau mengikuti aturan yang telah dibuat oleh pemerintah. Kenyataannya, terjadi beberapa kendala pada pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan seperti masih kurangnya pemahaman mengenai Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.16/Menhut-II/2014 Tentang Pedoman izin pinjam pakai kawasan hutan dan banyaknya pemohon izin yang tidak memenuhi dan melengkapi kewajiban sehingga pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan.

Perbuatan dan tindakan pengelolaan dan pemanfaatan hutan di satu sisi akan memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia atau masyarakat. Namun apabila pengelolaan dan pemanfaatan hutan dilakukan dengan cara sedemikian rupa sehingga

⁹Lihat Pasal 50 ayat (3) UUK

menimbulkan kerusakan, maka hal itu akan menimbulkan kerugian bagi umat manusia. Kerugian tersebut salah satunya terjadi sebagai akibat dari kurangnya penegakan hukum yang menjadi dasar agar tidak terjadi pelanggaran di kawasan hutan lindung.

Jadi, sebelum izin tersebut diterbitkan, seharusnya kegiatan pembangunan yang dilakukan di kawasan hutan belum boleh dilakukan. Hal ini ditegaskan pula dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.16/ Menhut-II/ 2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan di dalam pasal 9 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut bahwa, *“izin pinjam pakai kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) diberikan oleh menteri berdasarkan permohonan”*.¹⁰ Apabila melihat dari bunyi pasal tersebut sudah jelas bahwasannya dalam pengeluaran izin untuk penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan terlebih dahulu harus mendapat izin dari menteri.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan masalah yang telah diuraikan maka dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme izin pemakaian lahan di kawasan hutan lindung yang digunakan sebagai lahan pembangunan jalan ditinjau dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan?
2. Apa yang menyebabkan terjadinya penyimpangan terhadap penegakan hukum mengenai izin pemakaian kawasan hutan lindung yang dijadikan sebagai lahan pembangunan jalan?

1.3 Tujuan penulisan

Adapun tujuan dalam penelitian dan penulisan hukum ini ialah:

¹⁰Lihat pasal 9 ayat 1 Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.16/Menhut-Ii/2014 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan

1. Memperoleh kejelasan tentang pemeberian izin terhadap pengguna lahan dikawasan hutan lindung yang digunakan untuk fasilitas publik di Indonesia.
2. Mengetahui penyebab lemahnya penegakan hukum mengenai izin tentang penggunaan lahan yang digunakan untuk pembangunan fasilitas public dikawasan hutan.

1.4 Kegunaan Penelitian

Secara garis besar terdapat dua kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini. Kegunaan penelitian ini, antara lain :

A. Kegunaan teoritis

1. Penelitian ini dapat memberikan kejelasan terhadap penggunaan lahan dikawasan hutan lindung,
2. Penelitian ini juga dapat memberikan penjelasan bagaimana penyimpangan yang terjadi terhadap pemberian izin untuk penggunaan kawasan hutan lindung yang dijadikan lahan pembangunan fasilitas publik.

B. Kegunaan praktis

Adapu kegunaan praktis dari penelitian ini adalah :

1. Dapat memberikan pemahaman bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah terhadap penggunaan lahan hutan untuk fasilitas publik
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi motivasi dan refrensi bagi penelitian ini selanjutnya, yang berkaitan dengan topik yang dibahas dalam tulisan ini.

1.5 Keaslian

Penelitian yang berjudul :*Penegakan Hukum mengenai izin Pemakaian Kawasan Hutan Lindung Yang Digunakan Sebagai Lahan Pembangunan Fasilitas Publik* ini merupakan

penelitian yang bertujuan untuk menganalisa tentang pemberian izin terhadap kawasan hutan yang digunakan sebagai lahan pembangunan. Setelah mencari informasi terkait permasalahan yang dibahas di beberapa literature maupun internet, terdapat penelitian yang berkaitan dengan penelitian diatas yang dilakukan oleh institusi tinggi yaitu :

No	Judul Karya Tulis Ilmiah	Pembahasan
1	Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Pertambangan Tanpa Izin Pada Kawasan Hutan Di Kolaka (Tanggapan Atas Putusan Nomor 62/Pid.B/2014/Pn. Kolaka) ¹¹	Membahas tentang ketentuan pidana materiil tentang tindak pidana pertambangan tanpa izin pada kawasan hutan di kolaka

Penulisan diatas berbeda dengan skripsi ini, karena penelitian diatas secara keseluruhan membahas tentang ketentuan pidana materiil tentang tindak pidana pertambangan tanpa izin pada kawasan hutan di kolaka. Adapun skripsi ini membahas tentang penggunaan lahan di kawasan hutan lindung yang dijadikan pembangunan jalan dimana surat izin untuk pembangunan tersebut belum keluar namun pembangunan jalan yang dilakukan oleh pengguna izin sudah dijalankan.

1.6 Metode penelitian

¹¹Achmad Fauzi, *Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Pertambangan Tanpa Izin Pada Kawasan Hutan Di Kolaka*, Universitas Hasanuddin Makassar, Diakses dari:
<http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/14749/SKRIPSI%20LENGKAP-PIDANA-ACHMAD%20FAUZI%20HM.pdf?sequence=1> (Di Unduh Pada Tanggal 17 Maret 2016)

Dalam suatu penelitian hukum memiliki kejelasan karena pengguna metode merupakan ciri khas dari ilmu. Dalam penelitian hukum yang dituangkan ke dalam bentuk penulisan skripsi ini menggunakan metode penulisan sebagai berikut :

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹² Penelitian ini didasarkan pada analisis kasus tentang pemakaian kawasan hutan lindung untuk penggunaan pembangunan fasilitas publik yang disinkronkan dengan bahan-bahan kepustakaan, serta peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan permasalahan dalam skripsi ini.

1.6.2 Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang diteliti. Dengan demikian penelitian ini dilakukan untuk mencari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya, dan regulasi yang menjadi fokus sekaligus bersangkut paut dalam isu hukum dalam penelitian ini.¹³

1.6.3 Bahan hukum

Bahan penelitian yang merupakan bahan hukum adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁴

¹²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-6, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm.

¹³*Ibid*, hlm. 93

¹⁴*Ibid*, hlm. 140

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah-risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.¹⁵ Dalam penulisan ini, bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri atas :

1) Peraturan perundang-undangan

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- b. Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan
- d. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.16/ Menhut-II/ 2014 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan hutan.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini berupa, buku, jurnal ilmiah, tesis, skripsi, artikel-artikel, makalah terkait maupun hasil pendapat orang lain yang terkait. Bahan hukum ini digunakan untuk memberikan petunjuk dan relevansi terhadap analisa penulisan skripsi ini.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan antara lain adalah kamus hukum.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 141