



SKRIPSI

**SISTEM TATA KELOLA DALAM PERLINDUNGAN HUTAN SEBAGAI
UPAYA MENCEGAH KEBAKARAN PADA HUTAN PRODUKSI
(BERDASARKAN PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999
TENTANG KEHUTANAN)**

*GOVERNANCE SYSTEMS OF FOREST PROTECTION AS EFFORTS TO
PREVENT FIRE IN PRODUCTION FORESTS (BASED ON LAW NUMBER 41
OF 1999 ABOUT FORESTRY)*

Oleh:

DIEGGY ARDHA GUMILAR

NIM. 130710101243

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI RI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2017

SKRIPSI

**SISTEM TATA KELOLA DALAM PERLINDUNGAN HUTAN SEBAGAI
UPAYA MENCEGAH KEBAKARAN PADA HUTAN PRODUKSI
(BERDASARKAN PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999
TENTANG KEHUTANAN)**

*GOVERNANCE SYSTEMS IN FOREST PROTECTION AS EFFORTS TO
PREVENT FIRE IN PRODUCTION FORESTS (BASED ON LAW NUMBER 41
OF 1999 ABOUT FORESTRY)*

Oleh:

DIEGGY ARDHA GUMILAR

NIM. 130710101243

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI RI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2017

MOTTO

“Anda tidak dapat melindungi lingkungan kecuali jika anda memberdayakan orang-orang, anda memberi mereka pengetahuan, dan anda membantu mereka memahami bahwa sumber daya alam ini adalah milik mereka sendiri, bahwa mereka harus melindunginya”

(Wangari Maathai)¹

" Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri."

(Q.S. Ar-Ra'd : 11)²

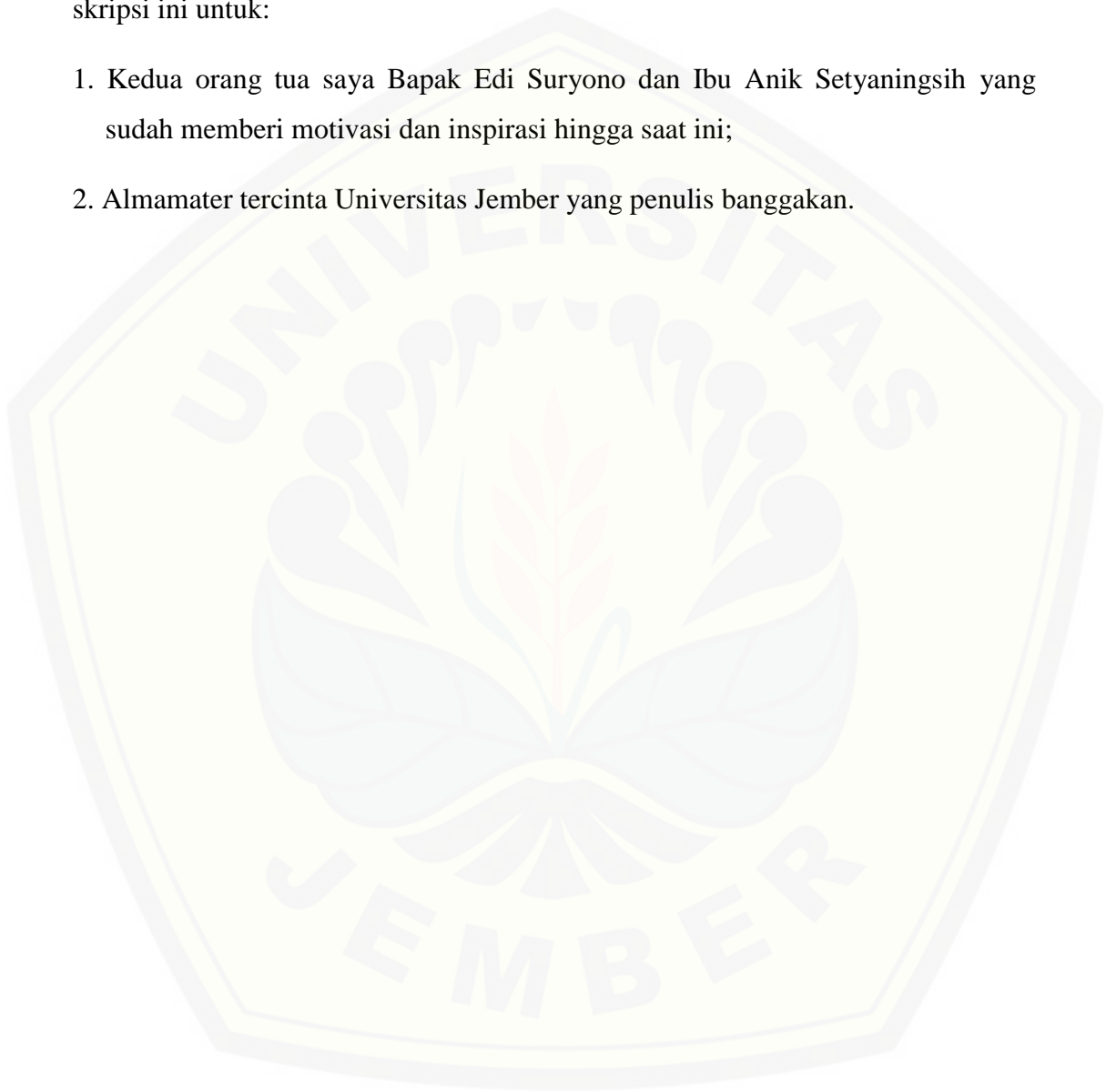
¹ Quotefancy, Wangari Maathai, (<https://quotefancy.com/quote/1305543/Wangari-Maathai-You-cannot-protect-the-environment-unless-you-empower-people-you-inform>, diakses pada 20 Oktober 2017).

² Tafsiran Al-Quran Kementerian Agama Republik Indonesia, (<http://devquran.majorbee.com/index.php/suraAya/13/11>, diakses pada 20 Oktober 2017).

PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan puji syukur atas rahmat Allah SWT, penulis persembahkan skripsi ini untuk:

1. Kedua orang tua saya Bapak Edi Suryono dan Ibu Anik Setyaningsih yang sudah memberi motivasi dan inspirasi hingga saat ini;
2. Almamater tercinta Universitas Jember yang penulis banggakan.



PERSYARATAN GELAR

**SISTEM TATA KELOLA DALAM PERLINDUNGAN HUTAN SEBAGAI
UPAYA MENCEGAH KEBAKARAN PADA HUTAN PRODUKSI
(BERDASARKAN PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999
TENTANG KEHUTANAN)**

*GOVERNANCE SYSTEMS IN FOREST PROTECTION AS EFFORTS TO
PREVENT FIRE IN PRODUCTION FORESTS (BASED ON LAW NUMBER 41
OF 1999 ABOUT FORESTRY)*

SKRIPSI

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1) dan mencapai gelar Sarjana Hukum

Oleh:

DIEGGY ARDHA GUMILAR

NIM. 130710101243

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI RI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2017

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL 14 NOVEMBER 2017

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

RIZAL NUGROHO. S.H. M.Hum.

NIP. 195611251984031002

Dosen Pembimbing Anggota,

NURUL LAILI F. S.H., M.H.

NIP. 198707132014042001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

**SISTEM TATA KELOLA DALAM PERLINDUNGAN HUTAN SEBAGAI
UPAYA MENCEGAH KEBAKARAN PADA HUTAN PRODUKSI
(BERDASARKAN PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999
TENTANG KEHUTANAN)**

Oleh:

DIEGGY ARDHA GUMILAR
NIM. 130710101243

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Anggota,

RIZAL NUGROHO. S.H. M.Hum.

NURUL LAILI F. S.H., M.H.

NIP. 195611251984031002

NIP. 198707132014042001

**Mengesahkan,
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi RI
Universitas Jember
Fakultas Hukum**

Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.
NIP. 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Selasa

Tanggal : 14 (empat belas)

Bulan : November

Tahun : 2017

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua Penguji

Sekretaris Penguji

H. EDDY MULYONO, S.H., M.Hum.
NIP:196802191992011001

ROSITA INDRAYATI S.H.,M.H
NIP:198707132014042001

Anggota Penguji :

RIZAL NUGROHO, S.H. M.Hum.
NIP:195611251984031002

(.....)

NURUL LAILI FADHILAH, S.H., M.H.
NIP:198707132014042001

(.....)

PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : DIEGGY ARDHA GUMILAR

NIM : 130710101243

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul :

**SISTEM TATA KELOLA DALAM PERLINDUNGAN HUTAN SEBAGAI
UPAYA MENCEGAH KEBAKARAN PADA HUTAN PRODUKSI
(BERDASARKAN PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999
TENTANG KEHUTANAN)**

adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, sertabukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 14 November 2017

Yang menyatakan,

(DIEGGY ARDHA GUMILAR)
NIM. 130710101243

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul: **SISTEM TATA KELOLA DALAM PERLINDUNGAN HUTAN SEBAGAI UPAYA MENCEGAH KEBAKARAN PADA HUTAN PRODUKSI (BERDASARKAN PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN)**. Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, koreksi, dukungan, semangat dan do'a dari semua pihak, sehingga pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terimakasih kepada:

1. Bapak Rizal Nugroho, S.H. M.Hum. selaku dosen pembimbing utama yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan Skripsi ini;
2. Ibu Nurul Laili Fadhilah S.H., M.H. selaku dosen pembimbing anggota yang telah memberikan bimbingan, arahan, saran dan motivasi dalam penulisan skripsi ini;
3. Bapak H. Eddy Mulyono, S.H., M.Hum. selaku Ketua Dosen Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan yang bermanfaat untuk perbaikan penulisan skripsi ini;
4. Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H. selaku Sekretaris Dosen Penguji yang telah memberikan banyak tambahan ilmu serta masukan yang sangat bermanfaat bagi penulis;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan persetujuan Skripsi ini;
6. Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.H., Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H. dan Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. yang masing-masing selaku Penjabat Wakil Dekan I, Wakil Dekan II dan Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;

7. Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) yang telah membimbing saya dengan baik selama semester satu hingga semester empat;
8. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. selaku selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) mulai semester lima hingga saat ini, saya berterima kasih banyak beliau tidak segan memberikan arahan dan masukan;
9. Para Dosen yang terhormat Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan ilmu, dukungan dan membantu penulis dalam perkuliahan;
10. Seluruh Staf serta Karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan dukungan dan membantu penulis;
11. Guru-guruku sejak Taman Kanak-Kanak (TK), Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), sampai dengan Sekolah Menengah Atas (SMA), serta Bapak/Ibu Dosen yang telah memberikan ilmu, pengalaman dan telah mendidik serta membimbing penulis dengan penuh kesabaran untuk selalu lebih baik lagi hingga saat ini;
12. KPH Jember Perum Perhutani Divisi Regional Jawa Timur yang telah mengizinkan serta memberikan informasi sebagai narasumber dalam penulisan skripsi ini;
13. Dwi Fourtunata Maydiani selaku adik kandung perempuan saya yang juga ikut memberi semangat untuk segera menyelesaikan skripsi ini;
14. Keluarga besar bapak Sudji dan keluarga besar bapak Mahram, Kerabat, Sahabat, Saudara yang sudah menjadi tempat dan wadah dalam setiap perjalanan hidup saya;
15. Teman-teman Kuliah Kerja Nyata (KKN) 2017 Kelompok 91 Desa Sempol Kecamatan Prajekan Kabupaten Bondowoso Aulia, Ariska, Dani, Eka, Elsa, Gilang, Hafis, Vita, Wanda;
16. Teman-teman IMA-HTN FH UNEJ;
17. Kakak-kakak kos Jl.Kalimantan N.8 Firman, Andre, Hendrik, Yopi, Hendra, Adil, Niko.

18. Teman-teman seperjuangan Fakultas Hukum UNEJ Bagus, Bagus, Ba'di, Gita, Gio, Suci, Hadi, Helga;
19. Teman-teman kos Jl. Jawa II No.4 Bahtian, Samsul, Kemal, Vizahrul, Afif, Arif;
20. Teman-teman terbaik saya Ali, Ahmad Nur, Arum, Ryan, Rizki dan seterusnya yang tidak bisa saya cantumkan satu persatu;
21. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut membantu dalam penyelesaian Skripsi ini.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan pahala yang baik dan berkah bagi kita semua dan mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Jember, 14 November 2017

Dieggy Ardha Gumilar

RINGKASAN

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki wilayah hutan yang begitu luas sehingga sering disebut sebagai salah satu paru-paru dunia. Dalam lima tahun terakhir sejak tahun 2012 hingga 2016 wilayah hutan Indonesia mengalami deforestasi yang disebabkan oleh kebakaran hutan sehingga hal ini dianggap ancaman serius bagi kelestarian hutan di Indonesia, maka dari itu perlu adanya upaya – upaya dalam mencegah terjadinya kebakaran hutan yang khususnya terjadi di wilayah hutan produksi yang memang pada dasarnya berfungsi untuk memproduksi hasil hutan dan memiliki wilayah yang luas dibandingkan dengan fungsi hutan lainnya. Salah satu upaya dalam mencegah terjadinya kebakaran hutan yaitu menerapkan tata kelola yang baik di dalam pengelolaan hutan itu sendiri.

Hutan salah satu bentuk sumber daya alam yang pada dasarnya dimanfaatkan secara optimal untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Skripsi ini mengkaji konsep tata kelola yang baik dalam perlindungan hutan sebagai upaya dalam mencegah terjadinya kebakaran hutan khususnya pada wilayah hutan produksi.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi serta doktrin-doktrin yang bersangkutan paut dengan isu hukum, meliputi Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan Bahan Non Hukum.

Pada bagian kesimpulan dan saran, kesimpulan penulis terhadap penulisan skripsi ini yaitu Setelah diundangkannya Undang – Undang Kehutanan pada tahun 1999 diharapkan peraturan tentang perlindungan hutan lebih terjamin dan alangkah baiknya apabila didukung dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, hingga Peraturan Daerah.

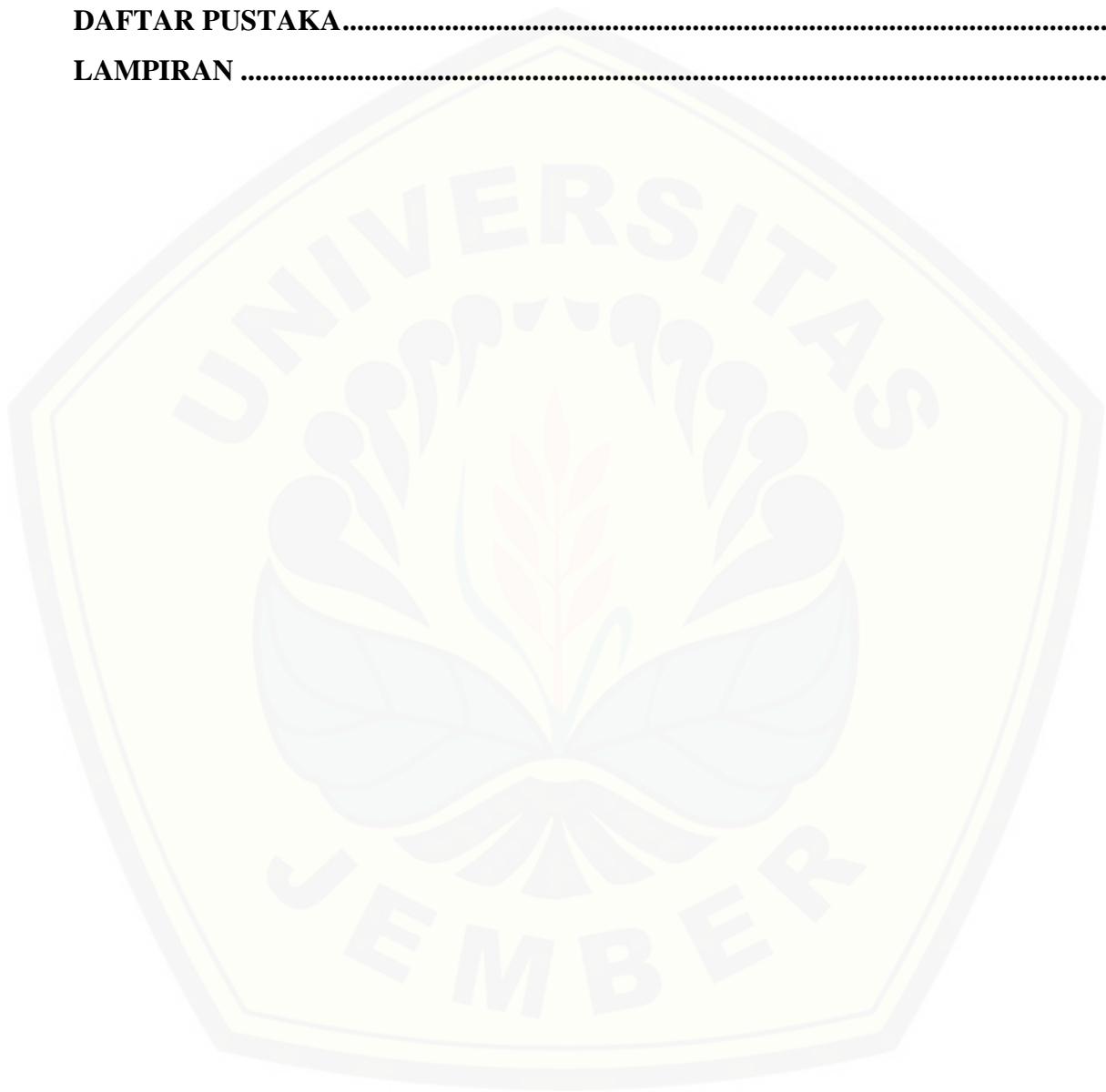
Pelaksanaan pencegahan kebakaran hutan dapat diterapkan melalui program hutan kemasyarakatan atau *social forestry* yang dinilai sebagai bentuk tata kelola hutan yang lebih baik dalam mencegah terjadinya kebakaran. Setiap kegiatan yang dilaksanakan oleh pengelola hutan ataupun pemegang izin perlu menerapkan tolak ukur penilaian *good governance* dengan tujuan menjamin serta mengevaluasi setiap kegiatan dalam pengelolaan hutan sehingga menjadi lebih baik. Pada bagian saran bahwa pemerintah dalam melaksanakan tata kelola hutan alangkah baiknya lebih memfasilitasi masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam mengelola hutan, dengan adanya peran aktif masyarakat dalam pengelolaan hutan maka hutan akan lebih terjaga dengan baik.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	viii
HALAMAN PERNYATAAN	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH	x
HALAMAN RINGKASAN	xiii
HALAMAN DAFTAR ISI	xv
HALAMAN DAFTAR TABEL	xviii
HALAMAN DAFTAR LAMPIRAN	xix
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	4
1.3 Tujuan Penelitian	4
1.4 Manfaat Penelitian	5
1.5 Metode Penelitian	5
1.5.1 Tipe Penelitian	6
1.5.2 Pendekatan Masalah.....	6
1.5.3 Sumber Bahan Hukum	7
1.5.4 Analisis Bahan Hukum	9

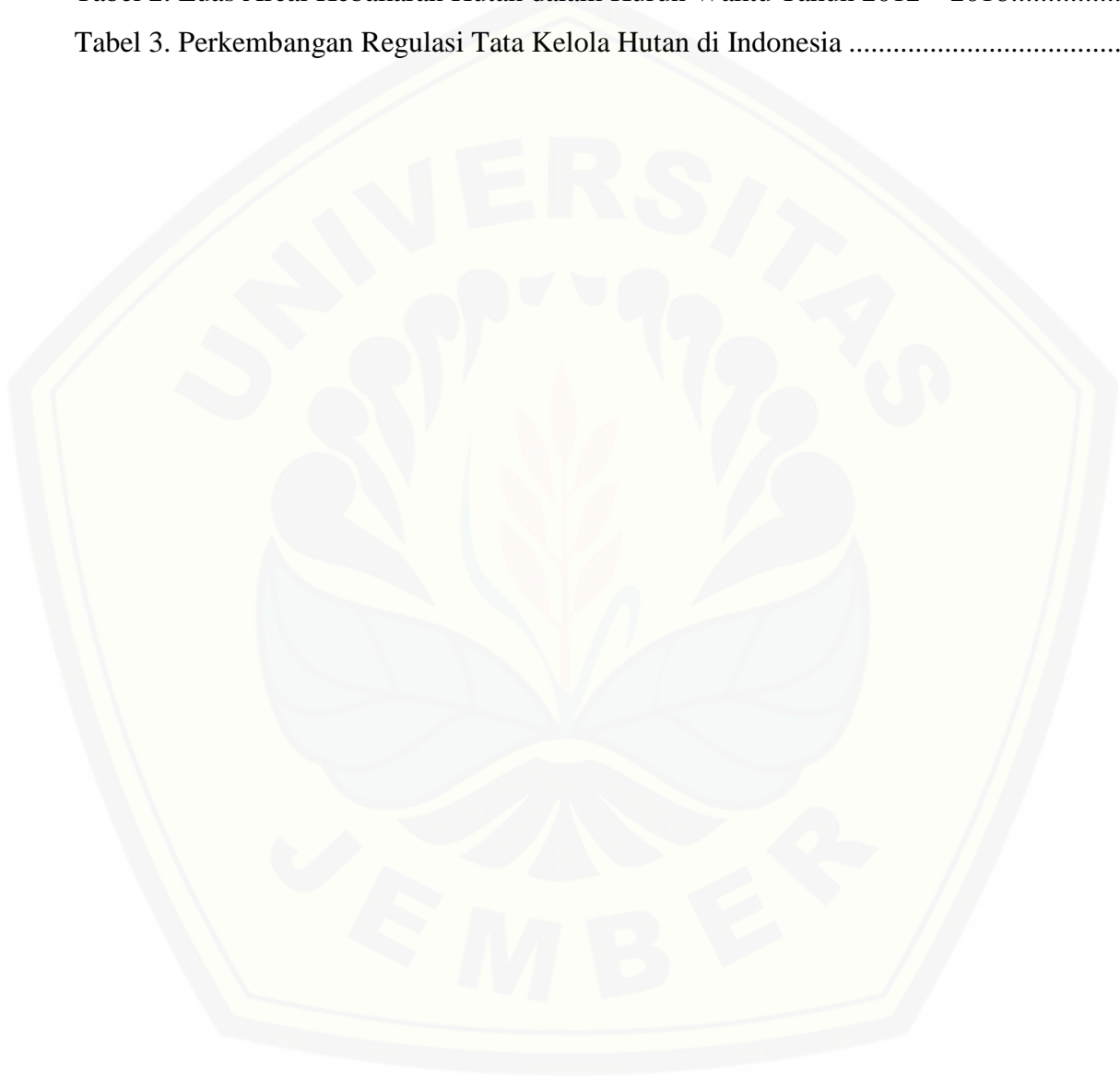
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Hutan Produksi	11
2.1.1 Pengertian Hutan	11
2.1.2 Jenis Hutan Berdasarkan Status dan Fungsi Pokoknya.....	11
2.1.3 Aspek Pokok Pengelolaan Hutan Produksi.....	13
2.2 Tata Kelola Hutan.....	15
2.2.1 Pengertian Tata Kelola Hutan	15
2.2.2 Bentuk Tata Kelola Hutan.....	16
2.2.3 Sistem Tata Kelola Hutan	17
2.3 Perlindungan Hutan dari Kebakaran.....	18
2.3.1 Perlindungan Hutan.....	18
2.3.2 Pengertian Kebakaran Hutan.....	19
2.3.3 Sebab dan Akibat Kebakaran Hutan	20
2.3.4 Pencegahan Kebakaran Hutan.....	22
BAB 3 PEMBAHASAN.....	24
3.1 Perkembangan Regulasi Mengenai Tata Kelola Hutan di Indonesia	24
3.1.1 Sebelum Indonesia Merdeka (Tahun 1808-1945).....	24
3.1.2 Setelah Indonesia Merdeka (Tahun 1945-1999).....	31
3.1.3 Regulasi mengenai Tata Kelola dalam Perlindungan Hutan di Indonesia.....	34
3.2 Karakteristik Tata Kelola dalam Perlindungan Hutan Produksi	39
3.2.1 Lembaga Pengelola Hutan Produksi	39
3.2.2 Pengelolaan Hutan Berdasarkan Hutan Kemasyarakatan	51
3.2.3 Analisis Tata Kelola Pada Perlindungan Hutan Produksi.....	53

BAB 4 PENUTUP	57
4.1 Kesimpulan.....	57
4.2 Saran	58
 DAFTAR PUSTAKA.....	59
LAMPIRAN	62



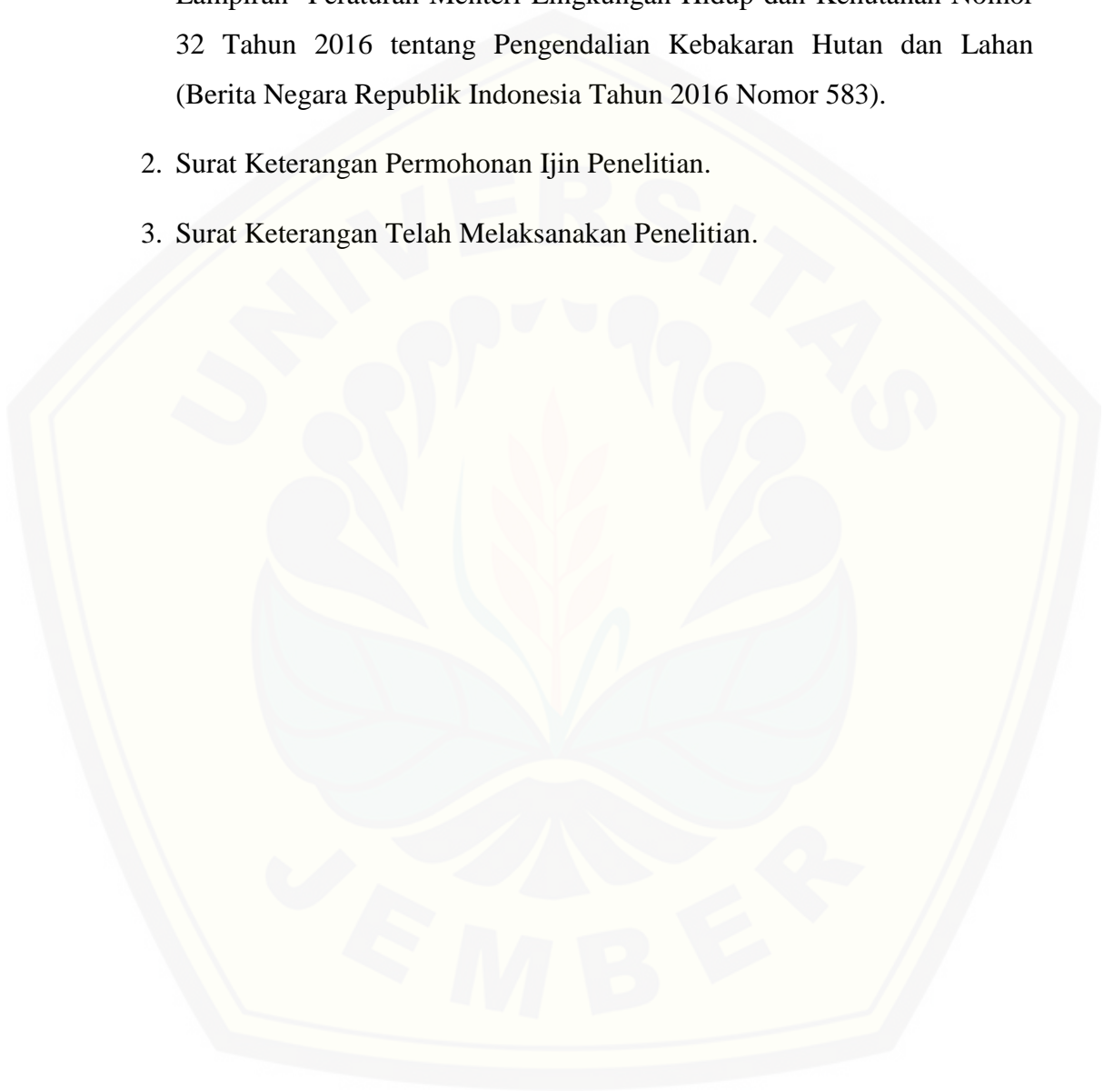
DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Luas Hutan Indonesia Berdasarkan Fungsi Pokok Hutan	2
Tabel 2. Luas Areal Kebakaran Hutan dalam Kurun Waktu Tahun 2012 – 2016.....	3
Tabel 3. Perkembangan Regulasi Tata Kelola Hutan di Indonesia	38



DAFTAR LAMPIRAN

1. Struktur Organisasi Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, Lampiran Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 32 Tahun 2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 583).
2. Surat Keterangan Permohonan Ijin Penelitian.
3. Surat Keterangan Telah Melaksanakan Penelitian.



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam penjelasan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412) (selanjutnya disebut dengan UU Kehutanan) bahwa Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Hutan sebagai salah satu sumber daya alam yang selayaknya dimanfaatkan secara optimal untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagai perwujudan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1995). Negara sebagai penguasa atas seluruh hutan yang ada di wilayah Republik Indonesia memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan sesuai amanat Pasal 4 ayat (2) UU Kehutanan. Dalam melakukan pengelolaan hutan, pemerintah melakukan kegiatan sebagai berikut pada Pasal 21 UU Kehutanan yaitu:

- a. tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan;
- b. pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan;
- c. rehabilitasi dan reklamasi hutan; dan
- d. perlindungan hutan dan konservasi alam.

Indonesia memiliki wilayah hutan yang luas sehingga sering disebut sebagai salah satu paru-paru dunia. Luas hutan Indonesia apabila di tinjau dari fungsi pokok hutan, yaitu Hutan Konservasi, Hutan Lindung, dan Hutan Produksi adalah sebagai nampak pada tabel berikut :

Tabel 1. Luas hutan Indonesia berdasarkan fungsi pokok hutan.

No.	Fungsi Pokok Hutan	Luas (Ha)
1	Hutan Konservasi	22.108.630,99
2	Hutan Lindung	29.673.382,37
3	Hutan Produksi	68.991.460,35
Jumlah Luas Daratan Kawasan Hutan		120.773.473,71

Sumber : Badan Pusat Statistik tahun 2017, tidak diolah.³

Kawasan hutan di Indonesia semakin berkurang drastis yang salah satu penyebabnya adalah akibat dari kebakaran hutan. Kebakaran hutan yang sering terjadi di Indonesia saat ini dipandang sebagai salah satu bentuk gangguan dalam pengelolaan hutan. Kebakaran hutan dapat menimbulkan berbagai dampak negatif yang sangat merugikan seperti hilang dan rusaknya ekosistem, meningkatnya emisi gas rumah kaca sehingga memicu perubahan iklim mikro maupun global, serta mengganggu kesehatan manusia akibat asap yang ditimbulkan.⁴ Dalam beberapa tahun terakhir khususnya pada tahun 2015, dampak asap dari terbakarnya hutan tersebut bahkan sampai meluas ke negeri tetangga seperti Malaysia dan Singapura.⁵

Berdasarkan data dari kementerian lingkungan hidup dan kehutanan Republik Indonesia dapat diketahui jumlah luas areal kebakaran hutan yang terjadi pada beberapa pulau di Indonesia selama kurun waktu lima tahun terakhir

³ Badan Pusat Statistik, Luas Kawasan Hutan dan Kawasan Konservasi Perairan Indonesia Menurut Provinsi Berdasarkan SK Menteri Kehutanan, (<https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1716>, diakses pada 12 april 2017).

⁴ Bambang Hero Sahardjo, 2003, Pengertian Kebakaran Hutan, *Pengendalian Kebakaran Hutan*, Bogor: Fakultas Kehutanan IPB, Hlm. 119.

⁵ Greenpeace, Perkiraan studi terbaru: 100.300 kematian selama kebakaran hutan Indonesia 2015, (<http://www.greenpeace.org/seasia/id/press/releases/Perkiraan-studi-terbaru-100300kematian-selama-kebakaran-hutan-Indonesia-2015/>, diakses pada 11 April 2017).

yaitu pada tahun 2012 hingga tahun 2016 sebagai nampak dalam tabel di bawah ini :

Tabel 2. Luas areal kebakaran hutan dalam kurun waktu tahun 2012 - 2016.

No.	Pulau	Luas (Hektar) / Tahun				
		2012	2013	2014	2015	2016
1	Sumatera	2.319	978,65	17.393,08	51.058,37	11.919,50
2	Kalimantan	744,55	443,3	8.245,14	146.969,63	4.132,14
3	Papua	-	-	300	1.792,44	-
4	Sulawesi	427,53	54,75	3.321,25	21.129,89	203,77
5	Bali	250	60,5	30	8,5	-
6	Jawa	5.424,05	37,2	5.690,04	11.263,69	-
7	Maluku	-	-	179,83	3.394,48	-
Total		9.165,13	1574,4	35.159,34	235.616,998	16.255,41

Sumber : Data kementerian lingkungan hidup dan kehutanan Republik Indonesia, diolah.⁶

Pada umumnya sebagian besar hutan yang terbakar merupakan hutan produksi yang merupakan kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan. Menurut Pasal 28 ayat (2) UU Kehutanan, negara memberikan izin kepada pengelola untuk memanfaatkan hutan produksi dan dikelola hasil hutannya, namun dalam prakteknya tidak sedikit para pihak yang tidak bertanggung jawab melakukan konversi hutan produksi menjadi lahan perkebunan ataupun lahan pertambangan dengan cara yang *illegal* seperti membakar hutan tersebut dengan alasan pertimbangan ekonomi sehingga menyebabkan kebakaran tersebut tidak terkendali dan meluas.⁷

Pemerintah sebagai pihak yang berwenang dalam penyelenggara pengelolaan hutan tentu saja perlu menerapkan sistem tata kelola yang baik dalam

⁶ SiPongi, 2016, Rekapitulasi Luas Kebakaran Hutan dan Lahan (Ha) Per Provinsi Di Indonesia Tahun 2011-2016, Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia, (http://sipongi.menlhk.go.id/pdf/luas_kebakaran, diunduh pada 11 April 2017).

⁷ Cecep risnandar, Jurnal Bumi, Hutan Produksi, (<http://ilmugeografi.com/ilmu-bumi/hutan/hutan-produksi-dan-pemanfaatannya>, diakses pada 14 April 2017).

sektor kehutanan sebagai upaya melindungi hutan dari kebakaran hutan, Karena pada dasarnya pemerintah dalam menyelenggarakan perlindungan hutan bertujuan untuk menjaga hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal dan lestari sesuai amanat Pasal 46 UU Kehutanan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis tertarik untuk menulis, membahas dan mengkaji lebih lanjut dalam bentuk tugas akhir/skripsi yang berjudul: **“SISTEM TATA KELOLA DALAM PERLINDUNGAN HUTAN SEBAGAI UPAYA MENCEGAH KEBAKARAN PADA HUTAN PRODUKSI (BERDASARKAN PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN)”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah yang akan dikaji oleh penulis adalah :

1. bagaimana bentuk regulasi tentang tata kelola perlindungan hutan yang ada di Indonesia ?
2. bagaimana bentuk tata kelola pemerintahan dalam mencegah terjadinya kebakaran pada hutan produksi ?

1.3 Tujuan Penelitian

Sebuah penelitian pasti memiliki tujuan dan alasan penelitian dibuat. Tujuan penelitian ini ada dua, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum dan tujuan khusus dari tugas akhir ini yaitu:

1. Tujuan Umum

Tujuan umum yang hendak diperoleh dalam penyusunan skripsi ini meliputi beberapa hal, antara lain:

- a. Untuk memenuhi dan melengkapi tugas akhir skripsi sebagai salah satu persyaratan pokok yang bersifat akademis yang telah ditentukan guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember;

- b. Sebagai upaya untuk mengimplementasikan dan mengaplikasikan ilmu hukum yang diperoleh di bangku kuliah, dengan praktik yang terjadi di masyarakat;
- c. Untuk menambah pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi khalayak umum dan mahasiswa serta mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Jember pada khususnya.

2. Tujuan Khusus

Selain tujuan umum diatas, penulis juga ingin memperoleh tujuan khusus yang menjadi latar belakang penulisan skripsi ini. Tujuan khusus yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini antara lain::

- a. Memahami dan mengkaji regulasi tentang perlindungan hutan mengenai pencegahan kebakaran hutan produksi;
- b. Memahami dan menganalisa karakteristik tata kelola dalam mencegah terjadinya kebakaran hutan produksi.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memberi pengetahuan dan wawasan bagi para akademisi khususnya dan masyarakat umumnya mengenai regulasi tentang perlindungan hutan serta tata kelola dalam pencegahan bakaran hutan produksi;
2. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah, masyarakat, dan para pihak yang terkait tentang tata kelola dalam perlindungan hutan sebagai upaya mencegah kebakaran hutanproduksi

1.5 Metode Penelitian

Salah satu faktor terpenting dalam penulisan sebuah karya ilmiah atau skripsi terletak pada metode penelitian yang digunakan. Penjelasan tentang metode penelitian hukum dalam penelitian, penulisan karya ilmiah maupun skripsi merupakan bagian yang sangat penting, karena setiap ilmu pengetahuan seperti

ilmu hukum memiliki metodenya sendiri.⁸ Metode pada dasarnya merupakan penjelasan langkah kerja yang runtut dalam rangka merumuskan masalah penelitian, bahan yang diteliti dan dianalisa, serta langkah sistematis dalam pembahasannya sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah dalam menjawab isu hukum yang dihadapi dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang terjadi.⁹ Tipe penelitian yang digunakan penulis dalam menulis skripsi ini adalah yuridis normatif (*legal research*), yaitu penelitian yang difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian ini dengan cara mengkaji peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan isu hukum yang menjadi permasalahan.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap *legal issue* yang diteliti sangat tergantung kepada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan. Jika cara pendekatan tidak tepat, maka bobot penelitian tidak akurat dan kebenarannya pun dapat digugurkan. Demikian pula dalam suatu penelitian normatif, dengan menggunakan pendekatan berbeda, kesimpulannya pun akan berbeda. Oleh karena itu, kiranya penting untuk diketahui dan dipahami beberapa pendekatan yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum normatif.

⁸Peter Mahmud, *Penelitian Hukum* (Jakarta : Fajar Interpratama Offset, 2005). Hlm. 5

⁹Peter Mahmud, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Cet. Ke-9 (Jakarta : Kencana, 2014). Hlm.

Dalam penulisan skripsi ini pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan undang-undang (*Statute Approach*), pendekatan konsep (*Conceptual Approach*), serta pendekatan sejarah (*Historical Approach*).¹⁰ Pendekatan undang-undang digunakan karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang bersangkutan dengan kehutanan yang menjadi fokus sekaligus tema sentral pada penulisan skripsi ini. Skripsi ini juga menggunakan pendekatan konsep khususnya pada konsep tata kelola yang baik di dalam pengelolaan hutan, serta pendekatan sejarah pada perkembangan undang-undang mengenai kehutanan.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Di dalam suatu penelitian hukum penting adanya sumber bahan hukum yang menjadi dasar menganalisis isu hukum yang diambil. Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan praskripsi mengenai apa yang seyogianya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder dan bahan – bahan non hukum.¹¹

A. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim.¹² Bahan hukum primer yang digunakan antara lain yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan;

¹⁰ *Ibid.*, Hlm. 299-306.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki.2016. *Penelitian Hukum. Cetakanke-12*. Jakarta: Prenadamedia Group. Hlm. 181.

¹² *Ibid.*

3. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan;
4. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Sudah barang tentu buku-buku dan artikel-artikel hukum yang dirujuk adalah yang mempunyai relevansi dengan apa yang hendak diteliti. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti petunjuk ke arah mana peneliti melangkah. Bahan-bahan hukum sekunder yang penulis gunakan adalah buku-buku literatur, jurnal-jurnal hukum, dan tulisan-tulisan hukum melalui internet.¹³

C. Bahan non hukum

Di dalam penelitian ini selain menggunakan bahan-bahan hukum, penulis juga menggunakan bahan non hukum, karena di dalam penelitian hukum untuk keperluan akademis pun bahan non hukum dapat membantu. Bahan-bahan non hukum dapat berupa hasil wawancara, buku-buku mengenai ilmu politik, ekonomi, sosiologi, filsafat, kebudayaan maupun penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penelitian.¹⁴

¹³ *Ibid.*, Hlm. 182-183.

¹⁴ *Ibid.*, Hlm. 184.

1.5.4 Analisa Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang diperoleh, dianalisis dengan Ratio Legis dari undang-undang yang berhubungan dengan isu hukum yang dihadapi. Ratio Legis disini dapat diartikan sebagai alasan kenapa adanya ketentuan. Selanjutnya hasil analisis tersebut diinpresentasikan menggunakan cara berfikir deduktif, yaitu cara mengambil kesimpulan dari pembahasan yang bersifat umum menuju pembahsan yang bersifat khusus. Dalam penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah adalah sebagai berikut¹⁵ :

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

¹⁵ *Ibid.*, Hlm. 213.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hutan Produksi

2.1.1 Pengertian Hutan

Menurut Pasal 1 angka (2) UU Kehutanan, yang dimaksud dengan hutan ialah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Pepohonan membantu menciptakan lingkungan khusus yang dapat mempengaruhi jenis hewan dan tumbuhan agar dapat hidup. Pohon merupakan komponen penting dari lingkungan karena memiliki berbagai fungsi seperti membersihkan serta mengkondisikan udara, menyediakan kanopi pelindung yang mengurangi dampak hujan pada tanah sehingga mengurangi erosi pada tanah, Akar dari pohon dapat membantu untuk menahan tanah, tanaman pohon yang mati akan membusuk dan membentuk humus sebagai bahan organik yang menampung air dan memberikan nutrisi ke tanah. Fungsi hutan yang paling penting bagi manusia yaitu menghasilkan sejumlah besar oksigen dan menyerap karbon dioksida.¹⁶

2.1.2 Jenis Hutan Berdasarkan Status dan Fungsi Pokoknya

Menurut Pasal 5 UU Kehutanan, pengelolaan hutan menurut statusnya terdiri dari hutan negara, hutan adat, dan hutan hak.

1. Hutan negara merupakan hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. dalam pengelolaannya, negara memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan sebagaimana diamanatkan pada Pasal 4 ayat (2) UU Kehutanan.

¹⁶ Edugreen, what is forest?,(<http://edugreen.teri.res.in/explore/forestry/what.htm>, diakses pada 11 April 2017).

2. Berdasarkan Pasal 1 ayat (6) UU Kehutanan, hutan adat merupakan hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Hutan negara dapat berupa hutan adat yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat. Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lain. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan.¹⁷
3. Menurut Pasal 1 ayat (5) UU Kehutanan, hutan hak yaitu hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. Pemanfaatan hutan hak dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan sesuai dengan fungsinya. Pemanfaatan hutan hak yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya. Perlindungan hutan pada hutan hak dilakukan oleh pemegang haknya.

Dalam pengelolaannya, menurut Pasal 6 ayat (2) UU Kehutanan, pemerintah mengategorikan hutan berdasarkan fungsi pokok ke dalam tiga kategori sebagai berikut:

1. Hutan Konservasi menurut Pasal 1 ayat (9) UU Kehutanan, merupakan kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Istilah hutan konservasi merujuk pada suatu kawasan hutan yang diproteksi atau dilindungi. Proteksi atau perlindungan tersebut bertujuan untuk melestarikan hutan dan kehidupan yang ada didalamnya agar bisa menjalankan fungsinya secara maksimal. Hutan konservasi merupakan hutan milik negara yang

¹⁷ Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

dikelola oleh pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Perlindungan dan Konservasi Alam, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

2. Hutan Lindung dalam penjelasan Pasal 1 ayat (8) UU Kehutanan, merupakan sebagai kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Hutan lindung merupakan hutan yang dilindungi keberadaannya karena berperan penting menjaga ekosistem. Namun keberadaan hutan tersebut tidak termasuk dalam kawasan hutan konservasi yang dikelola oleh pemerintah. Agar terhindar dari kerusakan maka keberadaan hutan tersebut harus dilindungi. Hutan lindung bisa berada di tengah-tengah lokasi hutan produksi, hutan adat, hutan rakyat atau di daerah yang berbatasan dengan permukiman dan perkotaan. Pengelolaannya bisa dilakukan pemerintah pusat, pemerintah daerah atau komunitas, seperti masyarakat adat. Contoh hutan lindung yang dikelola masyarakat adat biasanya berwujud sebagai hutan larangan atau hutan tutupan.
3. Hutan Produksi berdasarkan Pasal 1 ayat (7) UU Kehutanan, merupakan kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.

2.1.3 Aspek Pokok Pengelolaan Hutan Produksi

Pengelolaan Hutan produksi seharusnya mencakup usaha - usaha untuk meningkatkan dampak positif dan meminimalkan dampak negatif dari pengelolaan hutan sehingga fungsi hutan menjadi lestari. Untuk itu paling tidak harus ada lima aspek pokok yang harus dipenuhi dalam rangka mewujudkan pengelolaan hutan lestari yaitu sebagai berikut¹⁸ :

1. Aspek kepastian dan keamanan sumber daya hutan. Kemantapan dan kepastian hukum yang diikuti dengan pengendalian pelaksanaan secara operasional serta perencanaan pengelolaan yang

¹⁸ Natural Resource Development Center, Konsep dan Kebijakan Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Implementasinya, (<http://www.nature.or.id/publikasi/laporan-dan-panduan-kehutanan/modul-pengelolaan-hutan-produksi-lestari.pdf>, diunduh pada 11 April 2017).

- disahkan, penetapan dan penataan kawasan dengan pemancangan tata batas yang jelas dan dikukuhkan secara yuridis;
2. Aspek kesinambungan. Perlunya ditetapkan sistem silvikultur (sistem panen dan pembudidayaan) yang tepat sesuai dengan kondisi hutan yang bersangkutan;
 3. Aspek konservasi flora fauna dan keanekaragaman hayati serta berbagai lini fungsi hutan bagi lingkungan. Program konservasi tersebut antara lain ditujukan untuk penyediaan, zona penyangga antara hutan produksi dengan hutan lindung atau hutan konservasi, inventarisasi flora fauna yang dilindungi, serta usaha-usaha pencegahan perburuan binatang yang dilindungi, pencegahan penebangan pohon yang dilindungi, pencegahan kebakaran serta kerusakan vegetasi dan kerusakan tanah;
 4. Aspek manfaat ekonomi bagi pembangunan bangsa dan partisipasi masyarakat. Agar hutan dapat dikelola secara lestari, ada beberapa aspek yang menyangkut sumber daya manusia yang perlu diperhatikan antara lain :
 - a. Profesionalisme tenaga kerja;
 - b. Kesejahteraan karyawan;
 - c. Kesempatan kerja dan kesempatan berusaha dari anggota masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan;
 - d. Hak tradisional masyarakat dalam pemanfaatan hasil hutan non-kayu serta kegiatan spiritual;
 - e. Pendidikan dan kesehatan anggota masyarakat di dalam dan di sekitar hutan;
 - f. Bantuan-bantuan baik berupa bimbingan, penyuluhan maupun berupa material agar kehidupan dan kemandirian anggota masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan dapat ditingkatkan.
 5. Aspek Kelembagaan. Berbagai ketentuan dari Kementerian Kehutanan yang didukung oleh organisasi perusahaan Hak Pengusahaan Hutan (selanjutnya disebut HPH), serta tersedianya cukup banyak tenaga profesional telah secara nyata memperbaiki dan melengkapi sistem kelembagaan dari Perusahaan HPH. Usaha pemenuhan tenaga teknis masih perlu dipacu agar aspek kelembagaan dapat mendukung pelaksanaan pengelolaan hutan secara lestari.

2.2 Tata Kelola Hutan

2.2.1 Pengertian Tata Kelola Hutan

Kegiatan tata kelola hutan dilaksanakan dalam rangka pengelolaan kawasan hutan yang lebih intensif untuk memperoleh manfaat yang lebih optimal dan lestari. Tata hutan meliputi pembagian kawasan hutan dalam blok-blok berdasarkan ekosistem, tipe fungsi, dan rencana pemanfaatan hutan. Blok-blok dibagi oada petak-petak berdasarkan intensitas dan efisiensi pengelolaan. Berdasarkan blok dan petak disusun rencana pengelolaan hutan untuk jangka waktu tertentu.

Kegiatan pemanfaatan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. Pemanfaatan kawasan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba pada taman nasional. Dalam usaha pemanfaatan hasil hutan meliputi kegiatan penanaman, pemeliharaan, pengelolaan, dan pemasaran hasil hutan. Penanaman dan pengelolaan hasil hutan tidak boleh melebihi daya dukung hutan secara lestari. Pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus dapat diberikan kepada masyarakat hukum adat, lembaga pendidikan, lembaga penelitian, lembaga sosial dan keagamaan. Selain pemanfaatan hutan negara, terdapat pula pemanfaatan hutan hak. Pemanfaatan hutan hak dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya. Pemanfaatan hutan hak yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya. Pemanfatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersngkutan, sesuai dengan fungsinya.¹⁹

¹⁹ Ahmad Redi, 2014, Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan, *Pengurusan Hutan*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm.118-119.

2.2.2 Bentuk Tata Kelola Hutan

Tata kelola hutan tidak dapat dilepaskan dari unsur pengelola. Hutan yang hanya diorientasikan kepada pemanfaatan hutan melalui pemberian izin semata dengan cara membagi-bagi seluruh kawasan hutan. Tata kelola harus dilihat dari proses keserasian antara pengukuhan dan penetapan kawasan hutan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (selanjutnya disebut RTRWP), sehingga pengelolaan hutan dilihat sebagai sebuah “*landscape*” ekonomi, politik, sosial dan tata ruang yang utuh.²⁰

Kebutuhan akan sistem pengelolaan unit terkecil di tingkat lapangan yang diamanatkan oleh UU Kehutanan Pasal 10, Pasal 12, dan Pasal 17 ayat (1) yang sekarang disebut Kesatuan Pengelolaan Hutan (selanjutnya disebut KPH). Konsep dasar dari KPH adalah menggeser peran administrator (*Forest Administrator*) menjadi peran manajerial (*Forest Manager*) sehingga diharapkan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas tata kelola hutan. Selain itu keberadaan KPH juga seharusnya menjadi instrumen kebijakan “transisi” menuju kepada desentralisasi dan devolusi (perpindahan) pengelolaan hutan di Indonesia.²¹ Dalam konteks ini KPH diharapkan berperan dalam konteks perbaikan tata kelola hutan yang menjamin kepastian usaha dan juga keadilan bagi masyarakat adat/lokal.²²

Berdasarkan Pasal 3 huruf (a) Menteri Kehutanan Nomor 6 Tahun 2010 tentang Norma, Standard, Prosedur dan Kriteria Pengelolaan Hutan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP), (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 62),

²⁰ Kartodihardjo dan Suwarno, 2014 *dalam* Panduan Penilaian Kinerja Pembangunan KPH (Kesatuan Pengelolaan Hutan) di Indonesia, *Dengan menggunakan Kriteria dan Indikator FWI 1.0*, Bogor: Forest Watch Indonesia, Hlm. 5.

²¹ *Ibid.*,

²² *Ibid.*,

maka fungsi kerja KPH dalam kaitannya dengan tatakelola hutan di tingkat tapak adalah :

1. Melaksanakan penataan hutan dan tatabatas di wilayah KPH;
2. Menyusun rencana pengelolaan hutan di tingkat wilayah KPH, termasuk rencana pengembangan organisasi KPH;
3. Melaksanakan pembinaan, monitoring dan evaluasi kerja pengelolaan hutan yang dilaksanakan oleh pemegang izin pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan;
4. Melaksanakan rehabilitasi dan reklamasi hutan; dan
5. Melaksanakan perlindungan hutan dan konservasi alam.

Dalam melaksanakan pengelolaan hutan, terdapat beberapa bentuk program yang dilaksanakan oleh KPH, salah satu bentuk program tersebut yaitu hutan kemasyarakatan atau *social forestry*. Kementerian kehutanan sendiri mendefinisikan *social forestry* sebagai sistem pengelolaan sumberdaya hutan pada kawasan hutan negara dan atau hutan hak dengan melibatkan masyarakat setempat sebagai pelaku dan atau mitra utama dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya dan mewujudkan kelestarian hutan. Dengan begitu diharapkan masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam mengelola serta menjaga hutan sebagai upaya mencegah perusakan hutan seperti *illegal logging* dan kebakaran hutan.²³

2.2.3 Sistem Tata Kelola Hutan

Tata kelola hutan mengacu pada proses, mekanisme, aturan dan lembaga untuk memutuskan bagaimana lahan dan hutan yang dikelola. Mekanisme tata kelola dapat bersifat *top-down*, hukum formal, kebijakan, atau program pemerintah untuk mengatur pemanfaatan lahan dan hutan, atau sebaliknya *bottom-up*, seperti yang dilakukan oleh masyarakat atau skema pemantauan informal yang

²³ Ismatul Hakim, 2010, Kementerian Kehutanan Badan Penelitian dan Pengembangan Hutan, *Orientasi Makro Kebijakan Social Forestry di Indonesia*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan, Hlm. 3.

menentukan bagaimana hutan, tanah dan sumber daya alam dimanfaatkan. Pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses ini adalah pemerintah, masyarakat lokal, adat (adat) kelompok, organisasi non-pemerintah, dan sektor swasta. Sistem tata kelola hutan dan lahan di Indonesia saat ini mengalokasikan berbagai tanggung jawab kabupaten, provinsi dan pemerintah nasional untuk aspek perencanaan tata ruang, konsesi lahan.²⁴

2.3 Perlindungan Hutan dari Kebakaran

2.3.1 Perlindungan Hutan

Hutan merupakan suatu ekosistem yang sangat bermanfaat bagi manusia. Sayangnya keberadaan hutan jarang diperhatikan oleh banyak orang. Hanya orang-orang tertentu yang mengerti dan paham akan pentingnya hutan untuk kehidupan. Hutan di dunia perlu dijaga, apabila hutan Indonesia yang tiap tahunnya mengalami deforestasi ribuan hektar terus dibiarkan maka dunia akan semakin tidak nyaman dihuni. Berdasarkan hal itu harus ada perlindungan bagi hutan.

Berbagai dampak lingkungan yang timbul dari kerusakan hutan akibat kebakaran tidak dapat dianggap sepele, pada umumnya dampak yang diakibatkan dari kebakaran tersebut dapat digolongkan menjadi dampak langsung dan tidak langsung, dampak yang dapat langsung dirasakan seperti halnya kabut asap yang berasal dari kebakaran tersebut langsung berdampak pada kesehatan manusia serta dampak tidak langsung yaitu berbagai dampak lingkungan yang timbul setelah terjadinya kebakaran hutan seperti terganggunya siklus hidrologi serta perubahan iklim mikro maupun global. Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa kebakaran hutan membawa dampak yang sangat merugikan sehingga perlu adanya perlindungan hutan.

²⁴ Mongobay Indonesia, Bagaimana Tata Kelola Hutan Harusnya Dilakukan?, (<http://www.mongobay.co.id/bagaimana-tata-kelola-hutan-harusnya-dilakukan/>, diakses pada 16 April 2017).

Penyelenggaraan perlindungan hutan dan konservasi alam sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 46 UU Kehutanan bertujuan untuk menjaga hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal dan lestari. Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 47 UU Kehutanan bahwa perlindungan hutan sendiri merupakan usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang salah satu penyebabnya adalah kebakaran hutan.

2.3.2 Pengertian Kebakaran Hutan

Di masa lalu membakar hutan merupakan suatu metode praktis untuk membuka lahan. Pada awalnya banyak dipraktikkan oleh para peladang tradisional atau peladang berpindah. Namun karena biayanya murah praktek membakar hutan banyak diadopsi oleh perusahaan-perusahaan kehutanan dan perkebunan.²⁵ Di lingkup ilmu kehutanan ada sedikit perbedaan antara istilah kebakaran hutan dan pembakaran hutan. Pembakaran identik dengan kejadian yang disengaja pada satu lokasi dan luasan yang telah ditentukan. Gunanya untuk membuka lahan, meremajakan hutan atau mengendalikan hama. Sedangkan kebakaran hutan lebih pada kejadian yang tidak disengaja dan tak terkendali. Pada prakteknya proses pembakaran bisa menjadi tidak terkendali dan memicu kebakaran.²⁶

Salah persepsi dalam penggunaan istilah kebakaran hutan dengan pembakaran (terkendali) akan mengakibatkan timbulnya persepsi yang salah terhadap dampak yang ditimbulkannya. Yang disebut dengan pembakaran hutan maka api tersebut diharapkan akan menjalar sesuai dengan keinginan si pembakar, sehingga api tidak menjalar bebas layaknya seperti kebakaran hutan. Namun sayangnya luasan areal yang dibakar dengan sengaja diperluas dan terkadang tanpa disertai tehnik-tehnik atau metode pencegahan, yang menjamin pembakaran dapat berlangsung tanpa membawa akibat lain, seperti meluasnya lokasi areal

²⁵ World Wildlife Fund (WWF) dalam Jurnal Bumi, Kebakaran hutan, (<https://jurnalbumi.com/kebakaran-hutan/#note-787-3>, diakses pada 16 April 2017).

²⁶ *Ibid.*,

pembakaran sehingga api tidak terkontrol dan meledak maka terjadilah kebakaran hutan yang sesungguhnya yang arah penjalarnya tidak dapat lagi dikontrol oleh pembakar.²⁷

Kebakaran hutan sendiri merupakan pembakaran yang penjalarnya bebas serta mengkonsumsi bahan bakar alam dari hutan seperti rumput, ranting/cabang pohon mati, semak belukar, dedaunan dan pepohonan. Serta merupakan setiap kebakaran yang bukan dilakukan secara sengaja pada areal-areal yang tidak direncanakan. Ada dua tipe macam kebakaran, yang pertama yaitu kebakaran liar (*Wildfire*), merupakan setiap kebakaran yang terjadi di lahan yang tidak direncanakan/dikendalikan. Dalam hal ini api merupakan musuh yang harus dilawan, karena merusak dan sangat merugikan serta relatif sulit untuk dikendalikan. Selanjutnya yaitu pembakaran terkendali, merupakan pembakaran yang dikendalikan di bawah kondisi cuaca tertentu, yang membuat api dapat diarahkan pada keadaan tertentu dan pada saat yang sama menghasilkan intensitas panas dan laju penjalaran yang sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Dalam hal ini api merupakan alat yang dapat digunakan untuk tujuan-tujuan positif dan tidak merugikan.²⁸

2.3.3 Sebab dan Akibat Kebakaran Hutan

Secara umum kebakaran besar yang terjadi hampir 99% diakibatkan oleh manusia, baik disengaja maupun tidak sengaja (unsur kelalaian). Penyebab kebakaran hutan dapat terjadi akibat faktor alam dan disebabkan oleh kegiatan manusia. Kebakaran hutan secara alami banyak dipicu oleh petir, lelehan lahar gunung api, dan gesekan antara pepohonan. Sambaran petir dan gesekan pohon bisa berubah menjadi kebakaran bila kondisi hutannya memungkinkan, seperti kekeringan yang panjang. Namun di hutan hujan tropis seperti Indonesia, hal ini sedikit mustahil, karena hutan di Indonesia merupakan hutan hujan tropis yang

²⁷ Bambang Hero Sahardjo, *Op.Cit.*, Hlm. 119-120.

²⁸ *Ibid.*,

memiliki kelembaban tinggi sehingga kemungkinan kebakaran akibat faktor alam sangat kecil. Kebakaran hutan yang dipicu kegiatan manusia bisa diakibatkan dua hal, secara sengaja dan tidak sengaja. Kebakaran secara sengaja kebanyakan dipicu oleh pembakaran untuk membuka lahan dan pembakaran karena eksploitasi sumber daya alam. Sedangkan kebakaran tak disengaja lebih disebabkan oleh kelalaian karena tidak mematikan api unggun, pembakaran sampah, membuang puntung rokok, dan tindakan kelalaian lainnya.²⁹

Kebakaran hutan baik yang disengaja maupun tidak disengaja, dapat dipastikan sama-sama akan menimbulkan berbagai dampak negatif yang sangat merugikan, kerugian tersebut mencakup beberapa aspek antara lain yaitu³⁰ :

1. Dampak pada Aspek Lingkungan, terbakarnya vegetasi hutan, rusaknya habitat satwa dan terganggunya siklus hidrologi menyebabkan hilang atau berkurangnya populasi dan keragaman jenis flora dan fauna baik di darat maupun di air, dan akhirnya merugikan kekayaan *biodiversity* (keanekaragaman hayati), terutama kebakaran di areal hutan konservasi dan hutan lindung. Akumulasi dari gas pencemar akibat kebakaran hutan akan menyebabkan peningkatan suhu global. Peningkatan suhu secara global akan merugikan berbagai kehidupan termasuk manusia juga. Secara lebih luas peningkatan suhu global ini juga menimbulkan gangguan lingkungan, terbakarnya vegetasi terutama hutan akan mengganggu fungsi hutan sebagai pengatur iklim, baik iklim mikro maupun iklim global.
2. Dampak pada Aspek Sosial Ekonomi, terbakarnya hutan pada hutan produksi (Hutan Tanaman Industri) menyebabkan jenis pohon komersial yang terbakar hingga produksi kayu menurun. Penurunan produksi kayu tidak hanya terjadi pada saat atau beberapa saat setelah kebakaran, tetapi akan terjadi setelah kebakaran hutan, selama puluhan tahun produksi kayu akan menurun dan ini akan membahayakan kelangsungan hidup dari industri kayu seperti pabrik *plywood*, *sawmill*, pabrik kertas dan lain-lain. Asap (*smoke-haze*) dari kebakaran akan menyebabkan terganggunya kegiatan transportasi, baik transportasi udara, darat maupun perairan karena terhalangnya pandangan (*visibility*). Kecelakaan lalu lintas transportasi sangat mudah terjadi, sehingga

²⁹ Jurnal Bumi, *Loc. Cit.*,

³⁰ F.Gunawan Suratmo, 2003, Pengertian Kebakaran Hutan, *Pengaruh Kebakaran Hutan*, Bogor: Fakultas Kehutanan IPB, Hlm. 161-164.

- kegiatan transportasi menurun tajam. Biaya pemadaman kebakaran hutan sangatlah mahal terutama jika menggunakan pesawat terbang atau helikopter, disamping tenaga yang dibutuhkan tidaklah kecil.
3. Pengaruh pada Aspek Kesehatan, kebakaran hutan dan lahan telah menimbulkan pencemaran asap (*smoke-haze*) yang meliputi beberapa provinsi terutama di Sumatra dan Kalimantan, disamping itu negara tetangga juga terkena dampaknya seperti Singapura, Malaysia dan Filipina. Pencemaran asap di udara akan menimbulkan penyakit pernafasan, asma, kulit dan iritasi mata. Pada tahun 1997/1998, di Kalimantan Tengah dilaporkan sekitar 23.000 penduduk yang menderita penyakit pernapasan, di Jambi sekitar 35.358, di Sumatra Barat 47.565, di kota Padang dilaporkan 22.690 orang. Secara keseluruhan lebih dari 20 juta penduduk Indonesia yang terkena pengaruh asap.

2.3.4 Pencegahan Kebakaran Hutan

Pencegahan kebakaran hutan adalah semua usaha, tindakan atau kegiatan-kegiatan lainnya yang dilakukan dalam rangka mencegah atau mengurangi kemungkinan terjadinya kebakaran hutan. Dalam mencegah kebakaran hutan melalui tata kelola kehutanan atau Pendekatan non-teknis biasana banyak berkaitan dengan program-program rekayasa sosial yang hakekatnya dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat di sekitar kawasan hutan dengan berbagai jenis programnya. Program-program tersebut erat dengan kebakaran hutan diantaranya seperti Program Pengembangan Desa (*Rural Development*), Program *Agroforestry*, Program *Social Forestry*, dan lain-lain. Upaya untuk mencegah kebakaran hutan dapat dikelompokkan melalui kegiatan utama antara lain yaitu³¹ :

1. Peningkatan pendapatan dan pendidikan;
2. Pola penyadaran dan pembinaan: penyuluhan, dialog, kampanye, peyebarluasan informasi;
3. Mondorong proses peran serta masyarakat rekayasa sosial; dan
4. *Law enforcement* (penegakan hukum).

³¹ Sumantri, 2003, *Prinsip Pencegahan Kebakaran Hutan*, Bogor: Fakultas Kehutanan IPB, Hlm. 189-192.

Untuk mengantisipasi kejadian kebakaran hutan, tetap diupayakan melalui pemberdayaan masyarakat sehingga dapat menumbuhkan roda perekonomian melalui pendekatan sosial, budaya serta meningkatkan keterampilan masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Harapannya adalah masyarakat akan menjaga dan mengamankan hutan atau arealnya melalui program-program seperti HKM (Pengusahaan Hutan Masyarakat), Hutan Rakyat, Hutan Kemasyarakatan, HPH (Hak Pengelolaan Hutan) skala kecil dan lain-lain. Agar masyarakat mempunyai tanggung jawab menjaga hutan maka Pemerintah melalui Departemen Kehutanan dalam melaksanakan pembangunan harus selalu melibatkan masyarakat melalui pola partisipatif sehingga masyarakat terlibat langsung di dalam menyusun perencanaan, pelaksanaan serta pengambilan keputusan terutama untuk tanah-tanah adat.³²

³² *Ibid.*,

BAB 3 PEMBAHASAN

3.1. Perkembangan Regulasi Mengenai Tata Kelola Hutan di Indonesia

3.1.1. Sebelum Indonesia Merdeka (Tahun 1808-1945)

Indonesia dikenal sebagai salah satu negara yang memiliki kawasan hutan tropis basah (*tropical rain forest*) yang sangat luas di dunia. Namun demikian, sejak tiga dekade terakhir ini kawasan hutan di Indonesia mengalami degradasi yang sangat serius dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Hal ini selain karena jumlah penduduk yang mengandalkan hutan sebagai sumber penghidupan terus meningkat dari tahun ke tahun.³³

Dari sisi pembangunan ekonomi, eksploitasi sumber daya hutan yang dilakukan pemerintah telah memberi kontribusi bagi pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Melalui kebijakan pemberian konsesi yang terdiri dari Hak Pengusahaan Hutan (HPH) / Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) yang berupa hak untuk mengusahakan hutan di dalam suatu kawasan hutan yang meliputi kegiatan-kegiatan penebangan kayu, permudaan dan pemeliharaan kayu, pengelolah dan pemasaran hasil hutan sesuai dengan ketentuan-letentuan yang berlaku serta berdasarkan asas kelestarian hutan dan asas perusahaan. Selain itu terdapat juga konsesi Hutan Tanaman Industri (HTI) yang merupakan hak untuk mengusahakan hutan di dalam suatu kawasan hutan yang kegiatannya dimulai dari penanaman, pemeliharaan, pengelolaan, dan pemasaran.³⁴

³³ I Nyoman Nurjaya, Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia, Jurisprudence, Vol. 2, No.1, Maret 2005. Hlm. 35. (<https://publikasiilmiah.ums.ac.id/bitstream/handle/11617/1036/3.%20NYOMAN%20NURJAYA.pdf;sequence=1>), diunduh pada 15 Agustus 2017).

³⁴ Bambang Pamulardi, 1999, Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan, *Pemanfaatan Hutan dan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Hlm. 123-126

Pemerintah mampu mendongkrak pertumbuhan ekonomi nasional, meningkatkan pendapatan dan devisa negara, menyerap tenaga kerja, menggerakkan roda perekonomian dan meningkatkan pendapatan asli daerah. Tetapi, dari sisi yang lain, pemberian konsesi HPH, HPHH serta HTI kepada pihak Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) maupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN).³⁵

A. Masa Pemerintahan Dendels (1808-1811)

Upaya untuk mengelola sumber daya hutan pada masa pemerintahan kolonial Belanda dimulai dari pengelolaan hutan jati (*Tectona grandis*) di Jawa dan Madura pada pertengahan abad ke- 19, setelah lebih dari 200 tahun lamanya hutan alam jati dieksploitasi secara besar-besaran oleh pemerintah Hindia Belanda untuk memasok bahan baku industri-industri kapal kayu milik pengusaha Cina dan Belanda, yang tersebar di sepanjang pantai Utara Jawa mulai dari Tegal, Jepara, Juwana, Rembang, Tuban, Gresik, sampai Pasuruan.³⁶

Sampai akhir abad ke-18 kondisi hutan jati di Jawa mengalami degradasi yang sangat serius, sehingga mulai mengancam kelangsungan hidup perusahaan-perusahaan kapal kayu yang mengandalkan pasokan kayu jati dari kawasan hutan. Karena itu, ketika pemerintah kolonial Belanda kemudian mengangkat Herman Willem Daendels sebagai Gubernur Jenderal di Hindia Belanda pada awal abad ke-19, tepatnya pada tanggal 14 Januari 1808, salah satu tugas yang dibebankan kepada Daendels adalah merehabilitasi kawasan hutan melalui kegiatan reforestasi pada lahan-lahan hutan yang mengalami degradasi serius. Untuk mendukung pelaksanaan tugas rehabilitasi dan reforestasi yang menjadi bagian

³⁵ Bodley, 1982; Repetto & Gillis, 1988; Barber, 1989; Zerner, 1990; Poffenberger, 1990; Peluso, 1992 *dalam* I Nyoman Nurjaya, Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia, Jurisprudence, Vol. 2, No.1, Maret 2005. Hlm.36

³⁶ Peluso, 1990, 1992; Simon, 1993, 1999 *dalam* I Nyoman Nurjaya, Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia. Jurisprudence, Vol. 2, No.1, Maret 2005. Hlm.37

dari tugasnya, maka Daendels membentuk *Dienst van het Boschwezen* (Jawatan Kehutanan), membuat perencanaan reforestasi untuk kawasan hutan yang mengalami degradasi, dan juga mengeluarkan peraturan mengenai kehutanan, yang membatasi pemberian ijin penebangan kayu jati, dan memberi sanksi pidana bagi penebang kayu-kayu jati tanpa seijin Jawatan Kehutanan. Pada tanggal 26 Mei 1808 Daendels mengeluarkan Peraturan Pemangkuan Hutan di Jawa yang memuat prinsip-prinsip seperti berikut:³⁷

1. Pemangkuan hutan sebagai domein Negara dan semata-mata dilakukan untuk kepentingan Negara;
2. Penarikan pemangkuan hutan dari kekuasaan Residen dan dari yurisdiksi wewenang Mahkamah Peradilan yang ada;
3. Penyerahan pemangkuan hutan kepada dinas khusus di bawah Gubernur Jenderal, yang dilengkapi dengan wewenang administratif dan keuangan serta wewenang menghukum pidana;
4. Areal hutan pemerintah tidak boleh dilanggar, dan perusahaan dengan eksploitasi secara persil dijamin keberadaannya, dengan kewajiban melakukan reforestasi dan pembudidayaan lapangan tebangan;
5. Semua kegiatan teknis dilakukan rakyat desa, dan mereka yang bekerja diberikan upah kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
6. Kayu-kayu yang ditebang pertama-tama harus digunakan untuk memenuhi keperluan Negara, dan kemudian baru untuk memenuhi kepentingan perusahaan swasta;
7. Rakyat desa diberikan ijin penebangan kayu menurut peraturan yang berlaku.

Kebijakan yang dilakukan Daendels pada masa pemerintahannya di Hindia Belanda dengan melakukan reforestasi dan menetapkan peraturan hukum yang membatasi eksploitasi sumber daya hutan jati di Jawa, dipandang sebagai awal dari kegiatan pengelolaan hutan yang menggunakan teknik ilmu kehutanan dan institusi modern di Indonesia, terutama setelah Daendels

³⁷ I Nyoman Nurjaya, *Op.Cit.*, Hlm. 38

membentuk *Dienst van het Boschwezen* (Jawatan Kehutanan) yang diberikan wewenang mengelola hutan di Jawa.³⁸

B. Masa Pemerintahan Raffles (1811-1816)

Pengelolaan hutan pada pemerintahan Raffles (Sir Thomas Stamford Raffles) pada tahun 1811 – 1816 tidak menunjukkan suatu kemajuan yang berarti. Para pekerja dipekerjakan selama delapan bulan setahun, tetapi wajib menjaga hutan sepanjang tahun. Menurut Raffles satu kelemahan dari peraturan tentang hutan oleh Dandels adalah tidak ada perhatian pada kebutuhan kayu untuk pembangunan rumah rakyat. Tuduhan ini tentu tidak benar karena ternyata Dandels membuat peraturan yang kalau diterapkan dengan benar, maka rakyat mendapatkan kesempatan untuk membangun rumah³⁹

C. Masa Pemerintahan Belanda (1865-1942)

Peraturan hukum mengenai pengelolaan hutan di Jawa dan Madura untuk pertama kali dikeluarkan pada tahun 1865, yang dinamakan *Boschordonantie voor Java en Madoera 1865* (Undang- Undang Kehutanan untuk Jawa dan Madura 1865), dan kemudian disusul dengan peraturan agraria disebut *Domeinverklaring 1870* yang mengklaim bahwa setiap tanah (hutan) yang tidak dapat dibuktikan adanya hak di atasnya maka menjadi domain pemerintah.⁴⁰

Untuk mendukung pelaksanaan reforestasi dan pengelolaan hutan dengan menggunakan pengetahuan dan teknologi kehutanan modern, maka pada tahun 1873 Jawatan Kehutanan membentuk organisasi teritorial kehutanan. Berdasarkan

³⁸ Supardi, 1974 dalam I Nyoman Nurjaya, Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia. Jurisprudence, Vol. 2, No.1, Maret 2005. Hlm.38

³⁹ Frans Wanggai, 2009, Manajemen Hutan, *Pengelolaan Sumberdaya Hutan Secara Berkelanjutan*, Jakarta : Grasindo, Hlm.7.

⁴⁰ Peluso, 1990 dalam I Nyoman Nurjaya, Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia. Jurisprudence, Vol. 2, No.1, Maret 2005. Hlm.39

Staatsblad No. 215 maka kawasan hutan di Jawa dibagi menjadi 13 Daerah Hutan yang masing-masing mempunyai luas 70.000 sampai 80.000 hektar untuk daerah hutan di kawasan hutan jati, dan lebih luas dari 80.000 hektar untuk daerah hutan di kawasan hutan non jati.⁴¹

Untuk melancarkan pekerjaan operasional di lapangan maka di masing-masing daerah hutan dibentuk unit-unit pengelolaan hutan. Pada setiap unit pengelolaan hutan dilakukan penataan kawasan hutan (*Boschinrichting*), dengan membuat petak-petak hutan dan pemancangan pal-pal batas kawasan hutan. Kemudian, untuk kepentingan pekerjaan bagian perencanaan hutan, maka dibentuk unit-unit perencanaan yang disebut Bagian Hutan (*Boschafdeling*). Untuk mendukung peningkatan kegiatan pemerintah dalam eksploitasi hutan maka berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jenderal No. 6 Tahun 1865 tanggal 10 September 1865 diundangkan suatu instrumen hukum yang dikenal dengan nama *Reglemen Kehutanan 1865*. Prinsip pokok yang diatur dalam *Reglemen Kehutanan 1865* bahwa eksploitasi hutan jati dilakukan semata-mata untuk kepentingan pihak partikelir, yang dapat dilaksanakan 2 (dua) cara yaitu:⁴²

1. pihak suasta yang diberikan konsesi penebangan hutan jati diwajibkan membayar *pachtschat* (uang sewa) setiap tahun kepada pemerintah Hindia Belanda, yang dihitung dengan taksiran nilai harga kayu dalam setiap persil menurut lamanya konsesi yang diberikan;
2. kayu-kayu yang ditebang pihak penerima konsesi diserahkan kepada pemerintah, dan pihak suasta penerima konsesi menerima uang pembayaran upah tebang, sarad, dan angkut.

Dalam perkembangan selanjutnya, *Reglemen Hutan 1865* dipandang banyak mengandung kelemahan dalam mengantisipasi perkembangan pengelolaan hutan, sehingga dipandang perlu untuk segera diganti. Pada tanggal 14 April 1874 diundangkan *Reglemen Pemangkuan dan Eksploitasi Hutan di Jawa dan Madura*

⁴¹ Departemen Kehutanan, 1986 *dalam* I Nyoman Nurjaya, Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia. Jurisprudence, Vol. 2, No.1, Maret 2005. Hlm.39

⁴² I Nyoman Nurjaya, *Op.Cit.*, Hlm. 41

1874. Terdapat beberapa hal penting yang diatur dalam *Reglemen Hutan 1874* ini.⁴³

1. Pengaturan mengenai pemisahan pengelolaan hutan jati dengan hutan rimba non jati;
2. Hutan jati dikelola secara teratur dan ditata dengan pengukuran, pemetaan, dan pemancangan pal-pal batas, serta dibagi dalam wilayah distrikdistrik hutan;
3. Eksploitasi hutan jati diserahkan pengusahaannya kepada pihak swasta;
4. Pemangkuan hutan rimba yang tidak dikelola secara teratur diserahkan kepada Residen di bawah perintah direktur *Binnelands Bestuur*, dan dibantu seorang *Houtvester*.

Dalam perkembangan selanjutnya, dengan menggunakan Ordonansi 6 Mei 1882 dan Ordonansi 21 Nopember 1894, dan kemudian dengan Ordonansi Kolonial 9 Pebroari 1897, maka Reglemen Pemangkuan dan Eksploitasi Hutan di Jawa dan Madura 1874 diperbarui dengan *Boschreglement 1897 (Reglemen Pengelolaan Hutan Negara di Jawa dan Madura 1897)*, dilengkapi dengan *Dienstreglement 1897 (Reglemen Dinas)* melalui Keputusan Pemerintah tanggal 9 Pebroari 1897 No. 21 yang secara khusus memuat peraturan pelaksanaan *Boschreglement 1897* dan pengaturan organisasi Jawatan Kehutanan. Setelah berlaku selama lebih dari 16 tahun lamanya, dan setelah dilakukan perubahan berulang kali dengan beberapa ordonansi, maka berdasarkan Ordonansi Kolonial tanggal 30 Juli 1913 Reglemen Pengelolaan Hutan Negara di Jawa dan Madura 1897 (*Boschreglement 1897*) diganti dengan *Reglemen untuk Pemangkuan Hutan Negara di Jawa dan Madura 1913*, tetapi baru diberlakukan mulai tanggal 1 Januari 1914.

Untuk mengantisipasi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kehutanan, serta perkembangan kependudukan di Jawa, maka pada tahun 1927 *Boschreglement van Java en Madoera 1913* diganti dengan *Reglement voor het Beheer der bossen van den Lande op Java en Madoera 1927 (Peraturan*

⁴³ *Ibid.*,

Pengelolaan Hutan Negara di Jawa dan Madura 1927), atau disingkat *Boschordonantie voor Java en Madoera 1927* (Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927). *Boschordonantie 1927* diundangkan dalam *Staatsblad* Tahun 1927 No. 221, kemudian diubah dengan *Staatsblad* Tahun 1931 No. 168, dan terakhir diubah dengan *Staatsblad* Tahun 1934 No. 63. Sementara itu, peraturan pelaksanaan dari *Boschordonantie 1927* dituangkan dalam *Boschdienstreglement voor Java en Madoera 1927*, kemudian diganti dengan *Boschverordening voor Java en Madoera 1932*, dan menyusul diperbarui dengan *Boschverordening* tahun 1935, tahun 1937, dan tahun 1937.

Peraturan-peraturan hukum tersebut di atas pada dasarnya selain mengandung banyak kelemahan dan tumpang tindih, juga tidak sesuai dengan kondisi sosial-budaya masyarakat adat setempat, sehingga tidak berlaku secara efektif sebagai landasan hukum untuk mengoperasikan pemangkuan dan pengusahaan hutan seperti yang diharapkan pemerintah Hindia Belanda.⁴⁴

D. Masa Pemerintahan Jepang (1942-1945)

Pada tanggal 8 Maret 1942 pemerintah kolonial Belanda takluk dengan tanpa syarat kepada Bala Tentara Dai Nippon Jepang. Pada masa pendudukan tentara Dai Nippon Jepang (1942-1945) Jawatan Kehutanan Belanda (*Dient van het Boschwezen*) diganti namanya menjadi *Ringyo Tyuoo Zimusyo*. Semua pegawai Jawatan Kehutanan diminta untuk terus melaksanakan tugasnya di posnya masing-masing, dan Ordonansi Hutan Jawa dan Madura 1927 (*Staatsblad* 1927 No. 221 serta *Verordening* Kehutanan tahun 1932 (*Staatsblad* 1932 No. 446) dinyatakan tetap berlaku oleh pemerintah Dai Nippon untuk mengelola hutan di Jawa dan Madura. Sementara itu, urusan pengelolaan hutan di luar Jawa dan Madura ditangani oleh Pemerintah Pusat, tetapi sebagian juga ditangani oleh

⁴⁴ *Ibid.*, Hlm. 42

Pemerintah Swapraja (*Zelf besturende Landschappen dan Inheemse Rechtsgemeenschappen*).

Selama masa pendudukan tentara Jepang pengelolaan hutan jati di Jawa mengalami masa surut, dalam arti tidak berjalan seperti pada masa pemerintahan kolonial Belanda. Hal ini selain karena hanya sebagian kecil dari bekas pegawai Jawatan Kehutanan Belanda yang mau bekerja untuk kepentingan pemerintah Dai Nippon, juga karena keadaan chaos akibat perang gerilya rakyat Indonesia untuk merebut kemerdekaan, sehingga tidak memungkinkan dapat dilakukan kegiatan pengelolaan hutan seperti yang diharapkan pemerintah Dai Nippon.⁴⁵

3.1.2. Setelah Indonesia Merdeka (Tahun 1945-1999)

A. Sebelum Dikeluarkan Undang-Undang Tentang Kehutanan (1945-1967)

Upaya pertama yang dilakukan pemerintah adalah pada bulan desember 1946 Jawatan Kehutanan membentuk satu tim penerjemah yang ditugaskan menerjemahkan peraturan-peraturan hukum kehutanan yang diproduksi pada masa pemerintahan kolonial Belanda. Hal ini dimaksudkan untuk memberi pemahaman dan sebagai bahan pembentukan peraturan hukum kehutanan yang sesuai dengan cita-cita kemerdekaan Indonesia sebagaimana dimaksud pada Pembukaan UUD 1945. Sebelum itu, rapat dinas Jawatan Kehutanan pada tanggal 20-22 Maret 1946 yang diselenggarakan di Madiun telah berhasil membentuk Pedoman Kerja Jawatan Kehutanan tahun 1946, sebagai penjabaran dari kebijakan politik pemerintah di bidang pengelolaan hutan. Kemudian, berdasarkan Surat Ketetapan Kepala Jawatan Kehutanan tanggal 4 Juli 1947 Nomor 2758/KBK/Yg. dibentuk satu panitia peraturan kehutanan, yang diberikan tugas untuk menyusun rancangan peraturan-peraturan di bidang kehutanan.

Setelah peristiwa pengakuan kedaulatan Negara Republik Indonesia dari pemerintah Belanda pada tanggal 27 Desember 1949, maka pada tahun 1952

⁴⁵ *Ibid.*, Hlm.43

jawatan kehutanan diberikan wewenang untuk menguasai dan mengelola tanah-tanah Negara yang ditetapkan sebagai kawasan hutan, wewenang penguasaan tanah-tanah hutan oleh jawatan kehutanan semakin dipertegas dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara (Lembaran Negara No. 14 Tahun 1953, Tambahan Lembaran Negara Nomor 362), yang pada masa pemerintahan kolonial Belanda diatur dengan Surat Keputusan Gubernur Jenderal tanggal 25 Januari 1919 No. 33 (*Staatsblad* 1911 No. 110). Sementara itu, hukum pengelolaan hutan yang berlaku dalam wilayah Negara Republik Indonesia masih berupa peraturan perundang-undangan kehutanan peninggalan pemerintah kolonial Belanda. Di Jawa dan Madura, misalnya, masih diberlakukan *Boschordonantie voor Java en Madoera* 1927 (*Staatsblad* 1927 No. 221), *Boschverordening voor Java en Madoera* 1932, dan *Provinciale Boschbesehermings-verordening* (Peraturan Perlindungan Hutan Daerah).

Pada tahun 1957 dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 1957 (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1490) mengenai Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Pusat di bidang Perikanan Laut, Kehutanan dan Karet Rakyat kepada Pemerintah Swatantra Tingkat I. Sedangkan, urusan pengaturan pengelolaan hutan di wilayah Indonesia bagian Timur, yang menjadi bekas wilayah Negara Indonesia Timur (NIT), berdasarkan Surat Kepala Jawatan Kehutanan tanggal 31 Desember 1958 No. 1765/KD/I/5 dan surat tanggal 12 Maret 1959 No. 1954/KD/I/I diusulkan kepada Menteri Pertanian agar pemangkuan hutan di Indonesia bagian Timur dialihkan kepada daerah Tingkat I.

Pada tahun 1960 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Untuk mewujudkan status Jawatan Kehutanan menjadi Perusahaan Negara, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 17 sampai No. 30 Tahun 1961 tentang Pembentukan Perusahaan-Perusahaan Kehutanan Negara

(PERHUTANI), yang meliputi Badan Pimpinan Umum (BPU) Perhutani dan Perhutani-Perhutani Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, Sumatera Selatan, Riau, Sumatera Utara, Aceh, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Sulawesi Selatan/Tenggara, dan Maluku. Kemudian, untuk menegaskan kawasan hutan yang menjadi wilayah kerja Perhutani maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1963 (Lembaran Negara Tahun 1963 No. 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2551) tentang Penunjukan Hutan-hutan yang Pengusahaannya diserahkan kepada Perhutani.⁴⁶

B. Setelah Dikeluarkan Undang-Undang tentang Kehutanan (1967-1999)

Sebelum tahun 1967, belum pernah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kehutanan secara resmi. Baru setelah tahun 1967, tepatnya pada tanggal 24 Mei 1967, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2823) (selanjutnya disebut sebagai UU Kehutanan 1967). Pelaksanaan kebijakan perusahaan hutan seperti yang dimaksud UU Kehutanan 1967 selama lebih dari 15 tahun belum didukung dengan instrumen hukum yang mengatur perlindungan hutan.⁴⁷

Produk hukum tentang kehutanan hasil karya lembaga legislatif dan eksekutif pada era reformasi yaitu Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888). Secara ideologis dan substansial tidak jauh berbeda dengan UU Kehutanan 1967.⁴⁸ Pada Tahun 2004 diterbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang

⁴⁶ *Ibid.*, Hlm.45

⁴⁷ *Ibid.*, Hlm.50

⁴⁸ *Ibid.*

Kehutanan yang berisi perubahan khususnya mengenai izin pertambangan di kawasan hutan, kemudian dilanjutkan dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang- Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412). Sebagai penunjang peraturan tentang kehutanan selanjutnya diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, hingga Peraturan Daerah.

3.1.3. Regulasi Tata Kelola dalam Perlindungan Hutan di Indonesia

Ditinjau dari sejarahnya, regulasi mengenai tata kelola dalam perlindungan hutan yang berada di wilayah Indonesia dapat dilihat perkembangannya mulai dari masa kolonial belanda hingga saat ini pada tabel berikut:

Tabel 3. Perkembangan Regulasi Tata Kelola Hutan di Indonesia

No.	Tahun	Peraturan / Regulasi	Keterangan
1	1808	Peraturan Pemangkuan Hutan di Jawa	Dikeluarkan oleh Dandles Pada tanggal 26 Mei 1808
2	1865	a.) <i>Boschordonantie voor Java en Madoera</i> 1865 (Undang-Undang Kehutanan untuk Jawa dan Madura 1865) b.) Surat Keputusan Gubernur Jenderal No. 6 Tahun 1865	Peraturan hukum pertama yang mngatur mengenai pengelolaan hutan di Jawa dan Madura Pada tanggal 10 September 1865 diundangkan suatu instrumen hukum yang dikenal dengan nama <i>Reglemen Kehutanan 1865</i> .

		<i>(Reglemen Kehutanan 1865)</i>	
3	1874	Reglemen Pemangkuan dan Eksploitasi Hutan di Jawa dan Madura 1874	Merupakan pengganti dari Regleme Kehutanan 1865 yang dinilai memiliki banyak kekurangan
4	1897	Keputusan Pemerintah tanggal 9 Pebroari 1897 No. 21	Berisi tentang perbaruan dari Reglemen Pemangkuan dan Eksploitasi Hutan di Jawa dan Madura 1874
5	1913	Reglemen untuk Pemangkuan Hutan Negara di Jawa dan Madura 1913	Pengganti dari Reglemen Pengelolaan Hutan Negara di Jawa dan Madura 1897 (<i>Boschreglement</i> 1897).
6	1927	<i>Reglement voor het Beheer der bossen van den Lande op Java en Madoera</i> 1927 (Peraturan Pengelolaan Hutan Negara di Jawa dan Madura 1927)	Disingkat <i>Boschordonantie voor Java en Madoera</i> 1927 (Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927
7	1939	<i>Risjkblad</i> – Soerakarta Ongko 11	Memuat “Anulak bencana geni ing alas”.
8	1947	Lombok Raad 30 Mei 1947	Secara umum memuat khusus tentang peraturan untuk mencegah kebakaran hutan dan alang-alang dan tanaman lain pada tanah-tanah ang tidak dikerjakan
9	1951	Peraturan Menteri Pertanian tanggal 17 Maret 1951 No. 1/1951 tentang Lapangan Pekerjaan, Susunan, dan Tugas Kementerian Pertanian	Menegaskan tugas dan kewajiban Jawatan Kehutanan yang berada di dalam lingkungan Kementerian Pertanian

10	1952	Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1952	Wewenang penguasaan tanah-tanah hutan oleh Jawatan Kehutanan, dipertegas dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara (Lembaran Negara No. 14 Tahun 1953)
11	1957	Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 1957 (LN. Tahun 1957 No. 169, TLN. No. 1490)	Berisi tentang Penyerahan Sebagian dari Urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan, Laut, Kehutanan, dan Karet Rakyat kepada Daerah-daerah Swatantra Tingkat I, peraturan ini diterbitkan untuk merealisasikan asas desentralisasi
12	1960	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara	Berisi tentang Perusahaan Negara. Untuk mewujudkan status Jawatan Kehutanan menjadi Perusahaan Negara (PERHUTANI)
13	1963	Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1963 (LN. Tahun 1963 No. 57, TLN. Nomor 2551)	Berisi tentang Penunjukan Hutan-hutan yang Pengusahaannya diserahkan kepada PERHUTANI
14	1967	UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (LN. Tahun 1967 No. 8 dan TLN. No. 2823).	Undang-undang pertama kali yang Berisi tentang Ketentuan - Ketentuan Pokok Kehutanan
15	1971	Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1971 tentang Perencanaan Hutan	Baru dikeluarkan setahun setelah kegiatan eksploitasi sumber daya hutan berlangsung melalui pemberian konsesi HPH dan HPHH

16	1985	Peraturan Peperintah No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan	Peraturan pemerintah ini mendasari pembentukan Keputusan Menteri Kehutanan No 195/Kpts-II/1986 tentang petunjuk pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan yang untuk selanjutnya dijabarkan oleh setiap propinsi dengan peraturan daerah tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan.
17	1999	<p>a. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Produksi</p> <p>b. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (LN. Republik Indonesia Tahun 1999 No. 167, TLN. Republik Indonesia No. 3888)</p>	<p>Mengandung muatan jiwa, semangat, dan substansi yang secara prinsip tidak berbeda dengan PP No. 21 Tahun 1970 tentang HPH dan HPHH</p> <p>Merupakan produk hukum hasil karya lembaga legislatif dan eksekutif pada era reformasi. Secara ideologis dan substansial tidak berbeda alias sama dan sebangun dengan UU No. 5 Tahun 1967 sebagai produk hukum kehutanan pada era pemerintahan Orde Baru</p>
18	2004	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Berisi perubahan khususnya mengenai izin pertambangan di kawasan hutan

		Undang-undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang- Undang (LN. Republik Indonesia Tahun 2004 No. 86, TLN. Republik Indonesia No. 4412)	
19		Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan.	Merupakan aturan lanjutan tentang perlindungan hutan dan konservasi yang diatur dalam Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
20	2016	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 32 Tahun 2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan	Merupakan aturan operasional mengenai pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Sumber: data penelusuran peraturan,diolah.⁴⁹

⁴⁹ I Nyoman Nurjaya, *Op.Cit.*, Hlm. 35-50.

3.2 Karakteristik Tata Kelola dalam Perlindungan Hutan Produksi

Pada dasarnya hutan produksi merupakan salah satu wilayah hutan yang berfungsi untuk memproduksi hasil hutan. Di dalam hutan produksi terdapat berbagai pengelola sehingga dalam upaya perlindungannya terdapat karakteristik tersendiri atau berbeda dengan perlindungan hutan pada hutan lindung maupun hutan konservasi.

3.2.1 Lembaga Pengelola dan Perlindungan Hutan Produksi

Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan. Bentuk pengelola pada hutan produksi umumnya dapat dilihat dari izin pemanfaatan dan penggunaan hutan produksi itu sendiri. Berdasarkan Pasal 28 UU Kehutanan, Pemanfaatan hutan produksi dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Pemanfaatan hutan produksi dilaksanakan melalui pemberian izin yang terdiri dari:

- a. Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan yang dapat diberikan pada perorangan atau koperasi. Pemanfaatan kawasan pada hutan produksi dilaksanakan untuk memanfaatkan ruang tumbuh sehingga diperoleh manfaat lingkungan, manfaat sosial, dan manfaat ekonomi yang optimal, misalnya budidaya anaman di bawah tegakan hutan.
- b. Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan yang dapat diberikan pada perorangan, koperasi, badan usaha milik swasta Indonesia, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah. Pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan produksi adalah segala bentuk usaha yang memanfaatkan potensi jasa lingkungan dengan tidak merusak lingkungan dan tidak mengurangi fungsi pokoknya.

- c. Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu yang dapat diberikan pada perorangan, koperasi, badan usaha milik swasta Indonesia, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- d. Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu yang dapat diberikan pada perorangan, koperasi, badan usaha milik swasta Indonesia, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- e. Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu yang dapat diberikan pada perorangan atau koperasi. Izin pemungutan hasil hutan di hutan produksi diberikan untuk mengambil hasil hutan baik berupa kayu maupun bukan kayu, dengan batasan waktu, luas, dan atau volume tertentu, dengan tetap memperhatikan azas lestari dan berkeadilan. Kegiatan pemungutan meliputi pemanenan, penyaradan, pengangkutan, pengolahan, dan pemasaran yang diberikan untuk jangka waktu tertentu.
- f. Izin Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu yang dapat diberikan pada perorangan atau koperasi.

Dapat disimpulkan bahwa pengelola hutan dapat berupa perorangan, koperasi, badan usaha milik swasta Indonesia, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah. Selain pengelola tersebut juga terdapat pengelola untuk hutan hak dan hutan adat. Pengelolaan hutan hak dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan sesuai dengan fungsinya yang diatur dalam Pasal 36 UU Kehutanan. Hutan hak merupakan hutan yang berada pada tanah yang telah dibebani hak atas tanah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, seperti hak milik, hak guna usaha dan hak pakai. Hutan adat merupakan hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Menurut Pasal 5 ayat (3) UU Kehutanan, hutan adat merupakan bagian dari hutan negara ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya dan Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan

tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah. Pemanfaatan hutan adat sendiri dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan sesuai dengan fungsinya.

Pemanfaatan hutan yang dilakukan dengan pemberian izin, disamping mempunyai hak memanfaatkan, sesuai Pasal 49 UU Kehutanan pemegang izin harus bertanggung jawab atas segala macam gangguan terhadap hutan dan kawasan hutan yang dipercayakan kepadanya. Para pihak yang berwenang dalam pemberian izin pemanfaatan hutan adalah Gubernur pada kawasan hutan provinsi, kabupaten/kota yang ada dalam wilayah kewenangannya, dengan tembusan pada Menteri, Bupati / Walikota, dan Kepala KPH. Sedangkan pada kawasan hutan lintas provinsi merupakan kewenangan Menteri, dengan tembusan Gubernur, Bupati / Walikota, dan Kepala KPH.

Perlindungan hutan merupakan bagian dari kegiatan pengelolaan hutan dan dilaksanakan pada wilayah hutan dalam bentuk Unit atau Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK), Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL), dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) sebagaimana ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4453) (yang selanjutnya disebut dengan PP Perlindungan Hutan). Menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan, bahwasanya organisasi KPH mempunyai tugas dan fungsi yaitu :

- a. Menyelenggarakan pengelolaan hutan yang meliputi :
 1. Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan;
 2. Pemanfaatan hutan;
 3. Penggunaan kawasan hutan;
 4. Rehabilitasi hutan dan reklamasi; dan
 5. Perlindungan hutan dan konservasi alam.

- b. Menjabarkan kebijakan kehutanan nasional, provinsi dan kabupaten/kota bidang kehutanan untuk diimplementasikan;
- c. Melaksanakan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan serta pengendalian;
- d. Melaksanakan pemantauan dan penilaian atas pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya;
- e. Membuka peluang investasi guna mendukung tercapainya tujuan pengelolaan hutan

Pengelolaan hutan pada dasarnya menjadi kewenangan pemerintah dan atau pemerintah daerah. Mengingat berbagai kekhasan daerah serta kondisi sosial dan lingkungan yang sangat berkait dengan kelestarian hutan dan kepentingan masyarakat luas yang membutuhkan kemampuan pengelolaan secara khusus, maka pelaksanaan pengelolaan hutan di wilayah tertentu dapat dilimpahkan kepada BUMN yang bergerak di bidang kehutanan, baik berbentuk perusahaan umum (Perum), perusahaan jawatan (Perjan), maupun perusahaan perseroan (Persero), yang pembinaannya di bawah Menteri.⁵⁰

Di Indonesia terdapat beberapa lembaga BUMN yang bergerak di bidang kehutanan antara lain yaitu perusahaan umum (Perum) Perhutani dan PT.Inhutani. Badan usaha milik negara tersebut dalam melaksanakan kegiatannya mempunyai tugas yang berbeda. Tugas Perum Perhutani dititikberatkan pada pemeliharaan dan pengelolaan kayu jati yang arealnya sebagian besar berada di Pulau Jawa, sedangkan PT.Inhutani memelihara dan mengelola kayu non-jati yang arealnya berada di luar Pulau Jawa.⁵¹

⁵⁰ Penjelasan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

⁵¹ Billy Mahardika, Kasubbid perencanaan dan pengembangan bisnis Perum Perhutani Kesatuan Pemangkuan Hutan Kabupaten Jember. (hasil wawancara, pada tanggal 2 Oktober 2017, Pukul 08.17 WIB).

Perum Perhutani sebagai pengelola hutan negara memiliki tugas sebagaimana amanat dari Pasal 3 ayat (3) Peraturan Pemerintah nomor 72 Tahun 2010 tentang Perusahaan Umum (PERUM) Kehutanan Negara yang meliputi yaitu:

- a. tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan;
- b. pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan;
- c. rehabilitasi dan reklamasi hutan; dan
- d. perlindungan hutan dan konservasi alam

Struktur organisasi di wilayah bagian kantor dari Perum Perhutani kesatuan pemangkuan hutan sendiri dipimpin oleh seorang administratur dibawahnya terdapat wakil administratur yang selanjutnya terdapat seksi-seksi yang terdiri dari seksi pengelolaan sumber daya hutan, seksi perencanaan dan pengembangan bisnis, seksi keuangan, sumberdaya dan umum, dan menejer bisnis, dibawah para seksi terdapat kepala sub. Seksi dan staff.. Secara ringkas karakteristik kegiatan Perum Perhutani adalah memantapkan ketahanan perusahaan melalui usaha pelestarian manfaat sumber daya hutan, peningkatan keuntungan yang optimal, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan.⁵²

Dalam pengelolaan hutan di pulau Jawa, Perum Perhutani sudah sejak awal memperhatikan masyarakat lingkungan, antara lain dengan mengikutsertakan masyarakat desa hutan dalam kegiatan pengelolaan hutan yang tetap diusahakan padat karya. Selain itu dilaksanakan program *prosperity approach*, yang kemudian sejak tahun 1982 dikembangkan menjadi program Pembangunan Masyarakat Desa Hutan (PMDH), yang selanjutnya sesuai dengan program Iptek dan kian meningkatnya tekanan penduduk terhadap keamanan hutan, pada tahun 1986 dirumuskan dan dirintis penerapan pola manajemen hutan

⁵² Billy Mahardika, *Loc.Cit.*,

yang disebut Perhutanan Sosial (*Social Forestry*) dengan salah satu mekanismenya membentuk Kelompok Tani Hutan (KTH) dengan maksud memperlancar komunikasi dan menumbuhkan rasa kebersamaan antara Perum Perhutani dengan Petani.⁵³

Peran Perum Perhutani kesatuan pemangkuan hutan dalam mencegah kebakaran atau pengendalian kebakaran hutan dilaksanakan dalam beberapa usaha, usaha yang bersifat mencegah atau preventif berupa kegiatan antara lain seperti sosialisasi untuk menghimbau agar tidak melakukan kegiatan yang dapat menimbulkan kebakaran hutan, pembekalan pada masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan untuk ikut menjaga hutan dari potensi kebakaran, dan juga membangun komunikasi dengan masyarakat setempat agar dapat tanggap dalam memberikan informasi apabila terjadi kebakaran sehingga dapat segera ditindak. selain itu Perum Perhutani juga bekerjasama dengan pemerintah setempat, dan masyarakat setempat untuk bekerjasama mencegah terjadinya penyebab deforestasi seperti kebakaran atau pembalakan liar. Untuk upaya represif, Perum Perhutani bekerjasama dengan Polres dan Kodim untuk menindak tegas para pelaku yang melakukan kegiatan-kegiatan yang berpotensi merusak hutan. Untuk tindakan kuratif seperti contoh dalam pengendalian pada saat terjadi kebakaran hutan, pihak Perhutani KPH bekerjasama dengan dinas pemadam kebakaran setempat. Untuk lokasi - lokasi tertentu yang cenderung terjadi kebakaran hutan seperti wilayah hutan produksi yang pada umumnya terletak di dekat pemukiman masyarakat sering dilakukan patroli rutin bersama dengan masyarakat setempat.⁵⁴

A. Pelaksanaan dan Kegiatan Perlindungan Hutan

Untuk mencegah, membatasi kerusakan hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, maka pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat perlu

⁵³ Bambang Pamulardi, Op.Cit., Hlm. 120-121

⁵⁴ *Ibid.*,

melakukan kegiatan perlindungan hutan sesuai Pasal 7 PP Perlindungan Hutan yang berisi sebagai berikut :

- a. melakukan sosialisasi dan penyuluhan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan;
- b. melakukan inventarisasi permasalahan;
- c. mendorong peningkatan produktivitas masyarakat;
- d. memfasilitasi terbentuknya kelembagaan masyarakat;
- e. meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pengelolaan hutan;
- f. melakukan kerjasama dengan pemegang hak atau izin;
- g. meningkatkan efektifitas koordinasi kegiatan perlindungan hutan;
- h. mendorong terciptanya alternatif mata pencaharian masyarakat;
- i. meningkatkan efektifitas pelaporan terjadinya gangguan keamanan hutan;
- j. mengambil tindakan pertama yang diperlukan terhadap gangguan
- k. keamanan hutan; dan
- l. mengenakan sanksi terhadap pelanggaran hukum.

Pada umumnya perlindungan hutan dan kawasan hutan dilaksanakan oleh pengelola atau pemegang izin. Perlindungan hutan atas kawasan hutan yang pengelolaanya diserahkan kepada BUMN di bidang kehutanan, dilaksanakan dan menjadi tanggung jawab pengelolanya. Perlindungan hutan atas kawasan hutan yang telah menjadi areal kerja pemegang izin dilaksanakan dan menjadi tanggung jawab pemegang izin. Pasal 8 PP Perlindungan Hutan menyebutkan kegiatan perlindungan hutan tersebut yaitu:

- a. mengamankan areal kerjanya yang menyangkut hutan, kawasan hutan dan hasil hutan termasuk tumbuhan dan satwa;
- b. mencegah kerusakan hutan dari perbuatan manusia dan ternak, kebakaran hutan, hama dan penyakit serta daya-daya alam;

- c. mengambil tindakan pertama yang diperlukan terhadap adanya gangguan keamanan hutan di areal kerjanya;
- d. melaporkan setiap adanya kejadian pelanggaran hukum di areal kerjanya kepada instansi kehutanan yang terdekat;
- e. menyediakan sarana dan prasarana, serta tenaga pengamanan hutan yang sesuai dengan kebutuhan.

Perlindungan hutan atas kawasan hutan yang pengelolaannya diserahkan kepada masyarakat hukum adat, berdasarkan Pasal 9 PP Perlindungan Hutan, dilaksanakan dan menjadi tanggung jawab masyarakat hukum adat. Perlindungan hutan yang diserahkan kepada masyarakat hukum adat, dilaksanakan berdasarkan kearifan tradisional yang berlaku dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan pendampingan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan atau pemerintah kabupaten atau kota.

Perlindungan hutan pada hutan hak menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh pemegang hak. Perlindungan hutan hak meliputi kegiatan-kegiatan berdasarkan Pasal 10 PP Perlindungan Hutan yang terdiri dari:

- a. pencegahan gangguan dari pihak lain yang tidak berhak;
- b. pencegahan, pemadaman dan penanganan dampak kebakaran;
- c. penyediaan personil dan sarana prasarana perlindungan hutan;
- d. mempertahankan dan memelihara sumber air;
- e. melakukan kerjasama dengan sesama pemilik hutan hak, pengelola kawasan hutan, pemegang izin pemanfaatan hutan, pemegang izin pemungutan, dan masyarakat.

Dalam pelaksanaan perlindungan hutan yang tercantum dalam Pasal 11 PP Perlindungan Hutan, pemerintah, pemerintah provinsi dan atau pemerintah kabupaten/kota melakukan fasilitasi, bimbingan, pembinaan, pengawasan

terhadap kawasan hutan yang menjadi tanggung jawab setiap pengelola , pemegang hak, atau pemegang izin.

Untuk menjamin tertibnya penyelenggaraan perlindungan hutan, Menteri Kehutanan berwenang melakukan pembinaan, pengendalian dan pengawasan terhadap gubernur. Gubernur melakukan pembinaan, pengendalian dan pengawasan terhadap bupati atau walikota atas pelaksanaan perlindungan hutan di daerahnya. Pembinaan meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi.

Untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran dilakukan kegiatan pengendalian yang diatur dalam Pasal 20 PP Perlindungan Hutan, yang meliputi kegiatan pencegahan, pemadaman, penanganan pasca kebakaran yang dilakukan pada tingkat nasional oleh Menteri Kehutanan, tingkat provinsi oleh gubernur, tingkat kabupaten atau kota oleh bupati atau walikota, dan unit atau kesatuan pengelolaan hutan oleh kepala kesatuan pengelolaan hutan.

Dalam rangka pencegahan kebakaran hutan dilakukan kegiatan-kegiatan yang disebutkan dalam Pasal 23 PP Perlindungan Hutan sebagai berikut:

1. Pada tingkat nasional, antara lain:
 - a. membuat peta kerawanan kebakaran hutan nasional;
 - b. mengembangkan sistem informasi kebakaran hutan;
 - c. menetapkan pola kemitraan dengan masyarakat;
 - d. menetapkan standar peralatan pengendalian kebakaran hutan;
 - e. membuat program penyuluhan dan kampanye pengendalian kebakaran;
 - f. menetapkan pola pelatihan pencegahan kebakaran; dan
 - g. melaksanakan pembinaan dan pengawasan.
2. Pada tingkat provinsi, antara lain :
 - a. membuat peta kerawanan kebakaran hutan provinsi;
 - b. membuat model-model penyuluhan;
 - c. melaksanakan pelatihan pencegahan kebakaran hutan;

- d. membuat petunjuk pelaksanaan pemadaman kebakaran hutan;
 - e. mengadakan peralatan pemadam kebakaran hutan; dan
 - f. melaksanakan pembinaan dan pengawasan.
3. Pada tingkat kabupaten / kota, antara lain :
- a. melakukan evaluasi lokasi rawan kebakaran hutan;
 - b. melaksanakan penyuluhan;
 - c. membuat petunjuk teknis pelaksanaan pemadaman kebakaran hutan;
 - d. mengadakan peralatan kebakaran hutan; dan
 - e. melaksanakan pembinaan dan pengawasan.
4. Pada tingkat kesatuan pengelolaan hutan produksi, kesatuan pengelolaan hutan lindung, izin pemanfaatan hutan, izin penggunaan kawasan hutan dan hutan hak, antara lain:
- a. melakukan inventarisasi lokasi rawan kebakaran hutan;
 - b. menginventarisasi faktor penyebab kebakaran;
 - c. menyiapkan regu-regu pemadam kebakaran;
 - d. membuat prosedur tetap pemadaman kebakaran hutan;
 - e. mengadakan sarana pemadaman kebakaran hutan; dan
 - f. membuat sekat bakar.

B. Organisasi Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan

Dalam suatu kegiatan pengendalian kebakaran hutan terdapat organisasi yang merupakan pelaksana dalam kegiatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan yang disebut dalkarhutla diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 32 Tahun 2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (selanjutnya disebut dengan Permen Dalkarhutla). Sesuai ketentuan Pasal 18 ayat (1) Permen Dalkarhutla, bahwa setiap unit kesatuan pengelolaan hutan (KPH) wajib membentuk organisasi brigadir pengendalian kebakaran hutan dan lahan

(Brigdalkarhutla). Kegiatan dalkarhutla sendiri meliputi usaha/kegiatan/tindakan pengorganisasian, pengelolaan sumberdaya manusia dan sarana prasarana serta operasional pencegahan, pemadaman, penanganan pasca kebakaran, dukungan evakuasi dan penyelamatan, dan dukungan manajemen pengendalian kebakaran hutan dan/atau lahan.

Organisasi dalkarhutla terdiri dari tingkat Pemerintah yang bertanggungjawab terhadap upaya dalkarhutla secara nasional, serta Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah yang masing-masing bertanggungjawab dan wilayah administrasinya. Organisasi dalkarhutla Pemerintah terdapat dua fungsi sebagaimana ketentuan Pasal 7 Permen Dalkarhutla berfungsi koordinatif dan operasional. Fungsi koordinatif bersifat *ad-hoc* dilaksanakan oleh satuan tugas Pengendalian Nasional Penganganan Kebakaran Hutan dan Lahan yang ditetapkan oleh Menteri. Organisasi dalkarhutla Pemerintah yang berfungsi operasional dilaksanakan oleh Brigade Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan atau Brigdalkarhutla Pemerintah yang disebut Manggala Agni yang merupakan organisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan pada tingkat Pemerintahan Pusat yang mempunyai tugas dan fungsi pencegahan, pemadaman, penanganan pasca kebakaran, dukungan evakuasi dan penyelamatan, serta dukungan manajemen yang dibentuk dan menjadi tanggung jawab Menteri. Bagi organisasi dalkarhutla provinsi yang ditetapkan oleh Gubernur dan organisasi dalkarhutla kabupaten atau kota yang ditetapkan oleh Bupati atau Walikota. Untuk organisasi dalkarhutla tingkat pengelolaan wajib dibentuk oleh Unit Pelaksana Teknis Daerah Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, Unit Pelaksana Teknis Daerah Taman Hutan Raya, Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi, Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung, Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi, Kesatuan Pemangkuan Hutan, Perum Perhutani, dan Pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan.

Penyelenggaraan dalam upaya pencegahan kebakaran hutan oleh dalkarhutla mencakup pemberdayaan masyarakat, penyadartahuan, pengurangan resiko kebakaran hutan, kesiapsiagaan, pelaksanaan peringatan dini dan patroli

pengecahan, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 69 Permen Dalkarhutla, kegiatan tersebut meliputi meliputi:

- a. penerapan agroforestry, agro silvo pastura, silvo pastura dan kegiatan sejenisnya;
 - b. sosialisasi dan/atau penyuluhan pencegahan karhutla melalui berbagai ragam metode;
 - c. kampanye pencegahan kebakaran hutan dan lahan dalam rangka penyadaran pencegahan kebakaran hutan;
 - d. pembuatan bahan kampanye dan/atau alat peraga pencegahan kebakaran hutan;
 - e. gerakan pencegahan kebakaran hutan;
 - f. pendampingan masyarakat peduli api;
 - g. praktek pembukaan lahan tanpa bakar;
 - h. pembuatan dan/atau pengelolaan sekat bakaran;
 - i. pembuatan kompos hasil limbah vegetasi;
 - j. pengelolaan bahan bakaran;
 - k. pembuatan sekat kanal, embung dan kantong air;
 - l. pemantapan organisasi dan prosedurnya;
 - m. simulasi mobilisasi berbagai tingkatan;
 - n. peningkatan koordinasi melalui rapat kerja, rapat koordinasi, kunjungan kerja dan lain-lain;
 - o. peringatan dini dan aplikasi sistem peringkat bahaya kebakaran atau sistem sejenisnya;
 - p. pembuatan, pemasangan dan sosialisasi rambu-rambu dan papan peringatan pencegahan kebakaran hutan;
 - q. pembuatan, penyajian dan penyebar-luasan informasi kerawanan kebakaran hutan melalui peta atau sejenisnya;
 - r. pembuatan, penyajian dan penyebar-luasan informasi sumberdaya pengendalian karhutla nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa;
- dan

s. patroli pencegahan dalkarhutla.

3.2.2 Pengelolaan Hutan berdasarkan Hutan Kemasyarakatan

Hutan kemasyarakatan berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.88/Menhut-II/2014 tentang Hutan Kemasyarakatan (selanjutnya disebut dengan Permen Hkm) merupakan hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat setempat. Kriteria kawasan yang dapat ditetapkan sebagai hutan kemasyarakatan Menurut Permen Hkm pada Pasal 6 dan Pasal 7 adalah hutan produksi atau hutan lindung, tidak dibebani hak atau ijin lain dan menjadi sumber mata pencaharian masyarakat setempat. Hutan kemasyarakatan (*social forestry*) merupakan hutan negara dengan sistem pengelolaan hutan yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat tanpa mengganggu fungsi pokoknya. Tujuan pemberdayaan masyarakat adalah meningkatkan nilai ekonomi, nilai budaya, memberikan manfaat/benefit kepada masyarakat pengelola, dan masyarakat setempat. Hutan kemasyarakatan ditujukan atau bisa dimanfaatkan oleh masyarakat petani di sekitar kawasan hutan yang memiliki ketergantungan pada kawasan hutan tersebut dengan sistem pendekatan areal kelola/hamparan kelola. Dalam hal ini, Hutan kemasyarakatan memberikan kepastian hukum atas status lahan kelola bagi masyarakat yang membutuhkannya.

Hutan kemasyarakatan juga bertujuan agar hutan tetap lestari dan masyarakat lebih sejahtera. konsep hutan lestari melalui pola-pola pengelolaan di lahan hutan kemasyarakatan, diharapkan dapat dinikmati oleh masyarakat sehingga meningkatkan kesejahteraan hidup mereka melalui penganekaragaman hasil dari tanaman yang ditanam di lahan hutan kemasyarakatan. Hutan kemasyarakatan tidak bisa mengubah status dan fungsi kawasan. Pola penguasaan lahan dalam hutan kemasyarakatan bukan berarti memiliki dan mensertifikatkan lahan menjadi hak milik. Sistem penguasaan yang diijinkan adalah mengelola kawasan hutan negara dengan segala pemanfaatannya. Penguasaan lahan dalam

hutan kemasyarakatan tidak dapat diperjualbelikan, tidak bisa dipindah tangankan. Hal ini untuk mencegah lahan hutan kemasyarakatan jatuh kepada orang-orang yang tidak tepat.⁵⁵

Tujuan Hutan kemasyarakatan atau yang biasa disebut Perhutanan Sosial secara umum adalah untuk membina kemampuan dan keterampilan penduduk sekitar hutan agar dapat meningkatkan produktivitas sumber daya alam dan sumber daya manusianya untuk memperoleh manfaat optimum dari lahan hutan, sehingga tercapainya kualitas kehidupan dan lingkungan yang lebih terjamin.⁵⁶ Perhutanan Sosial juga bermanfaat sebagai salah satu sarana untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat sekitar hutan akan pentingnya kawasan hutan, dengan begitu masyarakat dapat sadar dan ikut berperan aktif dalam menjaga hutan dari berbagai bentuk deforestasi seperti halnya *illegal logging* dan kebakaran hutan.⁵⁷

Kegiatan *social forestry* dalam proses pelaksanaannya membutuhkan dukungan berbagai pihak. Dari keseluruhan persyaratan yang harus dilakukan (mulai dari penguatan kelembagaan sampai dengan teknis pengelolaan lahan), tidak menutup kemungkinan ada banyak masyarakat yang masih awam dan bahkan belum tahu sama sekali, dukungan dari berbagai pihak sangat dibutuhkan untuk memperlancar kegiatan tersebut. Proses kegiatan pemberdayaan yang dapat dilakukan dalam pengelola hutan kemasyarakatan meliputi proses pra-pengelolaan, proses pada saat pengelolaan, dan proses setelah pengelolaan.⁵⁸

1. Proses pra-pengelolaan

Pada proses awal dalam pelaksanaan *social forestry* perlu diadakanya suatu penyuluhan masyarakat, hal ini ditujukan agar

⁵⁵ Kementerian Kehutanan, 2010, *Social Forestry, Menuju Restorasi Pembangunan Kehutanan Berkenjutan*, Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan, Hlm. 4.

⁵⁶ Mulyadi Bratamihardja, Bunga Rampai Perhutanan Sosial dalam Bambang Pamulardi, 1999, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan, Pemanfaatan Hutan dan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Hlm. 121

⁵⁷ Billy Mahardika, *Loc.Cit.*,

⁵⁸ Kementerian Kehutanan., *Op.Cit.*, Hlm.6.

masyarakat paham dengan sistematis tentang program tersebut sehingga dapat berjalan dengan baik dan menghindari kesalahpahaman tentang program ini, selain penyuluhan diperlukan juga pendampingan dalam pelaksanaan *social forestry* dengan target agar masyarakat dapat lebih mandiri dan terampil dalam mengelola hutab, pendampingan ini dapat berbentuk pendampingan teknis pelatihan (pembibitan, pemeliharaan tanaman sela dan tegakan hutan).

2. Proses pada saat pengelolaan

Pada saat pelaksanaan pengelolaan hutan mulai dilakukan, diharapkan masyarakat dapat secara mandiri dalam mengelola hutan yang ditunjukkan. Pihak pemerintah dapat memberikan beberapa bantuan seperti bantuan teknis pembibitan, pemeliharaan tegakan, tanaman sela, rehabilitasi hutan (konservasi tanah dan air, penanaman, pengayaan, dan pemeliharaan), teknis pembukaan lahan, bantuan informasi dan media, pengembangan kelembagaan, pengembangan sumberdaya manusia, pengembangan jaringan kemitraan (kerjasama dan pemasaran), pendampingan sistem administrasi kelembagaan serta sistem permodalan.

3. Proses setelah pengelolaan

Pada akhir dari pelaksanaan pengelolaan hutan, pemerintah melakukan monitoring dengan tujuan untuk mengetahui apakah program pengelolaan hutan oleh masyarakat berjalan dengan baik serta mengetahui kendala-kendala selama pelaksanaan, serta perlunya evaluasi atas seluruh kegiatan pengelolaan hutan agar pengelolaan selanjutnya dapat lebih baik.

3.2.3 Analisis Tata Kelola Pada Perlindungan Hutan Produksi

Pemanfaatan hutan yang dilakukan dengan pemberian izin, disamping mempunyai hak memanfaatkan, sesuai Pasal 49 UU Kehutanan pemegang izin harus bertanggung jawab atas segala macam gangguan terhadap hutan dan kawasan hutan yang dipercayakan kepadanya. Pengelolaan hutan pada dasarnya menjadi kewenangan pemerintah dan atau pemerintah daerah. Mengingat berbagai kekhasan daerah serta kondisi sosial dan lingkungan yang sangat berkait dengan kelestarian hutan dan kepentingan masyarakat luas yang membutuhkan kemampuan pengelolaan secara khusus, maka pelaksanaan pengelolaan hutan di wilayah tertentu dapat dilimpahkan kepada BUMN yang bergerak di bidang

kehutanan, baik berbentuk perusahaan umum (Perum), perusahaan jawatan (Perjan), maupun perusahaan perseroan (Persero), yang pembinaannya di bawah Menteri.

Untuk mencegah, membatasi kerusakan hutan serta menjaga yang disebabkan oleh perbuatan manusia, maka sesuai Pasal 7 PP Perlindungan Hutan menyebutkan bahwa pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat:

- a. melakukan sosialisasi dan penyuluhan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan;
- b. melakukan inventarisasi permasalahan;
- c. mendorong peningkatan produktivitas masyarakat;
- d. memfasilitasi terbentuknya kelembagaan masyarakat;
- e. meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pengelolaan hutan;
- f. melakukan kerjasama dengan pemegang hak atau izin;
- g. meningkatkan efektifitas koordinasi kegiatan perlindungan hutan;
- h. mendorong terciptanya alternatif mata pencaharian masyarakat;
- i. meningkatkan efektifitas pelaporan terjadinya gangguan keamanan hutan;
- j. mengambil tindakan pertama yang diperlukan terhadap gangguan keamanan hutan; dan
- k. mengenakan sanksi terhadap pelanggaran hukum.

Untuk menjamin pelaksanaan perlindungan hutan, pemerintah sebagai pihak yang berwenang perlu menerapkan tolak ukur penilaian agar pelaksanaan perlindungan hutan berjalan dengan baik. Tolak ukur yang perlu digunakan yaitu prinsip *good governance* atau yang sering disebut dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Terdapat tiga pilar *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sebelumnya paradigma pengelolaan pemerintahan yang berkembang adalah *government* sebagai satu-satunya penyelenggara

pemerintahan. Robert Charlick mengartikan *good governance* sebagai pengelolaan segala macam urusan publik secara efektif melalui pembuatan peraturan dan/atau kebijakan yang absah demi untuk mempromosikan nilai-nilai kemasyarakatan.⁵⁹ *Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut.⁶⁰ Tata kelola (*governance*) tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum sebagai unsur utama. Terminologi *good governance* memang belum baku, tetapi sudah banyak definisi yang coba membedah makna dari *good governance*. Namun demikian, tidak dapat disangkal lagi bahwa *good governance* telah dianggap sebagai elemen penting untuk menjamin kesejahteraan nasional (*national prosperity*).⁶¹

Untuk mendukung pelaksanaan perlindungan hutan yang sesuai dengan prinsip *good governance* maka dalam usaha perlindungan hutan dan untuk menjamin pelaksanaan perlindungan hutan yang sebaik-baiknya, masyarakat diikut sertakan dalam upaya perlindungan hutan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 48 ayat (5) UU Kehutanan. Tata kelola yang baik dalam mengelola hutan dapat diterapkan melalui berbagai program seperti hutan kemasyarakatan atau *social forestry*, selain berorientasi untuk kemakmuran masyarakat dengan memberikan izin kepada masyarakat untuk mengelola hutan, hal ini secara tidak

⁵⁹ Pandji Santosa, 2008, Administrasi Publik, *Teori dan Aplikasi Good Governance*, Bandung: PT.Refika Aditama, Hlm. 130.

⁶⁰ *Ibid.*,

⁶¹ Pandji Santosa, , *Op.Cit.*, Hlm. xi.

LAMPIRAN I

Struktur Organisasi Brigade Pengendalian Kebakaran Hutan KPH, Lampiran Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 32 Tahun 2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.

