Pengendalian Pemberian Hak Guna Usaha Atas Tanah Sebagai Upaya Pencegahan Kerusakan Hutan Karena Perambahan Kawasan Hutan yang Dilakukan Oleh Perkebunan

Yusuf Saepul Zamil*

Abstrak

Kasus kebakaran hutan yang terjadi di Provinsi Riau dan beberapa daerah di Indonesia telah menjadi bencana nasional. Dampak dari kebakaran hutan tersebut menyebabkan kabut asap yang merusak kesehatan, mengganggu aktivitas masyarakat, rusaknya ekosistem tumbuh-tumbuhan dan hewan, membahayakan penerbangan, protes dari negara tetangga karena adanya kabut asap, dan kerugian-kerugian lainnya. Perambahan hutan juga menyebabkan masyarakat adat dipaksa keluar dari tanah leluhur karena hutan tempat hidup dan mencari penghidupan hangus terbakar. Hal ini adalah kejahatan kemanusiaan luar biasa yang dilakukan oleh para penjarah hutan. Pemberian Hak Guna Usaha (HGU) atas tanah untuk perkebunan yang mengalihfungsikan kawasan hutan menjadi kawasan perkebunan seharusnya terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, walaupun HGU yang dimohonkan berada pada kawasan area penggunaan lainyang dikuasai oleh pemerintah daerah. Pengendalian izin pengelolaan dan pemanfaatan lahan untuk perkebunan yang merambah kawasan hutan dapat dilakukan, antara lain membuat Peraturan Daerah tentang Tata Ruang Wilayah dengan menetapkan kawasan hutan dalam peraturan daerah tersebut,yang tidak boleh dialihfungsikan menjadi kawasan perkebunan atau kawasan lainnya, menetapkan hutan abadi di beberapa wilayah di Indonesia dan kebijakan moratorium izin-izin usaha perkebunan.

Kata Kunci: Hak Guna Usaha, izin, kawasan hutan, perambahan hutan, perkebunan.

Control of Granting Land Use Permit As Preventive Action of Deforestation By Plantation

Abstract

Cases of fires in Riau Province and other areas in Indonesia have become a national disaster. The impact of forest fires which cause smog that damages health, disrupts community activities, destroys the ecosystem of plants and animals, endangers flight, attracts protests from neighboring countries because of the smog, and inflicts other losses. Encroachment has also led to the indigenous people being forced out of their ancestral lands as forest where they used to live and make a living is burned down-this is an incredible crime against humanity committed by forest dwellers. Granting Land Use Permit to transform forest areas

PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 2 Tahun 2015 [ISSN 2460-1543] [e-ISSN 2442-9325]

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jalan Dipatiukur No. 35 Bandung, yusuf_zamil@yahoo.com, S.H., M.H. (Universitas Padjadjaran).

to plantation areas should be subject to prior approval of the Ministry of Environment and Forestry, although HGU is submitted in the areas of APL which is controlled by the local government. Control and management of permits for plantations which spreads to forests areas can be done in ways such as: making a Regional Regulation About Spatial Planning to determines if a forest can be converted into plantation area, establishing certain forests aseternal forests in some areas in Indonesia, and implementing moratorium permits policy for plantation.

***Keywords**: land use permit, permit, forest areas, deforestation, plantation*

A. Pendahuluan

Hutan di Indonesia mengalami deforestasi (menghilangkan lahan hutan) yang serius, mulai dari kasus *illegal logging* sampai kepada kasus pembukaan lahan hutan menjadi lahan lainnya.[1] Kasus kebakaran hutan yang terjadi di Provinsi Riau belum lama ini merupakan salah satu akibat adanya perambahan hutan. Kasus kebakaran hutan tersebut diindikasikan sengaja dibakar dengan tujuan untuk membuka lahan yang akan dipergunakan untuk perkebunan kelapa sawit dan kayu hasil perambahan hutan dijual.[2] Di Provinsi Riau sendiri terdapat banyak perusahaan perkebunan yang diindikasikan membakar lahan hutan untuk perkebunan kelapa sawit danbanyak kasusnya sedang ditangani oleh aparat penegak hukum.[3]

Kasus kebakaran hutan di Riau telah menjadi bencana nasional, sehingga presiden harus langsung turun tangan untuk menyelesaikan permasalahan kabut asap di Provinsi Riau. Dampak dari kebakaran hutan tersebut menyebabkan kabut asap yang merusak kesehatan, mengganggu aktivitas masyarakat, membahayakan penerbangan sehingga harus ditutup sementara, protes dari negara tetangga karena adanya kabut asap dan kerugian-kerugian lainnya. Perusahaan yang menjadi dalang kebakaran hutan tentunya memilih cara yang paling mudahuntuk membuka lahan hutan untuk dialihfungsikan menjadi lahan perkebunan, yaitu dengan cara membakarnya.

Indonesia sebagai salah satu negara yang memiliki hutan hujan tropis terbesar di dunia memiliki posisi strategis dalam menjaga keberadaan hutan dunia.

---

[1] Abdul Muis Yusuf, Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Kehutanan di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011, hlm. 15.

[2] Chaidir Anwar Tanjung, "Menhut Tuding 2 Ribu Warga Bakar Lahan di Cagar Biosfer Riau", http://news.detik.com/berita/2516355/menhut-tuding-2-ribu-warga-sumut-bakar-lahan-di-cagar-biosfer-riau, diakses 1 April 2014.

[3] Made Ali, "Musnahkan Hutan Riau Demi Kelapa Sawit, Malaysia Dituntut Minta Maaf", http://www.mongabay.co.id/2014/02/12/musnahkan-hutan-riau-demi-kelapa-sawit-malaysia-dituntut-minta-maaf/, diakses 1 April 2014.

