

***DILEMA KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN DI INDONESIA***

**Moh. Rif'an**

**Universitas Brawijaya / Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Rumah Keadilan**

Korespondensi Penulis : [12rauna@gmail.com](mailto:12rauna@gmail.com)

Citation Structure Recommendation :

Rif'an, Moh.. *Dilema Kebijakan Pengelolaan Hutan di Indonesia*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.1. No.8 (November 2020).

**ABSTRAK**

Sejarah pemanfaatan lahan berbasis masyarakat merupakan kenyataan yang riil dan faktual yang dapat dilihat dari masa lalu dan masa sekarang. Pada dasarnya, telaah atas kebijakan hutan tidak akan jauh dari pemahaman atas Hubungan antara Penguasa (regulator), Hutan dan Masyarakat, yang dapat dilihat dalam dua aspek yaitu yuridis dan sosiologis. Dalam telaah aspek yuridis, telah diatur dalam kerangka hukum bahwa masyarakat yang memiliki kaitan hak atas hutan (atas hutan adat atau hutan hak) memperoleh status hukumnya dan wajib dilakukan perlindungan atas itu. Kondisi demikian menyesuaikan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sedangkan dalam perspektif aspek sosiologis, hutan dan masyarakat tidak dapat dipisahkan atas dasar Hutan sebagai salah satu penyangga kehidupan dan kemakmuran masyarakat yang keberadaannya harus dipertahankan secara optimal. Namun sayangnya, sekelumit aktivitas negara yang tercermin dari praktik pengelolaan hutan hingga perhelatan pasal demi pasal Peraturan Kementerian hingga Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi mencerminkan adanya dilema dalam pengelolaan hutan. Berangkat dari pemahaman bahwa negara dalam tingkah pemerintah hingga daerah tingkat kabupaten/kota mampu mengambil potensi sumber daya hutan secara konstitusional tanpa mengurangi hak-hak masyarakat yang berujung pada memantik konflik secara sistemik.

**Kata Kunci: Masyarakat, Pemerintah Daerah, Pengelolaan Hutan**

## A. PENDAHULUAN

Opini bahwa sejarah pemanfaatan lahan berbasis masyarakat merupakan kenyataan yang riil dan faktual yang dapat dilihat dari masa lalu dan masa sekarang.<sup>1</sup> Sejak abad ketujuh belas hingga kedua puluh, masyarakat baik di dalam maupun di sekitar hutan bergantung pada sumber daya hutan. Ketergantungan tersebut berkonsekuensi pada pemanfaatan hutan oleh masyarakat yang ada di dalamnya yang selalu taat pada norma-norma yang mengatur keselarasan dan keharmonian dengan alam. Layaknya kegiatan ladang berpindah yang merupakan kegiatan di kalangan masyarakat yang memiliki ketergantungan terhadap komposisi hutan, sehingga tidak dapat dipisahkan dari unsur hutan. Proses perpindahan kegiatan berladang tersebut merupakan kearifan lokal masyarakat di dalam menjaga keseimbangan lahan yang mereka gunakan.

Memosisikan bahwa fungsi dari Negara Indonesia sendiri sebagai negara hukum adalah menyelenggarakan ketertiban hukum, atau negara yang diposisikan sebagai penyelenggara kekuasaan negara menyelenggarakan tata tertib berdasarkan hukum yang umumnya terdapat dalam masyarakat dan menjaga ketertiban hukum supaya tidak terganggu dan selalu berjalan menurut hukum.<sup>2</sup> Maka, konsekuensi logis dari konsep yang dianut secara eksplisit dalam Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah kekuasaan dalam segala bentuknya diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum. Berarti hukum selain merupakan dasar tindakan penguasaan (legalitas tindakan penguasa) juga sekaligus merupakan pedoman atau penuntun yang memberikan panduan terhadap cara-cara penyelenggaraan kekuasaan negara dan dicantumkan dalam kerangka Peraturan Perundang-Undangan.<sup>3</sup> Implikasi dari konsep ini mengarahkan kita pada konsep bahwa Peraturan Perundang-Undangan akan menerangkan pula bagaimana dilema kebijakan pengelolaan hutan yang merupakan fokus dari tulisan ini.

---

<sup>1</sup> Sejak abad ketujuh belas hingga kedua puluh, hutan-hutan Jawa dan penduduk yang tinggal di hutan melayani para sultan, pedagang dan pejabat Belanda, Pengusaha Cina, perencana perang Jepang, rimbawan Indonesia, dan bupati Jawa yang diangkat oleh Belanda sebagai administrator daerah, tetapi sebagian hutan dikuasai sendiri oleh penduduk kawasan hutan. dalam Nancy Lee Poluso, *Hutan Kaya, Rakyat Melarat : Penguasaan Sumber Daya dan Perlawanan di Jawa*, Penerbit Konpalindo, Jakarta, 2006, Hlm.40.

