

CORRUPTION IMPACT ASSESSMENT:

Titik Korupsi Dalam Lemahnya Kepastian Hukum Pada Kawasan Hutan



2010

Direktorat Penelitian dan Pengembangan

Komisi Pemberantasan Korupsi



Titik Korupsi Dalam Lemahnya Kepastian Hukum Pada Kawasan Hutan

Daftar Tabel

Tabel 1. Peraturan Pemerintah yang Diamanatkan UU 41 Tahun 1999.....	1
Tabel 2. Kriteria Potensi Korupsi	4
Tabel 3. Kawasan Hutan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan	12
Tabel 4. Kasus Kontu dan Kasus Kota Baru	13
Tabel 5. Rekonsiliasi Status dan Fungsi Kawasan Hutan Berdasarkan Permenhut 50 Tahun 2009	26
Tabel 6. Kerentanan Terhadap Korupsi	34

Titik Korupsi Dalam Lemahnya Kepastian Hukum Pada Kawasan Hutan

Daftar Gambar

Gambar 1. Pengukuhan Kawasan Hutan	9
Gambar 2. Alur Tata Ruang Tanah Bumbu sebagaimana dijelaskan dalam Kasus Kotabaru	29

Titik Korupsi Dalam Lemahnya Kepastian Hukum Pada Kawasan Hutan

DAFTAR ISI

I. Pendahuluan.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Metodologi	3
2. Kepastian Hukum Kawasan Hutan	5
2.1. Kepastian Hukum Dari Perspektif Sinkronisasi Peraturan SecaraVertikal	6
2.1.1. Kawasan Hutan yang Definitif.....	6
2.1.1.1. Analisis.....	8
2.1.1.2. Kasus.....	12
2.1.2. Prosedur Penunjukan Kawasan Hutan	14
2.1.2.1. Analisis.....	18
2.2. Kepastian Hukum dari Perspektif Sinkronisasi Peraturan secara Horizontal	22
2.2.1. Kewenangan Penentuan Kawasan Hutan	22
2.2.1.1. Analisis.....	24
2.2.1.2. Kasus.....	28
2.2.2. Memahami Dasar Keberlakuan Kawasan Hutan	30
2.2.2.1. Analisis.....	31
3. Kesimpulan Dan Rekomendasi	33
Referensi Pustaka.....	37

I. PENDAHULUAN

I.1. LATAR BELAKANG

Bahwa negara dirugikan hingga trilyunan per tahun dari sektor kehutanan adalah aksioma umum yang tidak hanya menggambarkan betapa hutan Indonesia mengalami kehancuran yang luar biasa dari waktu ke waktu. Lebih jauh lagi, juga menjelaskan bagaimana pemerintah tidak berdaya untuk mencegah hal tersebut. Padahal pada pemerintahlah seharusnya tempat menumpukan harapan bahwa sumber daya alam termasuk kehutanan yang ada terbentang sepanjang Indonesia dikuasai dan dapat dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (*welfare state*) seperti yang diamanatkan konstitusi maupun tercantum sebagai azas dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999.

Tidak dapat dipungkiri, beratnya beban pemerintah dalam menjalankan fungsinya saat ini tidak lepas dari rumitnya persoalan-persoalan kehutanan yang telah berlangsung selama puluhan tahun. Secara sistemik, berbagai persoalan termasuk di antaranya arah kebijakan pembangunan yang tidak tepat, lemahnya penegakan hukum, otonomi daerah yang dianggap berlebihan, termasuk korupsi, ikut mempengaruhi bagaimana fungsi-fungsi pemerintah yang ada selama ini belum berjalan maksimal. Beban besar ini membawa berbagai permasalahan dan menimbulkan konflik pada tingkat praktis dalam tiap kegiatan administrasi negara pengurusan kehutanan yang dilakukan oleh pemerintah. Salah satu indikator sederhananya adalah lemahnya kemampuan pemerintah untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) yang diamanatkan UU 41/1999 sebagai dasar hukum untuk mengelola kawasan hutan (Lihat Tabel 1)¹. Hampir setengah dari peraturan pelaksanaan yang dimandatkan oleh Undang-Undang baru diterbitkan setelah sepuluh tahun berlalu, hal ini menimbulkan sederet konflik yang saat ini menjadi bom waktu bagi kegiatan pengurusan hutan lainnya.

Tabel 1: Peraturan Pemerintah yang Diamanatkan UU 41/1999

Pengaturan	Dasar Hukum	Peraturan Pemerintah
Hutan kota	Pasal 9 ayat (2)	PP No. 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota
Inventarisasi hutan	Pasal 13 ayat (5)	Tidak ada
Peruntukan dan perubahan fungsi kawasan hutan	Pasal 19 ayat (3)	PP No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan
Perencanaan kehutanan	Pasal 20 ayat (3)	PP No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan
Penatagunaan kawasan hutan	Pasal 16 ayat (3) jo Pasal 22 ayat	Tidak ada, esensi terpecah dalam berbagai permenhut dan PP 10/2010

¹ Perlu penelitian lebih lanjut apakah ketiadaan peraturan-peraturan pemerintah yang diamanatkan oleh UU 41/1999 mempengaruhi kinerja Kementerian Kehutanan dan atau meningkatkan konflik dan melemahkan penegakan hukum dalam bidang kehutanan.

Pengaturan	Dasar Hukum	Peraturan Pemerintah
	(5)	
Pemanfaatan dan penggunaan hutan	Pasal 39 dan Pasal 25	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PP No. 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan (sebelumnya diatur dalam PP No. 34 Tahun 2002) ▪ PP No. 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan
Rehabilitasi hutan	Pasal 42 ayat (3)	PP No. 76 Tahun 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan
Reklamasi hutan	Pasal 44 ayat (3)	PP No. 76 Tahun 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan
Perlindungan hutan	Pasal 48 ayat (6)	PP No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan
Penelitian, pengembangan, dan penyuluhan kehutanan	Pasal 58	PP No. 43 Tahun 2009 tentang Pembiayaan, Pembinaan, dan Pengawasan, Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan
Pengawasan hutan	Pasal 65	Tidak ada
Penyerahan sebagian kewenangan kehutanan kepada daerah	Pasal 66 ayat (3)	PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lihat Lampiran Sektor Kehutanan)
Masyarakat hukum adat	Pasal 67 ayat (3)	RPP tentang Hutan Adat
Peran serta masyarakat dalam pembangunan hutan	Pasal 70 ayat (4)	RPP tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan Hutan
Ganti rugi dan sanksi administratif	Pasal 80 ayat (3)	Tidak ada, beberapa substansi sudah masuk dalam PP 45/04

Mutatis mutandis, dengan fenomena pengurusan kehutanan yang penuh dengan kekusutan, pengaturan kehutanan secara nyata pun tidak alpa dari konflik, baik dari sudut formal maupun substantif. Bahkan, konflik dalam pengurusan kehutanan tersebut dapat dengan mudah terdeteksi dari awal melalui materialisasi pasal-pasal yang rentan konflik dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dengan turunannya itu sendiri. Tidak hanya soal konflik, kontradiksi ini kemudian membawa dampak buruk pada penyelesaian pra-kondisi pengurusan hutan. Mungkin baik penyusun Undang-Undang 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan maupun pemerintah pada saat itu tidak menyadari ada kelemahan dalam pasal-pasalnya yang membuat transisi pengaturan kawasan sebelum dan sesudah UU 41/1999 memiliki dampak terhadap kepastian hukum apabila pra-kondisi yang disyaratkan Undang-Undang tidak segera diselesaikan. Adalah konsekuensi yang logis apabila hal tersebut berimbas pada ketidaksesuaian antara maksud filosofis yang terkandung dalam Undang-Undang dengan pelaksanaan aturan tersebut dalam kenyataan.

Permasalahan menjadi jauh lebih rumit, ketika salah satu kelemahan dalam UU 41/1999 tersebut justru ditemukan sejak pasal-pasal awal yang sangat krusial, yaitu tentang definisi kawasan hutan. Padahal rezim UU 41/1999 sudah mengatur bahwa kawasan hutan merupakan alas dasar kewenangan Kementerian Kehutanan dalam pengelolaan hutan untuk sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD 1945. Ketika kawasan hutan yang definitif sebagai pra-kondisi dari penguasaan pemerintah kehilangan legalitasnya, praktis apapun bentuk pengelolaan dan pengurusan hutan yang ada berikutnya akan menghasilkan konflik kawasan berkepanjangan, baik itu lintas sektor maupun internal Kementerian Kehutanan itu sendiri². Legalitas kawasan hutan kemudian harus dihadapkan juga dengan kepentingan nasional dalam pengaturan ruang secara keseluruhan. Aspek-aspek otonomi daerah yang selanjutnya diasimilasikan dalam pengurusan kehutanan membuat soal kepastian hukum pada kawasan hutan semakin rumit³.

Peliknya sumber masalah dan tuntutan penyelesaian masalah-masalah praktis membuat Kementerian Kehutanan akhirnya lebih sibuk dalam menyelesaikan dampak-dampak turunannya, seperti pembalakan liar, kebakaran lahan, okupansi kawasan hutan, penggunaan kawasan hutan secara tidak sah dan sebagainya, dibanding menyelesaikan permasalahan dasar yang ada dalam pengaturan kawasan hutan⁴. Bukan tidak mungkin apabila kemudian kebijakan kehutanan baik pusat maupun daerah lebih banyak dibuat instan hanya untuk memenuhi kebutuhan yang kasuistis, yang umumnya cenderung melahirkan ketidakpastian baru dan kerentanan terhadap korupsi. Dari argumentasi tersebut, jelas sekali bahwa eskalasi konflik pengaturan kawasan hutan bahkan akan semakin membesar, berakumulasi dengan berbagai konflik lain dan menjadi lingkaran tiada akhir, apabila pemerintah tidak tanggap untuk segera menyelesaikannya⁵.

1.2. METODOLOGI

Berangkat dari pemahaman tersebut diatas, Komisi Pemberantasan Korupsi berusaha memahami titik permasalahan kepastian hukum kawasan hutan dikaitkan dengan kerentanannya terhadap korupsi (*prone to corrupt*) dalam satu bentuk kajian yang disebut penilaian dampak korupsi (*Corruption Impact Assessment*). *Corruption Impact Assessment (CIA)*⁶ merupakan sistem analisis

2 Lihat Kajian Komisi Pemberantasan Korupsi.

3 Lihat Wahyudi Wardoyo. *Sambutan Kepala Badan Penelitian Dan Pengembangan Kehutanan Pada Peluncuran Buku Strengthening Forest Management In Indonesia Through Land Tenure Reform: Issues And Framework For Action*. Jakarta, 19 Desember 2005. Pembahasan mengenai hal ini juga akan dikaji pada Sub Bagian 2 Bab II tulisan ini.

4 Lihat Martua Sirait dan Lisken Situmorang. 2004. *Penguahan Hutan dan Reforma Penguasaan Hutan*. Intip Hutan Edisi Juni 2004.

5 Pernyataan Zulkifli Hasan di media bahwa penyelesaian konflik tata ruang menjadi program 100 hari Menteri Kehutanan, <http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2009/11/16/brk,20091116-208584,id.html>.

6 CIA diterapkan pertama oleh Korea Selatan melalui Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC) pada tahun 2006, yang sekarang dilanjutkan oleh Anti Corruption and Civil Rights Commission (ACRC). Dasar hukum CIA di Korea Selatan adalah pasal 28.1 dari Act on Anti-Corruption and Establishment and Operation of the ACRC, yang kurang lebih berbunyi: "The ACRC assesses all forms of legislation ranging from acts, presidential decrees, ordinances, directives, regulations, public notifications & administrative rules."

dalam mengidentifikasi faktor penyebab korupsi tidak hanya dalam lingkup suatu peraturan perundang-undangan tertentu tetapi juga secara luas termasuk kerangka hukum dalam suatu kebijakan. Penilaian tersebut tidak terbatas pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, tetapi juga termasuk yang sedang diusulkan atau yang diamandemen. Tujuan dari CIA tersebut kemudian memberikan gambaran praktis titik-titik korupsi dalam suatu aturan perundang-undangan maupun kerangka hukum satu kebijakan sehingga dapat menghasilkan perspektif baru baik itu dalam konteks pencegahan sebelum berlakunya satu aturan perundang-undangan, maupun preksriptif secara sistemik bagi perbaikan kelemahan hingga menjadi solusi preventif bagi potensi korupsi berikutnya.

Dalam tulisan ini analisis dilakukan dengan metode penelitian hukum, yang mana kajian terhadap aturan perundang-undangan maupun kerangka regulasi kebijakan kawasan hutan dilakukan dalam lingkup dogmatik hukum termasuk bagaimana putusan pengadilan memutuskan soal-soal hukum, teori hukum, maupun filosofi hukum⁷. Pendekatan dilakukan dari berbagai sudut pandang, termasuk di antaranya pendekatan perundang-undangan (*statutes approach*) maupun pendekatan kasus (*case approach*)⁸.

Penelitian hukum terhadap suatu prinsip kepastian hukum dalam pengaturan kawasan hutan ini kemudian akan menghasilkan titik-titik kelemahan yang secara sistemik dianggap sebagai sumber masalah baik itu dalam penegakan hukum maupun pengelolaan kehutanan secara menyeluruh. Kelemahan ini yang kemudian menjadi bahan kajian untuk dianalisis lebih lanjut menentukan gejala korupsi yang terjadi maupun preskripsi yang dapat dilaksanakan kementerian terkait dalam perbaikan sistem pengelolaan kehutanan di masa yang akan datang.

Tabel 2: Kriteria potensi korupsi

Perspektif		Kriteria	
1	Kemudahan pelaksanaan peraturan perundang-undangan	a	Kecukupan beban dalam pelaksanaan
		b	Kemungkinan perlakuan memihak
		c	Kecukupan tingkat hukuman
2	Ketepatan dari kebijakan	a	Kejelasan dari peraturan kebijakan
		b	Ketepatan lingkup wewenang kebijakan
		c	Kejelasan dan obyektivitas setiap standar diskresi dalam kebijakan
3	Transparansi prosedur administratif	a	Aksesibilitas dan keterbukaan
		b	Prekdiktabilitas
		c	Keberadaan mekanisme pengendalian terhadap korupsi

⁷ Peter M. Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana. *Metode penelitian hukum menurut Prof. Peter dilakukan dalam ruang lingkup dogmatika, teori, dan filsafat hukum. Kedalaman analisis akan ditunjukkan dari seberapa dalam ruang lingkup penelitian tersebut dapat dianalisis.*

⁸ *Ibid.*

2. KEPASTIAN HUKUM KAWASAN HUTAN

Oliver Wendel Holmes mendefinisikan kepastian hukum sebagai “*the prophecies of what the Courts will do in fact and nothing more pretentious are what I mean by law*”⁹. Dalam teks tersebut Holmes menjelaskan bahwa kepastian hukum adalah soal bagaimana penyelesaian masalah hukum yang diputuskan hakim dapat diprediksi, yang berarti adanya kepastian bahwa suatu putusan dalam jenis kasus yang sama relatif seragam¹⁰. Selain soal kepastian putusan hakim, L.J. Van Apeldoorn menambahkan ada segi lain dalam kepastian hukum, yaitu kepastian dalam rangka perlindungan hukum. Dijelaskan oleh Prof. Peter Marzuki yang dimaksud dengan perlindungan hukum oleh Van Apeldoorn adalah bahwa kepastian juga berarti adanya batasan bagi pihak-pihak yang memiliki kewenangan dalam memutuskan perkara yang berdampak pada kehidupan seseorang, misalnya hakim dalam memutuskan perkara atau pejabat dalam mengeluarkan peraturan¹¹.

Prediktabilitas inilah yang kemudian menjadi dilema apabila konsep kepastian hukum tersebut dipetakan pada pengaturan kawasan hutan. Pada praktiknya, kepastian hukum pada kawasan hutan ternyata dapat menjadi sangat bias, karena ia dapat merampas dengan sewenang-wenang bahkan mengkriminalisasi masyarakat yang seharusnya disejahterakan akibat penguasaan hutan oleh negara¹². (lihat contoh kasus). Namun, terlepas dari pertentangan soal keadilan dan kepastian hukum tersebut, konflik-konflik tersebut kemudian menjadi isu hukum yang besar, dengan satu pertanyaan soal definisi kepastian hukum seperti apa yang sebenarnya berusaha dihadirkan oleh UU 41/1999 dan aturan perundang-undangan pelaksanaannya.

⁹ Dikutip dalam Hans Kelsen (Penerjemah: Anders Wedberg). 2009. *General Theory of Law and State*, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd.

¹⁰ Lihat juga Ronald Dworkin. 2006. *Justice in Robes*, United States of America: Library of Congress.

¹¹ Peter M. Marzuki, *op. cit.*

¹² Dikutip dalam Yance Arizona. 2008. *Karakter Peraturan Daerah Sumber Daya Alam: Kajian Kritis Terhadap Struktur Formal Peraturan Daerah dan Konstruksi Hak Masyarakat Terkait Pengelolaan Hutan*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, bahwa Mahkamah Konstitusi menafsirkan konsep hubungan negara dengan sumber daya alam dalam Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-1/2003 tentang Pengujian Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan bahwa penguasaan hutan oleh negara dikonstruksikan dalam UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2.1. KEPASTIAN HUKUM DARI PERSPEKTIF SINKRONISASI PERATURAN SECARA VERTIKAL

2.1.1. KAWASAN HUTAN YANG DEFINITIF

Peraturan	Uraian	Keterangan
UU 41/1999 Tentang Kehutanan	<p><u>Pasal 1 ayat 3 :</u> <i>“Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.”</i></p> <p><u>Pasal 14 ayat 2 :</u> <i>“Kegiatan pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan.”</i></p> <p><u>Pasal 15 ayat 1 :</u> <i>“Pengukuhan Kawasan Hutan sebagaimana dimaksud dalam pasal 14 dilakukan melalui proses sebagai berikut :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> a) penunjukan kawasan hutan, b) penataan batas kawasan hutan, c) pemetaan kawasan hutan, dan, d) penetapan kawasan hutan. <p><u>Penjelasan Pasal 15 ayat 1 :</u> <i>“penunjukan kawasan hutan adalah kegiatan persiapan pengukuhan kawasan hutan, antara lain berupa :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> a. pembuatan peta penunjukan yang bersifat arahan tentang batas luar; b. pemancangan batas sementara yang dilengkapi dengan lorong-lorong batas; c. pembuatan parit batas pada lokasi-lokasi rawan; dan d. pengumuman tentang rencana batas kawasan hutan, terutama di lokasi-lokasi yang berbatasan dengan tanah hak.” 	<p>Kepastian KH bisa melalui penunjukan dan atau penetapan</p> <p>Kepastian KH melalui pengukuhan.</p> <p>Pengukuhan adalah proses yang meliputi 4 tahap kegiatan</p> <p>Penunjukan adalah kegiatan persiapan pengukuhan.</p>
PP 44 /2004 Tentang Perencanaan Kehutanan	<p><u>Pasal 1 ayat 7 :</u> <i>“Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”</i></p>	<p>Kepastian KH melalui penunjukan dan atau penetapan (sinkron dengan UU)</p>

Peraturan	Uraian	Keterangan
	<p><u>Pasal 1 ayat 8 :</u></p> <p>“Penguahan kawasan hutan adalah rangkaian kegiatan penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan dengan tujuan untuk memberi kepastian hukum atas status, letak, batas dan luas kawasan hutan.”</p> <p><u>Pasal 1 ayat 9 :</u></p> <p>“Penunjukan kawasan hutan adalah penetapan awal peruntukan suatu wilayah tertentu sebagai kawasan hutan.”</p> <p><u>Pasal 15 :</u></p> <p>“Penguahan kawasan hutan diselenggarakan oleh Menteri untuk memberikan kepastian hukum mengenai status, fungsi, letak, batas dan luas kawasan hutan.”</p> <p><u>Pasal 16 :</u></p> <p>“Penguahan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat satu dilakukan melalui tahapan proses :</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Penunjukan kawasan hutan b) Penataan batas kawasan hutan c) Pemetaan kawasan hutan, dan d) Penetapan kawasan hutan. 	<p>Kepastian KH melalui penguahan.</p> <p>Penunjukan adalah penetapan awal (tidak sinkron dengan UU)</p> <p>Kepastian KH memalui penguahan. (sinkron dengan UU)</p> <p>Penguahan adalah proses yang meliputi 4 tahap kegiatan (sinkron dengan UU)</p>
<p>Permenhut No.50/2009</p> <p>Tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan Hutan.</p>	<p><u>Pasal 2 ayat 1 :</u></p> <p>“Kawasan hutan telah mempunyai kekuatan hukum apabila:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. telah ditunjuk dengan keputusan Menteri; atau b. telah ditata batas oleh Panitia Tata Batas; atau c. Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan telah disahkan oleh Menteri; atau d. Kawasan Hutan telah ditetapkan dengan Keputusan Menteri.” <p><u>Pasal 2 ayat 2 :</u></p> <p>“Dalam hal suatu areal telah ditunjuk dengan keputusan Menteri, atau suatu areal telah di tata batas oleh Panitia Tata Batas, atau berita acara tata batas telah disahkan oleh Menteri Kehutanan, atau tata batas telah ditetapkan oleh Menteri, atau kawasan hutan</p>	<p>Kepastian KH bisa melalui : penunjukan atau tata batas atau BATB atau penetapan.</p> <p>(tidak sinkron dengan UU dan PP)</p>

Peraturan	Uraian	Keterangan
	telah ditetapkan dengan keputusan Menteri, maka yang digunakan sebagai acuan kawasan hutan adalah status yang terakhir.”	

2.1.1.1. ANALISIS

Apabila kita mencoba melakukan analisis dengan melihat taraf sinkronisasi secara vertikal terhadap peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan mulai dari UU 41/1999 Tentang Kehutanan, PP 44/2004 Tentang Perencanaan Kehutanan, dan Permenhut 50/2009 Tentang Penegasan dan Status Fungsi Kawasan Hutan, maka terlihat ada pertentangan antara definisi kawasan hutan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut yang berdampak kepada kepastian hukum kawasan hutan.

Dari definisi pasal 1 angka (3) UU 41/1999 dapat digarisbawahi bahwa status suatu kawasan sebagai kawasan hutan dapat diperoleh melalui dua hal yaitu: 1) penunjukan kawasan hutan, dan atau (langsung) 2) penetapan kawasan hutan¹³.

Istilah penunjukan sendiri dalam UU 41/1999 tidak didefinisikan dan baru muncul dalam penjelasan Pasal 15 ayat (1). Penjelasan Pasal 15 ayat (1) UU 41/1999 tidak mendefinisikan penunjukan dengan jelas kecuali hanya merangkum poin-poin kegiatan dalam penunjukan dan kemudian memasukkan penunjukan sebagai satu kegiatan dalam satu proses pengukuhan (satu terminologi yang baru lagi). Terminologi pengukuhan itu sendiri diatur dalam Pasal 15 sebagai satu rangkaian:

- a) penunjukan kawasan hutan,
- b) penataan batas kawasan hutan,
- c) pemetaan kawasan hutan, dan,
- d) penetapan kawasan hutan.

Sementara Pasal 14 UU 41/1999 menjelaskan bahwa tahapan pengukuhan tersebut dilakukan dengan tujuan untuk mencapai kepastian hukum:

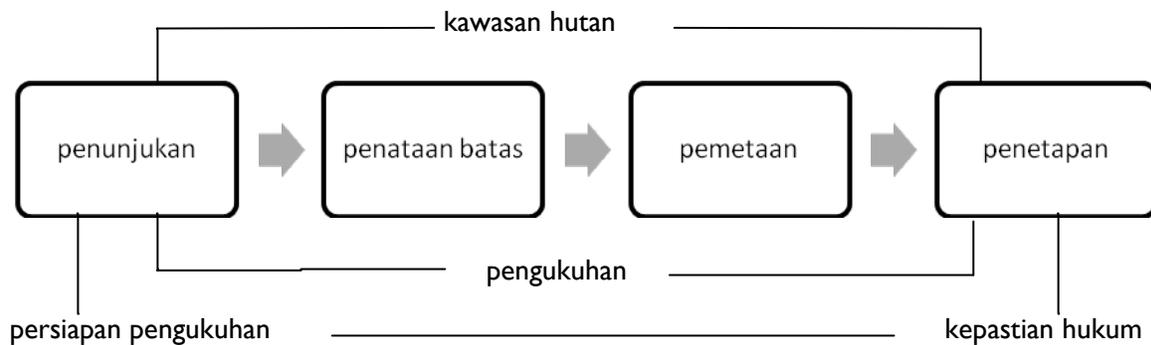
“Kegiatan pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan.”

Adanya frasa “kepastian hukum” sebagai tujuan dari seluruh rangkaian kegiatan pengukuhan akhirnya terasa ambigu dengan definisi kawasan hutan sebagaimana Pasal 1 angka 3 yang hanya mensyaratkan penunjukan kawasan hutan sebagai legitimasi untuk menyebut suatu kawasan sebagai kawasan hutan.

¹³ Frasa “dan atau” menunjukan pilihan yang bisa berarti salah satu maupun keduanya.

Ambiguitas definitifnya kawasan hutan berdasarkan Pasal 1 dengan Pasal 14 ayat (2) jo. Pasal 15 tersebut adalah titik pertama yang memberikan ruang bagi konflik dan ketidakpastian hukum dalam kawasan hutan. Hal ini pula yang menjadi perhatian majelis eksaminasi kasus Kontu yang dipublikasikan oleh Huma dalam buku *Mengelola Hutan dengan Memenjarakan Manusia*, bahwa kawasan hutan yang baru melalui proses penunjukan belum memiliki kepastian hukum yang final¹⁴, sehingga seharusnya kawasan hutan tersebut tidak bisa begitu saja menjadi dasar kriminalisasi pada masyarakat adat yang telah lama hidup di dalam – dan memperoleh penghidupannya dari – kawasan hutan. (lihat kasus).

Gambar 1: Pengukuhan kawasan hutan



Lebih lanjut, secara sistematis, pengaturan definisi kawasan hutan pada hirarki peraturan perundang-undangan berikutnya diatur dalam PP 44/2004 tentang Perencanaan Kehutanan. PP ini masih mempertahankan definisi kawasan hutan sebagaimana disebut dalam UU 41/1999. Meskipun kemudian, menjaga prinsip dalam Pasal 14 ayat (2) UU 41/1999 dengan menerjemahkannya lebih dalam lagi pada Pasal 1 angka 8 PP 44/2004 sebagai definisi pengukuhan, yaitu:

“Pengukuhan kawasan hutan adalah rangkaian kegiatan penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum atas status, letak, batas dan luas kawasan hutan.”

Definisi pengukuhan tersebut memberikan penjelasan bahwa kepastian hukum tersebut di antaranya berlaku sebagai status, letak, batas dan luas kawasan hutan. Namun, yang penting pada PP ini adalah terjadinya perubahan redaksi definisi penunjukan pada Pasal 1 angka 9 PP 44/2004, yaitu:

“Penunjukan kawasan hutan adalah penetapan awal peruntukan suatu wilayah tertentu sebagai kawasan hutan”

¹⁴ Hariadi Kartodiharho et.al. op.cit.

Dari yang sebelumnya disebutkan dalam Penjelasan Pasal 15 ayat (1) UU 41/1999, bahwa:

“Penunjukan kawasan hutan adalah kegiatan persiapan pengukuhan kawasan hutan...”

Terlihat perbedaan bagaimana sebelumnya dalam UU 41/1999 penunjukan dianggap sebagai persiapan untuk menuju pengukuhan kawasan hutan yang memiliki kepastian hukum, kemudian pada PP 44/2004 menjadi bentuk awal dari penetapan yang merupakan landasan bagi legalitas suatu kawasan hutan. Entah memang disengaja atau tidak, tetapi permainan kata-kata¹⁵ dalam peraturan perundang-undangan ini dapat juga dilihat sebagai upaya untuk meluruskan benang kusut ambiguitas yang muncul pada UU 41/1999. Tujuannya sederhana, yaitu menegaskan kembali kepastian hukum atas 89% kawasan hutan yang sebelumnya sempat dibifurkasi dengan Pasal 14 ayat (2) UU 41/1999¹⁶.

Usaha tersebut menjadi sia-sia karena sejak awal kontradiksi tersebut sudah terjadi. Perbedaan pendapat dan interpretasi tidak dapat dihindarkan.

Upaya untuk menegaskan kembali kepastian hukum pada kawasan hutan terlihat jelas ketika Kementerian Kehutanan mengeluarkan Peraturan Menteri Kehutanan No: P.50/Menhut-II/2009 tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan Hutan yang berusaha menerjemahkan bentuk definisi kepastian hukum dan kepastian usaha. Walaupun apabila dicermati dengan baik, hadirnya peraturan ini justru menimbulkan kebingungan baru lagi.

Pasal 2 Permenhut P.50 ayat (1) menyatakan:

“Kawasan hutan telah mempunyai kekuatan hukum apabila:

- a) telah ditunjuk dengan keputusan Menteri; atau*
- b) telah ditata batas oleh Panitia Tata Batas; atau*
- c) Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan telah disahkan oleh Menteri; atau*
- d) Kawasan Hutan telah ditetapkan dengan Keputusan Menteri.”*

Kemudian pada ayat (2) disebutkan:

“Dalam hal suatu areal telah ditunjuk dengan keputusan Menteri, atau suatu areal telah di tata batas oleh Panitia Tata Batas, atau berita acara tata batas telah disahkan oleh Menteri Kehutanan, atau tata batas telah ditetapkan oleh Menteri, atau kawasan hutan telah ditetapkan

¹⁵ Seringkali ditemukan bahwa terdapat kesenangan yang luar biasa antara gagasan dengan pasal-pasal dalam Undang-Undang. Perumusan gagasan tersebut sedikit banyaknya akan sangat terperangrugh dengan hal-hal seperti tata bahasa, kekayaan kosa kata, dan kebudayaan. Hal inilah yang dijelaskan oleh Prof. Satjipto sebagai “permainan bahasa” (language game). Lihat Satjipto Rahardjo. 2008. *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta: Kompas.

¹⁶ Hingga saat ini hanya 11% kawasan hutan yang telah sampai pada tahap penetapan.

dengan keputusan Menteri, maka yang digunakan sebagai acuan kawasan hutan adalah status yang terakhir.”

Dapat dipahami bahwa Pasal 2 ayat (1) dan (2) Permenhut P.50 berusaha meredefinisi bahwa kawasan hutan adalah kawasan yang telah ditunjuk, ditata batas, atau ditetapkan. Status terakhir apapun yang ada dalam proses itu, maka status itulah yang menjadi acuan sebagai kawasan hutan. Substansi peraturan ini terlihat sekali diterbitkan dengan motif kasuistisnya, berusaha memecahkan kebingungan kepastian hukum pada periode padu serasi TGHK-RTRWP, sehingga mengabaikan kaidah-kaidah hukum yang semestinya.

Telah dibahas pada bagian sebelumnya Pasal 1 angka 3 UU 41/1999 maupun dengan pasal 14 ayat (2), suatu legalitas kawasan hutan dapat diperoleh dengan dua cara yaitu penunjukan dan penetapan. Sementara UU 41/1999 telah menentukan bahwa kawasan hutan adalah yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan, Permenhut P.50/2009 justru menambahkan bahwa kawasan hutan tidak hanya yang telah ditunjuk, tetapi juga yang telah ditata batas baik itu dengan tanda tangan panitia tata batas (PTB) ataupun setelah disahkan oleh Menteri, atau yang ditetapkan. Sisipan bahwa kawasan yang telah ditata batas kemudian menjadi acuan hukum yang terakhir tidak pernah disebutkan dalam Undang-Undang. Perlu dipahami bahwa peraturan menteri bukanlah *lex specialis* bagi Undang-Undang melainkan *lex inferiori*.

Tabel 3: Kawasan hutan berdasarkan peraturan perundang-undangan

Peraturan	Acuan Kawasan Hutan
UU 41/1999	<ul style="list-style-type: none">▪ Penunjukan dan atau▪ Penetapan
PP 44/2004	<ul style="list-style-type: none">▪ Penunjukan adalah penetapan awal▪ Penetapan
PERMENHUT P.50/2009	<ul style="list-style-type: none">▪ Penunjukan▪ Berita Acara Tata Batas ditanda tangani oleh Panitia Tata Batas▪ Tata batas disahkan oleh Menteri▪ Penetapan

2.1.1.2. KASUS

Tidak sinkronnya aturan yang mengatur tentang definisi kawasan hutan dalam peraturan perundang-undangan pada Kementerian Kehutanan mengakibatkan timbulnya konflik yang akhirnya mencederai rasa keadilan.

Kasus di Pengadilan Negeri Raha (Perkara No.107/Pid.B/2006/PN.Raha), Kabupaten Muna Provinsi Sulawesi Tenggara, atas nama kepastian hukum pada suatu kawasan hutan, Majelis Hakim kemudian memutuskan untuk memenjarakan masyarakat adat yang telah lama tinggal di hutan sebagai pelaku kejahatan. Dalam putusannya para petani Kontu tersebut dianggap bersalah karena telah melakukan perambahan di kawasan hutan. Keputusan pengadilan tersebut menuai kritik karena dianggap mencederai rasa keadilan dari masyarakat hingga kemudian dibentuklah majelis eksaminasi terhadap kasus Kontu.

Majelis eksaminasi Kasus Kontu membahas sesuatu yang sangat mendasar pada persoalan keadilan dalam kawasan hutan, yaitu mempertanyakan definisi kawasan hutan. Terutama mengingat hutan lindung yang menjadi dasar penentuan pelanggaran sekaligus *locus delicti* dianggap meragukan legalitas dan legitimasinya. Dianggap meragukan, karena kawasan hutan tersebut baru melalui tahap penunjukan, bahkan nama wilayahnya yaitu Lasukara tidak disebutkan dalam peta. Majelis eksaminasi berusaha mengingatkan bahwa penunjukan kawasan hutan hanyalah merupakan tahap persiapan untuk menuju pada kepastian hukum sebagaimana diatur dalam UU 41/1999, sehingga kawasan hutan tersebut belumlah dapat dikatakan kawasan hutan yang definitif, artinya siapapun kapanpun dapat melakukan pengujian terhadap kepastian hukum kawasan hutan tersebut.

Berbeda dengan putusan Kasus Kontu, yang tetap menahan masyarakat adat atas penunjukan kawasan hutan oleh Menteri, hakim pada kasus Kotabaru justru mengambil posisi berbeda. Meskipun terdakwa telah melakukan kegiatan penambangan di dalam kawasan hutan, hakim justru memberikan putusan bebas murni.

Dalam kasus Kotabaru, terdakwa yaitu Direktur PT. Satui Bara Tama didakwa oleh jaksa penuntut umum dengan Pasal 78 ayat (6) jo Pasal 50 ayat (3) huruf g UU 41/1999, karena melakukan eksploitasi di dalam kawasan hutan tanpa seizin Menteri. Jaksa dalam hal ini berargumen bahwa kegiatan PT Satui Bara Tama (PT SBT) di wilayah tersebut ilegal karena dilakukan tanpa izin pinjam pakai dalam kawasan hutan yang telah ditunjuk berdasarkan Surat Kepmenhutbun No. 453/Kpts-II/1999.

Masalah ini semakin kompleks karena ternyata wilayah kerja PT SBT tersebut tumpang tindih dengan wilayah kerja pemegang izin Hutan Tanaman Industri (HTI) yaitu PT Hutan Rinding Banua (PT HRB). Kegiatan PT SBT di wilayah tersebut akhirnya membuat PT HRB menderita kerugian 129.214 batang pohon yang setidak-tidaknya berumur 12 tahun (sudah ditanam sejak tahun 1996), yang ditaksir bernilai hingga 12 milyar Rupiah. Namun, PT SBT sendiri menganggap apa yang sudah dilakukannya selama ini, yang berdasarkan Perda Wilayah Tanah Bumbu No. 29 Tahun 2005, yang mengacu pada Perda No. 3 Tahun 2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kotabaru, dan Kuasa Pertambangan No. 545/97.a/KP/D.PE tahun 2003 yang diberikan Bupati Kotabaru pada tanggal 15 April 2003, telah memiliki legalitas hukum.

Tabel 4 : Kasus Kontu dan Kasus Kota Baru

Perkara	Kasus	Ratio Decidendi	Putusan
107/Pid.B/2006/PN. Raha	Petani Masyarakat Adat Terdakwa, La Siraka bin La Harindesi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SK Menhut No. 454 tahun 1999 tentang penunjukan hutan lindung Raha telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. ▪ Bupati telah mengeluarkan surat keputusan tentang pengosongan kawasan hutan lindung Jompi pada tahun 2003. ▪ Terdakwa terbukti mengerjakan lahan seluas 30x50 meter dengan cangkul di kawasan hutan lindung. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terdakwa terbukti bersalah secara sah dan meyakinkan ▪ Menjatuhkan pidana kepada terdakwa dengan pidana penjara selama 11 bulan.
1425/Pid.Sus/2009/P.N.Bjm	Pengusaha Tambang Terdakwa, Parlin Riduansyah selaku Direktur PT. Satu Bara Tama (SBT).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SK Kepmenhut No. 453/KPTS-II/1999 belum menentukan kawasan hutan yang definitif. ▪ Perda No. 2 Tahun 2003 telah dilakukan paduserasi. ▪ PT SBT telah melakukan penataan batas maupun upaya kompensasi pihak ketiga. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidak terbukti secara sah dan meyakinkan ▪ Membebaskan terdakwa dari segala dakwaan ▪ Memulihkan hak-hak terdakwa ▪ Mengembalikan barang bukti.

Kembali pada persoalan definisi kawasan hutan, terlepas dari berbagai pertentangan dalam Kasus Kotabaru, satu hal yang penting untuk diperhatikan lagi adalah bahwa soal interpretasi Pasal 14 ayat (2) yang kemudian bertentangan dengan definisi kawasan hutan kembali digunakan. Keterangan ahli misalnya sebagaimana dirangkum dalam putusan tersebut menyatakan:

“Surat Kepmenhut No.453/Kpts-II/1999 tersebut merupakan produk hukum yang berupa “Keputusan” (*Beschikking*) yang bersifat internal, sehingga tidak berlaku secara umum (keluar) atau tidak berdampak hukum keluar, akibatnya secara hukum tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menentukan kebijakan - kebijakan apalagi yang berimplikasi pada perbuatan pidana”

Begitupun salah satu *ratio decidendi* majelis hakim kembali ikut memperdebatkan legalitas dari penunjukan kawasan hutan:

“Menimbang, bahwa bertitiktolak dari uraian ketentuan di atas maka menurut hemat Majelis Hakim bahwa penunjukan kawasan hutan tersebut in casu Surat Kepmenhut No.453/Kpts-II/1999 itu hanyalah merupakan tahapan awal dalam kegiatan Pengukuhan Kawasan Hutan, dengan kata lain adanya penunjukan dalam Kepmenhut No.453/1999 belum menentukan adanya Kawasan Hutan yang definitive/tetap melainkan hanya merupakan kegiatan persiapan dalam rangka pengukuhan kawasan hutan yang harus di tindaklanjuti dengan tahapan-tahapan berikutnya yaitu penataan batas, pemetaan, dan penetapan, sehingga dengan berdasar pada pengukuhan kawasan hutan tersebut kemudian Pemerintah menyelenggarakan penatagunaan kawasan hutan. Oleh karena itu, sangatlah keliru apabila ada pendapat yang mengatakan bahwa kawasan hutan yang ditunjuk oleh Menteri walaupun belum dilakukan pengukuhan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap sesuai dengan bunyi pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.”

Dari kasus di atas jelas bahwa tidak sinkronnya perturan perundang-undangan telah menimbulkan konflik yang mencederai rasa keadilan masyarakat.

Titik Rawan I	Pasal 1 angka 3 tentang definisi kawasan hutan pada UU 41/1999 yang seharusnya menjadi kepastian hukum seringkali dianggap kontradiktif dengan Pasal 14 ayat (2) UU 41/1999 yang menjelaskan lagi perihal kepastian hukum pada kawasan hutan.
------------------------------------	---

Titik I: Definitifnya kawasan hutan

2.1.2. PROSEDUR PENUNJUKAN KAWASAN HUTAN

Peraturan	Uraian	Keterangan
<p>UU 5/1967</p> <p>Tentang Pokok-Pokok Kehutanan</p>	<p><u>Pasal 7 ayat 3 :</u></p> <p><i>“Penetapan tersebut pada ayat (2) didasarkan pada suatu rencana umum pengukuhan hutan yang memuat tujuan, perincian dan urgensi pengukuhan kawasan hutan itu untuk selanjutnya digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam menetapkan: Hutan Lindung, Hutan Produksi, Hutan Suaka Alam dan/atau Hutan Wisata.”</i></p>	<p>Penetapan fungsi KH/penatagunaan KH setelah proses Penetapan KH</p>
<p>UU 41/1999</p> <p>Tentang Kehutanan</p>	<p><u>Pasal 81:</u></p> <p><i>“ Kawasan yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum berlakunya undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku berdasarkan undang-Undang ini.”</i></p> <p><u>Penjelasan Pasal 12 :</u></p> <p><i>“Dalam pelaksanaan di lapangan, kegiatan pengukuhan kawasan hutan tidak selalu harus mendahului kegiatan penatagunaan hutan, karena pengukuhan kawasan hutan yang luas akan memerlukan waktu lama. Agar diperoleh kejelasan fungsi hutan pada salah satu bagian tertentu, maka kegiatan penatagunaan hutan dapat dilaksanakan setidak-tidaknya setelah ada penunjukan.”</i></p> <p><u>Pasal 13 ayat (1) :</u></p> <p><i>“Inventarisasi hutan dilaksanakan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi tentang sumber daya,</i></p>	<p>Proses penatagunaan KH dapat dilaksanakan setidak-tidaknya setelah ada penunjukan</p>

Peraturan	Uraian	Keterangan
	<p>potensi kekayaan alam hutan, serta lingkungannya secara lengkap.”</p> <p>Penjelasan Pasal 15 ayat 1 :</p> <p>“penunjukan kawasan hutan adalah kegiatan persiapan pengukuhan kawasan hutan, antara lain berupa :</p> <ol style="list-style-type: none"> a) pembuatan peta penunjukan yang bersifat arahan tentang batas luar; b) pemancangan batas sementara yang dilengkapi dengan lorong-lorong batas; c) pembuatan parit batas pada lokasi-lokasi rawan; dan d) pengumuman tentang rencana batas kawasan hutan, terutama di lokasi-lokasi yang berbatasan dengan tanah hak.” <p>Pasal 68 ayat (1) :</p> <p>“Masyarakat di dalam dan di sekitar hutan berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya akses dengan hutan sekitarnya sebagai lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya akibat penetapan kawasan hutan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”</p> <p>Pasal 68 ayat (2) :</p> <p>“Setiap orang berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya hak atas tanah miliknya sebagai akibat dari adanya penetapan kawasan hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”</p>	<p>Adanya pengumuman rencana batas kawasan</p> <p>Adanya kompensasi kepada masyarakat</p> <p>Kompensasi hilangnya hak atas tanah</p>
<p>PP 44/2004</p> <p>Tentang Perencanaan Kehutanan</p>	<p>Pasal 17 :</p> <p>“Penunjukan sebagaimana dimaksud pada pasal 16 ayat (2) huruf a dilaksanakan sebagai proses awal suatu wilayah tertentu menjadi kawasan hutan.”</p> <p>Pasal 18 :</p> <p>(1) Penunjukan kawasan hutan meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Wilayah provinsi, dan 	

Peraturan	Uraian	Keterangan
	<p>b) Wilayah tertentu secara parsial</p> <p>(2) Penunjukan kawasan hutan wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan atau pemaduserasian TGHK dan RTRWP</p> <p>(3) Penunjukan wilayah tertentu secara parsial menjadi kawasan hutan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :</p> <p>a) Usulan atau rekomendasi Gubernur dan atau Bupati/walikota.</p> <p>b) Secara teknis dapat dijadikan hutan</p> <p>(4) Penunjukan wilayah tertentu untuk dapat dijadikan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b dilakukan oleh Menteri.</p> <p>(4) Penunjukan kawasan hutan wilayah provinsi dan atau secara parsial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri.</p> <p>(5) Penunjukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) dilampiri peta penunjukan kawasan hutan</p>	<p>Kriteria penunjukan KH salah satunya tidak dibebani hak-hak pihak ketiga akan tetapi prosedur tidak diatur.</p>
<p>SK 32/2001</p>	<p><u>Pasal 4 :</u></p> <p>“Penunjukan kawasan hutan adalah penetapan awal suatu wilayah tertentu sebagai kawasan hutan yang dapat berupa penunjukan mencakup wilayah provinsi atau partial/kelompok hutan.”</p> <p><u>Pasal 5 :</u></p> <p>(a) Kriteria penunjukan kawasan hutan dirinci menurut status, keadaan, letak, batas dan luas areal yang akan ditunjuk.</p> <p>(b) Kriteria status areal yang ditunjuk sebagai kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat</p>	<p>Menghapuskan prosedur penataan batas sementara, pemetaan awal, dan pengumuman rencana penunjukan</p>

Peraturan	Uraian	Keterangan
	<p>(1) adalah:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Belum pernah ditunjuk atau ditetapkan Menteri sebagai kawasan hutan (penunjukan partial). b) Tidak dibebani hak-hak atas tanah. c) Tergambar dalam peta penunjukan kawasan hutan dan perairan propinsi yang ditetapkan oleh Menteri atau Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi/Kabupaten (RTRWP/RTRWK). <p>(c) Kriteria keadaan areal yang ditunjuk sebagai kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (1) adalah:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Berhutan dan/atau tidak berhutan; b) Dapat dihutankan secara konvensional. c) Kriteria letak, batas dan luas areal yang ditunjuk sebagai kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (1) adalah : <ul style="list-style-type: none"> a) Daratan dan perairan Batas dan b) luasnya jelas dan terukur. “ <p>Pasal 11 :</p> <p>“(1) Standar penunjukan kawasan hutan terhadap areal yang akan ditunjuk adalah :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Diusulkan oleh Pemda dan DPRD berdasarkan Peta Penunjukan Kawasan Hutan (dan Perairan) Propinsi dan atau Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi/ Kabupaten (RTRWPI RTRWK) dan nama kelompok hutannya. b. Peta Penunjukan dibuat dengan minimal skala 1 : 	<p>Kriteria penunjukan KH salah satunya tidak dibebani hak-hak pihak ketiga akan tetapi prosedur tidak diatur.</p> <p>azas keterwakilan dalam penunjukan KH dianggap menjamin bahwa penunjukan KH dilakukan atas inisiasi daerah dan tidak dibebani atas tanah. Menghilangkan proses pengumuman tentang rencana batas kawasan.</p>

Peraturan	Uraian	Keterangan
	250.000 tergantung luas kawasan yang ditunjuk serta memenuhi kaidah-kaidah pemetaan.”	

2.1.2.1. ANALISIS

Salah satu azas yang penting bagi suatu peraturan perundang-undangan adalah azas legalitas. Azas legalitas – atau juga dikenal dengan istilah *due process* atau *fair procedures* – merupakan azas yang membatasi tindakan pemerintah terhadap masyarakat. Dalam konsep tersebut, azas legalitas menyatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan maupun tindakan pemerintah yang dapat mengikat negara harus didasarkan pada Undang-Undang¹⁷.

Due process tidak serta merta hanya soal jaminan kedudukan hukum yang sama bagi masyarakat terhadap pemerintah. Dari sudut pandang lain, *due process* juga berarti petunjuk bagi pemerintah untuk melakukan setiap perbuatan hukum. Ketika poin-poin tersebut terlaksana maka pemerintah dapat terhindar dari – atau setidaknya-tidaknya telah melakukan apa yang diharuskan kepadanya untuk menghindari – tuduhan perbuatan sewenang-wenang.

Dalam praktik pengurusan hutan, berlakunya *fair procedures* bukan perkara mudah. Dalam beberapa kali kesempatan, terlihat adanya upaya mengimbangi permintaan untuk pembangunan yang pesat dengan mengeluarkan kebijakan (*beleid*) yang memiliki ruang diskresi yang besar. Misalkan berangkat dari aturan peralihan sebagaimana Pasal 81 UU 41/1999, pasal ini memberikan dasar hukum bagi keberlakuan atau legalitas dari kawasan hutan yang telah ada sebelumnya baik itu melalui penunjukan maupun penetapan. Ini berarti sebelum UU 41/1999 pun seharusnya telah ada keputusan-keputusan pejabat negara yang menunjuk atau menetapkan suatu kawasan menjadi kawasan hutan. Kronologis pengaturan kawasan hutan sebelum UU 41/1999 dapat disederhanakan sebagai berikut:

- Pertama. Undang-Undang No. 5 tahun 1967 mengatur bahwa kawasan hutan adalah kawasan yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Lebih lanjut Undang-Undang ini mengatur bahwa penetapan kawasan hutan dilakukan dengan rencana pengukuhan yang berisi urgensi, tujuan, dan perincian penetapan kawasan hutan.
- Kedua. Meskipun belum ada penetapan kawasan hutan secara keseluruhan, namun pada periode tahun 1980-an status kawasan hutan seolah telah dikukuhkan melalui peta tata guna hutan yang lebih banyak dikenal dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK).

¹⁷ Lihat D.J. Galligan. 2004 (reprinted). *Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures*, New York: Clarendon Press Oxford.

- Ketiga. Pada tahun 1990, Undang-undang No. 5 tahun 1990 diterbitkan mengatur mengenai penetapan terhadap kawasan pelestarian alam dan konservasi.
- Ketiga. Selanjutnya rezim tata ruang pada tahun 1992 sebagaimana Undang-Undang No. 24 tahun 1992 mengharuskan pemerintah daerah menyusun peraturan daerah mengenai rencana tata ruang yang mengatur zonasi sektoral, termasuk batas-batas dan tata gunanya. Karena tumpang tindih zonasi tersebut, Menteri Dalam Negeri dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 474 tahun 2004 yang pada intinya memerintahkan pemerintah daerah untuk melakukan padu serasi RTRW dengan TGHK.
- Keempat. UU 41/1999 kemudian mengatur penetapan dan penunjukan kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan. Penunjukan status kawasan hutan kemudian menjadi dasar status kawasan hutan. Sementara itu bagi daerah yang belum menyelesaikan RTRWP, Menteri Kehutanan mengeluarkan Surat Edaran Menteri Kehutanan No: 404/Menhut-II/2003 yang menyatakan bahwa TGHK tetap berlaku.

Secara historis, legalitas kawasan hutanpun saling tumpang tindih. Berdasarkan UU 5/1967 penatagunaan kawasan hutan/ penetapan fungsi hutan ke dalam hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi dilakukan setelah proses pengukuhan kawasan hutan. Sementara dalam UU 41/1999 dengan alasan bahwa pengukuhan kawasan hutan yang luas akan memerlukan waktu lama, maka kegiatan penatagunaan hutan dapat dilaksanakan setidaknya-tidaknya setelah ada penunjukan agar diperoleh kejelasan fungsi hutan pada salah satu bagian tertentu.

Apabila kita menerapkan konsep *fair procedures* tersebut secara tegas, maka keberlakuan TGHK pada periode tahun 1980-an bahkan hingga saat ini bagi daerah yang belum memiliki RTRWP, menjadi lemah. Terlebih lagi, mengingat bentuk TGHK sendiri tidak dapat dipastikan apakah merupakan penetapan kawasan hutan atau penentuan fungsi kawasan dan bahwa istilah penatagunaan tidak ditemukan dalam UU 5/1967 – melainkan penataan hutan. Kalaupun TGHK adalah produk hukum yang sama dengan yang disebutkan dalam UU 5/1967 sebagai penataan hutan, UU 5/1967 tetap mengisyaratkan bahwa penataan hutan menjadi fungsi-fungsi termasuk produksi dan lindung hanya dapat dilakukan setelah penetapan kawasan hutan.

Perubahan-perubahan cara memandang hutan dari yang sebelumnya harus melalui penetapan, kini hutan dapat didefinisikan cukup melalui penunjukan, bisa saja disebabkan berbagai macam hal, misalnya bahwa penetapan kawasan hutan ternyata tidak mungkin diselesaikan dalam waktu singkat, padahal kebutuhan pengusahaan hutan pada saat itu sudah mendesak untuk memberikan kontribusi bagi pendapatan negara. Oleh karena itu pula kemudian TGHK terbit tidak sekedar menunjuk suatu kawasan sebagai kawasan hutan, tetapi juga sekaligus menentukan dalam kategori fungsi apa hutan tersebut. Sulitnya implementasi penetapan kawasan hutan ini jugalah yang kemudian diduga mempengaruhi perubahan dalam proses mendefinisikan kawasan hutan pada UU 41/1999.

Yang menjadi permasalahan bukan semata-mata bahwa TGHK lahir tidak sesuai prosedur peraturan perundang-undangan, akan tetapi bahwa ketika ternyata konflik dengan hak-hak pihak

ketiga terjadi akibat TGHK, tidak ada mekanisme penyelesaian sengketa yang diakui bersama dan menjadi prosedur bagi penyelenggara negara untuk mengatasi hal tersebut. Akibatnya konflik-konflik tersebut, timbulah kesewenang-wenangan dalam upaya penyelesaiannya, baik itu melalui litigasi maupun non-litigasi.

Titik Rawan 2	Kebutuhan kepastian hukum terhadap kawasan hutan masa lalu, menghasilkan kebijakan kawasan hutan yang melanggar azas <i>fair procedures</i> , yang pada akhirnya menghasilkan konflik yang berkepanjangan karena tidak adanya mekanisme penyelesaian atas konflik yang muncul akibat kebijakan tersebut yang dapat dijadikan pegangan.
------------------------------------	--

Titik 2: Kawasan hutan yang tidak *due process*

Terlepas dari segala kontradiksi dalam UU 41/1999, penunjukan kawasan hutan pada dasarnya tetap saja memiliki dasar hukum dan titik awal untuk memutuskan apakah suatu kawasan itu masuk sebagai kawasan hutan atau bukan. Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 15, bahwa prosedur penunjukan kawasan hutan antara lain berupa :

- a. pembuatan peta penunjukan yang bersifat arahan tentang batas luar;
- b. pemancangan batas sementara yang dilengkapi dengan loronglorong batas;
- c. pembuatan parit batas pada lokasi-lokasi rawan; dan
- d. pengumuman tentang rencana batas kawasan hutan, terutama di lokasi-lokasi yang berbatasan dengan tanah hak.”

Pasal 15 tersebut memperlihatkan bahwa UU 41/1999 berusaha memperbaiki kesalahan masa lalu dalam penetapan kawasan hutan. Penunjukan dibuat sedemikian rupa sehingga memenuhi azas konsensus, diantaranya dengan mengharuskan adanya pengumuman tentang rencana penunjukan kawasan hutan di daerah-daerah yang berbatasan dengan hak milik. Walaupun nanti terdapat hak pihak ketiga yang harus diselesaikan, Undang-Undang memberikan jalan bagi adanya kompensasi atas lahan masyarakat yang harus terpakai untuk pembangunan sektor kehutanan sebagaimana diatur dalam Pasal 68 ayat (3). Bahkan sebelum proses penunjukan dijalankan, prosedur dalam perencanaan kehutanan mengharuskan Kementerian Kehutanan juga melakukan inventarisasi kehutanan secara menyeluruh (*vide* Pasal 13).

Sayangnya aturan pelaksanaan berikutnya justru tidak memberikan prosedur maupun azas-azas yang sama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Surat Keputusan Menteri Kehutanan No: 32/KPTS-II/2001 menghapuskan prosedur penataan batas sementara, pemetaan awal, dan pengumuman rencana penunjukan pada tahap penunjukan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang (Pasal 1 angka 4 SK 32/2001).

Sementara itu prosedur yang terlihat untuk memperlihatkan konsensus masyarakat sebagaimana telah tersirat dalam prosedur penunjukan yang tercantum dalam penjelasan Pasal 15 ayat (2) UU 41/1999 diganti dengan azas keterwakilan, sehingga konsensus dianggap cukup dengan menjamin

bahwa penunjukan kawasan hutan dilakukan atas inisiasi daerah dan tidak dibebani hak atas tanah, seperti yang diatur dalam Pasal 11 SK 32/2001.

Setelah keluarnya PP 44/2004 esensi SK 32/2001 tidak banyak berubah. Hanya dengan rekomendasi gubernur dan atau bupati dan peta skala 1: 250.000 maka penunjukan dapat dilakukan, baik itu secara parsial maupun melalui rencana tata ruang wilayah provinsi (Pasal 17 PP 44/2004).

Dapat terlihat bahwa PP 44/2004 belum banyak merubah substansi dari SK 32/2001, yang keduanya pada intinya menyatakan bahwa proses penunjukan dapat dilakukan melalui dua mekanisme yaitu: a. secara parsial, b. melalui RTRW. Dengan kriteria yang diatur dalam Pasal 5 SK 32/2001.

Secara normatif terlihat ada perbedaan prosedur penunjukan dalam kawasan hutan antara UU 41/1999 dengan SK 32/2001 maupun PP 44/2004. UU 41/1999 berusaha memperbaiki kesalahan masa lalu kemudian membuat proses penunjukan dengan memenuhi aspek-aspek konsensus melalui kegiatan penunjukan yang dilakukan secara realistis dan faktual di lapangan, termasuk mengadakan pengumuman pada lokasi-lokasi yang berbatasan dengan tanah hak. Artinya ketika keputusan penunjukan tersebut keluar Menteri Kehutanan dapat dengan yakin menyatakan tidak ada hak pihak ketiga yang dilanggar di dalamnya.

Berbeda dengan UU 41/1999, SK 32/2001 maupun PP 44/2004 menyebutkan kriteria tidak adanya konflik dengan hak pihak ketiga sebagai suatu prasyarat penunjukan, tetapi tidak ada prosedur yang diatur dalam kedua peraturan itu yang dapat mengarah pada terpenuhinya hal tersebut.

Titik Rawan 3	Prosedur penunjukan kawasan hutan sebagaimana dijelaskan dalam UU 41/1999 berbeda dengan yang diatur dalam PP 44/2004 maupun SK 32/2001.
------------------------------------	--

Titik 3: Kontradiksi dalam prosedur penunjukan

Titik Rawan 4	Prosedur penunjukan kawasan hutan dalam PP 44/2004 maupun dalam SK 32/2001 tidak mampu menjabarkan azas-azas yang terkandung dalam penunjukan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam UU 41/1999
------------------------------------	---

Titik 4: Azas-azas penunjukan kawasan hutan

Jelas bahwa PP 44/2004 maupun SK 32/2001 justru dapat diinterpretasi bertentangan dengan UU 41/1999. Baik PP 44/2004 maupun SK 32/2001 bukanlah *lex specialis* bagi UU 41/1999, melainkan *lex inferiori*. Tidak ada alasan bagi pembuat peraturan perundang-undangan untuk melakukan penyimpangan terhadap apa yang disyaratkan oleh Undang-Undang. Lebih lanjut secara sosiologis, permasalahan ini menjadi rumit bukan karena tidak melakukan apa yang ada dalam penjelasan Pasal 15 secara *letterlijk* tapi karena tidak mampu menjabarkan azas-azas yang ada dalam penunjukan

kawasan hutan (konsensus, kemanfaatan dan sebagainya), kaitannya dalam mendefinisikan kawasan hutan yang memiliki kekuatan di muka hukum¹⁸.

2.2. KEPASTIAN HUKUM DARI PERSPEKTIF SINKRONISASI PERATURAN SECARA HORIZONTAL

Sejak otonomi daerah diberlakukan, sebagian urusan kehutanan didelegasikan kepada daerah termasuk yang terkait dengan pengukuhan kawasan hutan. Di sisi lain pemerintah daerah juga memiliki kewenangan dalam penataan ruang. Sayangnya, ketika kewenangan tersebut diberikan, ternyata tidak semua pemerintah daerah dapat berfungsi sesuai dengan azas-azas umum pemerintahan yang baik, yang diantaranya menjunjung tinggi keadilan, legalitas, *fair play*, kecermatan dan kebijaksanaan¹⁹. Kewenangan otonomi daerah kemudian diterjemahkan sebagai kebebasan tanpa batas. Akibatnya banyak konflik-konflik dalam kawasan hutan justru terjadi pada saat pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan terhadap kawasan yang sebelumnya telah ditunjuk²⁰, yang pada akhirnya memberikan peluang terhadap perilaku koruptif.

2.2.1. KEWENANGAN PENENTUAN KAWASAN HUTAN

Peraturan	Uraian	Ket
UU 41/1999 Tentang Kawasan Hutan	<p>Pasal 1 angka 3 :</p> <p>“Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.”</p> <p>Pasal 19 ayat 1 :</p> <p>”Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu .”</p>	Kewenangan penunjukan, penetapan perubahan peruntukan dan fungsi KH ada pada Pemerintah (Kemenhut)
UU 24/1992	<p>Pasal 21</p> <p>”(2) Rencana Tata Ruang wilayah Propinsi Daerah</p>	Mengatur arahan

18 Bastiat menyatakan “the best way to make law respected is by making them respectable” (terjemahan bebas: cara terbaik untuk membuat suatu aturan dihormati adalah dengan membuatnya terhormat). Frederick Bastiat, *op.cit*.

19 Ridwan HR, *op.cit*.

20 Perlu penelitian empiris lebih lanjut mengenai hal ini, bagaimana rasio kewenangan otonomi daerah terhadap konflik dibandingkan dengan pengelolaan hutan.

Peraturan	Uraian	Ket
Tentang Penataan Ruang	<p>Tingkat I berisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) arahan pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budi daya; b) arahan pengelolaan kawasan perdesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu; c) <u>arahan pengembangan kawasan permukiman, kehutanan, pertanian, pertambangan, perindustrian, pariwisata, dan kawasan lainnya;</u> d) arahan pengembangan sistem pusat permukiman perdesaan dan perkotaan; e) arahan pengembangan sistem prasarana wilayah yang meliputi prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, pengairan, dan prasarana pengelolaan lingkungan; f) arahan pengembangan kawasan yang diprioritaskan; g) arahan kebijaksanaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya, serta memperhatikan keterpaduan dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan.” <p>Pasal 22 :</p> <p>“(2) Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II berisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budi daya; b) pengelolaan kawasan perdesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu; c) sistem kegiatan pembangunan dan sistem permukiman perdesaan dan perkotaan; d) sistem prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, pengairan, prasarana pengelolaan 	pengembangan kehutanan.

Peraturan	Uraian	Ket
	lingkungan; e) penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya, serta memperhatikan keterpaduan dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan.”	
Permenhut 50 /1999 Tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan hutan	<u>Pasal I angka II :</u> “Paduserasi TGHK dan RTRWP adalah adalah harmonisasi fungsi kawasan hutan dan Areal Penggunaan Lain berdasarkan TGHK yang berbeda dengan fungsi kawasan hutan dan Areal Penggunaan Lain menurut RTRWP sehingga diperoleh fungsi kawasan hutan dan Areal Penggunaan Lain yang disepakati bersama.” Pasal	

2.2.1.1. ANALISIS

Dilihat dari sinkronisasi peraturan secara horisontal, bahwa berdasarkan UU 41/1999 tentang Kehutanan kewenangan untuk menunjuk dan atau menetapkan kawasan hutan, serta penetapan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan berada pada Pemerintah dalam hal ini adalah Kementerian Kehutanan. Sementara UU 24/1992 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa dalam penataan ruang provinsi diatur juga mengenai arahan pengembangan kehutanan (Pasal 21), meskipun pada Pasal 22 tidak dirumuskan kewenangan Kabupaten/kota.

Dari kedua pasal tersebut tidak jelas bagaimana kewenangan dan akibat hukum terhadap kawasan hutan yang telah ada sebelumnya dengan melihat UU 5/1967 maupun yang berikutnya²¹. Ketidajelasan tersebut akhirnya menimbulkan multi penafsiran ketika UU 41/1999 lahir. Penafsiran tersebut diantaranya:

- 1) bahwa UU penataan ruang memiliki domain kawasan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria²², sementara UU 41/1999

21 Dalam UU 24/1992 tidak disebutkan bagaimana korelasi kawasan yang diatur dalam UU tersebut dengan hutan tetap sebagaimana berdasarkan UU 5/1967.

22 Pendapat ini didasarkan pada butir 1 konsideran mengingat UU 24/1992 yang menyebutkan UU 5/1960 sebagai salah satu landasan yuridisnya.

memiliki domain kawasan tersendiri yaitu kawasan hutan sebagai warisan pengaturan kawasan dari UU 5/1967,

- 2) bahwa daerah juga memiliki peran mengatur kawasan hutan sebagaimana disebutkan sebagai arah pengembangan kawasan hutan dalam UU 24/1992, yang kemudian fungsi kawasannya dipaduserasikan dengan TGHK yang ada pada masing-masing provinsi.

Namun, pada praktiknya – apapun hasil penafsiran korelasi kawasan hutan dengan kawasan berdasarkan penataan ruang – ketika penataan ruang yang menjadi domain UU 24/1992 dilakukan, sebenarnya secara *a contrario* perbuatan tersebut juga harus mendelineasi mana yang menjadi kawasan hutan. Padahal UU 41/1999 sudah mengatur dengan jelas bahwa kawasan hutan adalah kawasan yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Pemerintah. Begitu pula ketika terjadi pelepasan kawasan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) UU 41/1999: “(1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.”

Titik Rawan 5	Tidak jelas korelasi antara kawasan hutan dengan kawasan berdasarkan penataan ruang menimbulkan ambigu mengenai siapa yang berwenang menentukan kawasan hutan dan bukan kawasan hutan, terutama ketika terjadi irisan antara masing-masing kawasan.
------------------------------------	---

Titik 5: Korelasi kawasan menurut sektor kehutanan dengan penataan ruang

Pada praktiknya kedua penafsiran tersebut diatas akhirnya menjadi pertentangan di muka sidang, yang diterjemahkan dalam produk-produk hukum turunan masing-masing peraturan perundang-undangan. Perda kemudian dipertentangkan dengan Kepmenhut berdasarkan *stuffenbow theory*, yang kemudian berujung pada saling menegasikan masing-masing produk hukum²³.

Konflik tumpang tindih kawasan seperti inilah yang kemudian memaksa Kementerian Kehutanan menerbitkan Permenhut P.50/2009 yang – ketika ikut mengatur keruangan suatu kawasan – menambah kebingungan baru. Dari sini setidaknya ada dua masalah yang mencuat dari berlakunya Permenhut P.50/2009:

- Pertama, Permenhut tersebut memberikan keputusan tata usaha negara secara instan tanpa ada mekanisme yang jelas bagaimana pengaturan kawasan tersebut dapat berlaku dan memiliki legitimasi di muka hukum,

23 Lihat kembali *ratio decidendi* majelis hakim pada Kasus Kotabaru. Menurut hemat kami, kurang tepat mempertentangkan PERDA rencana tata ruang dengan KEPMENHUT penunjukan kawasan hutan, karena fakta hukum sudah jelas bahwa keduanya adalah produk peraturan perundang-undangan yang sah dijamin dengan kewenangan atributifnya masing-masing berdasarkan Undang-Undang, baik itu Undang-Undang penataan ruang dan Undang-Undang kehutanan. Pembahasan soal ini akan dibahas pada adendum berikutnya.

- Kedua, Permenhut tersebut kemudian memperkeruh konflik antara TGHK dan RTRWP dengan terminologi yang absurd tanpa memberikan gambaran jelas mengenai kontekstualitasnya.

Mulai dari Pasal 3 hingga Pasal 16, publik akan dibingungkan dengan pasal demi pasal yang sifatnya saling menganulir antara konflik TGHK dan RTRWP. Mengambil peran sebagai *rule of thumb* bagi konflik pengaturan kawasan hutan dan non-kehutanan, Permenhut ini menentukan mana yang menang dari konflik TGHK dan RTRWP. Namun Permenhut ini tidak mengatur tata prosedur formal yang memberikan legitimasi dari status dan fungsi kawasan yang dimenangkan. Apakah peraturan ini harus menjadi dasar bagi Tim Terpadu dalam penentuan kawasan atau apakah peraturan ini dapat berlaku begitu saja secara spesifik untuk menyelesaikan konflik-konflik kawasan yang kasuistis. Tata prosedur formal tersebut dianggap penting karena ketika hadir sebagai penengah, Permenhut tersebut mereduksi kekuatan hukum yang ada, baik pada TGHK maupun RTRWP.

6	Tidak jelas kapan Permenhut P.50/2009 dapat mempengaruhi suatu status kawasan.
----------	--

Titik 6: Pertanyaan terhadap keberlakuan P.50/2009

Poin lain yang perlu dicatat adalah bahwa hal ini menimbulkan ketidakpastian yang lebih jauh lagi, karena memberikan ruang terhadap berlakunya dua produk hukum yang berbeda untuk saling mengalienasi. Di sisi lain TGHK dapat dimenangkan karena sudah dibebani izin atau sudah dilepaskan, namun disisi lain RTRWP dimenangkan (*vide* Pasal 4) ketika Kemenhut relatif diuntungkan. Sehingga tidak jelas lagi mana aturan yang sebenarnya berlaku.

Tabel 5: Tabel rekonsiliasi status dan fungsi kawasan hutan berdasarkan Permenhut 50/2009

Aturan	Kawasan & Fungsi	Kondisi	Keterangan	Perlakuan
Pasal 3	APL berdasarkan TGHK	Dibebani hak guna usaha atau titel hak lainnya	Paduserasi TGHK dan RTRWP menganggap sebagai kawasan hutan	Status kawasan tetap APL
Pasal 4	APL berdasarkan TGHK	Tidak dibebani hak atau izin	Paduserasi TGHK dan RTRWP menganggap sebagai kawasan hutan	Status areal adalah kawasan hutan
Pasal 5	APL berdasarkan TGHK	Disebabkan adanya pelepasan kawasan atau tukar menukar kawasan hutan	Paduserasi TGHK dan RTRWP ditunjuk kembali sebagai kawasan hutan	Status areal adalah APL
Pasal 6	HPK dalam TGHK	Dibebani prinsip pelepasan kawasan hutan	Paduserasi TGHK dan RTRWP menganggap sebagai kawasan hutan selain HPK	Status areal adalah HPK

Aturan	Kawasan & Fungsi	Kondisi	Keterangan	Perlakuan
Pasal 7	HP atau HPT dalam TGHK	Dibebani prinsip tukar menukar kawasan	Paduserasi TGHK dan RTRWP menganggap sebagai hutan lindung, konservasi, atau HPK	Status areal adalah HP atau HPT sebagaimana TGHK
Pasal 8	HPK, HP, atau HPT dalam TGHK	Dibebani izin penggunaan kawasan hutan	Paduserasi TGHK dan RTRWP menganggap sebagai hutan lindung dan atau hutan konservasi	Status kawasan adalah HP, HPT, atau HPK sebagaimana TGHK hingga izin berakhir
Pasal 9	Kawasan hutan	Berdasarkan penunjukkan dan atau penetapan parsial akibat dari proses tukar menukar kawasan hutan atau dari proses kompensasi pinjam pakai kawasan hutan	Paduserasi TGHK dan RTRWP menganggap sebagai APL	Status kawasan adalah kawasan hutan
Pasal 10	HP atau HPT berdasarkan TGHK	Dibebani izin pemanfaatan hutan	Paduserasi TGHK dan RTRWP menganggap hutan dengan fungsi berbeda	HP atau HPT hingga izin berakhir
Pasal 11	Kawasan hutan berdasarkan TGHK	Diubah fungsi dengan Keputusan Menteri dan dibebani izin penggunaan kawasan hutan atau izin pemanfaatan hutan	Paduserasi TGHK dan RTRWP menganggap hutan dengan fungsi berbeda	Fungsi kawasan sesuai dengan perubahan fungsi parsial
Pasal 13	Kawasan hutan yang secara teknis tidak dapat dipetakan berdasarkan TGHK		Paduserasi TGHK dan RTRWP menganggap bukan kawasan hutan	Kawasan hutan

Kedua, Permenhut 50/2009 mengeluarkan definisi dari istilah “paduserasi TGHK dan RTRWP”. Dalam Pasal 1 angka 11 disebutkan bahwa paduserasi TGHK dan RTRWP adalah:

“adalah harmonisasi fungsi kawasan hutan dan Areal Penggunaan Lain berdasarkan TGHK yang berbeda dengan fungsi kawasan hutan dan Areal Penggunaan Lain menurut RTRWP sehingga diperoleh fungsi kawasan hutan dan Areal Penggunaan Lain yang disepakati bersama”

Dengan demikian paduserasi antara TGHK dan RTRWP pada dasarnya merupakan kesepakatan antara Kementerian Kehutanan dengan pemerintah daerah mengenai batas, status, dan fungsi keruangan di suatu provinsi. Ketika disepakati bersama, seharusnya paduserasi TGHK dan RTRWP ini menjadi produk hukum akhir yang menegaskan dan memberikan kepastian hukum atas status dan fungsi suatu kawasan hutan dan areal penggunaan lain. Namun yang terjadi adalah bahwa

Permenhut P.50/2009 justru memiliki kekuatan untuk menganulir apa yang telah disepakati bersama. Ini memunculkan pertanyaan mengenai seberapa besar manfaat melaksanakan proses paduserasi apabila kemudian dapat dengan mudah dianulir oleh Permenhut. Pertanyaan lain berikutnya yang kemudian muncul di antaranya:

- *Bagaimana mungkin terjadi kesepakatan dan paduserasi kalau kemudian masih harus dirubah lagi ke pada regelling awal?*
- *Apakah itu berarti perancangan kawasan hutan oleh Tim Terpadu juga belum memiliki kepastian hukum yang definitif?*

7	Titik Rawan Ambiguitas norma dan fungsi Permenhut P.50/2009 dapat menyesatkan praktik-praktik pengurusan hutan berikutnya.
----------	--

Titik 7: Pertanyaan terhadap istilah dalam P.50/2009

2.2.1.2. KASUS

Kewenangan daerah untuk menerbitkan peraturan (*regeling*) atas penataan ruang dan keputusan (*beschikking*) perizinan pertambangan justru akhirnya menimbulkan konflik karena merampas hak-hak pihak ketiga yang telah ada sebelumnya. Namun, perdebatan di pengadilan justru bukan hanya soal apakah ada hak pihak ketiga pada kawasan tersebut, tetapi lebih kepada definitifnya kawasan hutan berdasarkan keputusan menteri yang kemudian dipertentangkan dengan peraturan daerah.

Kasus Kotabaru yang telah dibahas pada sub bagian 2.1. sebelumnya dapat menjadi contoh. Disebutkan dalam salah satu *ratio decidendi* majelis hakim pada Kasus Kotabaru:

”Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, menurut hemat Majelis Hakim bahwa yang dapat dijadikan dasar hukum didalam menentukan apakah lokasi/ areal kerja Kuasa Pertambangan PT.Satui Bara Tama itu termasuk Kawasan Hutan atau tidak adalah PERDA Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kotabaru No. 3 Tahun 2002 dan Perda No.29 Tahun 2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanah Bumbu serta Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Kalsel No.9 Tahun 2000 Pasal 21 ayat (2) UU 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang mengatur bahwa kewenangan provinsi atau daerah tingkat I diantaranya meliputi:”

Kemudian dijelaskan lagi dalam butir menimbang berikutnya, yaitu:

”Menimbang, bahwa oleh karena itu sebagaimana yang telah dipertimbangkan di muka bahwa Peta Lokasi Kuasa Pertambangan Eksploitasi PT. Satui Bara Tama berdasarkan Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) Kabupaten Kotabaru Perda Nomor 3 Tahun 2002 dan Perda

Nomor 29 Tahun 2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) Kabupaten Tanah Bumbu serta Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Kalimantan Selatan Perda No.9 Tahun 2000 hasil dari paduserasi Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Selatan (RTRWP) Perda No.3 Tahun 1993 dan bersesuaian pula dengan keterangan Saksi Drs. H. MUHAMMAD AMIN, MT bin UMAR DURAHMAN, dengan jabatan sebagai Kepala Dinas Pertambangan Batulicin, menerangkan dibawah sumpah yang pada pokoknya bahwa tugas pokok Saksi adalah membantu Kepala Daerah khususnya di bidang pertambangan serta bertanggung jawab kepada Bupati Tanah Bumbu dan Dinas Pertambangan pernah turun ke lapangan untuk mengukur titik koordinat dari areal kerja PT. SBT dan sesuai dengan surat permohonan yang diajukan PT. SBT tersebut, dan ternyata pada peta Dinas Pertambangan hanya terdapat peta tambang, dan peta Kuasa Pertambangan dari PT. SBT telah di cocokkan dengan peta yang ada di Dinas Pertambangan, ternyata cocok, dan areal kerja PT. SBT tidak termasuk dalam kawasan hutan melainkan masuk dalam kawasan budidaya tanaman tahunan pertanian, dengan demikian diperoleh fakta bahwa lokasi Kuasa Pertambangan dari PT. SBT berada pada kawasan budi daya tanaman tahunan pertanian bukan di kawasan hutan sebagaimana yang dimaksud dalam unsur pasal ini;"

Berdasarkan bagian menimbang putusan tersebut, dapat digambarkan alur penataan ruang pada Kabupaten Tanah Bumbu secara historis dimulai dengan keluarnya Perda no. 3/1993 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Kalimantan Selatan, yang kemudian berdasarkan temuan di persidangan, tata ruang tersebut dipaduserasikan dengan TGHK dan menghasilkan Perda no. 9/2000 yang mengatur tentang RTRWP Kalsel. Perda tentang RTRW pada wilayah provinsi kemudian dijabarkan dalam perencanaan penataan ruang pada tingkat kabupaten yang menghasilkan Perda Kabupaten Kotabaru No 3/2002 tentang RTRW Kabupaten Kotabaru. Setelah adanya pemekaran, Kabupaten Tanah Bumbu kemudian mengeluarkan peraturan daerah sendiri untuk mengatur tata ruangnya yaitu melalui Perda No. 29/2005 yang mengatur tata ruang wilayah Kabupaten Tanah Bumbu.

Gambar 2: Alur tata ruang tanah bumbu sebagaimana dijelaskan dalam Kasus Kotabaru



Sementara itu, izin pertambangan yang diberikan oleh daerah diberikan pada tahun 2003 dan baru pada bulan Desember 2008 kemudian penyidik menyegel aktivitas pertambangan PT SBT²⁴. Apabila izin tersebut diberikan pada tahun 2003, maka dasar hukum penataan ruang yang berlaku adalah Perda No. 3/2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotabaru, yang merupakan penjabaran dari RTRWP Kalsel dalam Perda no. 9/2000 yang telah dipaduserasi dengan TGHK.

24 Di sisi lain hal ini dapat diterjemahkan bahwa terdapat jeda waktu hingga bertahun-tahun sebelum akhirnya konflik tersebut berdampak hukum. Padahal kerugian yang diderita oleh masing-masing pihak yang tumpang tindih kawasan selama bertahun-tahun akibat kecerobohan pengurusan kawasan hutan dan penataan ruang akan sangat sulit untuk dikompensasi.

2.2.2. MEMAHAMI DASAR KEBERLAKUAN KAWASAN HUTAN

Peraturan	Uraian	Keterangan
<p>UU 41/1999</p> <p>Tentang Kehutanan</p>	<p><u>Pasal 1 ayat 3 :</u></p> <p>“Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh <u>pemerintah</u> untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.”</p> <p><u>Pasal 1 ayat 14 :</u></p> <p>“Pemerintah adala Pemerintah Pusat”</p> <p><u>Pasal 19 ayat 1 :</u></p> <p>“Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.”</p>	<p>KH ditunjuk dan atau ditetapkan</p> <p>Pemerintah : pemerintah pusat</p>
<p>SK 32/2001</p>	<p><u>Pasal 17 :</u></p> <p>“Hasil kegiatan penunjukan kawasan hutan yang akan ditunjuk adalah :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penunjukan Kawasan Hutan untuk Kawasan Suaka Alam, Kawasan Pelestarian Alam dan Taman Buru, serta Kawasan Hutan Lindung dan Hutan Produksi lintas propinsi. b. Keputusan Gubernur tentang Penunjukan Kawasan Hutan untuk Hutan Lindung dan Hutan Produksi dalam satu wilayah propinsi. c. Peta Penunjukan Kawasan Hutan sebagai lampiran dari Keputusan Menteri Kehutanan atau Gubernur. <p><u>Pasal 20 :</u></p> <p>“Hasil kegiatan penetapan kawasan hutan adalah :</p>	

Peraturan	Uraian	Keterangan
	<p>a) Peta Penetapan Kawasan Hutan yang bersumber dari hasil penataan batas temu gelang yang tercantum dalam BATB;</p> <p>b) Keputusan Menteri tentang penetapan kawasan hutan.”</p>	
<p>PP 15/2010 Tentang Penataan Ruang</p>	<p>Pasal 31 ayat 1 : “(1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan serta penggunaan kawasan hutan berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan.”</p>	

2.2.2.1. ANALISIS

Konsekuensi dari ketidakpastian mengenai siapa yang berwenang dalam menentukan kawasan hutan adalah ketidakpastian mengenai kapan suatu penunjukan, atau penetapan, atau pelepasan kawasan hutan, dapat berlaku dan memiliki dampak hukum. Kembali pada kasus Kotabaru, majelis hakim hanya mempertimbangkan peraturan daerah sebagai dasar hukum bahwa kawasan hutan yang sebelumnya ditunjuk berdasarkan SK Menhutbun tersebut telah berubah peruntukannya menjadi kawasan budidaya pertanian.

Interpretasi demikian memang memungkinkan, terutama ketika melihat tidak jelasnya kewenangan antara Kementerian Kehutanan dengan Pemerintah Daerah dapat berinteraksi ketika ada irisan antara perencanaan tata ruang dengan kawasan hutan. Alih-alih, timbul potensi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan dan memicu ketidakpastian hukum berikutnya. Pasal 20 Kepmenhut 32/2001 menjelaskan bahwa hasil dari penetapan kawasan hutan adalah peta penetapan kawasan hutan yang bersumber dari hasil penataan batas yang tercantum dalam BATB dan Keputusan Menteri tentang Penetapan Kawasan Hutan.

Artinya, ketika terjadi perubahan dari kawasan yang bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan, maka produk hukum yang dijadikan legitimasi pemberlakukannya adalah satu Keputusan Menteri tentang penetapan kawasan hutan. Begitu pula dengan penunjukan kawasan hutan, kecuali untuk hutan produksi yang bisa juga dilakukan dengan Keputusan Gubernur, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Kepmenhut 32/2001.

Kewenangan yang disebutkan dalam Kepmenhut tersebut bersumber dari kewenangan atributif²⁵ yang diberikan oleh UU 41/1999 tentang Kehutanan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 yang menjelaskan definisi kawasan hutan: “Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.”. Kata Pemerintah dalam UU 41/1999 tersebut kemudian didefinisikan secara terbatas dalam Pasal 1 angka 14 sebagai Pemerintah Pusat. Begitu pula seharusnya diterapkan ketika irisan TGHK dengan RTRW tersebut menghasilkan pelepasan kawasan hutan. Pasal 19 UU 41/1999 menjelaskan: “(1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.”

Sementara itu UU 24/1992 tidak mengatur mengenai produk hukum yang harus diterbitkan Pemerintah Daerah ketika terjadi irisan antara kawasan hutan dengan kawasan berdasarkan UU 24/1992. Pasal 21 ayat (5) UU 24/1992 hanya mengatur: “(5) Rencana Tata Ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I ditetapkan dengan peraturan daerah.” Permasalahan ini sebenarnya sudah berusaha ditertibkan dalam Pasal 31 ayat (1) PP 15/2010: “(1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan serta penggunaan kawasan hutan berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan.” Oleh karena itu, apabila mengacu pada PP 15/2010 tersebut maka baik pelepasan maupun penunjukan kembali pada aturan-aturan kehutanan yang berdasarkan hukum positif diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

Titik Rawan 8	Peraturan daerah tentang penataan ruang diterjemahkan bertentangan dengan keputusan menteri terkait kawasan hutan. Ambiguitas kapan keberlakuan kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan terutama dikaitkan dengan keluarnya peraturan daerah mengenai rencana tata ruang wilayah.
------------------------------------	---

Titik 8: Keberlakuan kawasan hutan berdasarkan Perda

25 Berdasarkan pemahaman yang berkembang dalam hukum, ada tiga cara bagaimana pemerintah dapat memperoleh kewenangannya, yaitu melalui: 1) atribusi; 2) delegasi; dan 3) mandat. Menurut Nomensen Sinamo, pemahaman ini dapat ditelusuri dari kepustakaan hukum berdasarkan pendapat Willem Konijnenbelt/H.D. van Wijk. Diterangkan selanjutnya oleh Phillip M. Hadjon bahwa kewenangan atributif adalah kewenangan yang diperoleh melalui perundang-undangan, yang mana kewenangan tersebut akan terus melekat hingga ada perubahan terhadap Undang-Undang yang memberikannya kewenangan tersebut. Lihat Nomensen Sinamo. 2010. *Hukum Administrasi Negara: Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara.

3. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kajian kebijakan (*corruption impact assessment*) terhadap kepastian hukum kawasan hutan, menghasilkan beberapa poin kesimpulan dan rekomendasi sebagai berikut :

1. Lemahnya pengaturan sektor kehutanan tercermin dari lemahnya kemampuan pemerintah untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) yang diamanatkan UU 41/1999 sebagai dasar hukum untuk mengelola kawasan hutan. Terdapat 6 peraturan pelaksanaan yang sampai saat ini belum terbit sebagaimana mandat UU 41/1999. Hampir setengah dari peraturan pelaksanaan yang dimandatkan oleh Undang-Undang baru diterbitkan setelah sepuluh tahun berlakunya UU 41/1999.
2. Tidak sinkronnya peraturan secara vertikal dalam hal definisi kawasan hutan, prosedur penunjukan kawasan hutan, maupun secara horizontal dalam hal kewenangan penentuan kawasan hutan berdampak kepada lemahnya kepastian hukum kawasan hutan.
3. Lemahnya regulasi dalam pengaturan kehutanan, mengakibatkan kerentanan korupsi (*prone to corrupt*) dalam pengelolaan kawasan hutan, seperti dalam tabel berikut.

Tabel 6. Kerentanan Terhadap Korupsi

Ref	Temuan	Kriteria Potensi Korupsi	Potensi Korupsi	Rekomendasi
I	Pasal 1 angka 3 tentang definisi kawasan hutan pada UU 41/1999 yang seharusnya menjadi kepastian hukum seringkali dianggap tumpang tindih dengan Pasal 14 ayat (2) UU 41/1999 yang menjelaskan lagi perihal kepastian hukum pada kawasan	<ul style="list-style-type: none"> • Kejelasan dari peraturan kebijakan • Kemungkinan perlakuan memihak 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyalahgunaan wewenang • penyyuapan • Gratifikasi 	Mengilangkan ruang ketidakjelasan peraturan kebijakan dan kemungkinan memihak terkait dengan definisi kawasan hutan dengan merevisi UU 41 tahun 1999, PP 44 Tahun 2004 dan mencabut Permenhut 50 tahun 2009.

Ref	Temuan	Kriteria Potensi Korupsi	Potensi Korupsi	Rekomendasi
	hutan. Tidak sinkronya definisi kawasan hutan berdasarkan UU 41 tahun 1999, PP 44 tahun 2004, Permenhut 50 tahun 2009.			
2	Tidak ada pengaturan mengenai penyelesaian konflik akibat kebijakan masa lalu yang tidak sesuai prosedur.	<ul style="list-style-type: none"> Kejelasan dari peraturan kebijakan Kemungkinan perilaku memihak 	<ul style="list-style-type: none"> Penyalahgunaan wewenang Penyuapan Gratifikasi 	Menghilangkan ruang ketidakjelasan peraturan dan kemungkinan perlakuan memihak dengan membuat peraturan penyelesaian konflik akibat kebijakan masa lalu yang tidak sesuai prosedur
3	Pokok-pokok prosedur pada tahap penunjukan kawasan hutan sebagai dasar hukum dalam due process legalitas pembentukan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam penjelasan pasal 15 berbeda dengan due process tahapan penunjukan pada PP 44/2004 dan SK 32/2001	<ul style="list-style-type: none"> Kemungkinan perlakuan memihak Prediktabilitas Kejelasan dan obyektivitas setiap standar diskresi dalam kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> Penyalahgunaan wewenang Penyuapan Gratifikasi 	Menghilangkan ruang terjadinya perlakuan memihak dan ketidakjelasan dan ketidakobyektifan setiap standar diskresi dalam kebijakan terkait prosedur penunjukan kawasan hutan.
4	Azas-azas yang terangkum dalam proses penunjukan yang menjadi dasar legitimasi keberlakuan penunjukan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam UU 41/1999 tidak terangkum dalam proses penunjukan	<ul style="list-style-type: none"> Kemungkinan perlakuan memihak Prediktabilitas Kejelasan dan obyektivitas setiap standar diskresi dalam kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> Penyalahgunaan wewenang, penyuapan 	Menghilangkan ruang terjadinya perlakuan memihak, tidak adanya prediktabilitas dan ketidakjelasan dan ketidakobyektifan setiap standar diskresi dalam kebijakan terkait penerapan azas prosedur penunjukan kawasan hutan dengan merevisi PP 44 Tahun 2004 dan mencabut SK32tahun

Ref	Temuan	Kriteria Potensi Korupsi	Potensi Korupsi	Rekomendasi
	yang diatur dalam PP 44/2004 dan SK 32/2001			2001
5	Tidak jelas korelasi antara kawasan hutan dengan kawasan berdasarkan penataan ruang menimbulkan ambiguitas, mengenai siapa yang berwenang menentukan kawasan hutan dan bukan hutan, terutama ketika terjadi irisan antara masing-masing kawasan.	<ul style="list-style-type: none"> Kejelasan dari peraturan kebijakan Kemungkinan perlakuan memihak Prediktabilitas 	<ul style="list-style-type: none"> Penyalahgunaan wewenang, penyuapan 	<ul style="list-style-type: none"> Menghilangkan ruang terjadinya perlakuan memihak, tidak adanya prediktabilitas dan ketidakjelasan dan ketidakefektifan setiap standar diskresi dalam kebijakan Mencabut Permenhut 50/2009
6	Tidak jelas kapan Permenhut P.50/2009 dapat mempengaruhi suatu status kawasan.	<ul style="list-style-type: none"> Kejelasan dari peraturan kebijakan dan Ketepatan lingkup Wewenang kebijakan Kemungkinan perlakuan memihak Prediktabilitas 	<ul style="list-style-type: none"> Penyalahgunaan wewenang, penyuapan 	<ul style="list-style-type: none"> Menghilangkan ruang terjadinya perlakuan memihak, tidak adanya prediktabilitas dan ketidakjelasan dan ketidakefektifan setiap standar diskresi dalam kebijakan Mencabut Permenhut 50/2009
7	Ambiguitas istilah dan fungsi Permenhut P.50/2009 dapat menyederhanakan praktik-praktik pengurusan hutan berikutnya.	<ul style="list-style-type: none"> Kejelasan dari peraturan kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> Penyalahgunaan wewenang, penyuapan 	<ul style="list-style-type: none"> Menghilangkan ruang ketidakjelasan dari peraturan kebijakan Mencabut Permenhut 50/2009
8	Peraturan daerah tentang penataan ruang diterjemahkan bertentangan dengan keputusan menteri terkait kawasan hutan. Ambiguitas kapan keberlakuan kawasan	<ul style="list-style-type: none"> Kejelasan dari peraturan kebijakan Kemungkinan perlakuan memihak Prediktabilitas 	<ul style="list-style-type: none"> Penyalahgunaan wewenang, penyuapan 	<ul style="list-style-type: none"> Menghilangkan ruang terjadinya perlakuan memihak, tidak adanya prediktabilitas dan ketidakjelasan dan ketidakefektifan setiap standar diskresi dalam

Ref	Temuan	Kriteria Potensi Korupsi	Potensi Korupsi	Rekomendasi
	hutan dan pelepasan kawasan hutan terutama dikaitkan dengan keluarnya peraturan daerah mengenai rencana tata ruang wilayah.			kebijakan <ul style="list-style-type: none"> • Mencabut Permenhut 50/2009

REFERENSI PUSTAKA

D.J. Galligan. 2004 (reprinted). *Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures*, New York: Clarendon Press Oxford.

Hans Kelsen (Penerjemah: Anders Wedberg). 2009. *General Theory of Law and State*, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd.

Hariadi Kartodiharjo, Sahlan Said, Topik Gunawan, Nur Amalia dan Myrna A. Safitri (Majelis Eksaminasi). 2007. *Mengelola Hutan dengan Memenjarakan Manusia*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis.

Martua Sirait dan Lisken Situmorang. 2004. *Pengukuhan Hutan dan Reforma Penguasaan Hutan*. Intip Hutan Edisi Juni 2004.

Nomensen Sinamo. 2010. *Hukum Administrasi Negara: Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara.

Otje Salman dan Anton F. Susanto. 2004. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung: Refika Aditama.

Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Kencana Media Group.

Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Ronald Dworkin. 2006. *Justice in Robes*, United States of America: Library of Congress.

Robert Klitgaard. 1988. *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.

Satjipto Rahardjo. 2008. *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta: Kompas.

Yance Arizona. 2008. *Karakter Peraturan Daerah Sumber Daya Alam: Kajian Kritis Terhadap Struktur Formal Peraturan Daerah dan Konstruksi Hak Masyarakat Terkait Pengelolaan Hutan*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis.