

PERSPEKTIF KEADILAN LINGKUNGAN DALAM PENYELENGGARAAN TATA KELOLA HUTAN DAN MORATORIUM KEHUTANAN

Bambang Prabowo Soedarso

Abstract



This article will discuss whether forestry governance had reflected environmental justice. Beside that, as such this article, environmental justice will also role to verify whether moratorium policy is a part of forestry governance which is based on environmental justice. Because implemen-tation of forestry governance is often collide with environmental justice elements which are consist of environmental sustainability, participative and reflecting social justice. The absence of environmental justice conception will culminatedeforestation and will be embryo of degradation environment quality.

Keywords: *forestry governance, environmental justice*

Abstrak

Tulisan ini akan menjelaskan apakah tata kelola dalam penyelenggaraan kehutanan sudah merefleksikan keadilan lingkungan. Selain itu keadilan lingkungan sebagaimana dalam tulisan ini juga akan berperan untuk menguji apakahkebijakanmoratoriumhutanmerupakanbagiandaritatakelolakehutananyang beralaskan keadilan lingkungan. Sebab dalam perkembangannya, sering kali penyelenggaraan kehutanan tidak sesuai dengan unsur-unsur keadilan lingkungan yang setidak-tidaknya terdiri atas environmental sustainability (keberlanjutan lingkungan hidup) dan partisipasif dan mencerminkan social justice. Ketiadaan konsepsi keadilan lingkungan akan berujung pada deforestasi dan menjadi cikal bakal degradasi kualitas lingkungan hidup.

Kata kunci : *Tata Kelola Hutan dan Keadilan Lingkungan*

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan suatu negara yang mempunyai kekayaan alam yang melimpah ruah khususnya di sektor kehutanan. Bahkan Indonesia menempati urutan ketiga sebagai negara yang mempunyai kawasan hutan tropis terluas di dunia setelah Negara Zaire dan Negara Brazilia. Berdasarkan data luas kawasan hutan Indonesia yang dibagi dalam beberapa kategori berdasarkan fungsinya yaitu kawasan konservasi, kawasan lindung, kawasan produksi terbatas, kawasan produksi, kawasan produksi yang dapat dikonversi mencapai total luas kawasan sebesar 130,61 juta ha.

Berdasarkan luas kawasan hutan yang dimiliki Indonesia yang mencapai 130,61 juta ha ini, maka setidaknya Indonesia dapat memaksimalkan keberadaan hutan sebagai salah satu sistem penyangga kehidupan dan kemakmuran rakyat. Hal mengingat terdapat beberapa manfaat daripada eksistensi hutan diantaranya adalah:

1. Mencegah erosi dan tanah longsor. Akar-akar pohon berfungsi sebagai pengikat butiran-butiran tanah. Dengan ada hutan, air hujan tidak langsung jatuh ke permukaan tanah tetapi jatuh ke permukaan daun atau terserap masuk ke dalam tanah.
2. Menyipkan, mengatur, dan menjaga persediaan dan keseimbangan air di musim hujan dan musim kemarau.
3. Menyuburkan tanah, karena daun-daun yang gugur akan terurai menjadi tanah humus.
4. Sebagai sumber ekonomi. Hutan dapat dimanfaatkan hasilnya sebagai bahan mentah atau bahan baku untuk industri atau bahan bangunan. Sebagai contoh, rotan, karet, getah perca yang dimanfaatkan untuk industri kerajinan dan bahan bangunan.
5. Sebagai sumber plasma nutfah keanekaragaman ekosistem di hutan memungkinkan untuk berkembangnya keanekaragaman hayati genetika.
6. Mengurangi polusi untuk pencemaran udara. Tumbuhan mampu menyerap kar-bon dioksida dan menghasilkan oksigen yang dibutuhkan oleh makhluk hidup.

Mengacu pada manfaat eksistensi hutan sebagaimana disebut diatas, maka hutan mempunyai fungsi ekologis atau fungsi lingkungan yang mengandung pengertian bahwa menjaga atau memelihara hubungan timbal balik antara manusia, makhluk hidup lainnya baik flora dan fauna maupun lingkungan abiotik

dalam menciptakan suatu tatanan ekosistem yang serasi, selaras, seimbang yang tujuan akhirnya sebagai daya dukung aktivitas kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya secara berkelanjutan.

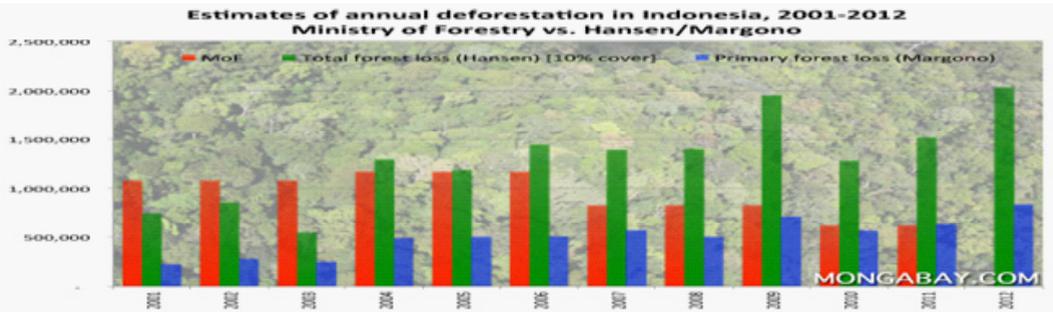
Tidak dapat dipungkiri bahwa eksistensi hutan dan fungsi ekologisnya menjadi bagian penyangga daya dukung lingkungan dari aktivitas kehidupan manusia di bumi. Namun tidak dapat dipungkiri pula bahwa semakin lama kondisi hutan semakin mengalami degradasi dan deforestasi khususnya hutan-hutan di kawasan negara berkembang termasuk di Indonesia.¹ Degradasi dan deforestasi hutan belakangan ini tidak dapat dipisahkan dengan perkembangan atas pertumbuhan populasi penduduk, angka kemiskinan yang semakin meningkat, pembangunan ekonomi yang tidak berkelanjutan dan berwawasan lingkungan serta disorientasi terhadap tata kelola hutan. Sebagaimana data deforestasi hutan yang diteliti oleh Maryland University menunjukkan bahwa,

*The study finds that Indonesia lost more than 6 million hectares of natural forest between 2000 and 2012. Worryingly, forest loss is trending upwards in the country despite hundreds of millions of dollars being spent by donors and the government on programs to cut deforestation. Deforestation was highest in 2012, the last year of the study.*²

Berdasarkan hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa kerusakan lingkungan, khususnya terhadap kerusakan hutan primer selalu mengalami peningkatan tiap tahun. Bahkan penelitian yang dilakukan oleh Belinda Margono justru memperlihatkan kerusakan lingkungan pada sektor hutan semakin parah dan mencapai pada level 840 ribu ha di tahun 2012. Kondisi ini sangat ironis, mengingat deforestasi justru terjadi ketika Pemerintah mengeluarkan kebijakan moratorium. Adapun data grafik tingkat kerusakan hutan mulai tahun 2000-2012 sebagai berikut:

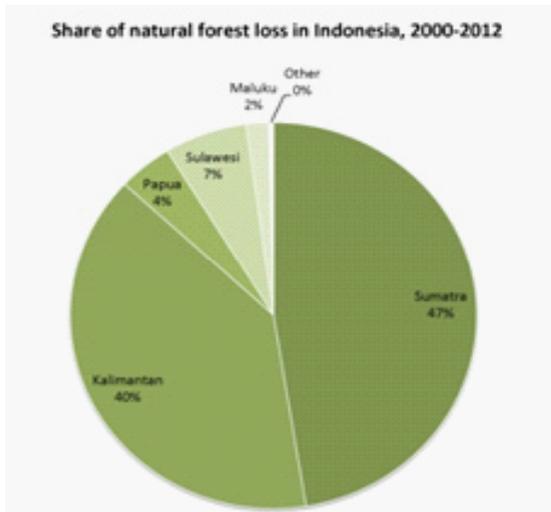
¹ Istilah Deforestasi mengandung pengertian bahwa terjadinya perubahan lahan yang semula berhutan menjadi lahan tanpa tegakan pohon. Sedangkan istilah degradasi hutan adalah berkurangnya kemampuan hutan dalam menyediakan jasa ekosistem dan produksi hutan karena adanya pengaruh-pengaruh negatif pada struktur hutan. Kedua istilah ini, baik deforestasi dan degradasi hutan merupakan keadaan yang saling berhubungan. Sebab deforestasi hutan mempengaruhi terjadinya kondisi degradasi hutan, sebaliknya degradasi hutan adalah wujud telah terjadinya deforestasi hutan.

² Mongabay, "Despite Moratorium, Indonesian Now Has World's Highest Deforestation Rate," <http://news.mongabay.com/2014/0629-indonesia-highest-deforestation-rate.html>, diunduh pada tanggal 24 Desember 2014.



Mengacu pada grafik diatas maka terdapat dua perbedaan data yang diterbitkan oleh kementerian kehutanan dengan data penelitian yang dihasilkan oleh Maryland University. Deforestasi hutan berdasarkan tahun 2001-2012 secara massif terjadi dalam dua periode, yaitu pada tahun 2009 dan 2012. Pada tahun 2009 tingkat kerusakan hutan secara keseluruhan mencapai hampir 2 juta ha, sedangkan pada 2012 total deforestasi hutan mencapai pada level 2 juta ha. Angka ini justru menunjukkan bahwa tidak ada korelasi kebijakan moratorium hutan dengan upaya penekanan angka deforestasi hutan primer tiap tahunnya.

Selain itu ditinjau dari skala wilayah suatu penelitian yang dihimpun Mariland University yang dipimpin oleh Prof Hansen sebagaimana dilansir Mongabay menunjukkan sebagai berikut:



Berdasarkan data tersebut, maka sesungguhnya tingkat deforestasi pada umumnya cenderung terjadi pada wilayah yang terdapat kandungan mineral dan batubara ataupun wilayah yang co-cok untuk dialihfungsikan ke sektor perkebunan sawit. Oleh karenanya, perkembangan deforestasi hutan primer berdasarkan grafik diatas menunjukkan dan membuktikan

bahwa Pulau Sumatera dan Pulau Kalimantan menempati posisi teratas. Dalam tataran praksis, kondisi ini cenderung disebabkan oleh adanya pemberian izin-izin pertambangan di kawasan hutan primer maupun alih fungsi lahan kawasan

hutan untuk perkebunan serta perubahan kawasan hutan lindung menjadi kawasan hutan produksi.

Sebagai contoh deforestasi hutan akibat alih fungsi hutan primer menjadi perkebunan sawit dapat dilihat dari gambar berikut ini:



Gambar ini diambil di salah satu kawasan hutan primer di Provinsi Riau

Selain karena problematika responsibilitas dari tata kelola kehutanan, deforestasi hutan tidak dapat dipisahkan dengan faktor ketidakseimbangan antara *population growth* dengan *economic growth*. Akibatnya, terjadi kesenjangan ekonomi, angka kemiskinan semakin meningkat, dan efek yang paling substansi adalah meningkatnya kebutuhan atas sumber daya alam seiring dengan tingkat pertumbuhan populasi penduduk. Kondisi ini sangat mempengaruhi sikap pemerintah sebagai pengambil kebijakan tata kelola hutan yang cenderung hanya eksploratif dan eksploitatif terhadap eksistensi hutan. Akibatnya hutan yang difungsikan dan digunakan hanya berbasis pada *economic oriented*, sedangkan *ecological oriented* tidak lagi menjadi basis utama dalam tata kelola hutan sesuai fungsi dan kegunaan dalam konteks lingkungan hidup secara holistik. Kecenderungan terhadap *dynamics of forest development* (dinamika pembangunan hutan) justru menjadikan *forestry governance* jauh dari fungsi hutan sebagai konservasi maupun fungsi lindung daripada eksistensi hutan.

Pada aspek hukum, berlakunya UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan yang dibentuk pasca reformasi tidak menunjukkan implementasi holistik dan komprehensif khususnya dalam penyelenggaraan hutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, berkeadilan dan berkelanjutan. Padahal jika ditelisik lebih dalam UU No. 4 Tahun 1999 sudah memberikan garis-garis pokok yang dapat

dijadikan acuan dalam pengharmonisasian tata kelola hutan untuk tujuan lindung, konservasi dengan tujuan produksi. Bahkan didalam Pasal 10 UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutan memuat bagian khusus mengenai pengurusan hutan yang terdiri dari perencanaan kehutanan, pengelolaan hutan, penelitian, pengembangan, pendidikan dan latihan, penyuluhan hutan sampai dengan kegiatan pengawasan.

Fakta lain yang menunjukkan ketidakjelasan prinsip tata kelola hutan atau tidak sesuai *law in the book* dengan *law in action* sebagaimana pengaturan dalam UU No. 41 tahun 1999 adalah hilangnya jutaan hektare lahan hutan setiap tahun. Sebagaimana data yang dilansir oleh REDD bahwa Indonesia kehilangan 1. 18 juta hektar hutan setiap tahunnya. Angka deforestasi tersebut sungguh sangat fantastis dan mengancam kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya yang hidupnya saling ketergantungan pada keberadaan hutan.

Fakta-fakta sebagaimana telah diuraikan merupakan referensi yang cukup untuk mengasumsikan bahwa keberadaan dan efektifitas dari UU No. 41 Tahun 1999 sangat amat lemah. Kelemahan UU Kehutanan sebagaimana dimaksud tidak hanya dalam aspek materil, melainkan juga dalam aspek implementasi yang dinilai dari eksistensi Peraturan Pemerintahnya sebagai aturan yang menjabarkan norma-norma di dalam UU Kehutanan secara spesifik. Walaupun sesungguhnya berbicara efektifitas hukum khususnya nafas dan gerak dari UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan juga tidak dapat dipisahkan dengan sistem hukum yang ada. Sebagaimana Friedman bahwa sistem hukum itu terdiri dari (*substance*) substansi, *structure* (struktur) dan *culture* (kultur).³

Berbicara substansi hukum adalah berkaitan dengan segala instrument hukum yang berlaku baik peraturan perundang-undangan yang tertulis maupun yang tidak tertulis (hukum adat) terkait kehutanan. Struktur hukum berkaitan dengan aparatur negara atau pemerintah yang terkait dengan pengambil kebijakan pengelolaan hutan serta aparatur negara atau pemerintah yang melakukan proses penegakan hukum terkait penyimpangan dan pelanggaran yang terjadi dalam pengelolaan hutan. Dan kultur hukum adalah opini-opini, kepercayaan-kepercayaan, cara berpikir, cara bertindak, baik dari penegak hukum, warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan problem kehutanan.

3 Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction*, (New York: WW Norton, 1998), hlm. 19-22.

Sebagaimana sempat disinggung diawal bahwa isu permasalahan pokok kehutanan akhir-akhir ini adalah terkait dengan prinsip tata kelola kehutanan (*forestry governance principle*) semakin keluar dari jalur tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Tindakan-tindakan menyimpang baik yang dilakukan oleh Pemerintah selaku pengambil kebijakan maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam penguasaan kehutanan cenderung melanggar penyelenggaraan perencanaan kehutanan maupun pengelolaan hutan. Transaksional dalam proses perizinan terhadap penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan ekonomi privat dibuktikan dengan semakin banyaknya wilayah hutan produksi dibandingkan eksistensi hutan konservasi dan hutan lindung. Bahkan kawasan hutan lindung dialihfungsikan untuk izin-izin usaha perkebunan-perkebunan baru ataupun dengan dalih membuka lahan untuk kegiatan pertanian dalam sebuah transaksi gelap yang merupakan buah dari virus gratifikasi, suap kepada pemangku kebijakan.

Pada tataran praksis konflik keputusan-keputusan yang lahir dari motivasi suap, gratifikasi merupakan asal-muasal sengketa hutan. Sebagai contoh kasus kehutanan yang fenomenal adalah tanah longsor yang terjadi di mandalawangi, Garut yang menewaskan beberapa penduduk sekitar serta rusaknya rumah penduduk di sekitar hutan. Kasus tersebut dapat dijadikan refleksi bahwa hutan lindung mempunyai fungsi utama sebagai pelindung aktifitas manusia dan komponen-komponen lingkungan hidup lainnya. Sebab output dari penyimpang tersebut berakibat pada kerusakan hutan serta menimbulkan kerugian pada masyarakat. Kerusakan hutan dan kerugian yang dialami masyarakat disebabkan oleh kegiatan pengabaian terhadap inventarisasi, pengukuhan kawasan, penatagunaan kawasan, pembentukan wilayah pengelolaan kehutanan. Misalnya kawasan hutan untuk konservasi dan lindung dijadikan kawasan hutan produksi dan kegiatan pertambangan. Dengan perkataan lain kasus-kasus faktual menunjukkan bahwa kebijakan perencanaan hutan berorientasi pada profit oriented. Hal ini didasarkan pada tindakan Pemerintah yang acap kali tidak mempertimbangkan kegiatan-kegiatan inventarisasi kawasan hutan sehingga terjadi carut marut pengukuhan kawasan hutan dan penatagunaan kawasan hutan dan pembentukan wilayah pengelolaan hutan. Akibatnya, terjadi disparitas kepentingan *economic development* (pembangunan ekonomi) dengan *conservation* (konservasi) dalam pengelolaan hutan tidak berjalan

harmonis.

Pada kondisi disharmonisasi pengelolaan hutan baik antara kepentingan pembangunan ekonomi melawan kepentingan konservasi, Pemerintah mengeluarkan kebijakan dalam bentuk Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2011 yang kemudian diperpanjang legalitasnya dengan PP No. 6 Tahun 2013 tentang penundaan izin baru dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut atau lebih dikenal dengan kebijakan moratorium kehutanan. Terdapat tiga materi pokok dalam kebijakan moratorium hutan dalam Inpres No. 6 Tahun 2013 yaitu:

1. Mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing untuk mendukung penundaan pemberian izin baru hutan alam primer dan lahan gambut yang berada di hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi (hutan produksi terbatas, hutan produksi biasa/tetap, hutan produksi yang dapat dikonversi) dan area penggunaan lain sebagaimana tercantum dalam peta indikatif penundaan izin baru yang menjadi lampiran Instruksi Presiden;
2. Penundaan izin baru dikecualikan kepada pemohon yang mendapatkan persetujuan prinsip menteri kehutanan, pelaksanaan pembangunan yang bersifat vital, yaitu geothermal, minyak dan gas bumi, lahan untuk padi dan tebu, perpanjangan izin yang sudah ada, restorasi ekosistem;
3. Instruksi kepada aparatur pemerintahan atau institusi terkait sesuai dengan fungsi, tugas dan kewajibannya dalam upaya penyempurnaan tata kelola hutan.

Berdasarkan Inpres No. 6 Tahun 2013 tersebut menuai anggapan positif dari berbagai elemen masyarakat bahwa Inpres tersebut merupakan wujud dari sistematisasi tata kelola kehutanan yang bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, berkelanjutan dan berkeadilan sebagaimana tujuan dari pengelolaan kekayaan hutan. Akan tetapi muncul suatu problematika besar serta menjadi pertanyaan besar apakah sistem pengelolaan hutan sebagaimana diatur dalam UU No. 41 Tahun 1999 tidak memenuhi standar pengelolaan hutan yang berkelanjutan, berkeadilan dan berwawasan lingkungan.

Pada aspek lain hadirnya Inpres moratorium juga membuka peluang terjadinya inkonsistensi dalam penundaan izin-izin baru dalam penguasaan hutan. Letak dari inkonsistensi tersebut adalah adanya suatu syarat pengecualian yaitu persetujuan prinsip dari kementerian kehutanan yang dapat memberikan

izin-izin baru dalam pengelolaan hutan. Kondisi ini jelas membawa ekses pada ketidakjelasan maksud dari Inpres moratorium yang menginginkan penundaan izin-izin baru atas penguasaan hutan sebagai bentuk resolusi tata kelola hutan yang futuristik.

Dalam perkembangannya Inpres No.10 Tahun 2011 diperpanjang keberlakuannya dengan diterbitkannya Inpres No. 6 Tahun 2013 tentang Moratorium Hutan. Namun problematika mengenai sejauh mana interpretasi dari persetujuan prinsip dari kementerian kehutanan yang mendapatkan pengecualian untuk menerbitkan izin-izin baru pengelolaan hutan masih menjadi sebuah misteri yang belum terpecahkan. Ketidakjelasan parameter yang mendasari tindakan persetujuan prinsip kementerian kehutanan untuk menerbitkan izin baru pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan membuka peluang penyimpangan tata kelola hutan secara terselubung.

B. Landasan Filosofis dan Politik Hukum Penyelenggaraan Kehutanan

Secara historis sistem tata kelola hutan sudah terpikirkan oleh para pendiri bangsa yang sadar akan potensi kekayaan alam yang dimiliki bangsa Indonesia. Salah satu bukti pemikiran pendiri bangsa atas landasan filosofis tata kelola hutan adalah komitmen tujuan yang terintegrasi dalam alinea ke-4 pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan:

untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

Dalam konteks pengelolaan hutan, visi melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia dapat juga dimaknai dengan menempatkan hak sekaligus kewajiban negara dalam mengelola sektor kehutanan dan berbagai keanekaragaman hayati yang ada didalamnya. Hal ini bertujuan untuk kelangsungan hidup manusia, sedangkan visi kesejahteraan dalam konteks pengelolaan hutan adalah bagaimana pengelolaan hutan dapat bermanfaat untuk menciptakan rakyat yang sejahtera secara universal tanpa terkecuali.

Visi kesejahteraan umum mempunyai nilai filosofis keadilan yang menempatkan pola-pola pengelolaan hutan berkelanjutan, berwawasan lingkungan, berkeadilan dengan selalu mempertimbangkan kebutuhan generasi kini dan

generasi yang akan datang. Selain itu kesejahteraan umum juga mengandung pengertian bahwa tidak hanya berkeadilan sosial, melainkan berkeadilan secara ekonomi, serta berkeadilan hukum dalam setiap nafas dan gerak suatu tata kelola kehutanan.

Visi bernegara untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum sudah dituangkan ke dalam batang tubuh UUD NRI 1945 yakni Pasal 28 H ayat (1), Pasal 33 ayat (3) dan (4). Ketentuan ini tidak hanya menjadi landasan konstitusional dalam pengelolaan hutan di Indonesia, melainkan sekaligus menjadi landasan politik hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan terkait dengan pengelolaan hutan berdasar atas Pancasila dan UUD NRI 1945.

Dalam konteks pengelolaan kehutanan Indonesia, pada prinsipnya Indonesia mempunyai kerangka acuan yang sudah diatur dalam sebuah UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, selanjutnya disebut UU Kehutanan. Sebagaimana asas pengelolaan hutan yang dianut dalam UU Kehutanan memuat asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan. Asas inilah mengantarkan pada tujuan penyelenggaraan kehutanan yang diharapkan mencapai target sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Munculnya asas-asas dan tujuan penyelenggaraan kehutanan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, berkeadilan dan berkelanjutan merupakan manifestasi dari pengakuan atas eksistensi hutan merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Sebagai sebuah anugerah Tuhan maka eksistensi hutan mempunyai nilai manfaat yang luar biasa dalam tata kehidupan manusia dan makhluk hidup dan komponen-komponen lingkungan hidup lainnya. Dan oleh karenanya sudah menjadi keharusan bagi seluruh umat manusia berpikir secara *ecosentric*⁴ untuk mengurus, mengatur, menjaga dalam pemanfaatannya agar tetap terpelihara kelestariannya. Sebab ketidakseimbangan, ketidakselarasan penyelenggaraan hutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan mengabaikan aspek-aspek pelestarian untuk keberlanjutannya, partisipasi atau kebersamaan, dan keadilan sosial akan menjadi masalah besar bagi kehidupan

⁴ Asumsi dasar dari pandangan ekosentrisme bahwa *all life is interdependent and that human beings are parts of wider whole*. Etika lingkungan ekosentrisme merupakan etika lingkungan yang tidak hanya memusatkan cara pandang pada sesuatu yang mempunyai kehidupan (biosentrisme) melainkan memandang secara keseluruhan sebagai centrum dalam sebuah komunitas ekologis baik yang hidup maupun segala sesuatu yang tidak hidup. Lihat John Alder dan Davin Wilkinson, *Environmental Law and Ethic*, (Macmillan: Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 1999), hlm. 62.

manusia. Atau dengan perkataan lain manusia akan menjadi korban dari keganasan hutan yang tidak diperlakukan secara adil oleh manusia serta akan berujung pada konflik-konflik horizontal atas penguasaan kawasan hutan, serta memunculkan kesenjangan perekonomian masyarakat di sekitar kawasan hutan.

C. Tata Kelola Hutan Dalam Perspektif UU Kehutanan

Secara global prinsip tata kelola hutan sudah mencapai tingkat konsesus bersama oleh masyarakat internasional. Ketentuan ini terdapat di dalam lampiran annex III dari konferensi Rio tentang asas atau prinsip-prinsip yang dilahirkan dalam konsensus global mengenai pengelolaan, konservasi dan pembangunan berkelanjutan terhadap semua jenis hutan. Berdasarkan konsensus global terkait pengelolaan kehutanan ini maka Indonesia mencoba untuk mengadopsi beberapa prinsip-prinsip pengelolaan hutan yang diterjemahkan dalam sebuah kebijakan peraturan perundang-undangan tentang kehutanan.

Sebagaimana *report of the United Nations Conferences on Environment and Development* terkait manajemen, konservasi dan terhadap pembangunan keberlanjutan semua jenis hutan di dunia, serta mengacu pada beberapa deklarasi yang dilahirkan dalam *Stockholm conferences* tahun 1972 menyatakan bahwa,

“State have, in accordance with the charter of the United Nations and the principles of international laws, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies and have the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other states or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

Berdasarkan ketentuan prinsip atau asas tersebut, maka negara mempunyai kedaulatan atas segala sumber daya alam yang termasuk hutan di dalamnya untuk dimanfaatkan secara maksimal dengan beberapa persyaratan di dalamnya. Salah satu syarat utamanya adalah negara bertanggungjawab untuk menggaransi segala aktivitas atas manajemen hutan sebagaimana hukum nasional yang ada tidak mengakibatkan kerugian terhadap negara lain. Kerugian sebagaimana dimaksud adalah tidak menyebabkan negara tetangga menjadi negara yang rentan terhadap dampak kerusakan lingkungan sebagai

akibat tata kelola hutan secara nasional.

Selain daripada itu garis-garis besar haluan tata kelola hutan yang dihasilkan dalam *Rio Conference* juga patut diperhatikan terkait dengan prinsip 6 C yang menyatakan,

Decisions taken on the management, conservation, and sustainable development of forest resource should benefit, to the extent practicable, from a comprehensive assessment of economic and non-economic values of forest good and services and of the environmental cost and benefits.

Ketentuan sebagaimana dimaksud diatas dipertegas kembali dengan prinsip 8 B yang menyatakan bahwa,

Effort to maintain and increase forest cover and forest productivity should be undertaken in ecologically, economically, and socially sound ways through the rehabilitation, reforestation, afforestation and forest conservation, as appropriate.

Berdasarkan kedua prinsip tersebut maka pedoman dalam pengelolaan kehutanan wajib hukumnya memperhatikan biaya dan manfaat dari suatu hasil pengelolaan hutan juga harus melakukan pendekatan ekologis dan sosiologis dalam rangka kegiatan-kegiatan yang sifatnya konservasi.

Olehsebabitu, ketentuan pedoman kesepahaman perlakuan terhadap hutan secara global sebagaimana dihasilkan dalam konferensi Rio 1992 inilah wajib hukumnya apabila sesuai dengan dimensi sosio dan budaya Indonesia untuk diterjemahkan dalam UU Nasional terkait kehutanan. Wujud implementasi itu nampak dalam sistem tata kelola hutan dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Sebagaimana UU Kehutanan menyebutkan bahwa pengurusan hutan Indonesia terdiri dari beberapa tahapan yaitu:

1. perencanaan kehutanan;
2. pengelolaan hutan;
3. penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan;
4. pengawasan.

Pada Pasal 11 ayat (2) UU Kehutan menyebutkan bahwa konsep perencanaan kehutanan dilaksanakan secara transparan, bertanggung-gugat, partisipatif,

terpadu, serta memperhatikan kekhasan daerah. Perencanaan kehutanan merupakan suatu kegiatan dasar dan fundamental yang menjadi dasar pengelolaan kehutanan yang didalamnya meliputi aktifitas inventarisasi hutan⁵, pengukuhan kawasan hutan⁶, penatagunaan kawasan hutan⁷, pembentukan wilayah kehutanan dan penyusunan rencana kehutanan⁸. Dengan perkataan lain bahwa kegiatan perencanaan kehutanan merupakan langkah-langkah fundamental. Sebab dalam kegiatan perencanaan hutan ditujukan untuk menetapkan suatu kawasan hutan, akan difungsikan sebagai area kawasan hutan yang bagaimana, untuk tata guna lahan yang bagaimana dari area hutan berdasarkan geografisnya. Disamping itu juga *forestry plan* juga berpikir tentang apakah kawasan hutandijadikan sebagai hutan lindung, konservasi⁹, hutan produksi dan ataukah penggabungan dari ketiga fungsi hutan tersebut dikelola dari satu kawasan atau area hutan.

Berdasarkan kegiatan perencanaan tersebut, upaya pengurusan hutan ditindaklanjuti dengan kegiatan tata kelola hutan. Sebagaimana metode yang dianut dalam UU Kehutanan, pengelolaan hutan itu merupakan suatu kegiatan tentang:

1. tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan,
2. pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan,
3. rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan
4. perlindungan hutan dan konservasi alam.

Berdasarkan ketentuan ini, maka setidaknya dapat diketahui bahwa

⁵ Inventarisasi hutan adalah kegiatan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi tentang sumber daya alam, potensi kekayaan alam hutan, serta lingkungannya secara lengkap. Lihat Indonesia (1), *Undang-Undang Kehutanan*, UU No. 41 Tahun 1999, LN No. 167 Tahun 1999, TLN No. 3888, Ps. 13 ayat (1).

⁶ Pengukuhan kawasan hutan merupakan tindak lanjut dari kegiatan inventarisasi hutan yang meliputi penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan, dan penetapan kawasan hutan dengan senantiasa memperhatikan konsep tata ruang wilayah. *Ibid*, Ps. 15.

⁷ Penatagunaan kawasan hutan merupakan tindak lanjut dari proses pengukuhan kawasan hutan yang meliputi aktifitas penetapan fungsi dan penggunaan kawasan hutan. *Ibid*, Ps. 16.

⁸ Pembentukan wilayah kehutanan dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi daerah aliransungai, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat dan batas administrasi pemerintahan. *Ibid*, Ps. 17.

⁹ Sebagaimana dikemukakan Odum bahwa tujuan konservasi adalah, “ *to insure the preservation of a quality environment that consider esthetic and recreational as well as product needs and to insure a continuous yield of useful plants, animals, and materials by establishing a balanced cycle of harvest and renewal.* Lihat Eugene P. Odum, *Fundamental Of Ecology*, Ed. 3, (London:W. B Saunders Company), hlm. 408.

prinsip pengelolaan hutan merupakan upaya penetapan penggunaan dan pemanfaatan kawasan hutan, baik untuk hutan konservasi, hutan lindung maupun hutan produksi dengan mempertimbangan prinsip atau asas manfaat, lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan dalam penyelenggaraan kehutanan.

Jika dikomulasikan antara asas-asas penyelenggaraan kehutanan dengan konsep pengelolaan kehutanan berdasarkan UU Kehutanan, maka setidaknya konsep pengelolaan kehutanan itu diarahkan pada konsep tata kelola (*governance*¹⁰). *Governance* itu terdiri dari tiga aspek yaitu:

1. The form of political regime;
2. The process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development; and
3. The capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions.¹¹

Berdasarkan ketiga aspek tersebut maka *governance* dapat dikatakan sebagai bentuk rezim politik, mengingat tata kelola dalam pemerintahan dilakukan oleh rezim politik yang berkuasa, dan atas dasar legalitas dan legitimasi kekuasaan politik digunakan untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk kepentingan pembangunan. Hal ini merupakan konsekuensi dari aspek ketiga yaitu atas dasar wewenang pemerintah dalam merancang, memformulasikan serta mengimplementasikan fungsinya dalam penyediaan *public good and service to society*.

Berkaitan dengan konsep *governance*, maka dalam perkembangannya dikenal juga konsep *good governance*. Artinya adalah bagaimana konsep tata kelola itu menjadi *good* atau menjadi suatu tata kelola pemerintahan yang baik dalam merancang, memformulasikan dan mengimplementasikan fungsi eksistensi pemerintahan dalam pengelolaan sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan dan penyediaan *public good and service*

¹⁰ Menurut *world bank* definisi *governance* adalah *the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development society*. Dengan perkataan lain bahwa cara dimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat adalah termasuk term of *governance*. World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Cet ke-2, (Washington: World Bank, 1996). Hlm. xiv. Sedangkan menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*. Lihat Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *akuntabilitas dan good governance*, (Jakarta: LAN, 2000), hlm. 1.

¹¹ World Bank, *op. cit.*, hlm. xiv.

kepada masyarakat. Oleh sebab itu prinsip tata kelola atau konsepsi dalam tata kelola yang baik (*good governance*) dalam kehutanan juga meliputi elemen-elemen dari *good governance principle*. Sebab pengelolaan hutan merupakan bagian dari penyelenggaraan fungsi pemerintah dalam penyediaan dan pengelolaan *publicgoods* dalam upaya meningkatkan taraf sumber daya sosial dan ekonomi masyarakat untuk misi pembangunan yang berwawasan lingkungan yang terlanjutkan.

Sebagaimana konsepsi UNDP tentang *good governance* sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) terdiri dari beberapa unsur yaitu dalam perwujudannya yaitu, partisipasi (*participation*), penegakan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), daya tanggap (*responsiveness*), (*concensus orientation*), keadilan (*equity*), efektifitas dan efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*), akuntabilitas (*accountability*), visi strategis (*Strategic Vision*).¹² Berdasarkan unsur-unsur *good governance*, jika dikorelasikan dengan sistem tata kelola hutan yang baik maka setidaknya metodologi dalam tahapan-tahapan pengurusan hutan yang meliputi, perencanaan kehutanan, dan pengelolaan kehutanan harus merefleksikan sembilan unsur yang ada dalam *good governance principle*.

Pada tata penyelenggaraan kehutanan, nampaknya prinsip *good governance* dijadikan asas pokok dalam penyelenggaraan kehutanan dari sudut pandang materiil UU Kehutanan. Hal ini dapat ditelusuri dalam landasan asas penyelenggaraan kehutanan dalam UU Kehutan yang meliputi keterbukaan, partisipasif, keadilan, visi strategis, efektif dan efisien, akuntabilitas dan penegakan hukum. Oleh sebab itu sejatinya, berdasarkan garis besar konsep tata kelola kehutanan dianggap cukup mengakomodir semangat politik hukum tata kelola hutan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUD NRI 1945. Walaupun tidak dapat dipungkiri bersama bahwa terdapat beberapa kelemahan yang ada dalam UU Kehutanan dalam hal peran dan tanggung jawab pemerintah dalam pengawasan dan penindakan terhadap penyimpangan tata kelola hutan yang tidak sesuai dengan asas penyelenggaraan kehutanan. Dengan kata lain tidak ada sinkronisasi antara proses pengambilan keputusan atas tata kelola kehutanan dengan asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan adalah bukan karena tidak adanya *state of mind* terhadap *good forestry principle* dalam UU Kehutanan, melainkan

¹² Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm. 5.

karena pengabaian dan penyimpangan serta pengawasan yang sangat amat lemah.

D. Kebijakan Moratorium Hutan dan Tata Kelola Hutan

Kebijakan moratorium hutan pada tahun 2011 dengan diterbitkannya Inpres No. 10 Tahun 2011 yang kemudian diperbaharui dengan Inpres No. 6 Tahun 2013 dalam rangka penyempurnaan tata kelola hutan primer dan lahan gambut dapat ditarik dua isu yang menarik dibahas. Pertama apakah kebijakan dalam Inpres No. 6 Tahun 2013 bagian dari prinsip tata kelola hutan dan ataukah Inpres No. 6 Tahun 2013 bertentangan dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehutanan.

Dari sudut pandang penyelenggaraan kehutanan yang meliputi perencanaan dan pengelolaan hutan berdasar UU Kehutanan maka pada hakikatnya konsep tata kelola hutan yang dianut dalam kebijakan moratorium berbeda dengan konsep tata kelola hutan yang baik. Atau dengan kata lain keberadaan Inpres No. 6 Tahun 2013 semakin menunjukkan bahwa Pemerintah tidak mempunyai *road map* penyelenggaraan tata kelola hutan yang bermuatan visi strategis dalam arti tata kelola hutan jangka panjang.

Dikatakan jauh dari konsep tata kelola hutan yang baik dikarenakan materi muatan di Inpres No. 6 tahun 2013 tidak mengusung asas dalam *good governance* khususnya mengenai element transparansi dan partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan tata kelola hutan. Sebab Inpres No. 10 tahun 2011 justru mengeliminir peran serta masyarakat dalam tata kelola hutan khususnya yang berkaitan dengan keberadaan hutan adat yang dikelola oleh masyarakat adat. Hal ini pun senada dengan lingkup hukum agraria yang juga merupakan induk dari hukum kehutanan. Sebagaimana penjelasan Pasal 5 UUPA bahwa hukum agraria harus disesuaikan dengan kesadaran hukum mayoritas masyarakat. Pada tataran *de facto* menyebutkan bahwa masyarakat mayoritas sebagaimana dimaksud tunduk pada sistem hukum adat. Oleh sebab itu hukum agraria juga didasarkan pada sistem hukum adat yang berlaku. Begitu pula dengan hukum kehutanan yang sebenarnya juga berkaitan dengan masalah agraria dalam pengelolaan, peruntukan dan pemanfaatannya. Secara *de facto* keberadaan hutan adat sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat rakyat banyak, dan oleh karena itu sistem pengelolaan hutan adat harus tunduk pada sistem hukum adat yang berlaku pula tanpa mengurai aspek-aspek kepentingan nasional dalam tataran implementasinya.

Pada aspek peran serta masyarakat dengan adanya kebijakan moratorium dalam materi muatan Inpres No. 10 Tahun 2011 maka akan bertendensi mengeliminir hak masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (2) UU Kehutanan terkait dengan Hak memanfaatkan hutan dan hasil hutan; mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan, dan informasi kehutanan; memberi informasi, saran, serta pertimbangan dalam pembangunan kehutanan; dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan baik langsung maupun tidak langsung.

Dikatakan sebagai mengeliminir hak masyarakat adat itu adalah berdasarkan kausalitas yang muncul dari adanya parameter pengecualian atas klausula persetujuan prinsip dari kementerian kehutanan untuk mengeluarkan izin-izin baru penggunaan kawasan hutan. Dengan perkataan lain jika ada persetujuan prinsip dari kementerian kehutanan maka moratorium terhadap izin-izin penggunaan kawasan hutan primer dan lahan gambut dapat didispensasi. Pertanyaannya adalah bagaimana kriteria yang layak menjadi pertimbangan untuk mendapatkan persetujuan prinsip untuk diberikan izin. Apakah ketidakjelasan dari suatu bentuk ketetapan akan menghasilkan ketidakpastian bahkan ketidak-adilan dari masyarakat selaku warga negara secara umum dan masyarakat sekitar atau masyarakat hukum adat yang berhak untuk mengetahui rencana peruntukan, pemanfaatan, informasi tentang hutan. Di lain pihak ketidak-terbukaan juga menghalangi masyarakat untuk memberi informasi, saran, dan pertimbangan dalam pelaksanaan pembangunan kehutanan yang baik khususnya dalam penetapan peta indikatif penundaan izin baru penggunaan kawasan hutan sebagai tujuan utama dari peraturan kebijaksanaan dalam Inpres No. 6 Tahun 2013.

Sebagaimana diuraikan diawal dalam prinsip penyelenggaraan kehutanan dan sistem tata kelola hutan dalam perspektif UU kehutanan, maka sejatinya Inpres No. 6 Tahun 2013 merupakan kebijaksanaan yang mubadzir. Artinya adalah bahwa prinsipnya dalam penyelenggaraan kehutanan dan tata kelola hutan sudah diatur sedemikian untuk memberikan manfaat secara ekologis maupun ekonomis. Namun letak utama problematika dari administrator negara adalah dalam tindakan-tindakan nyata, kausal dan final dalam upaya menjabarkan *legal policy* yang terkandung dalam UU kehutan dalam bentuk *Pseudo wetgeving* atau normo jabaran khususnya mengenai manejerial tata kelola hutan dalam rangka mengelola *public good and public service*.

E. Ketidaksinkronan Inpres No. 6 tahun 2013 terhadap UU Kehutanan

Pada ruang lingkup hukum administrasi negara dikenal beberapa asas-asas penting dalam menetapkan suatu keputusan yaitu asas yuridiktas, legalitas dan diskresi atau *freis ermessen*. Dikatakan asas yuridiktas adalah suatu keputusan pemerintah ataupun administratif tidak boleh melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) dan dikatakan pula harus mengandung asas legalitas bahwa keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan Undang-Undang. Sedangkan Diskresi adalah sebagai bentuk pengecualian dari pemerintah untuk bertindak bebas menurut pendapatnya sendiri sebagai akibat dari tidak ada aturan atau ketidakjelasan aturan sebagai dasar legalitas dalam permasalahan yang hendak diputuskan.

Apabila dilakukan analisa normatif terhadap kedudukan Inpres dengan UU Kehutanan maka ditemukan beberapa hal ketidaksinkronan diantara keduanya. Padahal didalam keputusan administrasi negara setidaknya nilai legalitas dan yuridiktas dari suatu keputusan yang dihasilkan harus menyertainya. Hal ini menjadi lain jika Inpres No. 6 Tahun 2013 dimaknai sebagai bagian dari Diskresi Pemerintah. Namun sekalipun jika kedudukan Inpres No. 6 Tahun 2013 adalah produk diskresi maka wajib juga diuji apakah mencerminkan *doelmatigheid* (kepentingan umum).

Ketidaksinkronan antara Inpres No. 6 Tahun 2013 dengan tujuannya melakukan pemetaan ulang terhadap peta indikatif penundaan izin-izin baru pemanfaatan kehutanan adalah suatu bukti pemerintah tidak menjalankan langkah-langkah pengurusan kehutanan sebagaimana diatur dalam UU Kehutanan. Langkah-langkah yang tidak dijalankan dalam UU Kehutanan adalah perencanaan hutan dan pengelolaan hutan yang mana tujuan utamanya adalah pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan serta perlindungan hutan dan konservasi alam.

Dengan demikian, jika orientasi Inpres adalah pembentukan peta indikatif penundaan izin-izin baru, maka dengan kata lain Pemerintah tidak pernah membuat perencanaan hutan yang menghasilkan peta keseimbangan terhadap pengelolaan kehutanan. Hal ini khususnya dalam kaitannya dengan pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan berdasarkan letak geografisnya dalam upaya menentukan fungsinya.

F. Penutup

Tata kelola hutan dalam perspektif UU Kehutanan masih jauh dari konsepsi keadilan lingkungan (*environmental justice*), sekalipun secara tekstual menempatkan asas-asas pengelolaan hutan berdasar keterbukaan, partisipatif, keadilan, visi strategis, efektif dan efisien, akuntabilitas dan penegakan hukum. Sebab jika diuji dengan menggunakan parameter konsepsi keadilan lingkungan yang setidaknya terdiri atas *environmental sustainability*, partisipatif dan *social Justice*¹³ maka materi UU Kehutanan masih belum merefleksikan asas-asas tersebut dalam bentuk norma UU Kehutanan. Salah satu bentuk penyimpangan terhadap konsepsi keadilan lingkungan dalam UU kehutanan adalah terbukanya peluang untuk merubah fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 UU Kehutanan. Dengan perkataan lain, sewaktu-waktu kawasan hutan lindung, kawasan hutan konservasi yang berperan untuk sebagai penyangga kehidupan dan mendorong tumbuh kembang keanekaragaman hayati dapat mengalami kepunahan fungsi ketika kawasan tersebut dikonversikan untuk hutan produksi atau bahkan untuk perkebunan sebagaimana yang telah terjadi di Pulau Sumatera dan Pulau Kalimantan. Atas dasar hal inilah maka pada hakikatnya tata kelola hutan dalam perspektif UU Kehutanan masih bersandar pada optimalisasi fungsi hutan untuk eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam, tetapi tidak dimanfaatkan untuk mengoptimalkan fungsi hutan untuk kepentingan ekologis demi terciptanya *environmental sustainability* untuk generasi yang akan datang. Bukti konkretnya adalah terbukanya peluang untuk penggunaan kawasan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 UU Kehutanan. Artinya bahwa aspek kepentingan perlindungan lingkungan hidup sebagai penyangga kelangsungan kehidupan manusia dan makhluk hidup di sekitar hutan masih tereduksi oleh aspek kepentingan ekonomi yang tidak secara langsung dirasakan oleh masyarakat adat di sekitar kawasan hutan.

Pada aspek partisipasi masyarakat, tata kelola hutan sebagaimana UU Kehutanan masih belum menempatkan masyarakat sebagai subyek hukum yang seharusnya turut serta dalam penyusunan rencana peruntukan, penggunaan dan persediaan kawasan hutan. Sebab dalam realitasnya saran dan usulan masyarakat disekitar hutan hanya bersifat pertimbangan, dan bukan bersifat rekomendasi yang wajib diikuti oleh pengambil kebijakan. Sehingga konflik

¹³ Andrew Dobson, *Justice and The Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*, (United States: Oxford University, 1998), hlm. 17-19.

antara Pemerintah dengan masyarakat, maupun masyarakat sekitar hutan dengan pemegang izin usaha pemanfaatan dan pengelolaan kawasan hutan.

Selain itu, dalam level pengawasan dan penindakan terhadap kasus kerusakan hutan, peran Pemerintah sangat amat terbatas. Bahkan dalam hal materi pengawasan dan penindakan penyimpangan tata kelola hutan yang tidak sesuai dengan asas-asas pengelolaan kehutanan. Hal ini disebabkan atas posisi Pemerintah yang ditempatkan secara pasif dalam setiap sengketa atau kasus kerusakan hutan.

Pada aspek lain, Kebijakan moratorium hutan adalah perwujudan atas ketidakmampuan pemerintah dalam menciptakan tata kelola hutan yang berasaskan keterbukaan, partisipasif, keadilan, visi strategis, efektif dan efisien, akuntabilitas dan environmental sustainability. Sebab Inpres No. 6 Tahun 2013 dengan tujuannya melakukan pemetaan ulang terhadap peta indikatif penundaan izin-izin baru pemanfaatan kehutanan adalah suatu bukti pemerintah tidak menjalankan langkah-langkah pengurusan kehutanan sebagaimana diatur dalam UU Kehutanan. Langkah-langkah yang tidak dijalankan dalam UU Kehutanan adalah perencanaan hutan dan pengelolaan hutan yang mana tujuan utamanya adalah pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan serta perlindungan hutan dan konservasi alam.

Dengan demikian, jika orientasi Inpres adalah pembentukan peta indikatif penundaan izin-izin baru, maka dengan kata lain Pemerintah tidak pernah membuat perencanaan hutan yang menghasilkan peta keseimbangan terhadap pengelolaan kehutanan. Hal ini khususnya dalam kaitannya dengan pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan berdasarkan letak geografisnya dalam upaya menentukan fungsinya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alder, John dan David Wilkinson. *Environmental Law and Ethic*. Macmillan: Hampshire, 1999.
- Dobson, Andrew. *Justice and The Environment : Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*. United States: Oxford University. 1998.

Friedman, Lawrence M. *American Law An Introduction*. New York: WW Norton. 1998.

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. *akuntabilitas dan good governance*. Jakarta: LAN. 2000.

Odum, Eugene P. *Fundamental Of Ecology*. London: W. B Saunders Company.

Sedarmayanti. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju. 2003.

World Bank. *Governance: The World Bank's Experience*, Cet ke-2. Washington: World Bank. 1996.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. Undang-Undang tentang Kehutanan. UU No. 41 Tahun 1999. LN No. Tahun 1999, TLN No. 3888.

The Rio Declaration ON Environment and Development, 1992.

Internet

Mongabay, "Despite Moratorium, Indonesian Now Has World's Highest Deforestation Rate," <http://news.mongabay.com/2014/0629-indonesia-highest-deforestation-rate.html>, diunduh pada tanggal 24 Desember 2014.