<sup>2</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum*, Penerbit Setara Press, Malang, 2016, Hlm.4-5.

<sup>3</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2010, Hlm.50.

## **B. PEMBAHASAN**

Pada dasarnya, telaah atas kebijakan hutan tidak akan jauh dari pemahaman atas hubungan antara Penguasa (regulator), Hutan dan Masyarakat dalam dua aspek yaitu yuridis dan sosiologis. Secara yuridis, telah diatur dalam kerangka hukum bahwa masyarakat yang memiliki kaitan hak atas hutan (hutan adat atau hutan hak) memperoleh status hukumnya dan wajib dilakukan perlindungan atas itu. Kondisi itu disesuaikan dari ketentuan Undang-Undang Kehutanan, dimana negara membagi status hutan dalam dua jenis yaitu hutan hak dan hutan negara.<sup>4</sup>

Dalam aspek sosiologis, hutan dan masyarakat tidak dapat dipisahkan atas dasar Hutan sebagai salah satu penyangga kehidupan dan kemakmuran masyarakat yang keberadaannya harus dipertahankan secara optimal.<sup>5</sup> Pendalaman atas aspek sosiologis ini akan mengantarkan kita pada pola-pola peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan, dimana pemerintah secara legal melalui penyelenggaraan kehutanan mengakomodasi *Community Based Forest Management* sehingga masyarakat dirasa mampu menjadi aktor utama pengelolaan hutan dan negara memberikan ruang dalam kebijakan kehutanan.

Dilema dalam pengelolaan hutan berangkat dari pemahaman bahwa negara di pusat hingga daerah mampu mengambil potensi Sumber Daya hutan secara konstitusional tanpa mengurangi hak-hak masyarakat yang berujung dapat memantik konflik secara sistemik. Selama tahun 1999, digencarkan konsep kehutanan sosial (*Socio Forestry*) dengan mengarahkan peningkatan produktivitas, pemerataan dan kelestarian di dalam pembangunan hutan dan sumberdaya alam melalui partisipasi penduduk yang efektif.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. hutan negara, dan b. hutan hak. Namun berdasarkan Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 terdapat pembatasan terkait dengan status hutan adat yang tidak termasuk dalam hutan negara. Sehingga pasca Putusan itu, hutan adat terpisah dari hutan negara.

<sup>5</sup> Lihat bagian Konsideran Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

<sup>6</sup> Disamping tantangan pengelolaan hutan dari masyarakat sekitar hutan, telah terjadi perubahan sudut pandang masyarakat dunia terhadap lingkungan. Kelestarian alam dan lingkungan serta kesejahteraan masyarakat menjadi isu global terutama setelah diselenggarakannya konferensi lingkungan di Stockholm pada 1972 dan ditindaklanjuti dalam kongres bumi di Rio de Janeiro tahun 1992. Sebelumnya telah diselenggarakan kongres kehutanan sedunia ke-V di Seattle pada 1960, tentang azas-azas pemanfaatan ganda dari hutan dan kehutanan (*Multiple Use Principle*). Sistem pemanfaatan ganda dari sumber daya hutan lebih dimantapkan dengan ditetapkannya sistem *Sosial Forestry* pada kongres Kehutanan Dunia (EFC, VII di Jakarta) dengan tema *Forest for People*. dalam Agus Sutopo, *Pengaruh Program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat terhadap Kelestarian Kawasan Hutan dan Kesejahteraan Masyarakat Desa Hutan*, Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2005, Hlm.40.

Pola pengelolaan hutan guna kesejahteraan rakyat sebelumnya dinilai gagal diimplementasikan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Padahal, salah satu tujuan pembentukan Undang-Undang Pokok Kehutanan adalah perlindungan sumber daya alam dan pemanfaatan yang ditujukan terhadap kesejahteraan rakyat secara lestari.<sup>7</sup>

Konstruksi pengelolaan hutan ini dilanjutkan dalam berbagai regulasi<sup>8</sup> terkait dengan skema Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (PHBM) hingga pola Perhutanan Sosial melalui PermenLHK Nomor P.83/MenLHK/Setjen/Kum.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial yang mengadopsi prinsip *Social Forestry* atau Kehutanan Sosial seperti Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa menjadi opsi yang dapat diambil oleh masyarakat, khususnya masyarakat desa.

Sehingga desa menjadi salah satu unsur yang mempengaruhi dan terpengaruhi terhadap setiap pemilihan kebijakan hutan. Apabila menelaah kewenangan desa<sup>9</sup> dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang mulanya menjadi bagian politik desentralisasi berubah menjadi asas rekognisi dan subsidiaritas berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa pengaturan Desa berasaskan 13 poin.<sup>10</sup> Sehingga pelaksanaan pemerintahan desa diidealkan melalui Perundang-Undangan sebagai salah satu sub-sistem dari tata kelola pemerintahan. Kewenangan desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa dapat berupa pelaksanaan pembangunan desa, melakukan pembinaan dalam kemasyarakatan desa, maupun pemerintah desa melakukan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan; prakarsa masyarakat desa, hak asal usul dan adat istiadat.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Lihat bagian Konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok Kehutanan.

<sup>8</sup> Salah satunya dapat dilihat melalui Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.88/MenhutII/2014 tentang Hutan Kemasyarakatan; Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.89/MenhutII/2014 tentang Hutan Desa; Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.39/MenhutII/2013 tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Kemitraan Kehutanan.

<sup>9</sup> Dalam Undang-Undang Desa dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, desa diartikan sebagai “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

<sup>10</sup> Antara lain meliputi: 1. Rekognisi; 2. Subsidiaritas; 3. Keberagaman; 4. Kebersamaan; 5. Kegotongroyongan; 6. Kekeluargaan; 7. Musyawarah; 8. Demokrasi; 9. Kemandirian; 10. Partisipasi; 11. Kesenjangan; 12. Pemberdayaan; dan 13. Keberlanjutan.

<sup>11</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Reformasi*, Penerbit Setara Press, Malang, 2015, Hlm.2014.

Kondisi demikian memungkinkan pula bahwa salah satu bentuk penyelenggaraan pemerintah Desa adalah pengelolaan terhadap sumber daya hutan. Selain relasi antara sumber daya hutan dengan masyarakat sangat erat kaitannya, sumber daya hutan juga merupakan komponen integral yang tidak bisa dipisahkan dari kehidupan masyarakat. Meski Konsep ini telah tertampung melalui hak pengajuan masyarakat desa untuk melakukan pengelolaan hutan sosial menurut Pasal 8 (permohonan hutan desa), Pasal 19 (hutan kemasyarakatan) dan Pasal 30 (hutan tanaman rakyat) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, tidak sedikit konflik kepentingan pada tingkat kelompok pengelola hutan hingga kepentingan perolehan laba dari Perum Perhutani sering mencuat. Seperti contoh kasus di Desa Gadungan Kediri dimana terdapat konflik dalam pengelolaan hutan Desa antara masyarakat desa dengan pihak pengelola desa yang berasal pula dari unsur desa. Problematika lain dapat dilihat hingga masyarakat desa yang tersebar di Sumatera dan Sulawesi yang memilih mengajukan hak pengelolaan hutan untuk memperoleh rasa aman dalam pengelolaan hutan karena sering berkonflik dengan pihak pemerintah atau perusahaan pengelola hutan.<sup>12</sup>

Di lain sisi, dalam rencana umum peruntukan, penyediaan, pengadaan dan penggunaan hutan yang idealnya guna memenuhi kepentingan masyarakat dan keperluan pembangunan cenderung terjadi diskriminasi sehingga tidak hanya berdampak pada pergeseran prinsip pembangunan yang lebih dominan berdampak pada orientasi pengelolaan hasil hutan. Namun juga pengelolaan hutan cenderung menjadi komoditi yang berorientasi meminimalisir kepentingan dan peran serta masyarakat. Kondisi demikian memberikan gambaran Hutan di Indonesia tidak menjadi sumber berkah lagi pada pihak pemerintah maupun pihak masyarakat.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Mohamad Rifan, dkk., *The Role of The Village in Forest Management: Human Rights Perspectives*, Brawijaya Law Journal, Vol.3, No.1 (2016), Hlm.86-87.

<sup>13</sup> Kondisi hutan Indonesia demikian juga pernah di bahas dalam Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. dikutip dari San Afri Awang, *Politik Kehutanan Masyarakat*, Yogyakarta, Penerbit Kreasi, 2003, Hlm.1-2. dalam Mora Dingin, *Bersiasat Dengan Hutan Negara, Seri Hukum dan Keadilan Sosial*, Jakarta, Penerbit Epistema Institute, 2014, Hlm.2-3.



Disini kepentingan dan peran serta masyarakat mulai diakomodasi melalui perubahan Undang-Undang Kehutanan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, melalui pegukuhan Hutan Kemasyarakatan, Hutan Adat<sup>14</sup> dan Hutan Desa<sup>15</sup>. Dilema lainnya adalah dalam telaah kewenangan pengelolaan hutan. Transformasi kewenangan pemerintah daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menuju Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi babak baru untuk tidak mempertahankan konsistensi polemik pengelolaan hutan secara sistemik. Namun kenyataannya, melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengelolaan sumber daya kehutanan hanya sampai pada tingkat daerah provinsi (Pasal 14) dan termasuk dalam hal pelaksanaan tata hutan kesatuan pengelolaan hutan. Bagaimana nasib Daerah Kabupaten/Kota? Pemerintah Kabupaten/Kota hanya berwenang sebatas pengelolaan taman hutan raya.

Meski beberapa kewenangan di tingkat Kabupaten/Kota hilang, termasuk urusan kehutanan yang saat ini menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi sudah ditetapkan dalam Undang-Undang, atas landasan pemisahan kewenangan tersebut kemudian menimbulkan inkonsistensi terhadap peraturan dibawahnya. Kewenangan perencanaan, pengelolaan dan perizinan yang sebelumnya terdapat hingga tingkat Kabupaten/Kota dihilangkan. Sehingga kewenangan tersebut terdapat pada tingkat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Namun sayangnya, beberapa peraturan atas pengelolaan hutan masih menggunakan prosedur perizinan melalui pemerintah Kabupaten/Kota (dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.39/MenLHK/Setjen/Kum.1/6/2017 dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.83/MenLHK/Setjen/Kum.1/10/2016).

---

<sup>14</sup> Berbeda dengan hutan adat yang keberadaannya mengikuti eksistensi daripada masyarakat hukum adat yang diakui keberadaannya oleh pemerintah selama dalam kenyataan masyarakat adat tersebut masih ada. Dalam Amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

<sup>15</sup> Terdapat beberapa perubahan dalam ketentuan Hutan Adat, Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa. Pengertian makna Hutan Desa terdapat dalam penjelasan terhadap Hutan Negara Pasal 5 ayat (1) dimana hutan desa diartikan sebagai "dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa." Pada Tahun 2012 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 atas permohonan Aliansi Masyarakat Hukum Adat telah menyatakan penjelasan Pasal 5 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

### **C. PENUTUP**

Berdasarkan paparan diatas akan penulis tutup tulisan ini dengan pertanyaan kontemplatif: Lalu bagaimana menjawab dimana tanggung jawab atas permasalahan pengelolaan hutan yang timbul di masyarakat pada tingkat desa dalam kabupaten/kota atas izin yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat/provinsi? Wajar apabila Pemaparan atas sekelumit perihal hutan, hukum, dan masyarakat menjadikan cermin bahwa perkembangan komoditi hasil hutan tidak terlepas dari runtutan sejarah pengelolaan hutan di Indoensia yang merupakan potret transformasi struktural antara masyarakat dan pemerintah terhadap sumber daya hutan yang diproyeksikan sebagai upaya perwujudan pengelolaan hutan yang ideal. Kondisi demikian merupakan sebuah tugas awal bagi negara dengan seluruh komponennya untuk menyusun kerangka pengelolaan hutan, yang berarti tidak lepas dari kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah (representasi atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), pemerintah Desa (representasi atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa) yang termasuk didalamnya masyarakat Desa, serta Hutan itu sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Awang, San Afri. 2003. *Politik Kehutanan Masyarakat*. (Yogyakarta: Penerbit Kreasi).
- Dingin, Mora. 2014. *Bersiasat Dengan Hutan Negara, Seri Hukum dan Keadilan Sosial*. (Jakarta, Penerbit Epistema Institute).
- Fadjar, Abdul Mukhtie. 2016. *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum*. (Malang: Penerbit Setara Press).
- Huda, Ni'matul. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Reformasi*. (Malang: Penerbit Setara Press).
- Poluso, Nancy Lee. 2006. *Hutan Kaya, Rakyat Melarat : Penguasaan Sumber Daya dan Perlawanan di Jawa*. (Jakarta: Penerbit Konpalindo).
- Sibuea, Hotma P.. 2010. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum*. (Jakarta: Penerbit Erlangga).

### Publikasi

- Rif'an, Mohamad, dkk.. *The Role of The Village in Forest Management: Human Rights Perspectives*. Brawijaya Law Journal. Vol.3. No.1 (2016).

### Karya Ilmiah

- Sutopo, Agus. 2005. *Pengaruh Program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat terhadap Kelestarian Kawasan Hutan dan Kesejahteraan Masyarakat Desa Hutan*. Tesis. (Semarang: Universitas Diponegoro).

### Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.39/MenhutII/2013 tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Kemitraan Kehutanan. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 958.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.88/MenhutII/2014 tentang Hutan Kemasyarakatan. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1495.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.89/MenhutII/2014 tentang Hutan Desa. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1496.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.83/MenLHK/Setjen/Kum.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1663.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.39/MenLHK/Setjen/Kum.1/6/2017 tentang Perhutanan Sosial di Wilayah Kerja Perum Perhutani. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 899.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.