Ironisnya, sebagai pemilik salah satu paru-paru dunia terbesar, Indonesia kini justru dihadapkan dengan berbagai masalah kerusakan hutan dan lahan yang masih belum terselesaikan. Di Aceh, kasus hancurnya hutan akibat dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit menyebabkan sejumlah satwa memasuki wilayah manusia. Di hutan gambut Rawa Tripa, ekspansi perkebunan kelapa sawit merusak hutan, merusak lahan gambut dan membunuh habitat didalamnya. Kasus berawal dari kepala daerah yang memberikan izin pengelolaan lahan kepada perusahaan perkebunan kelapa sawit.

Di hutan Kalimantan, kasus penebangan liar juga masih terus terjadi. Berdasarkan data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Provinsi Kalimantan Tengah kehilangan hampir setengah hutannya karena banyak perusahaan perkebunan dan perusahaan kayu yang beroperasi di wilayah ini. Terdapat 282 perusahaan perkebunan dan 629 perusahaan tambang bertanggung jawab atas terjadinya deforestasi di wilayah seluas 7 juta hektar di Provinsi Kalimantan Tengah. Kasus lainnya terjadi di Papua, yakni sebuah perusahaan kelapa sawit mengambil alih lahan Suku Moihanya dengan harga 6.000 rupiah per hektar.[4] Di Kabupaten Banggai, Sulawesi Tenggara, HGU yang diberikan berperan besar sebagai penyumbang utama degradasi hutan dan lahan di Sulawesi Tenggara. Perusahaan perkebunan kelapa sawit yang beroperasi di Kabupaten Banggai, Sulawesi Tenggara mempunyai HGU untuk perkebunan kelapa sawit sampai seluas 6.010 hektar.[5] Berdasarkan kenyataan di lapangan, banyak perusahaan-perusahaan perkebunan yang walaupun sudah diberikan HGU perkebunan oleh pemerintah dengan luasan tertentu, namun perusahaan-perusahaan tersebut merambah kawasan hutan secara ilegal diluar area HGU dan Izin Usaha Perkebunan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan fakta-fakta tersebut, pemerintah dinilai terlalu mudah dalam memberikan HGU dan Izin Usaha Perkebunan yang diberikan dengan mengalihfungsikan kawasan hutan. Dengan berbekal izin yang dimiliki, para pengusaha perkebunan dengan sengaja membakar hutan untuk mempermudah dan mempercepat membuka lahan perkebunan akibat terjadi kerusakan hutan dan terjadi kabut asap yang sangat mengganggu kesehatan. Oleh karena itu, tulisan ini mencoba mencari solusi untuk melakukan pengendalian terhadap HGU dan Izin Usaha Perkebunan yang merambah kawasan hutan, sehingga kerusakan hutan tidak semakin meluas karena akan berakibat terhadap kerusakan lingkungan.

Berdasarkan permasalahan diatas, tulisan ini akan menganalisis bagaimana

---

[4] Aji Wihardandi, "Catatan Kecil Kasus Kehutanan Di Indonesia", http://www.mongabay.co.id/2012/06/17/world-day-to-combat-desertification-catatan-kecil-kasus-kehutanan-indonesia/, diakses 23 Maret 2014.

[5] Syarifah Latowa, "Lahan Kritis Sulteng Capai 1 Juta Hekta, Apa Penyebabnya?", http://www.mongabay.co.id/2014/07/02/lahan-kritis-sulteng-capai-1-juta-hektar-apa-penyebabnya/, diakses 20 Maret 2015.

pelaksanaan pemberian HGU perkebunan pada kawasan hutan dan akan mencoba memberikan solusi pengendalian pemberian izin-izin hak pengelolaan dan pemanfaatan hutan yang difokuskan pada dua permasalahan: *pertama*, mengenai pengendalian pemberian HGU untuk perkebunan yang mengalihfungsikan kawasan hutan menjadi kawasan perkebunan; dan *kedua*, mengenai pengendalian izin pengelolaan dan pemanfaatan lahan untuk perkebunan yang merambah kawasan hutan.

Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan melalui metode pendekatan yuridis normatif, yaitu metode penelitian dengan menggunakan data sekunder sebagai data utamanya yang didukung dengan data primer. Spesifikasi penelitian dilakukan dengan cara deskriptif analitis, yaitu dengan menggambarkan adanya fenomena pembukaan kawasan perkebunan yang merambah kawasan hutan dan keterkaitannya dengan pemberian HGU atas tanah dan izin-izin pemanfaatan kawasan hutan.

B. Prinsip-Prinsip Pengelolaan Kawasan Hutan oleh Negara

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi. Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Peraturan zonasi disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang. Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang. Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang.[6]

Penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan, tetapi negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, menetapkan kawasan hutan dan/atau mengubah status kawasan hutan, mengatur dan menetapkan hubungan antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan.[7] Dalam prinsip hak menguasai negara, berkenaan dengan hubungan antara negara dan masyarakat, maka masyarakat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya di bawah negara karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah. Kewenangan mengatur oleh

---

[6] Hasni, *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 193.

[7] Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013, hlm. 78.

negara pun dibatasi, baik oleh undang-undang dasar maupun relevansinya dengan tujuan yang hendak dicapai, dan pengawasan terhadap peran negara oleh masyarakat dilakukan melalui kemungkinan untuk berperan serta dalam proses pembuatan keputusan, keterbukaan/transparansi dalam proses pembuatan kebijakan, serta pemberian hak untuk memperoleh informasi dalam permasalahan tanah.[8]

Mahkamah Konstitusi telah melakukan penafsiran melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-1/2003 terhadap konsep hak menguasai kekayaan alam yang ada di wilayah Indonesia oleh negara yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang pada pokoknya menyatakan bahwa hak menguasai kekayaan alam yang ada di wilayah Indonesia oleh negara merupakan suatu hak yang lebih tinggi daripada hak milik dan kekayaan alam itu adalah milik rakyat Indonesia secara kolektif (kepemilikan publik). Di samping itu, dari putusan Mahkamah Konstitusi dapat disimpulkan bahwa pengertian dikuasai oleh negara adalah atas dasar hak menguasai kekayaan alam yang ada di wilayah Indonesia oleh negara, sehingga negara mempunyai wewenang untuk membuat kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) di bidang kekayaan alam yang ada di wilayah Indonesia, dengan tujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.[9]

Fungsi pengurusan oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan pemerintah dan regulasi oleh pemerintah. Fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*shareholding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/BUMD) atau BUMN sebagai instrumen kelembagaan, yang melalui negara dalam hal ini pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara dalam hal ini pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.[10]

Teori *environmentalists* menyatakan bahwa manusia merupakan bagian dari

---

[8] Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2007, hlm. 47.

[9] Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)*, Malang: UB Press, 2011, hlm 47.

[10] *Ibid.*, hlm. 46.

alam, manusia hanyalah satu diantara spesies organis yang hidup dalam suatu sistem yang saling tergantung satu sama lain. Oleh sebab itu, perlu dipertahankan berlakunya wawasan pandang yang melihat semua unsur-unsur di alam semesta sebagai suatu kesatuan. Kepedulian manusia seharusnya tidak hanya terbatas dari diri manusia saja, tetapi juga diperluas meliputi makhluk-makhluk lain yang terdapat dalam alam semesta. Aldo Leopold sebagai kalangan moralis ekologis mengusulkan perlunya pengembangan kaidah etik baru yang bersifat holistik. Kaidah tersebut berlaku bagi semua komunitas biotik yang meliputi semua makhluk hidup yang punya rasa sakit dan nikmat. Kebutuhan dan kepentingan tiap-tiap makhluk hidup merupakan dasar penentuan dari baik atau tidaknya suatu tindakan.[11]

Negara hukum adalah negara yang menempatkan kekuasaan hukum sebagai dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. Berdasarkan pandangan ini, seluruh penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara hukum didasarkan pada hukum. Hukum menjadi instrumen pengendali kehidupan bernegara. Kekuasaan negara yang berdasarkan hukum, menurut John Locke mengandung 4 (empat) unsur, yakni sebagai berikut:

1. Negara bertujuan menjamin hak-hak asasi warga negara;
2. Penyelenggara negara berdasarkan atas hukum;
3. Adanya pemisahan kekuasaan negara demi kepentingan umum; dan
4. Supremasi dari kekuasaan pembentuk undang-undang yang bergantung kepada kepentingan rakyat.

Pandangan John Locke di atas mempengaruhi Montesquieu, fungsi negara hukum harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan lembaga negara, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kedudukan ketiga kekuasaan ini seimbang yang satu tidak lebih tinggi dari yang lain.[12] Kaitannya dengan kasus perambahan hutan, apabila eksekutif dalam hal ini pemerintah tidak terkendali dalam memberikan HGU yang merambah kawasan hutan, maka fungsi lembaga legislatif dan yudikatif untuk menindak eksekutif dan menegakkan hukum secara murni agar dampak buruk dari perambahan hutan tidak semakin meluas.

C. Hak Guna Usaha untuk Perkebunan yang Mengalihfungsikan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Perkebunan

Negara diberikan kewenangan untuk mengeluarkan hak atas tanah termasuk HGU, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

---

[11] Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 10.
[12] Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 35.

tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU PA), menyatakan:

> "Atas dasar hak menguasai Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum."

Walaupun negara diberikan kewenangan untuk mengeluarkan hak atas tanah termasuk HGU, tentunya harus ada batasan-batasan tertentu apalagi sampai harus merambah kawasan hutan. Pemberian HGU untuk perkebunan pada umumnya memerlukan kawasan yang sangat luas sampai ratusan bahkan ribuan hektar karena minimal luas lahan sendiri ialah 25 (dua puluh lima) hektar, oleh karena itu dapat dibayangkan kalau pemberian HGU untuk perkebunan tersebut diberikan dengan merambah kawasan hutan, akan terdapat ratusan sampai ribuan hektar hutan yang hilang. Persoalan ini merupakan persoalan yang sangat serius dan perlu dipikirkan oleh pemerintah, apakah setiap Izin Usaha Perkebunan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) harus serta merta memberikan HGU untuk perkebunan?

Dalam pemberian HGU dan izin pengelolaan perkebunan seharusnya memperhatikan rencana tata ruang dan wilayah (RT/RW). Lalu, bagaimana terhadap daerah yang tidak mempunyai peraturan daerah tentang RT/RW? Kasus di Aceh menunjukan bagaimana dengan mudahnya pemerintah daerah memberikan Izin Usaha Perkebunan dan Badan Pertanahan Nasional memberikan HGU karena belum adanya peraturan daerah tentang RT/RW yang jelas.[13] Oleh karena itu, seharusnya disetiap daerah di Indonesia mempunyai peraturan daerah tentang RT/RW, sehingga apabila terdapat pejabat daerah yang mengeluarkan izin-izin pemanfaatan lahan tidak sesuai dengan peraturan daerah tentang RT/RW dapat ditindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang) menyatakan:

> "Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Berdasarkan peraturan tata ruang, jelas dikatakan bahwa pemerintah yang mengeluarkan HGU dan Izin Usaha Perkebunan yang tidak sesuai dengan tata ruang, dalam arti kawasan yang secara tata ruang untuk kawasan hutan lindung kemudian diberikan HGU dan Izin Usaha Perkebunan sehingga merambah kawasan

---

[13] Tribunnews Aceh, "Pengusaha Mengeluh Hak Guna Usaha (HGU) Sering Diklaim Kawasan Hutan Lindung", http://aceh.tribunnews.com/2013/12/05/pengusaha-mengeluh-hgu-sering-diklaim-kawasan-hutan-lindung, diakses 28 Maret 2014.

hutan, maka HGU dan Izin Usaha Perkebunan tersebut dapat dibatalkan, dan pejabat yang mengeluarkan Hak Guna Usaha dan Izin Usaha Perkebunan dapat dipidana. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 73 UU Penataan Ruang, menyatakan:

(1) Setiap pejabat Pemerintah yang berwenang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).
(2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

Walaupun sudah terdapat peraturan yang tegas berupa ketentuan pidana kepada pejabat yang mengeluarkan izin tidak sesuai dengan tata ruang, tetapi tetap saja banyak pejabat pemerintah di berbagai daerah yang mengeluarkan HGU dan Izin Usaha Perkebunan pada daerah kawasan hutan sehingga tidak sesuai dengan tata ruang, oleh karena itu perlu adanya komitmen penegakkan hukum yang tegas dari negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa telah terjadi fenomena di berbagai daerah berkenaan dengan pemberian HGU di daerah kawasan hutan. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, setiap tahun telah terjadi penggundulan hutan (deforestasi) sekitar 450.000 (empat ratus lima puluh ribu) hektar dan penyebabnya adalah karena adanya izin-izin alih fungsi lahan termasuk pemberian HGU untuk perkebunan, kebakaran hutan, dan *illegal logging*.[14] Melihat fenomena tersebut, pemerintah harus segera mengambil tindakan dengan melakukan pengendalian terhadap banyaknya pemberian HGU yang merambah kawasan hutan. Pemberian HGU yang dikeluarkan pada kawasan kehutanan seharusnya mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Pengendalian dilakukan dengan cara pemerintah menetapkan kawasan-kawasan hutan sebagai kawasan hutan abadi yang tidak dapat dialihfungsikan dengan alasan apapun. Pengendalian pemerintah ialah dengan menetapkan peraturan daerah tentang RT/RW untuk kawasan hutan diseluruh wilayah Indonesia, sehingga tidak dapat mudah dialihfungsikan menjadi kawasan perkebunan. Pemberian HGU seharusnya tidak hanya sekedar bersifat administratif, Badan Pertanahan Nasional seharusnya berani untuk menolak mengeluarkan HGU walaupun izin lokasi dan prinsip sudah dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten kota.

Mayoritas HGU dikeluarkan pada kawasan hutan diluar kawasan hutan yang dimiliki oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, yaitu kawasan hutan

---

[14] Eka Widodo, "Laju Kerusakan Hutan di Indonesia Lampaui Brasil", http://blh.kaltimprov.go.id/berita-35-laju-kerusakan-hutan-di-indonesia-lampaui-brasil.html, diakses 20 Maret 2015.

pada Area Penggunaan Lain (APL) yang dikuasai oleh pemerintah daerah, yaitu oleh pemerintah provinsi atau kabupaten/kota. Dengan demikian, sangat sulit bagi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk mengendalikan perubahan alih fungsi kawasan hutan menjadi kawasan perkebunan karena berada diluar wilayah yuridiksi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan atau istilah yang lebih umum diluar area kerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Pemerintah daerah selama ini tidak terkendali dalam mengeluarkan izin-izin perkebunan pada kawasan hutan. Perlu segera dibuat peraturan daerah tentang RT/RW yang isinya menetapkan kawasan hutan yang berada pada APL sebagai kawasan hutan lindung yang tidak dapat dialihfungsikan.

Perusahaan yang telah memperoleh Izin Lokasi dan Izin Prinsip dari Gubernur atau Bupati/Walikota dan telah selesai melaksanakan perolehan hak atas tanah yang telah dibebaskan, maka dapat segera mengajukan permohonan HGU. Adapun tata cara perolehan tanah dapat dilakukan dengan beberapa proses jual-beli, calon penerima hak memenuhi syarat untuk menjadi subyek hak tanah yang diperoleh dan tanah tersebut sudah ada sertifikatnya. Jual-beli ini dilakukan melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pelepasan hak di depan PPAT, yaitu Notaris PPAT atau camat jika tanahnya belum terdaftar dan/atau tanah adat. Penerbitan hak atas tanah seperti ini baru dapat dilakukan setelah masa pengumuman berakhir, sedangkan permohonan hak jika tanahnya dikuasai oleh negara. Dalam kasus ini, tanah harus bebas dari garapan atau penguasaan lainya atas tanah dimaksud atau tukar menukar jika tanah adalah milik instansi pemerintah setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan. Pelepasan tanah disertai penyerahan pembayaran rekognisi dalam hal tanahnya berupa tanah ulayat, sepanjang kenyataanya hak ulayat tersebut masih ada.

Sesuai dengan Pasal 8 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1990 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara, permohonan HGU diajukan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi dengan dilampirkan salinan izin lokasi, bukti-bukti perolehan tanahnya, Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dengan tanda bukti pelunasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), gambar situasi tanah hasil pengukuran kadastral oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat, jati diri dari pemohon (akte pendirian perusahaan), dan surat keputusan pelepasan kawasan hutan dari Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam hal tanahnya diperoleh dari hutan konversi.

Berdasarkan penjelasan diatas jelas sekali bahwa tidak semua kawasan hutan yang akan dialihfungsikan harus mendapat persetujuan dari Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, tetapi hanya sebatas hutan-hutan yang dikuasai Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (hutan konversi) dengan cara tukar

guling lahan. Seharusnya kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tidak hanya sebatas tanah-tanah yang dikuasai oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, tetapi seharusnya rekomendasi juga diberikan terhadap hutan-hutan yang dikuasai oleh pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan instansi pemerintah lainnya.

HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk usaha pertanian, perikanan, atau peternakan. Luas tanah HGU minimal untuk perseorangan adalah 5 hektar dan maksimal 25 hektar. Untuk badan hukum luas minimal 5 hektar dan luas maksimal ditetapkan oleh Kepada Badan Pertanahan Nasional. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (2) UUPA *jo.* Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.[15] HGU diberikan dengan cakupan lahan yang sangat luas dan pada umumnya HGU diberikan dengan merambah kawasan hutan. Hal ini apabila tidak dikendalikan, maka kawasan hutan di Indonesia akan semakin sedikit bahkan cenderung habis, karena satu pemberian HGU saja akan mengakibatkan puluhan sampai ratusan hektar kawasan hutan akan hilang.

Pada umumnya, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mempunyai kewenangan terhadap hutan lindung, sedangkan hutan produksi yang berada pada APL. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tidak mempunyai wewenang, sehingga mengalihfungsikan kawasan hutan produksi menjadi kawasan perkebunan dengan pemberian HGU untuk kawasan hutan produksi tidak dengan persetujuan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan terlebih dahulu. Seharusnya baik untuk hutan lindung maupun hutan produksi, setiap mengalihfungsikan kawasan hutan harus mendapatkan persetujuan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan terlebih dahulu.

Selama ini, kewenangan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk menyetujui atau menolak alih fungsi kawasan hutan menjadi kawasan lain diluar kawasan hutan terbatas pada kawasan hutan yang dikuasai oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan Izin Pelepasan Kawasan Hutan, sedangkan kawasan lain atau APL yang dikuasai oleh masyarakat, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota secara administratif pertanahan merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional walaupun secara *de facto* adalah kawasan hutan. Hal ini berdampak apabila terdapat pihak yang merusak kawasan hutan pada APL tidak dapat dihukum berdasarkan ketentuan pidana sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Kehutanan (UU Kehutanan). Pemberian HGU yang tidak terkendali berada pada APL karena cukup dengan pemberian Izin Prinsip dan Izin Lokasi dari pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota, Badan Pertanahan Nasional dapat

---

[15] Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008, hlm. 99.

mengeluarkan sertifikat HGU. Seharusnya, walaupun secara administratif merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional, akan tetapi apabila secara *de facto* merupakan lahan hutan seharusnya tetap memerlukan persetujuan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Oleh karena itu, kewenangan yang lebih luas dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan harus didukung oleh regulasi yang kuat, hal ini diperlukan agar terdapat pengendalian alih fungsi kawasan hutan sehingga tidak menyebabkan kawasan hutan menjadi rusak lebih parah lagi.

D. Pengendalian Izin Pengelolaan dan Pemanfaatan Lahan untuk Perkebunan yang Merambah Kawasan Hutan

Pengendalian izin pengelolaan dan pemanfaatan lahan untuk perkebunan yang merambah kawasan hutan, diantaranya adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, tidak dengan mudah memberikan izin pelepasan hutan untuk dialihfungsikan menjadi kawasan perkebunan walaupun sudah diberikan lahan pengganti karena akan mengurangi wilayah hutan di Indonesia. Sedangkan lahan pengganti pada umumnya tidak berfungsi sebagai hutan sebaik hutan yang dikuasai oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam menopang pelestarian lingkungan. Bahkan, banyak diantaranya lahan pengganti bukan hutan, walaupun pemohon izin pelepasan hutan diharuskan memberikan kompensasi dana tegakkan pohon. Setiap izin pelepasan kawasan hutan akan ditindaklanjuti oleh pihak yang tidak bertanggung jawab dengan membakar hutan dengan maksud membuka kawasan perkebunan sehingga akan sangat merusak lingkungan. Perusahaan perkebunan seringkali membuka hutan dengan cara paling gampang dengan membakar hutan karena tidak memerlukan biaya yang tinggi daripada harus menebang pohon.

Perusahaan perkebunan yang memegang izin usaha perkebunan dengan sengaja membakar hutan untuk membuka lahan perkebunan, hal ini dilakukan dengan tujuan untuk menghemat biaya karena dengan memotong kayu harus ada izin lanjutan seperti izin pemotongan kayu terlebih dahulu sehingga akan keluar biaya tambahan. Pada umumnya, perusahaan enggan untuk mengeluarkan biaya tambahan dalam pengurusan perizinan memotong kayu pada kawasan hutan. Namun demikian, apapun alasannya sengaja membakar hutan tidak dibenarkan dan merupakan perbuatan melawan hukum.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh *World Resources Institute*, pembukaan lahan perkebunan kelapan sawit dengan cara membakar hutan di Indonesia dilakukan dengan alasan diantaranya:[16]

---

[16] C.V. Barber dan J. Schweithelm, "Trial By Fire: Forest Fires and Forestry Policy in Indonesia's Era of Crisis and Reform", http://www.wri.org/publication/trial-fire, diakses 28 Maret 2015.

1. Kebakaran menurunkan kualitas lahan hutan dan dengan demikian dapat menurunkan klasifikasi hutan lindung menjadi hutan produksi sehingga terbuka kemungkinan kawasan-kawasan hutan yang tersedia untuk konversi bagi perkebunan;
2. Di kawasan yang telah dialokasikan untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit, membakar hutan adalah suatu cara yang hemat biaya untuk membuka lahan. Menurut salah satu perusahaan yang beroperasi di Kalimantan Tengah, pembukaan lahan dengan alat-alat mekanis membutuhkan biaya yang dua kali lipat lebih mahal daripada melakukan pembakaran; dan
3. Buah kelapa sawit harus diolah dalam 24 jam setelah dipanen, sehingga banyak perusahaan lebih senang jika lokasi perkebunan letaknya sedekat mungkin dengan fasilitas pengolahan dan jalur-jalur transportasi yang dapat membawa hasil panennya ke berbagai fasilitas ini. Namun demikian, kawasan-kawasan seperti ini yang lebih mudah diakses umumnya telah dimiliki oleh penduduk lokal. Perusahaan-perusahaan kelapa sawit kemudian menyewa tenaga kerja dari luar untuk bekerja dan membakar hutan dan lahan perkebunan milik masyarakat lokal yang lahannya ingin diambil alih oleh perusahaan untuk mengusir masyarakat. Kebakaran mengurangi nilai lahan dengan cara membuat lahan menjadi terdegradasi dan dengan demikian perusahaan akan lebih mudah dapat mengambil alih lahan dengan melakukan pembayaran ganti rugi yang murah bagi penduduk asli.

Dengan adanya otonomi daerah, kepala daerah cenderung tidak terkendali dalam memberikan izin-izin perkebunan yang merambah kawasan hutan. Kepala daerah hanya memikirkan satu aspek saja, yaitu bagaimana caranya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa memikirkan aspek lain berupa kerusakan lingkungan dan hilangnya ekosistem hutan dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), tanah dan kawasan hutan termasuk kewenangan yang diberikan kepada daerah. Oleh karena itu, perlu adanya regulasi yang membatasi kewenangan daerah dalam mengeluarkan izin-izin pemanfaatan kawasan hutan.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan meyakini adanya pihak tertentu yang membuat terjadinya kebakaran hutan di Riau seluas 10.000 hektar lebih. Hutan di Riau merupakan hutan dari gambut yang sulit terbakar sekalipun kemarau. Gambut sangat sulit dibakar, jenuh air, dan dalam kondisi normal gambut tidak mudah terbakar. Gambut hanya bisa terbakar dalam keadaan kering dan musim kemarau tidak membuat gambut kering. Hal ini mengindikasikan kebakaran hutan dilakukan dengan sengaja yang diawali dengan pembakaran lahan. Gambut sangat sulit dibakar, maka dibuatlah kanal-kanal yang terdapat sungai kecil yang fungsinya untuk mengeringkan gambut dari air. Gambut itu selalu basah di akarnya dan fungsi

sungai kecil itu supaya air di dalam akar gambut itu mengalir dan gambut jadi kering, jika sudah kering baru kemudian gambut dibakar untuk membuat lahan baru yang kosong. Dampaknya sangat merugikan karena api yang sudah masuk ke dalam akar gambut sangat sulit untuk dipadamkan. Sekalipun sudah dilakukan penyemperotan, api tetap membara di akarnya dan akan kembali terbakar jika terkena angin. Dampak selanjutnya adalah asap dari kebakaran tersebut. Asap gambut sangat parah dengan perbandingan satu hektar lahan gambut yang terbakar asapnya sama seperti seribu hektar lahan biasa yang terbakar.[17]

Berdasarkan keterangan tersebut, jelas bahwa penyebab kebakaran hutan, termasuk kebakaran hutan di Riau adalah disengaja dibakar dengan tujuan untuk membuka lahan perkebunan atau lahan pertanian. Oleh karena itu, pengendalian yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah dengan tidak mengeluarkan izin-izin alih fungsi hutan. Jangankan diberi izin, tidak diberiizin sekalipun, pihak yang tidak bertanggungjawab dapat membakar hutan untuk membuka lahan perkebunan. Larangan untuk mengalihfungsikan kawasan hutan sebaiknya tidak hanya kepada hutan lindung saja, tetapi termasuk juga kepada hutan produksi dan hutan-hutan yang secara administratif dikuasai oleh pemerintah kabupaten atau kota.

Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UU Kehutanan yang menyatakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu. Dalam ketentuan tersebut, perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan pemerintah harus didasarkan pada hasil penelitian terpadu. Namun demikian, pada kenyataannya setiap alih fungsi kawasan hutan menjadi kawasan bukan hutan tidak dilakukan dengan penelitian terlebih dahulu.

Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UU Kehutanan, menyatakan perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai, strategis, ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR. Seharusnya, setiap perubahan atau alih fungsi kawasan hutan untuk kawasan bukan hutan termasuk untuk kawasan perkebunan harus mendapatkan persetujuan DPR atau sekurang-kurangnya mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten atau kota sesuai dengan luas dan kewenangannya. Karena, setiap perubahan kawasan hutan menjadi kawasan bukan hutan akan selalu berdampak penting dan strategis, sebab fungsi daya dukung lingkungan akan berkurang khususnya akan berdampak kepada kualitas udara, air, dan tanah, serta akan berdampak kepada kelangsungan makhluk

---

[17] Sumarto (Kepala Humas dan Pusat Informasi Kemenhut), "Ini Penyebab Kebakaran Hutan Di Riau", http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/03/15/n2gmmb-ini-penyebab-kebakaran-hutan-di-riau, diakses 14 September 2014.

hidup lain.

Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan meliputi kawasan hutan yang memiliki fungsi pokok sebagai hutan konservasi meliputi fungsi pokok sebagai hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Kawasan hutan konservasi meliputi kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, dan taman buru. Kawasan suaka alam meliputi cagar alam dan suaka margasatwa, sedangkan kawasan pelestarian alam meliputi taman nasional, taman wisata alam, dan taman hutan raya. Kawasan hutan produksi terdiri atas hutan produksi terbatas, hutan produksi tetap, dan hutan produksi yang dapat dikonversi.[18] Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 38 UU Kehutanan yang menyatakan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan didalam kawasan hutan produksi dan hutan lindung melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.

Pengendalian alih fungsi kawasan hutan dapat dilakukan dengan membuat aturan yang tegas bahwa untuk hutan lindung dan hutan konservasi tidak dapat dialihfungsikan dengan alasan apapun dan bukan termasuk dari objek hutan yang dapat dialihfungsikan. Alih fungsi kawasan hutan seharusnya hanya terbatas pada kawasan hutan produksi, itu pun harus dilakukan dengan persyaratan yang ketat seperti harus menyediakan lahan pengganti yang sudah berfungsi sebagai hutan, dilakukan dengan penelitian dan kajian mendalam terlebih dahulu dan harus mendapat persetujuan pejabat berwenang, dalam hal ini Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Gubernur, Bupati atau Walikota, serta harus mendapat persetujuan dari DPR atau DPRD.

Hal ini perlu dilakukan oleh pemerintah karena pada dasarnya izin merupakan instrumen pemerintah yang berfungsi pengendalian (*sturen*) terhadap pemanfatan kawasan hutan dengan cara mengeluarkan larangan-larangan tertentu terhadap izin alih fungsi yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan sistemnya adalah bahwa undang-undang melarang suatu tindakan tertentu atau tindakan-tindakan tertentu yang saling berhubungan.[19] Instrumen perijinan yang ditetapkan pemerintah pada hakekatnya untuk mengkonkretisasi wewenanganya dalam hal mengatur dan mengendalikan setiap kegiatan masyarakat dengan beberapa tujuan tertentu.[20]

Apabila hutan sudah rusak akan sangat sulit untuk merehabilitasi hutan dan membutuhkan biaya yang sangat besar hingga mencapai triliunan rupiah. Belumlah kita sampai pada alih fungsi lahan hutan menjadi lahan pekebunan dengan izin

---

[18] Ahmad Redi, *Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 171.

[19] Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001, hlm. 126.

[20] Mukhlis dan Mustafa Lutfi, *Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer*, Malang: Setara Pres (Kelompok In-TRANS Publishing), 2010, hlm. 85.

pelepasan hutan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, bahkan pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) atau yang lebih kenal dengan Hak Penguasaan Hutan (HPH) yang tidak mengalihfungsikan kawasan hutan menjadi kawasan bukan hutan, pada kenyataannya sebagian besar perusahaan pemegang izin HPH tidak melakukan kewajiban-kewajiban sebagaimana mestinya, yaitu kewajiban melakukan penanaman kayu pada kawasan hutan sehingga setelah izin HPH-nya berakhir kawasan hutan dapat berfungsi kembali untuk menyangga ekosistem lingkungan. Pengertian IUPHHK sendiri diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan Dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan Dan Penggunaan Kawasan Hutan, yaitu izin usaha untuk memanfaatkan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari atas pemanenan, penebangan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pengolahan, dan pemasaran hasil hutan kayu. Berdasarkan Pasal 28 ayat (4) UU Kehutanan, IUPHHK diberikan kepada perorangan, koperasi, badan usaha swasta Indonesia, BUMN atau BUMD. Pejabat yang berwenang mengeluarkan izin IUPHHK adalah Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan berdasarkan rekomendasi bupati, walikota, atau gubernur.[21]

Perubahan peruntukan kawasan hutan secara sebagian dilakukan berdasarkan permohonan yang diajukan oleh menteri atau pejabat setingkat menteri, gubernur, bupati/walikota, atau pimpinan badan usaha. Perubahan peruntukan kawasan hutan dilakukan melalui tukar menukar kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan. Perubahan peruntukan kawasan hutan yang dilakukan melalui tukar menukar kawasan hutan hanya dapat dilakukan pada hutan produksi tetap dan hutan produksi terbatas. Pelepasan kawasan hutan hanya dapat dilakukan pada hutan produksi yang dapat dikonversi, baik dalam keadaan berhutan maupun tidak berhutan. Kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi tidak dapat diproses pelepasannya pada provinsi yang luas kawasan hutannya kurang dari 30%, kecuali dengan cara tukar menukar kawasan hutan. Artinya, perubahan alih fungsi kawasan hutan menjadi kawasan diluar kawasan hutan secara keseluruhan dapat dilakukan terhadap provinsi yang kawasan hutannya kurang dari 30%, padahal seharusnya persyaratan larangan terhadap provinsi kurang dari 30% berlaku juga terhadap alih fungsi kawasan hutan secara keseluruhan.

Pelepasan kawasan hutan dilakukan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kawasan hutan, yaitu antara lain penempatan korban bencana alam, waduk dan bendungan, fasilitas pemakaman, fasilitas pendidikan, fasilitas keselamatan umum, rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat, kantor pemerintahan atau pemerintahan daerah, permukiman dan perumahan,

---

[21] Takdir Rahmadi, *Op.cit.*,hlm. 170.

transmigrasi, bangunan industri, pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, terminal, pasar umum, pengembangan atau pemekaran wilayah, pertanian tanaman pangan, budi daya pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan dan sarana olahraga.[22] Pelepasan kawasan hutan dinilai terlalu mudah yang dapat dialihfungsikan untuk kawasan-kawasan yang tidak genting dan mendesak seperti kawasan permukiman dan perumahan, perkebunan, bangunan industri dan lain-lain, padahal sebenarnya masih dapat menggunakan tanah lain yang bukan kawasan hutan. Hal ini dimanfaatkan oleh pejabat daerah mengeluarkan izin-izin terkait pemanfaatan kawasan hutan.

Terdapat interpretasi yang salah mengenai penerapan UU Pemda, yaitu semangat otonomi daerah seperti yang diatur dalam undang-undang tersebut justru melahirkan raja-raja kecil di daerah. Selama ini bupati atau walikota sebagai kepala daerah tidak terkendali dalam mengeluarkan berbagai izin pemanfaatan sumber daya alam, termasuk dalam mengeluarkan izin usaha perkebunan yang merambah kawasan hutan. Dengan dalih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), banyak kepala daerah mengeluarkan izin usaha perkebunan tanpa memikirkan akibat kerusakan lingkungan yang ditimbulkan, seperti terjadinya kebakaran hutan. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat 99% kebakaran hutan diakibatkan pembukaan lahan baru untuk perkebunan dan untuk pertanian.[23]

Melihat kenyataan tersebut, maka kebijakan strategis harus segera diambil oleh pemerintah untuk mengatasi kerusakan hutan yang diantaranya dilakukan dengan kebijakan moratorium alih fungsi kawasan hutan, termasuk memerintahkan kepada pejabat di daerah untuk tidak mengeluarkan izin-izin terkait pemanfaatan kawasan hutan. Moratorium alih fungsi kawasan hutan saat ini sudah diberlakukan di Provinsi Kepulauan Riau. Diharapkan kebijakan moratorium kawasan hutan ini juga dapat diterapkan pada daerah lain yang kondisi hutan sudah sangat kritis, seperti seluruh wilayah Pulau Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi dan Papua.

E. Penutup

Pengendalian pemberian HGU untuk perkebunan yang mengalihfungsikan kawasan hutan menjadi kawasan perkebunan adalah dengan cara setiap HGU yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional, yang cakupannya merambah kawasan hutan, harus terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Walaupun HGU yang dimohonkan

---

[22] Ahmad Redi, *Op.cit.*, hlm. 176.

[23] Republika, "BNPB: Kerugian Kebakaran Riau Capai Rp20 Triliun", http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/09/19/nc4rpw-bnpb-kerugian-kebakaran-riau-capai-rp-20-triliun, diakses 28 Maret 2015.

berada pada kawasan APL yang dikuasai oleh pemerintah daerah. Artinya, walaupun sudah keluar Izin Prinsip dan Izin Lokasi untuk usaha perkebunan dari pemerintah daerah, tidak dengan serta merta Badan Pertanahan Nasional dapat mengeluarkan sertifikat HGU atas tanah. Hal ini perlu didukung oleh regulasi untuk memberikan kewenangan kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam memberikan persetujuan. Pengendalian izin pengelolaan dan pemanfaatan lahan untuk perkebunan yang merambah kawasan hutan adalah dengan membuat Peraturan Daerah Tentang Tata Ruang Wilayah (RT/RW) dengan menetapkan kawasan hutan yang tidak boleh dialihfungsikan menjadi kawasan perkebunan atau kawasan lainnya dan membuat kawasan hutan abadi, yang ditetapkan oleh Peraturan Daerah Tentang RT/RW, yang tidak dapat dialihfungsikan dengan kondisi apapun. Pemberian izin dapat dikendalikan dengan kebijakan moratorium izin-izin usaha perkebunan bagi daerah-daerah yang belum mempunyai Perda RT/RW, dan mencabut izin-izin usaha perkebunan yang merambah kawasan hutan, yang dikeluarkan pemerintah kabupaten/kota oleh Gubernur atau oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri. Moratorium izin-izin alih fungsi hutan dilakukan sampai dengan waktu yang belum ditentukan atau sampai hutan di Indonesia tidak kritis. Kebijakan-kebijakan strategis tersebut harus segera direalisasikan oleh pemerintah agar dapat mencegah kerusakan hutan yang lebih parah lagi. Sebagaimana pepatah orang bijak yang memandang terhadap alam, bahwa kekayaan alam termasuk hutan bukan warisan nenek moyang, melainkan titipan anak cucu yang harus dilestarikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Muis Yusuf dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Kehutanan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011.

Ahmad Redi, *Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013.

Hasni, *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2007.

Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk*

Reforma Agraria), Universitas Brawijaya Press, Malang, 2011.

Mukhlis dan Mustafa Lutfi, *Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer*, Setara Pres (Kelompok In-TRANS Publishing), Malang, 2010.

Philipus M. Hadjon, dkk.,*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.

Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.

Urip Santoso,*Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.

Dokumen Lain

Aji Wihardandi, "Catatan Kecil Kasus Kehutan Di Indonesia", http://www.mongabay.co.id/2012/06/17/world-day-to-combat-desertification-catatan-kecil-kasus-kehutanan-indonesia/, diakses 23 Maret 2014.

Barber, C.V. dan J. Schweithelm, "Trial By Fire: Forest Fires and Forestry Policy in Indonesia's Era of Crisis and Reform", http://www.wri.org/publication/trial-fire, diakses 28 Maret 2015.

Chaidir Anwar Tanjung, "Menhut Tuding Warga Bakar Lahan di Cagar Biosfer Riau", http://news.detik.com/berita/2516355/menhut-tuding-2-ribu-warga-sumut-bakar-lahan-di-cagar-biosfer-riau, diakses 1 April 2014.

Eka Widodo, "Laju Kerusakan Hutan di Indonesia Lampaui Brasil", http://blh.kaltimprov.go.id/berita-35-laju-kerusakan-hutan-di-indonesia-lampaui-brasil.html, diakses 20 Maret 2015.

Made Ali, "Musnahkan Hutan Riau Demi Kelapa Sawit, Malaysia Dituntut Minta Maaf",http://www.mongabay.co.id/2014/02/12/musnahkan-hutan-riau-demi-kelapa-sawit-malaysia-dituntut-minta-maaf/, diakses 1 April 2014.

Republika, "BNPB: Kerugian Kebakaran Riau Capai Rp20 Triliun", http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/03/15/n2gmmb-ini-penyebab-kebakaran-hutan-di-riau, diakses 28 Maret 2015.

Sumarto, "Ini Penyebab Kebakaran Hutan Di Riau", , diakses 14 September 2014.

Syarifah Latowa, "Lahan Kritis Sulteng Capai 1 Juta Hektar, Apa Penyebabnya?", http://www.mongabay.co.id/2014/07/02/lahan-kritis-sulteng-capai-1-juta-hektar-apa-penyebabnya/, diakses 20 Maret 2015.

Tribunnews Aceh, "Pengusaha mengeluh Hak Guna Usaha (HGU) sering diklaim kawasan hutan lindung", http://aceh.tribunnews.com /2013/12/05/pengusaha-mengeluh-hgu-sering-diklaim-kawasan-hutan-lindung, diakses 28 Maret 2014.

Dokumen Hukum

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1990 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara