

**PUBLIC REVIEW  
TERHADAP  
PERATURAN PEMERINTAH TENTANG KAWASAN HUTAN  
(PP 60/2012 dan PP 61/2012)**



**Koalisi Anti Mafia Hutan**

**PUBLIC REVIEW**  
**TERHADAP**  
**PERATURAN PEMERINTAH TENTANG KAWASAN HUTAN**

(PERATURAN PEMERINTAH NO. 60 TAHUN 2012 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NO. 10 TAHUN 2010 TENTANG TATA CARA PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN FUNGSI KAWASAN HUTAN)

(PERATURAN PEMERINTAH NO. 61 TAHUN 2012 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NO. 24 TAHUN 2010 TENTANG PENGGUNAAN KAWASAN HUTAN)

**MAJELIS EKSAMINASI**

**Hariadi Kartodihardjo**  
(Guru Besar Bidang Kehutanan Institut Pertanian Bogor)

**Kurnia Warman**  
(Dosen Hukum Agraria Universitas Andalas)

**Erni Setyowati**  
(Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan)

**Yance Arizona**  
(Peneliti Epistema)

**Grahat Nagara**  
(Peneliti Silvagama)

**PUBLIC REVIEW  
TERHADAP  
PERATURAN PEMERINTAH TENTANG KAWASAN HUTAN**

**MAJELIS EKSAMINASI**

Prof. DR. Ir. Hariadi Kartodihardjo, MS. (Guru Besar Institut Pertanian Bogor)  
DR. Kurnia Warman,SH.MHum. (Dosen Hukum Agraria Universitas Andalas)  
Yance Arizona, S.H, M.H. (Peneliti Epistema Institute)  
Grahat Nagara, S.H. (Peneliti Silvagama)  
Erni Setyowati, SH. (Peneliti pada Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia)

**TIM PERUMUS**

Emerson Yuntho (ICW)  
Muhnur Satyaprabu (WALHI)  
Tandiono Bawor (HuMa)  
Andi Muttaqien (ELSAM)

**PUBLIKASI**

1 Mei 2013

**SUMBER FOTO**

Silvagama

**PENERBIT**

Indonesia Corruption Watch  
Jl. Kalibata Timur IV D No 6 Jakarta Selatan 12740 Indonesia  
Phone +6221 7901885, Fax +6221 7994005  
Email: [icw@antikorupsi.org](mailto:icw@antikorupsi.org) Website: [www.antikorupsi.org](http://www.antikorupsi.org)

**KERJASAMA**

Koalisi Anti Mafia Hutan  
(WALHI,IWGFF, Sawit Watch, Forest Watch, TELAPAK, Jikalahari, KONTAK Rakyat  
Borneo, Save Our Borneo, Silvagama, Epistema, ELSAM, Gemawan, ICW)

## SEKAPUR SIRIH

*Public Review* atau eksaminasi terhadap peraturan perundang-undangan barangkali adalah istilah yang masih asing ditelinga banyak orang. Istilah *Public Review* muncul didasarkan pada pertimbangan subjek yang melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan adalah publik atau kelompok masyarakat tertentu. Selama ini pengujian peraturan perundang-undangan dari segi subjeknya hanya terdiri atas: Pengujian oleh lembaga eksekutif yang dapat disebut *executive review*; Pengujian oleh lembaga legislatif dapat disebut *legislative review*; dan Pengujian oleh lembaga peradilan disebut *judicial review*.

Metode *public review* diharapkan menjadi salah satu alat (*tools*) untuk menguji apakah suatu peraturan perundang-undangan yang dikaji atau analisis sudah tepat ataukah belum baik dari aspek substansi (materiil) maupun pembentukannya (*formil*). Selama ini proses pengujian oleh publik melalui metode eksaminasi publik lebih banyak dipergunakan untuk melakukan evaluasi atas putusan pengadilan.

Padahal tidak hanya putusan, eksaminasi atau pengujian juga bisa dilakukan untuk mengevaluasi atau menguji produk hukum dalam bentuk regulasi atau peraturan perundang-undangan secara lebih luas, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri atau Peraturan Daerah dan bahkan Keputusan Kepala Daerah. Dalam prakteknya masyarakat sipil pernah melakukan eksaminasi publik terhadap Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA). Namun untuk menghindari kerancuan dengan istilah “eksaminasi publik” yang telah dikenal menguji putusan, maka untuk selanjutnya digunakan istilah “*public review*” untuk suatu kegiatan publik menguji suatu peraturan perundang-undangan.

Salah satu regulasi yang layak diuji oleh publik adalah Peraturan Pemerintah (PP) tentang Kawasan Hutan. Regulasi yang menjadi objek *public review* tersebut adalah Peraturan Pemerintah nomor 60 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 2010 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan serta Peraturan Pemerintah nomor 61 tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

Regulasi soal Kawasan Hutan tersebut dipilih untuk diuji karena dinilai berpotensi memberikan impunitas atas pelanggaran hukum dan memiliki kerancuan, terutama alasan bahwa untuk memberikan kepastian hukum kepada pelaku usaha. Alasan tersebut dianggap menguntungkan pengusaha dibidang kehutanan dan perkebunan sawit namun merugikan masyarakat dan kelestarian lingkungan. Pemerintah dinilai telah memberikan perlindungan dan pengampunan atas pelanggaran undang-undang dan pencurian kekayaan alam di negeri ini.

Untuk melakukan analisis atau uji publik terhadap keberadaan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2012 tersebut maka Indonesian Corruption Watch bersama dengan Koalisi Anti Mafia Hutan berinisiatif

menyelenggarakan suatu kegiatan *public review*. Para penguji atau dikenal dengan *public reviewer* terdiri dari unsur yaitu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Akademisi dan Praktisi yang diharapkan mempunyai posisi obyektif. Mereka antara lain Prof. DR. Ir. Hariadi Kartodihardjo, MS. (Guru Besar Institut Pertanian Bogor), DR. Kurniawarman, SH.MH. (Dosen Hukum Agraria Universitas Andalas), Yance Arizona, S.H, M.H. (Peneliti Epistema Institute), Grahat Nagara, S.H. (Peneliti Silvagama), dan Erni Setyowati, SH. (Peneliti pada Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia). Selain *public reviewer* atau majelis eksaminasi, untuk memperkuat hasil kajian maka dilibatkan pula ahli (*expert*) yang kompeten dibidangnya yaitu Muhnur Satyaprabu (Peneliti WALHI) dan dibantu oleh Tim Perumus yang terdiri dari Emerson Yuntho (Indonesia Corruption Watch) dan Tandiono Bawor (HUMA) dan Andi Muttaqien (ELSAM).

Lalu apa hasil *public review* terhadap Peraturan Pemerintah tentang Kawasan Hutan tersebut? Setidaknya hasil *public review* memberikan 2 (dua) kesimpulan. *Pertama*, PP No. 60 Tahun 2012 dan PP No.61 Tahun 2012 - secara teknis dapat mendorong legalitas bagi izin perkebunan dan pertambangan yang saat ini bermasalah dan menimbulkan fragmentasi dalam pengelolaan kawasan hutan maupun pinjam pakai yang akan dilaksanakan. *Kedua*, dari teknis perancangan peraturan perundang-undangan, ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan bagaikan sebuah hutan rimba yang sangat membingungkan bagi orang awam untuk membacanya.

Sedangkan rekomendasi yang diusulkan antara lain adalah Pemerintah sebaiknya melakukan pembatalan atas kedua PP tentang Kawasan Hutan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya yaitu UU 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Selain itu penting dilakukan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, juga dengan bidang lain seperti pertanahan dan perkebunan.

Ucapan terima kasih kepada semua pihak yang membantu dalam seluruh rangkaian kegiatan *public review* atau eksaminasi publik terhadap PP tentang Kawasan Hutan. Semoga saja pemerintah mau merespon hasil *public review* ini demi kepastian hukum dan kelestarian hutan yang saat ini jauh dari lestari.

Awal Mei 2013

**Indonesia Corruption Watch**

# DAFTAR ISI

## **BAGIAN PERTAMA**

### **PENDAHULUAN**

- A. PENGANTAR
- B. TUJUAN EKSAMINASI PUBLIK
- C. CAKUPAN DAN METODE EKSAMINASI PUBLIK
- D. MAJELIS EKSAMINASI DAN AHLI

## **BAGIAN KEDUA**

### **SUBTANSI ATURAN**

- A. ASPEK MATERI MUATAN
- B. POKOK-POKOK PERUBAHAN

## **BAGIAN KETIGA**

### **ANALISA HUKUM**

- A. POLITIK HUKUM KELUARNYA PP 60 DAN PP 61/2012
  - Dispute policy sebagai raison d'etre*
- B. PP 60 DAN PP 61 TAHUN 2012 DALAM PERKEMBANGAN SISTEM KETATANEGARAAN, HUKUM DAN KONSTITUSI
  - PP No. 60 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan
  - PP 61/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan
- C. KETIDAKSESUAIAN PP 60 DAN PP 61 DENGAN PERATURAN LAINNYA
  - Tukar Menukar dan Pinjam Pakai Melanggar UUD 1945
  - Pertentangan PP 60 dan PP 61 tahun 2012 Dengan Peraturan Lainnya
  - Bertentangan dengan UU 26/2007 Tentang Penataan Ruang
  - Bertentangan dengan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.
  - Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
  - Bertentangan Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi
  - Bertentangan Dengan Inpres Nomor 10 tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut
- D. KETIDAK LOGISAN SUBSTANSI & KETIDAKTAATAN ASAS DALAM PROSES TEKNIS PERUNDANG-UNDANGAN
  - Ketidaklogisan Substansi PP No. 60 dan PP No. 61 tahun 2012
  - Ketidak taatan Asas Dalam Proses Teknis Perundang-undangan
  - Pemberian Kewenangan Yang Terlalu Besar
  - Bertentangan Dengan Peraturan Perundang-Undangan di Atasnya
  - Pemberlakukan Surut Terhadap Aturan Perkebunan
  - Tidak Dicantumkan Alasan Penghapusan, Penambahan Atau Revisi Di Kedua PP
- E. EFEKTIFITAS PEMBERLAKUAN PP NO. 60/2012 DAN PP NO. 61/2012

## **BAGIAN KEEMPAT**

### **ANALISA DAMPAK**

- A. PEMUTIHAN PRAKTEK ILEGAL PERUSAHAAN
- B. MEMBERIKAN INSENTIF KONFLIK
- C. MENIMBULKAN DISKRIMINASI DALAM UPAYA PENYELESAIAN NON PENAL
- D. MEMBERIKAN RUANG TERJADINYA DISKRESI TERHADAP PENYELESAIAN PERMOHONAN PERIZINAN
- F. MEMBERIKAN RUANG BAGI PERUSAKAN HUTAN LEBIH BESAR LAGI

## **BAGIAN KELIMA**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

- A. KESIMPULAN
- B. REKOMENDASI

## **LAMPIRAN**

Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan

Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan

Profil Anggota Majelis Eksaminasi  
Profil Koalisi Anti Mafia Hutan

# BAGIAN PERTAMA

## PENDAHULUAN

### A. PENGANTAR

Pemerintah pada tahun 2012 telah mengeluarkan 2 (dua) regulasi penting berkaitan dengan masa depan kawasan hutan di Indonesia. Kedua regulasi tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

Kedua regulasi ini dianggap pemerintah sebagai suatu solusi dari upaya penyelesaian “keterlanjuran”<sup>1</sup>. Terlanjur terlalu banyak izin usaha perkebunan dan pertambangan yang diterbitkan pemerintah daerah<sup>2</sup>, meskipun mengetahui bahwa alokasi perizinan tersebut bertentangan dengan peruntukan kawasan hutan yang ditentukan berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan<sup>3</sup>. Padahal dari sudut atau dalam konteks yang lain, kegiatan usaha tersebut berpotensi untuk dikualifikasi sebagai perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam UU 41/1999.

Solusi tersebut nampaknya diambil pemerintah karena persoalan “keterlanjuran” tersebut dianggap tidak dapat diselesaikan hanya dengan penerapan pasal pidana dalam ketentuan UU 41/1999. Ada beberapa isu mendasar yang membuatnya rumit, yaitu: pertama adanya perbedaan kebijakan penentuan ruang sementara Kementerian Kehutanan dengan kewenangan atributif mengacu pada pengukuhan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam UU 41/1999<sup>4</sup>, di sisi lain penerbit izin usaha dalam hal ini pemerintah daerah mengacu pada penentuan tata ruang sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang<sup>5</sup>, kedua bahwa “keterlanjuran” tersebut diperumit juga dengan proses penentuan kawasan hutan yang dikenal dengan pengukuhan kawasan hutan yang mengacu pada UU 41/1999 tersebut hingga saat ini belum sepenuhnya dapat diselesaikan oleh pemerintah<sup>6</sup>. Dua persoalan ini

---

<sup>1</sup>Dalam sebuah wawancara disebutkan bahwa terbitnya kedua PP tersebut merupakan bagian dari upaya untuk “mencari solusi adil bagi society yang terkena atau akan terkena dampak dari ‘dispute policy’”. Lihat wawancara dengan Direktur Jenderal Planologi, Bambang Soepijanto, “Memberikan Suasana Kondusif”, [Majalah], Tropis, Edisi 08 Tahun V-2012.

<sup>2</sup>Disebutkan bahwa tumpang tindih izin kebun dan tambang di dalam kawasan hutan setidaknya mencapai 10 juta hektar. Lihat “10 juta ha kawasan hutan tumpang tindih” [Berita], Republika, 19 Oktober 2011. Diakses melalui alamat, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/11/10/19/tah1n-10-juta-ha-kawasan-hutan-tumpang-tindih>.

<sup>3</sup>Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167. Selanjutnya disebut UU 41/1999.

<sup>4</sup>Lihat Pasal 1 angka 3, Pasal 4 ayat (2), Pasal 14 ayat (1) dan (2), dan Pasal 15 ayat (1) dan (2) UU 41/1999. Dalam UU 41/1999 sebenarnya tidak secara spesifik disebut Kementerian Kehutanan, melainkan digunakan istilah Pemerintah. Sehingga dalam beberapa tulisan pernyataan bahwa Kementerian Kehutanan memiliki kewenangan atributif dari undang-undang dipertanyakan. Salah satunya, lihat Myrna Safitri *et.al.*,

<sup>5</sup>Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115. Selanjutnya disebut UU 24/1992.

<sup>6</sup> Mengacu pada ketentuan Pasal 1 angka 3, Pasal 14 dan Pasal 15 UU 41/1999, penentuan kawasan hutan yang memberikan kepastian hukum hanya dapat selesai setelah proses pengukuhan kawasan hutan yang

kemudian membuat pasal-pasal pidana dalam UU 41/1999 menurut sebagian, seolah tidak lagi memiliki ranah untuk ditegakkan<sup>7</sup>.

Dengan latar belakang tersebut kemudian PP 60/2012 dan 61/2012 terbit dan diharapkan menjadi jawaban praktis (atau taktis?) terhadap persoalan-persoalan keterlanjuran tersebut. Mengacu pada PP tersebut, pemegang izin usaha diberi waktu 6 (enam) bulan untuk mengajukan penyelesaian melalui mekanisme izin pinjam pakai dan pelepasan kawasan hutan. Namun, dari sudut pandang lain, justru dengan konteks persoalan dan tujuannya, PP *a quo* juga patut dipertanyakan. Karena dengan alasan tersebut PP 60/2012 dan 61/2012, pemerintah seolah memberikan jalan bagi “pemutihan” atau impunitas atas pelanggaran hukum terhadap modus perusakan hutan.

Sejumlah kalangan masyarakat sipil menilai kedua regulasi tersebut memiliki kerancuan, terutama alasan bahwa untuk memberikan kepastian hukum, terutama kepada pelaku usaha. Alasan tersebut dianggap menguntungkan pengusaha dibidang kehutanan dan perkebunan sawit namun merugikan masyarakat dan kelestarian lingkungan. Pemerintah dinilai telah memberikan perlindungan dan pengampunan atas pelanggaran undang-undang dan pencurian kekayaan alam di negeri ini.

Dengan alasan bahwa pemberlakuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang telah mengakibatkan kerancuan hukum adalah tindakan yang mencerminkan ketidak mampuan pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan tenurial.

Tercatat lebih dari 3 juta hektar hutan yang dirubah menjadi kebun sawit tanpa ijin dan ini adalah bentuk pelanggaran hukum, namun bukannya diproses secara hukum dan di tindak kementerian kehutanan memberikan perlindungan kepada pelanggar hukum tersebut dengan berlindung pada Peraturan Pemerintah yang meletakkan perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang syah dan dapat diampuni setelah mendapat restu dari Kementerian Kehutanan.

---

dimulai dari penunjukan dan diakhiri dengan penetapan kawasan hutan selesai dilaksanakan. Namun, hingga saat ini baru 12% kawasan hutan yang telah melalui penetapan kawasan hutan. Sementara itu di sisi lain, definisi kawasan hutan yang ada pun ternyata tidak mampu memenuhi prinsip-prinsip negara hukum yang berlaku secara konstitusional. Hal ini ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor: 45/PUU-IX/2011 bahwa penentuan kawasan hutan melalui penunjukan *ipso facto* bertentangan dengan prinsip negara hukum karena tidak melalui proses afirmasi dari masyarakat yang terdampak akibat penunjukan kawasan hutan tersebut. Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan dan Peraturan Menteri Nomor: P.50/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan, memang penyelesaian hak masyarakat baru dilaksanakan pada tahap penataan batas.

<sup>7</sup>Sebagai contoh lihat Putusan Pengadilan Negeri Banjarmasin Nomor: 1425 Pid.Sus/2009/PN.BJM tanggal 19 april 2010, yang menyatakan terdakwa H Parlin Riduansyah bin H Muhammad Syahdan, tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana dakwaan ke satu primair, ke satu subsidair atau dakwaan kedua dan membebaskan terdakwa. Lihat juga Sadino, 2010. “*Mengelola Hutan dengan Pendekatan Hukum Pidana: Suatu Kajian Yuridis Normatif (Studi Kasus Propinsi Kalimantan Tengah)*”. Jakarta Pusat: Biro Konsultasi Hukum dan Kebijakan Kehutanan (BKH-2K). Penulis menyarankan lihat juga yurisprudensi *Motorpapieren-arrest* dalam Putusan Hoge Raad (HR 22-11-1949), NJ 1950,80, yang dapat diakses melalui alamat: [http://www.arresten.com/straf\\_recht/hr-22-11-1949-nj-1950-180-motorpapieren-arrest](http://www.arresten.com/straf_recht/hr-22-11-1949-nj-1950-180-motorpapieren-arrest).

Dalam kondisi tersebut, terdapat dua hal yang perlu dicermati ataupun dikaji secara lebih mendalam. *Pertama*, melihat secara jernih persoalan yang menjadi dasar penerbitan PP 60/2012 dan 61/2012, kemudian membandingkannya dengan PP *a quo*. *Kedua*, melihat dampak dan potensi risiko yang timbul akibat terbitnya PP 60/2012 dan 61/2012 tersebut. Setelah dua hal tersebut dikaji secara lebih mendalam, diharapkan pertanyaan sebagaimana disebutkan pada judul dapat terjawab dengan sendirinya, apakah PP 60/2012 dan 61/2012 memang menjadi jalan keluar bagi penyelesaian tumpang tindih tata kelola peruntukan ruang sumberdaya alam atau justru menjadi jalan pintas bagi perusakan hutan.

Untuk menjawab hal tersebut maka sejumlah koalisi masyarakat sipil berinisiatif melakukan kegiatan eksaminasi publik terhadap dua peraturan pemerintah berkaitan dengan kawasan hutan yaitu: (1) PP No. 60 Tahun 2012 tentang Perubahan atas PP No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan; dan (2) PP No. 61 Tahun 2012 tentang Perubahan atas PP No. 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

Eksaminasi publik terhadap kedua peraturan ini penting dilihat dari sisi konteks dan konten kedua peraturan tersebut. Dari sisi konteks, kedua PP ini dibuat sebagai upaya untuk mengatasi konflik penguasaan tanah antara rezim hukum kehutanan dengan rezim hukum tata ruang. Konflik penguasaan tanah hutan itu tidak saja menjadi perhatian masyarakat yang kemudian terkena dampak tetapi juga oleh sejumlah instansi pemerintah yang menghendaki adanya tata kelola kehutanan yang lebih baik. Dari sisi konten, kedua PP ini perlu diuji sebab isinya diduga untuk melegalisasi izin serta aktivitas pelanggaran hukum yang telah dilakukan sebelum atas kawasan hutan.

## **B. TUJUAN EKSAMINASI PUBLIK**

Secara umum kegiatan Eksaminasi Publik bertujuan untuk mendorong partisipasi publik untuk melakukan pengkajian, pengkritisan, dan penilaian secara obyektif terhadap Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2012.

Sedangkan secara khusus, eksaminasi publik bertujuan untuk

- a. Menguji ketepatan dan konsistensi pemerintah dalam menerapkan asas-asas dan prinsip-prinsip hukum baik hukum materil maupun formil dalam penerbitan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2012.
- b. Menguji Perspektif Pemerintah dalam memahami konsep kawasan hutan dan hak-hak masyarakat atas sumber daya hutan serta penegakan hukum di kawasan kehutanan.
- c. Memberikan rekomendasi tindak lanjut pasca keluarnya Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2012.

### **C. CAKUPAN DAN METODE EKSAMINASI PUBLIK**

Ruang lingkup dan cakupan eksaminasi publik adalah Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

Metode yang digunakan dalam eksaminasi adalah dengan melakukan pembacaan dan analisa terhadap kedua peraturan pemerintah tersebut baik dari aspek formil maupun materil.

Kegiatan eksaminasi mencakup beberapa aktivitas yang saling berkaitan satu dengan yang lain, yaitu rapat-rapat koordinasi tim eksaminasi, sidang majelis eksaminasi atau *Focus Group Discussion* yang dilaksanakan pada 20 November 2012, pengadaan bahan-bahan dan dokumen-dokumen yang mendukung sidang eksaminasi seperti anotasi hukum, dan dokumen lain yang dianggap perlu serta proses penyusunan hasil eksaminasi publik yang dilakukan bersama antara majelis eksaminasi, ahli (*expert*) maupun tim perumus.

### **D. MAJELIS EKSAMINASI DAN AHLI**

Untuk menjaga agar hasil pengujian dan penilaian yang dilakukan oleh Majelis Eksaminasi Publik dapat dipercaya dan dipertanggung jawabkan, maka susunan anggota Majelis Eksaminasi Publik terdiri dari orang-orang yang memiliki perhatian yang besar terhadap hukum dan penegakan hukum serta yang memiliki kompetensi atau basis keilmuan di bidang Ilmu Hukum Agraria, Tata Negara dan Konstitusi, Hak Asasi Manusia, Ilmu Sosial, Kehutanan, Peraturan Perundang-Undangan atau berpengalaman dalam advokasi dibidang kehutanan dan lingkungan.

Majelis Eksaminasi Publik tersebut terdiri dari beberapa unsur yaitu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Akademisi dan Praktisi yang diharapkan mempunyai posisi obyektif.

Majelis Eksaminasi terdiri dari

- a. Prof. DR. Ir. Hariadi Kartodihardjo, MS. (Guru Besar Institut Pertanian Bogor)
- b. DR. Kurnia Warman,SH.MHum. (Dosen Hukum Agraria Universitas Andalas)
- c. Yance Arizona, S.H, M.H. (Peneliti Epistema Institute)
- d. Grahat Nagara, S.H. (Peneliti Silvagama)
- e. Erni Setyowati, SH. (Peneliti pada Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia)

Selain Majelis Eksaminasi, untuk memperkuat hasil eksaminasi maka dilibatkan pula ahli (*expert*) yang kompeten dibidangnya yaitu Muhnur Satyaprabu (Peneliti WALHI).

Dalam kegiatan eksaminasi dan penyusunan Hasil Eksaminasi Publik, Majelis Eksaminasi dan *Expert* dibantu oleh Tim Perumus yang terdiri dari Emerson Yuntho (Indonesia Corruption Watch) dan Tandiono Bawor (HUMA) dan Andi Muttaqien (ELSAM).

## **BAGIAN KEDUA**

### **SUBTANSI ATURAN**

#### **A. ASPEK MATERI MUATAN**

PP No. 60/ 2012 merupakan revisi dari PP No. 10/ 2010 yang pada dasarnya lahir atas amanat dari pasal 19 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 (UU No. 41/ 1999) tentang Kehutanan yang mengatur tentang perubahan peruntukan kawasan hutan. Sedangkan PP 61/2012 merupakan revisi dari PP No. 24 tahun 2010 lahir dari amanat pasal 38 UU No. 41 tahun 1999 yang mengatur tentang penggunaan kawasan hutan.

Salah satu pertimbangan lahirnya Peraturan Pemerintah ini adalah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, karena terdapat peruntukan ruang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi atau Kabupaten/ Kota yang berbeda dengan peruntukan dan fungsi kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2004.

Revisi yang dilakukan PP No. 60/ 2012 atas PP No. 10/2010 adalah:

- a. menghapus ketentuan pasal 12 ayat (4) huruf d yang mewajibkan penyediaan lahan pengganti yang berbatasan langsung dengan kawasan hutan.
- b. Menyelipkan ketentuan peralihan bagi usaha perkebunan yang izinya diterbitkan oleh pemerintah daerah agar segera mengurus permohonan pelepasan kawasan hutan dan atau tukar menukar kawasan kepada menteri

Revisi yang dilakukan PP 61/ 2012 atas PP/ 2010 adalah:

- a. menambahkan satu kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yaitu kegiatan pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi.
- b. Menghapus pasal 20 huruf d tentang hapusnya persetujuan prinsip atau izin karena kawasan hutan yang dipinjam pakai berubah peruntukan menjadi bukan kawasan hutan atau berubah fungsi hutan menjadi fungsi hutan yang penggunaannya dilarang berdasarkan ketentuan perundang-undangan.
- c. Merevisi ketentuan pasal 25 huruf b dengan menghilangkan kalimat “kecuali terjadi perubahan peruntukan atau perubahan fungsi kawasan hutan” sehingga kalimatnya menjadi “Izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan yang dilakukan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini tetap berlaku sampai dengan berakhirnya izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan.
- d. Menyelipkan pasal 25 A yang pada intinya mewajibkan perusahaan tambang yang telah memperoleh ijin dari Pemda untuk mengajukan permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan kepada menteri.

## B. POKOK-POKOK PERUBAHAN

Pokok-pokok perubahan pada PP No 60/2012 dan PP No 61/2012 diringkas dalam Lampiran 1 dan Lampiran 2<sup>8</sup> sebagai berikut:

### 1. Tukar Menukar dan Pelepasan Kawasan Hutan—Perkebunan:

- a. Lahan pengganti—dalam pemanfaatan hutan produksi dan hutan produksi terbatas—yang sebelumnya ditetapkan lokasinya berbatasan langsung dengan kawasan hutan kini dihapus, sehingga lahan pengganti tersebut dapat ditetapkan di Daerah Aliran Sungai, propinsi atau pulau yang sama yang lokasinya dapat berjauhan;
- b. Dalam permohonan izin tukar-menukar kawasan hutan tersebut selama paling lama dua tahun harus sudah dapat menyediakan lahan pengganti yang dipertukarkan.
- c. Enam bulan setelah 6 Juli 2012 yaitu terbitnya PP No 60/2012—atau 5 Januari 2013—pemegang izin perkebunan yang lokasinya ditetapkan sesuai RTRWP/K sebelum berlakunya UU No 26/2007 tentang Penataan Ruang dan berada di hutan produksi yang dapat dikonversi, dapat mengajukan izin pelepasan kawasan hutan kepada Menteri Kehutanan. Pelepasan kawasan hutan ini tidak dapat dilakukan apabila di propinsi tersebut luas kawasan hutan kurang dari 30% dari luas DAS, pulau atau propinsi. Apabila demikian, dilakukan tukar-menukar kawasan hutan.

### 2. Pinjam Pakai kawasan Hutan—Pertambangan:

- a. Terkait dengan penggunaan kawasan hutan, ketentuan tentang pembangunan lain di luar kehutanan yang strategis ditambahkan dengan industri lain selain industri primer hasil hutan (seperti penggergajian dan kayu lapis) serta ditambahkan kegiatan pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi.
- b. Dalam hal terjadi perubahan peruntukan kawasan hutan atau perubahan fungsi kawasan hutan, izin pinjam pakai tidak ditetapkan statusnya apakah hapus atau tidak.

**Tabel 1.**

Ringkasan Perubahan PP No 10/2010 menjadi PP No 60/2012

| Pasal             | PP 10/2010   | PP 60/2012   |
|-------------------|--|--|
| Pasal 12 ayat (4) | Lahan pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) wajib memenuhi persyaratan: <ol style="list-style-type: none"><li>a. Letak, luas, dan batas lahan penggantinya jelas;</li><li>b. <b>Letaknya berbatasan langsung dengan kawasan hutan;</b></li><li>c. Terletak dalam daerah aliran sungai, provinsi <b>dan/atau</b> pulau yang sama;</li></ol> | Lahan pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) wajib memenuhi persyaratan: <ol style="list-style-type: none"><li>a. Letak, luas, dan batas lahan penggantinya jelas;</li><li>b. <b>Dihapus;</b></li><li>c. Terletak dalam daerah aliran sungai, provinsi <b>atau</b> pulau yang sama;</li><li>d. Dapat dihutankan kembali dengan cara</li></ol> |

<sup>8</sup> Modifikasi dari paper telaah yang sama oleh Josi Katharina (2012), berjudul: Analisa PP No 60 /2012 dan PP No 61/2012. *Sirkulasi Terbatas*.

| Pasal     | PP 10/2010  | PP 60/2012  |
|-----------|---|---|
|           | d. Dapat dihutankan kembali dengan cara konvensional;<br>e. Tidak dalam sengketa dan bebas dari segala jenis pembebanan dan hak tanggungan; dan | konvensional;<br>e. Tidak dalam sengketa dan bebas dari segala jenis pembebanan dan hak tanggungan; dan<br>f. Rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota.  |
| Pasal 51A | N/A   | (1) Kegiatan usaha perkebunan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan <b>kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi yang dapat dikonversi</b> , pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan pelepasan kawasan hutan kepada Menteri.<br>(2) Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dapat menerbitkan pelepasan kawasan hutan. |
| Pasal 51B | N/A   | (1) Kegiatan usaha perkebunan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan <b>produksi tetap dan/atau hutan produksi terbatas</b> , pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan izin tukar menukar kawasan hutan kepada Menteri.<br>(2) Tukar menukar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan                  |

| Pasal     | PP 10/2010 | PP 60/2012  |
|-----------|------------|---|
|           |            | menyediakan lahan pengganti dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetujui.<br>(3) Dalam hal pemohon telah menyediakan lahan pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat menerbitkan pelepasan kawasan hutan. |
| Pasal 51C | N/A        | Pelaksanaan lebih lanjut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51A dan Pasal 51B ditetapkan dengan Peraturan Menteri Kehutanan.  |

Sumber: Josi Katharina (2012)

**Tabel 2.**  
Ringkasan Perubahan PP No 24/2010 menjadi PP No 61/2012

| Pasal            | PP 24/2010   | PP 61/2012   |
|------------------|--|--|
| Pasal 4 ayat (2) | <p>Kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Religi;</li> <li>Pertambangan;</li> <li>Instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan;</li> <li>Pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relay televisi;</li> <li>Jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api;</li> <li>Sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi;</li> <li>Sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah;</li> <li>Fasilitas umum;</li> <li><b>Industri terkait kehutanan;</b></li> <li>Pertahanan dan keamanan;</li> <li>Prasarana penunjang keselamatan umum; atau</li> <li>Penampungan sementara korban bencana alam.</li> </ol> | <p>Kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Religi;</li> <li>Pertambangan;</li> <li>Instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan;</li> <li>Pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relay televisi;</li> <li>Jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api;</li> <li>Sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi;</li> <li>Sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah;</li> <li>Fasilitas umum;</li> <li><b>Industri selain industri primer hasil hutan;</b></li> <li>Pertahanan dan keamanan;</li> <li>Prasarana penunjang keselamatan umum;</li> <li>Penampungan sementara korban bencana alam; atau</li> <li><b>Pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi.</b></li> </ol> |

| Pasal                     | PP 24/2010  | PP 61/2012   |
|---------------------------|---|--|
| Pasal 20 ayat (1) huruf d | <p>Persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) atau izin pinjam pakai kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 hapus apabila:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Jangka waktu persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan telah berakhir;</li> <li>Dicabut oleh Menteri; atau</li> <li>Diserahkan kembali secara sukarela oleh pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri sebelum jangka waktu berakhir dengan pernyataan tertulis;</li> <li><i>Kawasan hutan dipinjam pakai berubah peruntukan menjadi bukan kawasan hutan atau berubah fungsi menjadi fungsi hutan yang penggunaannya dilarang berdasarkan peraturan perundang-undangan.</i></li> </ol> | <p>Persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) atau izin pinjam pakai kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 hapus apabila:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Jangka waktu persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan telah berakhir;</li> <li>Dicabut oleh Menteri; atau</li> <li>Diserahkan kembali secara sukarela oleh pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri sebelum jangka waktu berakhir dengan pernyataan tertulis;</li> <li><i>dihapus.</i></li> </ol>  |
| Pasal 25 huruf b          | <p>Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan yang telah diberikan oleh Menteri sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dan telah memenuhi seluruh kewajiban yang ditetapkan dalam persetujuan prinsip tetap dapat diproses menjadi izin pinjam pakai kawasan hutan dengan dibebani kewajiban sesuai dengan Peraturan Pemerintah ini.</li> <li>Izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan yang dilakukan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini tetap berlaku sampai dengan berakhirnya izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan, <i>kecuali terjadi perubahan peruntukan atau perubahan fungsi kawasan hutan.</i></li> </ol>                                 | <p>Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan yang telah diberikan oleh Menteri sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dan telah memenuhi seluruh kewajiban yang ditetapkan dalam persetujuan prinsip tetap dapat diproses menjadi izin pinjam pakai kawasan hutan dengan dibebani kewajiban sesuai dengan Peraturan Pemerintah ini.</li> <li>Izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan yang dilakukan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini tetap berlaku sampai dengan berakhirnya izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan.</li> </ol> |
| Pasal 25A                 | N/A   | (1) Kegiatan usaha Pertambangan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan   |

| Pasal | PP 24/2010 | PP 61/2012  |
|-------|------------|---|
|       |            | <p>Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan <b>fungsi hutan produksi</b>, pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri.</p> <p>(2) Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dapat menerbitkan izin pinjam pakai kawasan hutan dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak pemenuhan kewajiban dinyatakan lengkap dan benar.</p> <p>(3) Pelaksanaan lebih lanjut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Menteri Kehutanan.</p> |

Sumber: Josi Katharina (2012)

# BAGIAN KETIGA

## ANALISA HUKUM

### A. POLITIK HUKUM KELUARNYA PP 60 DAN PP 61/2012

Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan<sup>9</sup> dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan<sup>10</sup> merupakan solusi bagi Pemerintah untuk menyelesaikan “keterlanjuran”<sup>11</sup>. Terlanjur terlalu banyak izin usaha perkebunan dan pertambangan yang diterbitkan pemerintah daerah<sup>12</sup>, meskipun mengetahui bahwa alokasi tersebut bertentangan dengan peruntukan kawasan hutan yang ditentukan berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan<sup>13</sup>. Padahal dari sudut atau dalam konteks yang lain, kegiatan usaha tersebut berpotensi untuk dikualifikasi sebagai perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam UU 41/1999<sup>14</sup>.

Solusi tersebut diambil karena “keterlanjuran” tersebut dianggap tidak dapat diselesaikan hanya dengan penerapan pidana dalam ketentuan UU 41/1999. Ada beberapa isu mendasar yang membuatnya rumit, yaitu: *pertama*, adanya perbedaan kebijakan penentuan ruang sementara Kementerian Kehutanan dengan kewenangan atributif mengacu pada pengukuhan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam UU 41/1999<sup>15</sup>, di sisi lain penerbit izin usaha dalam hal ini pemerintah daerah mengacu pada

---

<sup>9</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 139. Selanjutnya disebut PP 60/2012.

<sup>10</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 140. Selanjutnya disebut PP 61/2012.

<sup>11</sup> Dalam sebuah wawancara disebutkan bahwa terbitnya kedua PP tersebut merupakan bagian dari upaya untuk “mencari solusi adil bagi *society* yang terkena atau akan terkena dampak dari ‘*dispute policy*’”. Lihat wawancara dengan Direktur Jenderal Planologi, Bambang Soepijanto, “*Memberikan Suasana Kondusif*”, [Majalah], Tropis, Edisi 08 Tahun V-2012.

<sup>12</sup> Disebutkan bahwa tumpang tindih izin kebun dan tambang di dalam kawasan hutan setidaknya mencapai 10 juta hektar. Lihat “*10 juta ha kawasan hutan tumpang tindih*” [Berita], Republika, 19 Oktober 2011. Diakses melalui alamat, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/11/10/19/ltah1n-10-juta-ha-kawasan-hutan-tumpang-tindih>.

<sup>13</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167. Selanjutnya disebut UU 41/1999.

<sup>14</sup> Persoalan ini juga disinggung oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Kajian Sistem Planologi Kehutanan yang dirilis pada tahun 2010. Disebutkan pada temuan nomor 16 kajian tersebut, bahwa ada persoalan dalam penerbitan penggunaan kawasan hutan tanpa izin pinjam pakai. Kemudian tindak lanjut yang harus dilaksanakan adalah melakukan inventarisasi dan penertiban terhadap izin-izin tersebut. KPK mempersoalkan penggunaan kawasan hutan secara melawan hukum tersebut yang pada akhirnya menyebabkan terjadinya potensi kerugian negara karena tidak tertariknya Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari kegiatan tersebut, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal Dari Penggunaan Kawasan Hutan Untuk Kepentingan Pembangunan Di Luar Kegiatan Kehutanan yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 15). Selanjutnya disebut PP 2/2008. Untuk matriks rekomendasi KPK, diakses melalui alamat: <http://www.kpk.go.id/modules/PDdownloads/visit.php?cid=12&lid=65>.

<sup>15</sup> Lihat Pasal 1 angka 3, Pasal 4 ayat (2), Pasal 14 ayat (1) dan (2), dan Pasal 15 ayat (1) dan (2) UU 41/1999. Dalam UU 41/1999 sebenarnya tidak secara spesifik disebut Kementerian Kehutanan, melainkan

penentuan tata ruang sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang<sup>16</sup>, kedua bahwa “keterlanjuran” tersebut diperumit juga dengan proses penentuan kawasan hutan yang dikenal dengan pengukuhan kawasan hutan yang mengacu pada UU 41/1999 tersebut hingga saat ini belum sepenuhnya dapat diselesaikan oleh pemerintah<sup>17</sup>. Dua persoalan ini kemudian membuat pasal-pasal pidana dalam UU 41/1999 menurut sebagian, seolah tidak lagi memiliki ranah untuk ditegakkan<sup>18</sup>.

Dengan latar belakang tersebut kemudian PP 60/2012 dan 61/2012 terbit dan diharapkan menjadi jawaban praktis (atau taktis?) terhadap persoalan-persoalan keterlanjuran tersebut. Mengacu pada PP tersebut, pemegang izin usaha diberi waktu 6 (enam) bulan untuk mengajukan penyelesaian melalui mekanisme izin pinjam pakai dan pelepasan kawasan hutan. Namun, dari sudut pandang lain, justru dengan konteks persoalan dan tujuannya, PP *a quo* juga patut dipertanyakan. Karena dengan alasan tersebut PP 60/2012 dan 61/2012, pemerintah seolah memberikan jalan bagi “pemutihan” pelanggaran hukum terhadap modus perusakan hutan.

### **Dispute policy sebagai *raison d’etre***

Sebelum melihat jauh pasal per pasal materi PP 60 dan 61 tahun 2012, adanya persoalan perbedaan kebijakan (*dispute policy*) dalam penentuan ruang atau wilayah peruntukan sebagai argumentasi bagi terbitnya PP ini perlu dicemarti terlebih dahulu. Dalam bagian penjelasan umum dari PP 60/2012 disebutkan bahwa<sup>19</sup>:

---

digunakan istilah Pemerintah. Sehingga dalam beberapa tulisan pernyataan bahwa Kementerian Kehutanan memiliki kewenangan atributif dari undang-undang dipertanyakan. Salah satunya, lihat Myrna Safitri *et. al.*,

<sup>16</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115. Selanjutnya disebut UU 24/1992.

<sup>17</sup> Mengacu pada ketentuan Pasal 1 angka 3, Pasal 14 dan Pasal 15 UU 41/1999, penentuan kawasan hutan yang memberikan kepastian hukum hanya dapat selesai setelah proses pengukuhan kawasan hutan yang dimulai dari penunjukan dan diakhiri dengan penetapan kawasan hutan selesai dilaksanakan. Namun, hingga saat ini baru 12% kawasan hutan yang telah melalui penetapan kawasan hutan. Sementara itu di sisi lain, definisi kawasan hutan yang ada pun ternyata tidak mampu memenuhi prinsip-prinsip negara hukum yang berlaku secara konstitusional. Hal ini ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor: 45/PUU-IX/2011 bahwa penentuan kawasan hutan melalui penunjukan *ipso facto* bertentangan dengan prinsip negara hukum karena tidak melalui proses afirmasi dari masyarakat yang terdampak akibat penunjukan kawasan hutan tersebut. Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan dan Peraturan Menteri Nomor: P.50/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan, memang penyelesaian hak masyarakat baru dilaksanakan pada tahap penataan batas.

<sup>18</sup> Sebagai contoh lihat Putusan Pengadilan Negeri Banjarmasin Nomor: 1425 Pid.Sus/2009/PN.BJM tanggal 19 april 2010, yang menyatakan terdakwa H Parlin Riduansyah bin H Muhammad Syahdan, tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana dakwaan ke satu primair, ke satu subsidair atau dakwaan kedua dan membebaskan terdakwa. Lihat juga Sadino, 2010. “*Mengelola Hutan dengan Pendekatan Hukum Pidana: Suatu Kajian Yuridis Normatif (Studi Kasus Propinsi Kalimantan Tengah)*”. Jakarta Pusat: Biro Konsultasi Hukum dan Kebijakan Kehutanan (BKH-2K). Penulis menyarankan lihat juga yurisprudensi *Motorpapiere-arrest* dalam Putusan Hoge Raad (HR 22-11-1949), NJ 1950,80, yang dapat diakses melalui alamat: [http://www.arresten.com/straf\\_recht/hr-22-11-1949-nj-1950-180-motorpapiere-arrest](http://www.arresten.com/straf_recht/hr-22-11-1949-nj-1950-180-motorpapiere-arrest).

<sup>19</sup> Penjelasan umum PP 61/2012 memiliki bunyi yang serupa. Namun demikian khusus PP 61/2012 menambahkan argumentasi mengenai ketahanan pangan dan energi, dengan menyebutkan: “Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan diluar kehutanan hanya dapat dilakukan dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung dengan mempertimbangkan batasan luas,

“...Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Pemerintah Daerah menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang menjadi pedoman dalam pemanfaatan ruang. Dalam penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota terdapat perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan yang belum mengacu pada perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan hasil penelitian terpadu sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004. Perubahan peruntukan tersebut mengakibatkan perbedaan peruntukan ruang antara Rencana Tata Ruang Wilayah dengan peruntukan dan fungsi kawasan hutan. Perbedaan peruntukan ruang tersebut di atas mengakibatkan perbedaan acuan dalam pemanfaatan ruang sehingga menimbulkan ketidakpastian pemanfaatan ruang. Perbedaan acuan dalam pemanfaatan ruang tersebut harus diselesaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004.”

Mengikuti penjelasan umum tersebut, UU 24/1992 dan UU 41/1999 menyebabkan terjadinya perbedaan dalam menentukan ruang peruntukan. Materi muatan UU 24/1992 memang tidak sekomprensif undang-undang setelahnya, yaitu Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang<sup>20</sup>, namun dalam UU 24/1992 telah diatur bagaimana penataan peruntukan ruang dilaksanakan mulai dari perencanaan hingga pengendalian dalam 3 (tiga) tingkatan wilayah administratif, yaitu tingkat nasional, propinsi, dan kabupaten/kotamadya. Pasal 20 UU *a quo* menjelaskan bahwa tata ruang tingkat nasional berisi penetapan kawasan lindung dan budidaya dan menjadi pedoman bagi penataan ruang wilayah propinsi dan kabupaten/kotamadya. Kemudian dilanjutkan Pasal 21, berdasarkan pedoman tersebut, tata ruang wilayah propinsi ditetapkan menjadi arahan pengelolaan kawasan lindung dan budidaya dan menjadi pedoman bagi tata ruang wilayah kabupaten/kotamadya. Tata ruang wilayah kabupaten/kotamadya dijabarkan dalam Pasal 22 UU 24/1992 sebagai ruang pengelolaan dalam kawasan lindung dan budidaya dan kemudian menjadi pedoman bagi lokasi investasi yang dilaksanakan Pemerintah atau masyarakat.

Meskipun tidak menjelaskan secara spesifik mengenai kawasan hutan, namun pengaturan berdasarkan UU 24/1992 memperkenalkan istilah pola ruang berupa kawasan budidaya dan kawasan lindung yang di dalamnya juga termasuk kawasan hutan. Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1), disebutkan bahwa:

---

*jangka waktu tertentu, dan kelestarian lingkungan. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan, termasuk diantaranya adalah kegiatan pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi. Persyaratan terhadap hapusnya persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan perlu diubah dengan pertimbangan untuk memberi kepastian hukum dalam melakukan kegiatan bagi pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan....”*

<sup>20</sup> Selanjutnya disebut UU 26/2007.

*“Termasuk dalam kawasan lindung adalah kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air, sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, kawasan sekitar mata air, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam, kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, dan kawasan rawan bencana alam. Termasuk dalam kawasan budi daya adalah kawasan hutan produksi, kawasan pertanian, kawasan permukiman, kawasan industri, kawasan berikat, kawasan pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, kawasan pertahanan keamanan.”*

Tanpa memperhatikan ketentuan berikutnya, aturan tersebut seolah menjelaskan bahwa UU 24/1992 meniadakan peran Kementerian Kehutanan dalam penentuan kawasan hutan<sup>21</sup>. Namun, UU 24/1992 mengatur adanya koordinasi pada tingkat Menteri terhadap kegiatan penataan ruang. Perihal koordinasi ini dijelaskan dalam bagian penjelasan Pasal 29, bahwa:

*“Perubahan atau konversi fungsi ruang suatu kawasan yang berskala besar seperti dari kawasan hutan menjadi kawasan pertambangan, pertanian, permukiman, pariwisata, dan sebagainya; kawasan pertanian menjadi kawasan pertambangan, permukiman, pariwisata, industri, dan sebagainya; kawasan perumahan menjadi kawasan industri, perdagangan, pariwisata, dan sebagainya memerlukan pengkajian dan penilaian atas perubahan fungsi ruang tersebut secara lintas sektoral, lintas daerah, dan terpusat, dikoordinasikan oleh Menteri.”*

Artinya dalam UU 24/1992, sebenarnya telah diatur kewajiban untuk melakukan melakukan koordinasi ketika terjadi perubahan fungsi ruang skala besar termasuk di dalamnya kawasan hutan menjadi kawasan non kehutanan dalam hal memastikan proses konversi tersebut telah melalui proses pengkajian yang dikoordinasikan oleh Menteri yang menurut Pasal 29 ditunjuk oleh Presiden. Sayangnya, UU 24/1992 tidak mengatur lebih lanjut bagaimana hubungan koordinasi tersebut dilaksanakan, di sisi lain tidak jelaskan pula apakah dengan perencanaan ruang yang didasarkan pada UU 24/1992 harus meniadakan penentuan kawasan hutan yang sebelumnya telah ditentukan oleh pemerintah melalui berbagai peta penunjukan kawasan hutan maupun melalui peta tata guna hutan.

Kelemahan tersebut menjadi persoalan rumit lagi ketika Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan diterbitkan, untuk beberapa alasan, yaitu *pertama*, UU 41/1999 seolah menegaskan kewenangan Menteri Kehutanan dalam menentukan kawasan hutan yang berdasarkan UU 24/1992 diatur sebagai bagian dari pola ruang yang ditentukan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah. Sementara, pada dasarnya UU 24/1992 tidak secara tegas mengatur kewenangan untuk suatu areal menjadi kawasan hutan atau di

---

<sup>21</sup> Sebelum berlakunya UU 41/1999, penentuan peruntukan ruang hutan diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 8 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2823, selanjutnya disebut UU 5/1967). Disebutkan dalam Pasal 1 ayat (4), “*kawasan hutan ialah wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap.*”

luar kawasan hutan<sup>22</sup>. Kedua, UU 41/1999 memberikan legitimasi bagi penentuan peruntukan kawasan hutan yang baru pada tahap penunjukan kawasan hutan sebagai kawasan hutan. Bahkan jauh lebih rumit lagi ketika penunjukan kawasan hutan kemudian dibarengi dengan penentuan fungsi yang menurut UU 41/1999 seharusnya baru dapat dilakukan setelah kegiatan pengukuhan kawasan hutan selesai<sup>23</sup>.

Permasalahan berikutnya adalah bahwa UU 41/1999 kembali gagal mengatur secara tegas bagaimana hubungan pengaturan peruntukan ruang antara kewenangan Menteri Kehutanan dalam menentukan kawasan hutan dengan Pemerintah dalam menentukan pola ruangnya. Hubungan antara penataan ruang berdasarkan UU 24/1992 dan penentuan kawasan hutan yang diatur dalam UU 41/1999 hanya diatur secara sederhana dalam Pasal 15 ayat (2), bahwa pengukuhan kawasan hutan dilakukan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah dan bahwa perubahan peruntukan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah didasarkan pada hasil penelitian terpadu<sup>24</sup>.

Terlepas dari berbagai kelemahan yang ada di dalam ketentuan UU 24/1992 dan UU 41/1999, secara formal dapat disimpulkan seharusnya tidak ada alasan atas ketidaksesuaian pengaturan ruang antara yang ditentukan oleh peraturan daerah dengan yang ditentukan oleh Menteri Kehutanan. Mengacu pada UU 24/1992, penentuan pola ruang wilayah kabupaten didasarkan pada pola ruang yang ditentukan propinsi, sementara pola ruang yang direncanakan oleh propinsi didasarkan pada pola ruang yang ditetapkan secara nasional, artinya arahan dan yang ditentukan oleh pusat harus menjadi dasar bagi penerbitan tata ruang daerah. Di sisi lain, proses konversi fungsi atau pola ruang yang dinilai berdampak besar seperti perubahan peruntukan kawasan hutan seharusnya termasuk perencanaan ruang yang dilaksanakan setelah proses koordinasi lintas sektor antara pusat dan daerah. Jika kemudian terjadi perbedaan antara ruang yang ditentukan oleh daerah melalui peraturan daerah yang mengatur tentang penataan ruang dengan peruntukan ruang kawasan hutan yang ditentukan oleh Kementerian Kehutanan, maka persoalan ada di dua titik tersebut, yaitu bahwa tata ruang nasional tidak mampu menjadi arahan bagi pola ruang wilayah propinsi dan/atau bahwa mekanisme koordinasi dalam perencanaan ruang sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 29 UU 24/1992 tidak berjalan sebagaimana mestinya.

---

<sup>22</sup> Menurut penulis perlu dibedakan antara penentuan dominasi fungsi dengan peruntukan. UU 5/1967 dan UU 41/1999 mengatur kewenangan Menteri tidak hanya menentukan fungsi melalui penatagunaan, tetapi juga menentukan peruntukan tanahnya sebagai kawasan hutan melalui pengukuhan kawasan hutan dan perubahan peruntukan. Sementara UU 24/1992 tidak pernah secara tegas menjelaskan kewenangan penentu tata ruang dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota terkait batas peruntukannya.

<sup>23</sup> Lihat Pasal 16 ayat (1) UU 41/1999. UU 24/1992 dalam pola ruang pada dasarnya mengatur hingga dominasi fungsi yang diatur dalam UU 41/1999 sebenarnya hanya dapat dilaksanakan setelah pengukuhan kawasan hutan selesai – dan sangat berkaitan dengan kriteria topografi dan topologi dari kawasan hutan dimaksud. Tentu menjadi pertanyaan tambahan bagaimana mungkin UU 24/1992 mengatur juga dominasi fungsi dalam kawasan hutan sementara UU 41/1999 mengatur bahwa penentuan fungsi hanya dapat dilakukan setelah pengukuhan kawasan hutan selesai dilaksanakan.

<sup>24</sup> Ketentuan ini diatur dalam Pasal 19 (1) UU 41/1999, namun aturan dalam pasal tersebut kemudian merujuk perlunya ada Peraturan Pemerintah yang menjelaskan lebih lanjut. Masalahnya, peraturan pemerintah yang dirujuk dalam pasal tersebut baru terbit 11 (sebelas) tahun kemudian, yaitu tahun 2010 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan.

Dengan berbagai norma tersebut, seharusnya, akan mudah untuk diuji apakah penerbitan berbagai peraturan daerah sebelum UU 26/2007 termasuk terhadap Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Kalimantan Tengah<sup>25</sup> sesuai dengan ketentuan dalam UU 24/1992 dan UU 41/1999. Dalam hal ini, terjadinya perbedaan penentuan peruntukan ruang propinsi dengan peruntukan kawasan hutan justru lebih tepat disebut sebagai lemahnya kemampuan pemerintah untuk mengatur kepentingan antar masing sektor ketimbang sengketa kebijakan (*dispute policy*) akibat perbedaan acuan dalam UU 41/1999 dan UU 24/1992.

Terbitnya UU 26/2007 memang secara spesifik berupaya menambal berbagai kelemahan dalam UU 24/1992 termasuk fungsi koordinasi lintas sektor dan wilayah<sup>26</sup> dan pengendalian<sup>27</sup>. Namun, UU 26/2007 bukan jawaban atas perbedaan peruntukan yang diatur oleh dua kebijakan yang terlanjur diterbitkan. Mengingat hingga saat ini beberapa provinsi<sup>28</sup>, termasuk di dalamnya Provinsi Kalimantan Tengah belum menyelesaikan tata ruang daerahnya. Faktanya, Perda Kalteng 8/2003 tersebut tidak pernah dibatalkan dan bahkan menjadi acuan berbagai tata ruang wilayah kabupaten dalam lingkup administrasi Provinsi Kalimantan Tengah. Sementara Kementerian Kehutanan sendiri memperbaharui Keputusan Menteri Pertanian dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 759/Kpts/UM/10/1982 yang mengatur peruntukan kawasan hutan di Kalimantan Tengah<sup>29</sup> dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: SK.292/Menhut-II/2011<sup>30</sup> yang melepaskan 1,16 juta hektar kawasan hutan di Kalimantan Tengah. Dengan berlakunya kedua produk hukum tersebut secara formal dan bersamaan - terlepas dari proses penerbitannya, kondisi tersebut seolah menimbulkan dua aturan yang berbeda berlaku pada ruang yang sama.

Pertanyaannya adalah apakah peraturan pemerintah menjadi jalan yang tepat untuk menjadi jalan penyelesaian diantara dua kebijakan yang tengah berlaku tersebut. Dengan penerbitan kedua PP tersebut, terlihat bahwa pemerintah melihat perspektif tumpang tindih kebijakan tersebut dari persoalan aturan mana yang paling kuat dan mana yang paling tinggi, mana yang *beschikking* dan mana yang *regelling*<sup>31</sup>, kemudian mencari jalan tengahnya melalui peraturan pemerintah yang dalam hirarki peraturan perundang-undangan dianggap lebih tinggi dari keduanya. Padahal, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, persoalannya adalah adanya dua produk hukum yang mengatur hal yang berbeda pada lokasi yang sama. Dengan demikian, kedua PP tersebut tidak mampu memberikan norma terhadap keberlakuan kedua kebijakan yang bertentangan tersebut,

---

<sup>25</sup> Selanjutnya disebut Perda Kalteng 8/2003.

<sup>26</sup> Lihat Pasal 9 UU 26/2007.

<sup>27</sup> Lihat Pasal 35 UU 26/2007.

<sup>28</sup> Direktur Jenderal Penataan Ruang menyatakan bahwa masih ada 20% daerah yang belum menetapkan tata ruangnya dan kawasan hutan merupakan salah satu perhatiannya. Lihat "Dirjen Akui 20 Persen Daerah Belum Miliki Perda Tata Ruang", [Berita], Poskota. 8 November 2012. Diakses melalui alamat: [http://www.penataanruang.net/detail\\_brtmedia.asp?id=483](http://www.penataanruang.net/detail_brtmedia.asp?id=483).

<sup>29</sup> Lazim disebut sebagai Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) 759/1982.

<sup>30</sup> Selanjutnya disebut Kepmenhut 292/2011.

<sup>31</sup> Perdebatan unjuk kekuatan antara produk hukum tersebut bisa dilihat dalam Sadino, *op.cit.*

maka persoalan ini akan terus berkepanjangan tanpa penyelesaian. Setidaknya hingga tata ruang baru berdasarkan UU 26/2007 diterbitkan.

Tentu akan terus menjadi tanda tanya berikutnya yaitu bagaimana dengan hukum harus mengatur terhadap izin-izin usaha yang akan diterbitkan, namun masih mengacu pada tata ruang yang diterbitkan berdasarkan rezim UU 24/1992. Persoalan tersebut jelas tidak mampu dijawab oleh PP 60 dan 61 tahun 2012, mengingat keberlakuannya hanya untuk 6 (enam) bulan sejak terbitnya kedua PP tersebut.

## **B. PP 60 & PP 61 TAHUN 2012 DALAM PERKEMBANGAN SISTEM KETATANEGARAAN, HUKUM DAN KONSTITUSI**

Dalam hirarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Pemerintah merupakan salah satu bentuk peraturan yang diakui, sebagaimana disebutkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011), yakni:

- (1) *Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*
  - a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
  - b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
  - c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
  - d. *Peraturan Pemerintah;*
  - e. *Peraturan Presiden;*
  - f. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
  - g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*
  
- (2) *Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Sehingga secara kekuatan hukum, hirarkinya adalah sebagaimana disebutkan tersebut di atas. Sedangkan mengenai materi muatannya, sebagaimana dijelaskan Pasal 12 UU 12/2011, Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya, yakni sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 12 UU 12/2011, adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

Kemudian untuk menyusun Peraturan Pemerintah dilaksanakan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah yang rancangannya berasal dari Kementerian atau lembaga Pemerintah non Kementerian, yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Namun, dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah, jika ada kebutuhan dari Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Lihat Pasal 24 s.d Pasal 28 UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

## **PP No. 60 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan**

Politik hukum kehutanan menunjukkan bahwa peruntukan dan fungsi kawasan hutan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dimungkinkan untuk diubah. Kehendak ini dapat dilihat dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, khususnya Pasal 19. Pasal 19 UU 41/1999 mengatakan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu. Kemudian, jika perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

Cukup lama memang baru pemerintah menindaklanjuti hal tersebut, yaitu pada 2010—sebelas tahun setelah UU 41/1999—dengan mengeluarkan PP No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Kemudian, belum genap berumur dua tahun PP ini sudah mendapat perubahan, yaitu dengan keluarnya PP No. 60 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan (PP 60/2012). PP 60/2012 ini ditetapkan dan diundangkan pada 6 Juli 2012.

Secara khusus, PP ini ditujukan untuk memberikan kepastian hukum terhadap peruntukan kawasan yang sudah disepakati berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi atau Kabupaten/Kota namun berbeda dengan peruntukan dan fungsi kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004. Tujuan PP ini adalah menyelesaikan ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan di sektor kehutanan dengan penataan ruang.

Perubahan PP 10/2010 yang terdapat dalam PP 60/2012 sebagai berikut:

1. Perubahan bunyi Pasal 12 ayat (4) PP 10/2010 yang mengatur tentang persyaratan tukar menukar kawasan hutan. PP 60/2012 menghapus ketentuan pada huruf b dan mengubah bunyi ketentuan pada huruf c dari Pasal 12 ayat (4) PP 10/2010. Dengan demikian PP 60/2012 semakin memperingan persyaratan tukar menukar kawasan hutan.

Huruf c dari Pasal 12 ayat (4) yang menyatakan bahwa salah satu syarat tukar menukar kawasan hutan adalah bahwa lahan atau tanah pengganti kawasan hutan yang ditukarkan harus “letaknya berbatasan langsung dengan kawasan hutan”, dihapus. Jadi, tanah pengganti tersebut bisa saja terletak di lokasi lain.

Ketentuan yang terdapat pada huruf c dari Pasal 12 ayat (4) yang merupakan syarat berikutnya dari tanah pengganti, diubah:

dari:

*“terletak dalam daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi yang sama”*

menjadi:

*“terletak dalam daerah aliran sungai, provinsi atau pulau yang sama”.*

Dengan demikian, lahan pengganti dalam tukar menukar kawasan hutan wajib memenuhi persyaratan:

- a. letak, luas, dan batas lahan penggantinya jelas;
  - b. terletak dalam daerah aliran sungai, provinsi atau pulau yang sama;
  - c. dapat dihutankan kembali dengan cara konvensional;<sup>33</sup>
  - d. tidak dalam sengketa dan bebas dari segala jenis pembebanan dan hak tanggungan; dan
  - e. rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota.
2. Perubahan yang terkait dengan Ketentuan Peralihan dari PP 10/2010. Bahwa PP 60/2012 menambah atau menyisipkan dua pasal tambahan di dalam Ketentuan Peralihan, antara Pasal 51 dan Pasal 52 PP 10/2010, yaitu Pasal 51A dan Pasal 51B.

Pasal 51A berbunyi sebagai berikut:

- (1) Kegiatan usaha perkebunan yang izinnnya diterbitkan oleh pemerintah daerah berdasarkan rencana tata ruang wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi yang dapat dikonversi, pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan pelepasan kawasan hutan kepada Menteri.
- (2) Berdasarkan permohonan<sup>34</sup> sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dapat menerbitkan pelepasan kawasan hutan.

Kemudian Pasal 51B berbunyi sebagai berikut:

- (1) Kegiatan usaha perkebunan yang izinnnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi tetap dan/atau hutan produksi terbatas, pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan tukar menukar kawasan hutan kepada Menteri.
- (2) Tukar menukar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menyediakan lahan pengganti dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetujui.
- (3) Dalam hal pemohon telah menyediakan lahan pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat menerbitkan pelepasan kawasan hutan.

---

<sup>33</sup> Timbul pertanyaan, siapa yang akan menghutankan tanah pengganti tersebut dan atas beban biaya siapa? Tentu perlu komitmen pemerintah untuk menghutankannya.

<sup>34</sup> Apakah permohonan ini tidak formalitas belaka? Karena yang namanya permohonan belum tentu selalu dikabulkan. Jika setiap permohonan ini dikabulkan maka kegiatan ini tidak berarti apa-apa. Kalau memang kawasan tersebut bisa dilepaskan dari kawasan hutan untuk apa lagi diperlukan permohonan karena yang bersangkutan sudah melalui proses administratif formal sebelumnya sesuai dengan perundang-undangan berlaku. Dengan demikian, jika pengajuan permohonan ini hanya formalitas saja untuk berurusan dengan Menhut, maka sulit dicarikan argumentasinya jika ada sebagian kalangan mensinyalir prosedur ini hanya untuk mengejar "rente".

## **PP 61/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan**

Di samping peruntukan kawasan hutan dapat diubah, politik hukum kehutanan juga menyatakan bahwa kawasan hutan yang peruntukannya sudah tetap pun masih dapat dimanfaatkan atau digunakan untuk kegiatan non kehutanan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 38 UU 41/1999. Pasal 38 UU 41/1999 menyatakan, penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan dapat dilakukan baik di dalam kawasan hutan produksi maupun kawasan hutan lindung, dengan syarat tanpa mengubah fungsi pokoknya. Khusus untuk penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian **izin pinjam pakai**<sup>35</sup> oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Untuk itu, pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.<sup>36</sup> Jika pemberian izin pinjam pakai dimaksud berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

PP No. 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan dimaksudkan untuk melaksanakan politik hukum yang terdapat dalam Pasal 38 UU 41/1999 tersebut di atas. Hal ini dapat ditelusuri antara lain dengan melihat isi Konsideran Ketentuan Menimbang, satu-satunya:

*“bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 38 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, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Penggunaan Kawasan Hutan”*

[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)

---

<sup>35</sup> Frase atau istilah “izin pinjam pakai” mengandung dua makna: (1) izin sebagai penetapan tertulis pemerintah (*beschikking*) yang membolehkan seseorang mengadakan perjanjian pinjam pakai; (2) pinjam pakai sebagai salah satu bentuk perjanjian atau perbuatan hukum perdata yang meminjamkan sesuatu kepada orang lain. Izin pinjam pakai bisa menyesatkan penafsiran publik (rancu). Apa yang dimaksud dengan izin pinjam pakai? Apakah izin untuk melakukan perbuatan hukum atau perjanjian pinjam pakai? Jika ya, maka perjanjian pinjam pakainya dilakukan oleh pihak pemegang izin dengan pemilik kawasan hutan. Siapakah pemilik kawasan hutan yang bisa melakukan perbuatan hukum perdata? Dalam hal ini, Menhut hanya bertindak sebagai pemberi izinnya, sedangkan perjanjian pinjam pakainya dilakukan dengan pihak lain selain Menhut. Kenyataan normatifnya tidak begitu, Pasal 38 ayat (3) UU 41/1999 menyatakan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Jadi, konsep-konsep hukum yang digunakan dalam pengelolaan hutan perlu diperiksa lagi satu persatu agar tidak menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaan hukum di masyarakat.

<sup>36</sup> Penafsiran *a contrario* terhadap pernyataan ini adalah bahwa di kawasan hutan produksi, baik tetap maupun terbatas, dapat dilakukan kegiatan usaha pertambangan secara terbuka. Jika hal ini dapat dilakukan, pasca tambang terbuka tersebut apakah bisa dikembalikan kepada fungsi kawasan hutannya. Kalau tidak, untuk apa lagi dipertahankan ia sebagai kawasan hutan. Dalam hal ini tentu instrumen hukum pinjam pakai tidak relevan lagi untuk dipertahankan.

Dalam konteks ini pula lah, PP 24/2010 memberikan definisi atau penafsiran otentik terhadap “penggunaan kawasan hutan” adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan tersebut (Pasal 1 Angka 5). Padahal terkait dengan pemanfaatan dan penggunaan hutan, UU 41/1999 tidak hanya mendelegasikan pengaturan penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan di luar kehutanan saja dengan PP tetapi terhadap semua penggunaan kawasan hutan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 39 UU 41/1999 yang berbunyi sebagai berikut:

*“Ketentuan pelaksanaan tentang pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, Pasal 29, Pasal 34, Pasal 36, Pasal 37, dan Pasal 38 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”.*

Belum pula genap dua tahun berlaku, PP 24/2010 pun diubah dengan PP 61/2012.<sup>37</sup> Dengan demikian tentu semangat PP 61/2012 sama dengan jiwa PP 24/2010 yaitu untuk memfasilitasi penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan di luar kehutanan. Dengan demikian PP ini memperluas ruang lingkup pemanfaatan kawasan hutan, sebagaimana telah digariskan UU 41/1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004. Bahwa di dalam kawasan hutan produksi dan/atau kawasan hutan lindung dapat digunakan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Walaupun pengembangan pemanfaatan itu dengan mempertimbangkan batas luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan, namun ketentuan ini menunjukkan adanya kebimbangan konsistensi bidang kehutanan dalam mempertahankan dan melindungi kawasan hutan itu sendiri.

Perubahan PP 24/2010 yang terdapat dalam PP 61/2012 sebagai berikut:

1. Pasal 4 ayat (2) huruf i PP 24/2010: diubah dari “industri terkait kehutanan menjadi “industri selain industri primer hasil hutan”. Perubahan ini menegaskan bahwa industri terkait kehutanan sebagai salah satu bentuk penggunaan kawasan hutan dengan kegiatan di luar kehutanan bertujuan strategis, hanyalah selain industri primer hasil hutan. Dengan kata lain, industri primer hasil hutan tetap merupakan kegiatan di dalam kehutanan.
2. Pasal 4 ayat (2) PP 24/2012 ditambah satu huruf yaitu huruf m yang berbunyi “pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi”. Dengan demikian PP 61/2012 memperluas cakupan bentuk kegiatan bertujuan strategis yang dibolehkan memanfaatkan kawasan hutan, dari 12 bentuk kegiatan menurut PP 24/2010 menjadi 13 kegiatan:  
Bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan, meliputi kegiatan:
  - a. religi;
  - b. pertambangan;
  - c. instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan;

---

<sup>37</sup> Sama halnya dengan PP 60/2012, PP 61/2012 dikeluarkan setelah Putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 yang dibacakan pada 21 Februari 2012.

- d. pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relay televisi;
  - e. jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api;
  - f. sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi;
  - g. sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah;
  - h. fasilitas umum;
  - i. industri selain industri primer hasil hutan;
  - j. pertahanan dan keamanan;
  - k. prasarana penunjang keselamatan umum;
  - l. penampungan sementara korban bencana alam; atau
  - m. pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi.
3. Pasal 20 ayat (1) huruf d PP 24/2012 dihapuskan sehingga terjadi pengurangan kondisi yang mengakibatkan hapusnya persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan. Persetujuan prinsip dan pinjam pakai kawasan hutan semakin kuat kedudukannya, karena penyebab hapusnya dikurangi. Pasal 20 ayat (1) huruf d PP 24/2012 menyatakan bahwa di samping sebab lain, izin prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan hapus karena “kawasan hutan yang dipinjam pakai berubah peruntukan menjadi bukan kawasan hutan atau berubah fungsi menjadi fungsi hutan yang penggunaannya dilarang berdasarkan peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian, penyebab hapusnya persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan menjadi hanya tiga hal:
- a. jangka waktu persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan telah berakhir;
  - b. dicabut oleh Menteri; atau
  - c. diserahkan kembali secara sukarela oleh pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri sebelum jangka waktu berakhir dengan pernyataan tertulis.
4. Perubahan sebagaimana dimaksud dalam angka 3 berdampak terhadap ketentuan Pasal 25 terkait ketentuan peralihan, sehingga ketentuan Pasal 25 Huruf b diubah. Perubahan tersebut adalah:

dari:

*“Izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan yang dilakukan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini tetap berlaku sampai dengan berakhirnya izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan, kecuali terjadi perubahan peruntukan atau perubahan fungsi kawasan hutan”.*

menjadi:

*“Izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan yang dilakukan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini tetap berlaku sampai dengan berakhirnya izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan”.*

Jadi frase “kecuali terjadi perubahan peruntukan atau perubahan fungsi kawasan hutan”, dihapuskan. Sejalan dengan perubahan Pasal 20 ayat (1), perubahan peruntukan atau perubahan fungsi kawasan hutan tidak menghapus persetujuan atau izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan yang sudah ada sebelumnya.

5. Masih terkait dengan ketentuan peralihan. Khusus untuk mengakomodasi kepentingan kegiatan usaha pertambangan, Pasal I angka atau diktum (4) PP 61/2012 menambahkan atau menyisipkan satu pasal antara Pasal 25 dan Pasal 26 yaitu Pasal 25A yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Kegiatan usaha Pertambangan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi, pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri.

- (2) Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dapat menerbitkan izin pinjam pakai kawasan hutan dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak pemenuhan kewajiban dinyatakan lengkap dan benar.

Kelahiran PP No. 60 & 61 Tahun 2012 tidak dapat dilepaskan dari konflik penguasaan tanah antara rezim kehutanan dengan rezim tata ruang. Hal itu nampak dalam penjelasan umum kedua PP tersebut yang memposisikan diri untuk menjadi solusi bagi konflik tersebut.

*“Perbedaan peruntukan ruang tersebut di atas mengakibatkan perbedaan acuan dalam pemanfaatan ruang sehingga menimbulkan ketidakpastian pemanfaatan ruang. Perbedaan acuan dalam pemanfaatan ruang tersebut harus diselesaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004.”*

Kedua PP tersebut menjadikan rezim kehutanan sebagai jalur utama dimana rezim tata ruang harus mengikuti perencanaan kehutanan. Dengan kata lain, rezim tata ruang harus mengadakan penyesuaian dengan perencanaan kehutanan. Padahal, kalau ditilik putusan Mahkamah Konsitusi Perkara Nomor 45/PUU-IX/2012 mengenai konstitusionalitas pendefinisian kawasan hutan menyebutkan hal sebaliknya bahwa perencanaan kawasan hutan harus mengacu kepada tata ruang.

Perbedaan itu menunjukkan penyiapan kedua PP ini belum dilakukan secara terencana. Hal itu dapat dimaklumi sebab pemerintah belum memiliki Program Penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dikehendaki oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU No. 12 Tahun 2011 mensyaratkan bahwa pemerintah perlu membuat Program Penyusunan Peraturan Pemerintah setiap tahunnya sebagai bentuk perencanaan pemerintah untuk menyiapkan peraturan pemerintah yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Program Penyusunan Peraturan Pemerintah keberadaannya satu level di bawah Program Legislasi Nasional. Selanjutnya di dalam UU

UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa tata cara perencanaan Program Penyusunan Peraturan Pemerintah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden. Namun, sampai hari ini belum ada Peraturan Presiden yang mengatur tentang tata cara perencanaan Program Penyusunan Peraturan Pemerintah dan oleh karenanya belum ada pula Keputusan Presiden tentang Program Penyusunan Peraturan Pemerintah tahunan.

Dengan belum adanya Program Penyusunan Peraturan Pemerintah itu, maka perlu dipahami bahwa pembentukan PP No. 60-61 Tahun 2012 belum didasarkan pada satu program terencana dari pemerintah untuk menyusun peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

### **C. KETIDAKSESUAIAN PP 60 & PP 61 DENGAN PERATURAN LAINNYA**

#### **Tukar Menukar dan Pinjam Pakai Melanggar UUD 1945**

Dalam kedua PP disebutkan mengenai tukar menukar dan pinjam pakai. Kedua hal tersebut merupakan perbuatan perdata yang hanya boleh dilakukan terhadap barang kepemilikan perdata. Pengaturan pinjam pakai terdapat dalam Buku III KUH Perdata pada Pasal 1740-1753. Pinjam pakai adalah suatu perjanjian dalam mana pihak yang satu menyerahkan suatu barang untuk dipakai dengan cuma-cuma kepada pihak lain, dengan syarat bahwa pihak yang menerima barang itu setelah memakainya atau setelah lewat waktu yang ditentukan, akan mengembalikan barang itu (Pasal 1740). Dengan demikian, pihak atau orang yang meminjamkan itu tetap menjadi pemilik mutlak barang yang dipinjamkan itu (Pasal 1741). Pinjam pakai berbeda dari sewa menyewa, bahwa pinjam pakai dilakukan dengan cuma-cuma sedangkan sewa menyewa harus dengan sejumlah uang sebagai sewa. Selain itu, terdapat persamaan di antara keduanya, antara lain: (1) harus ditindaklanjuti dengan penyerahan barang untuk dimanfaatkan atau dipakai selama waktu tertentu, (2) yang berhak meminjamkan atau menyewakan barang hanyalah pemilik barang tersebut.

Oleh karena itu, praktik pinjam pakai kawasan hutan yang dipinjamkan oleh Menhut kepada pihak ketiga pada prinsipnya bertentangan dengan Hukum Agraria, yang berdasarkan kepada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. *Legal standing* negara sebagai penguasa atas bumi, air dan kekayaan alam ini merupakan pengganti konsep domein negara yang dipakai oleh kolonial. Dengan konsep negara sebagai pemilik dapat saja negara menyewakan tanah atau meminjamkan tanah kepada pihak ketiga atau melakukan perbuatan hukum perdata lainnya atas tanah.

Tanah atau kawasan hutan bukanlah merupakan milik keperdataan Menhut, bahkan Menhut tidak mempunyai hak atas tanah apa-apa atas kawasan tersebut baik hak pakai maupun hak pengelolaan. Oleh karena itu, dalam perspektif Hukum Agraria tentu saja

Menhut tidak bisa melakukan perbuatan hukum perdata atas tanah tersebut seperti pinjam pakai. Perbuatan hukum perdata tidak bisa diputuskan sepihak saja, karena hal itu bisa menimbulkan sengketa perdata.

### **Pertentangan PP 60 dan PP 61 tahun 2012 Dengan Peraturan Lainnya**

Dalam pasal 51A PP Nomor 60 tahun 2012 dan pasal 25 A PP Nomor 61 tahun 2012 keduanya menyebutkan “*kegiatan usaha Perkebunan atau Perkebunan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan rencana tata ruang provinsi* “. Jika melihat ketentuan umum PP No. 10 tahun 2010 jo PP No. 60 tahun 2012 dan PP No. 61 Tahun 2012 Jo PP. 24 tahun 2010 tidak disebutkan secara eksplisit pengertian izin yang dimaksud. Pasal 51 A dan 25a dalam PP No. 60 dan 61 tahun 2012 hanya menyebutkan izin tanpa mendefinisikan apa yang dimaksud dengan izin dalam peraturan pemerintah tersebut.

Ketiadaan pengertian yang dimaksud dengan **izin** dalam kedua PP tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum. Maka, jika mengacu pada UU 26/2007, dengan jelas disebutkan pidana bagi pemberi izin yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang (vide pasal 73 UU No. 26 tahun 2007).

Ketidajelasan tentang izin yang dimaksud dalam kedua PP tersebut juga bertentangan dengan undang-undang di atasnya seperti Undang-Undang Nomor 18 tahun 2004 tentang Perkebunan, dimana perijinan perkebunan diatur dan Undang-undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Minerba. Kalau bicara tentang perizinan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah ada IUP ada Izin eksplorasi dan lain-lainnya, tetapi hal tersebut tidak dijelaskan dalam kedua PP tersebut.

Pada sektor pertambangan PP ini jelas membuat rancu perijinannya. Di pertambangan sesuai dengan Undang-Undang nomor 4 tahun 2009 Tentang Minerba, untuk terbitnya perizinan bukan hanya didasarkan pada RTRW Propinsi, tetapi juga merujuk pada wilayah pertambangan yang ditetapkan oleh pemerintah (setelah berkonsultasi dengan DPR). Wilayah Pertambangan inilah yang menjadi dasar pemberian izin oleh pemerintah Daerah (vide Pasal 8 dan 9 UU No. 4 Tahun 2009).

### **Bertentangan dengan UU 26/2007 Tentang Penataan Ruang**

- 1) Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW adalah Tindak Pidana PP 60 dan PP 61 tahun 2012 bertentangan dengan UU 26/2007 tentang Penataan Ruang. Dalam Bagian Ketiga tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Pasal 37 ayat (2) s.d ayat (7) UU 26/2007 menyatakan:
  - (2) *Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
  - (3) *Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum.*
  - (4) *Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.*

- (5) Terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dapat dimintakan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin.
- (6) Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak.
- (7) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Ketentuan tersebut menunjukkan karakteristik yang tidak dimiliki oleh UU 24/1992, yaitu ketentuan pidana dan kebatalan pemanfaatan ruang. Dalam Pasal 37 ayat (3) diatur bahwa izin pemanfaatan ruang yang dilaksanakan atau dikeluarkan dengan tidak melalui prosedur yang benar maka izin tersebut dianggap batal demi hukum. Mengacu pada pasal tersebut, perizinan-perizinan pemanfaatan ruang tidak hanya harus memastikan sesuai dengan tata ruang tetapi juga bahwa prosesnya dilaksanakan prosedur yang berlaku. Aturan ini menjadi kontradiktif mengingat pada dasarnya baik PP 60/2012 dan PP 61/2012 memberikan jalan perizinan yang tidak sesuai prosedur yang berlaku untuk menyelesaikan kembali proses perizinannya. Padahal UU 26/2007 sudah menganggap izin tersebut batal demi hukum. Artinya segala operasional di lahan tersebut menjadi illegal sebagaimana ketentuan perundang-undangan sektoral yang berlaku masing-masing.

- 2) Penerbitan Izin Yang Tidak Sesuai Penataan Ruang Adalah Tindak Pidana  
Kemudian terkait dengan pengawasan Penataan Ruang, sebagaimana dijelaskan Pasal 57 UU 26/2007, disebutkan bahwa penyimpangan dalam penyelenggaraan penataan ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, maka pihak yang melakukan penyimpangan dapat dikenai sanksi sebagaimana tertera dalam Pasal 73 dan Pasal 74 UU 26/2007.

#### *Pasal 73*

- (1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

#### *Pasal 74*

- (1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72 dilakukan oleh suatu korporasi, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72.
- (2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhi pidana tambahan berupa:

- a. pencabutan izin usaha; dan/atau
- b. pencabutan status badan hukum.

Pada Penjelasan terkait Pasal 77 Ayat (2). Masa transisi selama 3 (tiga) tahun dihitung sejak penetapan peraturan perundang-undangan tentang rencana tata ruang dituangkan dalam Lembaran Negara dan Lembaran Daerah sesuai dengan hierarki rencana tata ruang. Selama masa transisi tidak dapat dilakukan penertiban secara paksa. Penertiban secara paksa dilakukan apabila masa transisi berakhir dan pemanfaatan ruang tersebut tidak disesuaikan dengan rencana tata ruang yang baru.

Selanjutnya dalam :

Pasal 78

(4) Dengan berlakunya Undang-Undang ini:

- a. Peraturan Pemerintah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional disesuaikan paling lambat dalam waktu 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan;
- b. semua peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi disusun atau disesuaikan paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan; dan
- c. semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.

Bila melihat ketentuan dalam UU 26/2007 jelas bahwa pada tahun 2009 seluruh provinsi dan tahun 2010 untuk kabupaten sudah harus melakukan penyesuaian tata ruang, namun justru peraturan pemerintah yang dikeluarkan pada tahun 2012 harus melakukan pengecualian lagi. Ini secara jelas menyimpangi aturan yang ada di atasnya, yaitu UU.

Oleh karenanya, ketidaksesuaian penggunaan tata ruang tidak dapat diselesaikan hanya dengan menggunakan pasal 51a dan 51b pada PP No 60 tahun 2012, karena UU No. 26/2007 telah menyatakan hal tersebut sebagai tindak pidana dan bahkan memandatkan agar setelah masa transisi selama 3 (tiga) tahun setelah UU No. 26/2007 dituangkan dalam Lembaran Negara, Pemerintah dapat melakukan penertiban paksa untuk menyesuaikan dengan rencana tata ruang yang baru. Dengan demikian, pasal 51a dan 51b pada PP no 60 tahun 2012 telah memperlihatkan bahwa pemerintah berupaya untuk membebaskan atau mengampuni para pelaku tindak pidana tata ruang.

3) Tidak Dijadikannya UU 26/2007 Sebagai Dasar Penerbitan PP

Selain itu, secara prinsip penyusunan peraturan perundang-undangan, PP 10/2012 dan PP 24/2012 juga kacau karena dengan tidak mencantumkan UU 26/ 2007 tentang Penataan Ruang dibagian “Mengingat”. Padahal jelas bahwa UU tersebut memiliki korelasi yang sangat kuat dari segi substansi terhadap PP 10/ 2010 dan PP 24/2010. Belakangan ternyata banyak permasalahan timbul yaitu benturan antara aturan tata ruang dengan aturan soal penggunaan kawasan hutan. Secara incremental kemudian

dikeluarkanlah PP 60/ 2012 dan PP 61/2012 untuk mengatasi soal itu. Dari segi ilmu perundang-undangan kedua peraturan tersebut bisa dikatakan bertentangan dengan peraturan di atasnya yaitu UU 26/2007.

Begitu pula dalam batang tubuh PP 61/ 2012 yang menghapus dan merevisi pasal-pasal dari PP 24/ 2010 yang mewajibkan adanya penyesuaian bila terjadi perubahan peruntukan, yaitu menghapus pasal 20 huruf d dan merevisi pasal 25 huruf b. Dengan dihapusnya pasal 20 huruf d ini maka persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan yang peruntukannya berubah tidak menjadi hapus. Sedangkan dengan direvisinya pasal 25 huruf b maka ijin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan yang berubah peruntukannya tetap dapat dilakukan.

### **Bertentangan dengan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.**

Baik PP No. 60 maupun PP No. 61 tahun 2012 melangkahi instrumen UU No. 41 Tahun 2012 yang seharusnya ada aspek kepastian hukum dengan memperhatikan pengertian yang dirumuskan oleh Pasal 1 angka 3 dengan materi pokok yang terdapat dalam Pasal 14 dan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999, maka jelas bahwa pengertian Pasal 1 angka 3 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, dengan argumentasinya sebagai berikut:

Pertama, tentang soal kepastian hukum, di dalam Pasal 14 dan Pasal 15 dijelaskan bahwa yang memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan adalah kegiatan pengukuhan kawasan hutan. Kegiatan pengukuhan kawasan hutan itu meliputi empat tahapan, yaitu:

- a. Penunjukan kawasan hutan,
- b. Penataan batas kawasan hutan,
- c. Pemetaan kawasan hutan, dan
- d. Penetapan kawasan hutan.

Sebagaimana telah dikuatkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya Putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 yang dibacakan tertanggal 12 Februari 2012. Status dan batasan kawasan hutan yang memberikan kepastian hukum apabila dilakukan dengan empat tahapan ini. Jadi rangkaian kegiatan dari empat tahapan, penunjukan, penataan batas, pemetaan, dan penetapan kawasan hutan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum atas status, letak, batas, dan luas kawasan hutan. Oleh karena itu, apabila dilakukan hanya satu tahapan, yaitu berupa penunjukan kawasan hutan saja, belum dapat memberikan kepastian hukum. Sehingga bila merujuk pada pasal tersebut, perubahan fungsi kawasan pun harusnya tidak bisa hanya dilakukan dengan melakukan pembayaran atau atas dasar keterlanjuran, namun tetap harus menggunakan tahapan-tahapan sesuai dengan UU.

Pada Pasal 15 Ayat (2) disebutkan, "*Pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pd ayat (1), dilakukan dengan mempraktikkan rencana tata ruang wilayah.*" Maka dengan demikian, UU 41/1999 tentang kehutanan pun harus merujuk pada ketentuan penataan ruang (UU 26/2007).

Selain itu penghapusan Pasal 12 ayat 4 huruf b PP No. 60 Tahun 2012 juga melanggar ketentuan umum tentang pengertian Hutan (vide pasal 1 ayat 2) dengan jelas menyatakan bahwa hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak bisa dipisahkan.

### **Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.**

Dalam Pasal 25 A ayat (1) tentang kegiatan *usaha pertambangan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan RTRWP yang ditetapkan sebelum berlakunya UU No. 26 Tahun 2007 tentang RTRW*. Pasal ini mengebiri pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 yang menyatakan bahwa, Izin usaha pertambangan yang selanjutnya disebut IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan (vide : pasal 1 ayat 7). Termasuk kewenangan pemerintah daerah baik propinsi, kabupaten/ kota.

Munculnya PP ini jelas bertentangan dengan UU No. 4 Tahun 2009 karena dasar pemberian izin oleh pertambangan bukan hanya didasarkan pada RTRW nasional saja melainkan harus sesuai dengan Wilayah Pertambangan (pasal 9 UU Minerba).

UU tersebut juga sudah dengan tegas menyampaikan bahwa setiap orang yang mengeluarkan IUP, IPR atau IUPK yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan menyelahgunakan kewenangannya diberi sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun penjara dan denda paling banyak Rp. 200 juta.

### **Bertentangan Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi**

Kelahiran PP No. 60 dan PP No. 61 Tahun 2012 tidak dapat dilepaskan dari konflik penguasaan tanah antara rezim kehutanan dengan rezim tata ruang. Hal itu nampak dalam penjelasan umum kedua PP tersebut yang memposisikan diri untuk menjadi solusi bagi konflik tersebut.

*“Perbedaan peruntukan ruang tersebut di atas mengakibatkan perbedaan acuan dalam pemanfaatan ruang sehingga menimbulkan ketidakpastian pemanfaatan ruang. Perbedaan acuan dalam pemanfaatan ruang tersebut harus diselesaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004.”*

Kedua PP tersebut menjadikan rezim kehutanan sebagai jalur utama dimana rezim tata ruang harus mengikuti perencanaan kehutanan. Dengan kata lain, rezim tata ruang harus mengadakan penyesuaian dengan perencanaan kehutanan. Padahal, kalau ditilik putusan Mahkamah Konsitusi Perkara Nomor 45/PUU-IX/2011 mengenai konstitusionalitas pendefinisian kawasan hutan menyebutkan hal sebaliknya bahwa perencanaan kawasan hutan harus mengacu kepada tata ruang. Yang berarti memperhatikan kemungkinan adanya hak-hak perseorangan atau hak pertuanan (ulayat) pada kawasan hutan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan tersebut, sehingga jika terjadi keadaan seperti itu maka penataan batas dan pemetaan batas kawasan hutan harus mengeluarkannya dari kawasan hutan supaya tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain, misalnya

masyarakat yang berkepentingan dengan kawasan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan tersebut.<sup>38</sup>

### **Bertentangan Dengan Inpres Nomor 10 tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut**

Keluarnya kedua Peraturan Pemerintah ini juga menciderai semangat moratorium sebagaimana tertuang dalam Inpres 10/2011. Inpres moratorium tersebut mengamanatkan agar pemerintah melakukan *review* izin sektor kehutanan. Kemunculan PP 60 dan PP 61 tahun 2012 telah mengesampingkan kewajiban yang seharusnya terlebih dahulu dilakukan oleh pemerintah. Akibatnya yang muncul adalah ada ketidak konsisten pemerintah dalam memperbaiki pengelolaan sumberdaya alam. Karena justru dengan adanya kedua PP tersebut, Pemerintah bukan mereview dan menunda perizinan, tetapi malah mengampuni pelanggaran-pelanggaran perizinan.

## **D. KETIDAK LOGISAN SUBSTANSI & KETIDAKTAATAN ASAS DALAM PROSES TEKNIS PERUNDANG-UNDANGAN**

### **Ketidaklogisan Substansi PP No. 60 dan PP No. 61 tahun 2012**

Secara kuantitas PP 60 dan PP 61 tahun 2012 tidak mengatur banyak perubahan. PP 60/2012 mengatur perubahan terhadap Pasal 12 yang pada intinya mengatur mengenai perubahan peruntukan kawasan hutan melalui tukar menukar kawasan hutan dan menambahkan Pasal 51A sebagai dasar penyelesaian keterlanjuran usaha perkebunan di kawasan hutan. Sementara PP 61/2012 mengatur perubahan untuk 4 (empat) pasal, yaitu perubahan terhadap Pasal 4 tentang penggunaan kawasan hutan untuk tujuan strategis, Pasal 20 mengenai persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan, Pasal 25A penerbitan izin pinjam pakai, dan Pasal 25A yang mengatur penyelesaian keterlanjuran usaha pertambangan di kawasan hutan.

Dilihat secara gramatikal kedua pasal penyelesaian “keterlanjuran” yaitu Pasal 51A dalam PP 60/2012 dan Pasal 25A dalam PP 61/2012 berbicara spesifik suatu kegiatan usaha tertentu, yaitu usaha perkebunan dan usaha pertambangan. Didefinisikan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan<sup>39</sup>, usaha perkebunan adalah usaha yang menghasilkan barang dan/atau jasa perkebunan. Menurut UU 18/2004 usaha perkebunan dapat dilakukan oleh perusahaan perkebunan dan pekebun dengan batasan skala luas wilayah tertentu. Kedua jenis usaha tersebut dibedakan tidak hanya luasnya, tetapi juga dalam konteks pelayanan tata usaha negaranya. Untuk pekebun tidak dikenakan kewajiban perizinan usaha, sementara untuk perusahaan perkebunan diwajibkan untuk memiliki perizinan usaha berupa Izin Usaha Perkebunan yang secara lebih spesifik kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan<sup>40</sup>. Dengan

---

<sup>38</sup> Lihat: Pertimbangan Mahkamah dalam Pokok Permohonan dari Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011, halaman 157-158

<sup>39</sup>Selanjutnya disebut UU 18/2004.

<sup>40</sup>Selanjutnya disebut Permentan 26/2007.

demikian, ketika ketentuan dalam Pasal 51A, kemudian dilanjutkan dengan frasa, "... yang izinnya", secara spesifik mengatur usaha perkebunan yang memang diharuskan memiliki izin usaha sebagaimana diatur dalam Permentan 26/2007. Pengaturan ini logis jika kemudian memperhatikan bahwa Izin Usaha Perkebunan tersebut harus kemudian dilengkapi dengan Hak Guna Usaha (HGU) sebagai alas hak atas tanahnya, yang mana diatur Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tentang Hak Guna Usaha<sup>41</sup> memang tidak dapat dikeluarkan di dalam kawasan hutan. Ketentuan hak atas tanah tersebut berbeda dengan hak milik yang tidak ada larangannya ada di dalam kawasan hutan, bahkan UU 41/1999 memberikan petunjuk adanya keberadaan hak milik dalam kawasan hutan<sup>42</sup> – hal ini dikuatkan pula oleh Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah<sup>43</sup>.

| Perubahan Dalam PP 60/2012   | Perubahan Dalam PP 61/2012   |
|--|--|
| Pasal 51A (1)  | Pasal 25A (1)  |
| <p>"Kegiatan usaha perkebunan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi yang dapat dikonversi, pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan pelepasan kawasan hutan kepada Menteri."</p> | <p>"Kegiatan usaha Pertambangan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi, pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri."</p> |
| Pasal 51A (2)  | Pasal 25A (2)  |
| <p>"Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dapat menerbitkan pelepasan kawasan hutan."</p>  | <p>"Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dapat menerbitkan izin pinjam pakai kawasan hutan dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak pemenuhan kewajiban dinyatakan lengkap dan benar."</p>   |

Terdapat beberapa catatan atas keberadaan kedua PP tersebut:

- 1) **Memberikan insentif konflik karena kesempatan mengurus legalitas hanya diberikan bagi "pemegang izin"**. Meski secara logika hukum benar, namun dalam praksisnya berpotensi menimbulkan ruang konflik. Ada beberapa alasan, pertama, belum semua hak atas tanah masyarakat telah didaftarkan. Di sisi lain, pengukuhan kawasan hutan yang seharusnya dapat menjadi jalan mengakomodir hak masyarakat atas hutannya juga belum sepenuhnya selesai dilaksanakan. Kemudian, hak-hak

<sup>41</sup> Selanjutnya disebut PP 40/1996.

<sup>42</sup> Lihat Pasal 36 dan pengaturan status hutan berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU 41/1999.

<sup>43</sup> Diatur dalam Pasal 9 ayat (1), yaitu: "Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah tidak mempengaruhi status hubungan hukum atas tanah.". Selanjutnya disebut PP 16/2004.

tanah masyarakat dalam kawasan hutan hingga saat ini belum pernah diwujudkan. Hingga saat ini kawasan hutan tidak dapat membedakan hutan berdasarkan penguasaannya sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU 41/1999. Akibatnya hak masyarakat untuk mengelola sumberdaya hutan yang dijamin dalam Pasal 36 UU 41/1999 tidak pernah terwujud. Pemberian penguatan legalitas dan prioritas terhadap kegiatan usaha perkebunan dan pertambangan dalam pra kondisi penguasaan tanah yang demikian berpotensi justru menisbikan ruang-ruang hidup masyarakat baik itu hak atas tanah maupun hak atas sumberdaya alamnya.

- 2) **PP 60/2012 dan 61/2012 menimbulkan diskriminasi dalam upaya penyelesaian non penal atas keterlanjuran.** Apabila dicermati, Pasal 51A dalam PP 60/2012 dan Pasal 25A dalam PP 61/2012 mengatur mengenai dasar hukum bagi penerbitan izin usaha perkebunan dan pertambangan tersebut, yaitu tata ruang daerah yang diterbitkan sebelum berlakunya UU 26/2007. Namun menurut UU 41/1999 merupakan kawasan hutan. Dengan kualifikasi demikian sebenarnya PP 60/2012 dan PP 61/2012, membatasi dirinya hanya terhadap izin usaha yang diterbitkan pada lokasi yang secara peruntukan ruang dianggap “*dispute*”. Kedua pasal tersebut namun demikian tidak menjelaskan untuk izin pada pola ruang apa aturan itu berlaku, meskipun PP 60/2012 membatasi izin usaha yang akan diproses hanya apabila berdasarkan UU 41/1999 berada di dalam kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi, sementara PP 61/2012 membatasi hanya terhadap hutan produksi. Dilihat dari pengaturan tersebut, terlihat bahwa kedua PP tersebut berusaha mencari penyelesaian yang dalam konteks aturan kehutanan memungkinkan diselesaikan. Misalnya untuk usaha perkebunan, memang pelepasan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.17/Menhut-II/2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.33/Menhut-II/2010 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi hanya dapat dilakukan pada kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi. Untuk konteks Kalimantan Tengah, maka ruang peruntukan hutan yang dibuka untuk dilepaskan berdasarkan TGHK 1982 sebenarnya cukup luas yaitu sebesar 4,3 juta hektar – belum memperhitungkan yang telah dilepaskan berdasarkan Kepmenhut 292/2011.

Sepintas bisa jadi aturan ini tepat, namun apabila melihat ketentuan dalam ayat (2) yang membatasi jangka waktu hanya hingga 6 (enam) bulan dan melihat kembali tujuan pembentukan PP 60/2012 sebagaimana yang telah dijabarkan pada bagian sebelumnya, pada ujungnya aturan ini tidak menyelesaikan permasalahan yang sebenarnya terjadi – yaitu tumpang tindih pengaturan peruntukan ruang antara keputusan Menteri Kehutanan yang menentukan kawasan hutan dengan Peraturan Daerah yang mengatur tata ruang. Terhadap konsekuensi yang lain, misalnya bagaimana hukum harus mengatur terhadap izin-izin usaha yang berada di dalam hutan lindung atau konservasi, atau hutan produksi tetapi menurut tata ruang bukan kawasan hutan, tidak dapat diselesaikan oleh kedua PP tersebut. Kemudian, PP tersebut juga tidak mengatur bagaimana konsekuensi hukum terhadap izin yang masih menggunakan tata ruang berdasarkan UU 24/1992, namun diterbitkan setelah 6 (enam) bulan jangka waktu penyelesaian yang ditawarkan PP 60/2012 dan PP

61/2012. Akhirnya tujuannya untuk menjadi jalan solusi penyelesaian non penal terhadap 'keterlanjuran' tersebut justru seolah berjalan setengah hati.

- 3) **Tidak diaturnya norma terhadap bagaimana penyelesaian perizinan memberikan ruang terjadinya diskresi terhadap penyelesaian permohonan perizinan.** Permasalahan berikutnya yang seharusnya diperhatikan adalah bahwa sudah merupakan praksis yang umum ketika izin usaha diterbitkan maka usaha perkebunan tersebut langsung melakukan pembukaan lahan, baik itu dengan memanfaatkan kayunya secara legal melalui mekanisme perizinan Izin Pemanfaatan Kayu yang diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.14/Menhut-II/2011 tentang Izin Pemanfaatan Kayu atau pun dengan cara yang tidak legal. Dalam kondisi demikian, pemerintah akan kesulitan mempertanggungjawabkan lahan yang sudah terlanjur dibuka. Kayu yang sudah terlanjur ditebang. Di sisi lain, hal ini menutup peluang bagi pemerintah untuk melaksanakan penelahaan teknis tentang keberadaan kondisi hutan sebelum izin tersebut diberikan. Bisa jadi, misalnya kawasan hutan yang terlanjur dibuka tadi justru apabila ditelaah dengan seksama sebenarnya merupakan habitat bagi satwa liar yang dilindungi. Dalam hal ini, kedua peraturan pemerintah tersebut tidak memberikan norma yang memberikan gambaran maupun batasan tentang bagaimana penyelesaian terhadap keterlanjuran dapat dilaksanakan. Kemudian tidak diatur pula, apa dampak bagi permohonan penyelesaian yang kemudian tidak dapat disetujui tapi sudah terlanjur merusak hutan. Sehingga kedua PP ini seolah menjadi cek kosong bagi Kementerian Kehutanan untuk 'memutihkan' potensi pelanggaran hukum apapun yang mungkin terjadi.
- 4) **PP 60 Tahun 2012 Merupakan Bukti Bahwa Terdapat Ketidakharmisan diantara UU.** Dalam konteks pengaturan dalam PP 60 tahun 2012, terdapat ketidakharmisan antara UU 26/2007 tentang Penataan Ruang dengan UU 41/1999 tentang Kehutanan. Hal ini dapat dilihat dari Konsideran Menimbang PP 60/2012 Huruf c sebagai berikut:  
*“bahwa terdapat peruntukan ruang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam huruf b yang berbeda dengan peruntukan dan fungsi kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004”*

Pernyataan di atas juga menunjukkan bahwa UU 26/2007 tidak berlaku untuk penataan ruang di kawasan hutan, sehingga jika terjadi perbedaan maka UU 41/1999 lah yang berlaku. Hal ini mempertontonkan kepada publik bahwa di antara kementerian negara, dalam hal ini Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pekerjaan Umum, tidak sejalan. Dengan kata lain, masing-masing kementerian negara ini hanya mementingkan ego sektoral. Akibatnya, terjadi ketidakpastian hukum bagi rakyat dan badan hukum dalam penguasaan dan pemilikan tanah.

- 5) **Penerbitan PP 60 dan PP 61 tahun 2012 mendorong percepatan deforestasi.** Pada satu sisi, PP 60/2012 dan PP 61/2012 bertujuan positif, yaitu memberikan kepastian hukum terhadap perbuatan hukum pemerintah sebelum keluarnya PP. Hal ini sejalan dengan prinsip perundang-undangan bahwa undang-undang tidak berlaku surut.

Jadi, tiap orang yang telah memperoleh hak atau kewenangan berdasarkan perundang-undangan yang lama tidak boleh dirugikan sebagai akibat dari keluarnya undang-undang baru. Dengan demikian, persetujuan prinsip atau izin pinjam pakai yang telah dikeluarkan sebelumnya, termasuk untuk kegiatan usaha pertambangan, harus dianggap tetap berlaku sampai masa izinnya berakhir. Apalagi jika kondisi tersebut terjadi karena perbedaan kebijakan antar sektor pemerintahan, yakni antara sektor penataan ruang dan sektor kehutanan. Namun pada sisi lain, PP ini berpotensi mendorong terjadi percepatan deforestasi di Indonesia yang berdampak terhadap kerusakan lingkungan global. Di tengah ancaman deforestasi di Indonesia, praktik penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan usaha di luar kehutanan harus diperketat, bahkan moratorium.

Jika mau serius mempertahankan fungsi kawasan hutan, pemerintah bisa saja mengambil tindakan yang lebih progresif, misalnya, dengan memberikan penggantian terhadap setiap orang yang telah memperoleh persetujuan prinsip atau izin pinjam pakai kawasan hutan sebelum keluarnya PP ini. Memang hal ini sangat membebani anggaran pemerintah. Pilihan kebijakan seperti bisa difasilitasi dengan menganalogikan kegiatan pengukuhan kawasan hutan dengan kegiatan pembangunan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. PP ini juga menimbulkan kesan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan usaha di luar kehutanan untuk kepentingan peningkatan pendapatan negara bukan pajak (PNBP) di lingkungan Kemenhut, bukan untuk melindungi kelestarian fungsi hutan. Padahal tugas pokok dari Menhut adalah memanfaatkan dan mempertahankan fungsi kawasan hutan.

### **Ketidak taatan Asas Dalam Proses Teknis Perundang-undangan**

#### **1) Pemberian Kewenangan Yang Terlalu Besar**

Carut marut kedua peraturan tersebut secara materi muatan sebetulnya bersumber dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Undang-undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan memberikan kewenangan yang terlalu besar kepada Menteri untuk menentukan bidang-bidang yang dapat dikategorikan kepentingan pembangunan sebagaimana diatur dalam pasal 38 UU No. 41 tahun 1999. Kategori ini kemudian diatur dalam PP 24/ 2010 yang kemudian ditambahkan kategorinya pada PP 61/2012 yaitu ditambahkan tentang kegiatan “pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi”

Untuk mengurangi pendelegasian yang terlalu besar pada peraturan perundang-undangan di bawahnya, harusnya UU. 41 tahun 1999 secara tegas menyebutkan batasan kegiatan-kegiatan yang bisa masuk dalam kategori tersebut. Pendelegasian hal-hal yang penting kepada peraturan di bawah undang-undang sebetulnya telah memangkas kedaulatan rakyat dalam proses pembuatan peraturan, karena hanya di UU lah terdapat peran DPR yang merupakan representasi rakyat.

UU 41/ 1999 juga memberikan kewenangan yang besar kepada Menteri dalam hal perubahan peruntukan kawasan hutan. Memang ada kewajiban agar

perubahanperuntukan dilakukan melalui penelitian oleh tim ahli serta untuk denganpersetujuan DPR untuk perubahan yang berdampak penting dengan cakupan yangluas. Pasal 18 UU 41/1999 juga menetapkan batasan bahwa luas kawasan hutan yang harus dipertahankan minimal 30% (tiga puluhpersen) dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional.

Namun dalam PP 10/2010 Pemerintah menambahkan ketentuan yang secara materi harusnya masuk dalam muatan undang-undang, yaitu soal ratio tukar menukar kawasan hutan dan kategori kepentingan umum terbatas sebagai disebutkan dalam pasal 12. Ketentuan ini telah memberikan potensi untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan dengan menafsirkan soal “kepentingan umum terbatas” secara tidak bertanggungjawab.

## 2) Bertentangan Dengan Peraturan Perundang-Undangan di Atasnya

Secara prinsip penyusunan peraturan perundang-undangan, PP 10/2012 dan PP 24/2012 juga “kacau” karena dengan tidak mencantumkan UU 26/ 2007 tentang Penataan Ruang di bagian “Mengingat”. Padahal jelas bahwa UU tersebut memiliki korelasi yang sangat kuat dari segi substansi terhadap PP 10/ 2010 dan PP 24/2010.

Belakangan ternyata banyak permasalahan timbul yaitu benturan antara aturan tata ruang dengan aturan soal penggunaan kawasan hutan. Secara incremental kemudian dikeluarkanlah PP 60/ 2012 dan PP 61/2012 untuk mengatasi soal itu. Dari segi ilmu perundang-undangan kedua peraturan tersebut bisa dikatakan bertentangan dengan peraturan di atasnya yaitu UU 26/2007.

Pasal 78 UU 26/2007 telah memberikan koridor kepada Pemerintah Daerah Provinsi untuk menyesuaikan penataan ruang paling lambat 2 (dua) tahun sejak ditetapkannya UU ini. Sedangkan untuk Pemda Kabupaten diberikan waktu lebih lama yaitu 3(tiga) tahun. Menjadi tidak masuk akal jika kemudian di bagian menimbang PP 60/2012 dan PP 61/2012 dituliskan pertimbangan sebagai berikut:

- b. bahwa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pemerintah Daerah telah menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota telah menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang menjadi pedoman dalam pemanfaatan ruang;
- c. bahwa terdapat peruntukan ruang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam huruf b yang berbeda denganperuntukan dan fungsi kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004;

Bila kita kembalikan kepada ketentuan dalam UU 26/ 2007 jelas bahwa pada tahun 2009 seluruh provinsi dan tahun 2010 untuk kabupaten sudah harus melakukan penyesuaian tata ruang, lalu mengapa peraturan pemerintah yang dikeluarkan pada tahun 2012 harus melakukan pengecualian lagi. Ini secara jelas menyimpangi aturan

yang ada di atasnya, yaitu UU.

Begitu pula dalam batang tubuh PP 61/ 2012 yang menghapus dan merevisi pasal-pasal dari PP 24/ 2010 yang mewajibkan adanya penyesuaian bila terjadi perubahan peruntukan, yaitu menghapus pasal 20 huruf d dan merevisi pasal 25 huruf b. Dengan dihapusnya pasal 20 huruf d ini maka persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan yang peruntukannya berubah tidak menjadi hapus. Sedangkan dengan direvisinya pasal 25 huruf b maka ijin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan yang berubah peruntukannya tetap dapat dilakukan. Kedua ketentuan ini juga melanggar ketentuan dalam pasal 37 ayat (2) sampai dengan ayat (7) UU 26/ 2007.

### **3) Pemberlakukan Surut Terhadap Aturan Perkebunan**

Hal yang sangat menarik untuk dicermati adalah adanya sorotan khusus untuk usaha perkebunan. Dua pintu sekaligus yang dibuka untuk menyelamatkan perkebunan, pada PP No. 60 tahun 2012 dalam aturan peralihannya. Dengan aturan ini usaha perkebunan yang sudah mendapatkan ijin Pemda dapat mengajukan ke Kementerian untuk pelepasan kawasan hutan dan tukar menukar kawasan hutan. Pelepasan kawasan hutan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan pembangunan di luar kehutanan. Maka dibuatlah ketentuan yang merevisi PP 24/ 2010 yaitu PP 61/ 2012 dengan mencantumkan kategori “pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi”. Dengan dua ketentuan ini, usaha perkebunan tetap bisa beroperasi karena telah mendapatkan legitimasi dari dua PP tersebut.

Namun kemudian ketentuan yang diberikan bagi usaha perkebunan ini tidak konsisten, kalau usaha perkebunan baru masuk sebagai kategori kegiatan untuk kepentingan pembangunan di luar kehutanan melalui PP No. 61 tahun 2012 harusnya hanya ijin-ijin perkebunan yang diajukan setelah keluarnya PP tersebut saja yang bisa masuk kriteria. Karena sebelum keluarnya PP tersebut usaha perkebunan tidak termasuk kegiatan kepentingan pembangunan di luar kehutanan yang boleh dilakukan.

Dengan kata lain untuk usaha perkebunan yang ijinnya diajukan sebelum lahirnya PP 61/2012 harusnya tetap mengacu pada ketentuan PP 24/2012, sehingga harus dilakukan pembatalan ijin bila ada usaha perkebunan yang peruntukannya tidak berdasarkan UU 26/2007. Tidak bisa dilakukan pemberlakukan surut terhadap suatu peraturan seperti yang diatur dalam PP 60/ 2012 dan PP 61/ 2012.

### **4) Tidak Dicantumkan Alasan Penghapusan, Penambahan Atau Revisi Di Kedua PP**

Dari teknis perancangan peraturan perundang-undangan, hal yang perlu disoroti adalah soal fungsi penjelasan pasal. Pada PP 60/2012 dan PP 61/2012 hal-hal yang dihapus, ditambahkan atau direvisi justru tidak dijelaskan alasannya, baik itu di dalam penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal. Ini tentu membingungkan untuk orang yang ingin mengetahui dasar alasan pembentukan PP tersebut. Padahal seperti diketahui, tidak seperti undang-undang, pembahasan PP lebih sulit untuk diketahui informasinya oleh masyarakat.

## **E. EFEKTIFITAS PEMBERLAKUAN PP NO. 60/2012 & PP NO. 61/2012**

Setelah penerbitan Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah No.61 Tahun 2012 tidak ada yang aneh. Hal ini merupakan modus lama, kekeliruan kebijakan, diselesaikan dengan penerbitan kebijakan lainnya, yang akhirnya justru memunculkan pertentangan. Ketika bermunculan gejala Pemerintah akan digugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara misalnya, kemudian Pemerintah mensiasatinya dengan mencabut Keputusan TUN tersebut, namun belakangan diterbitkan kembali. Ini adalah persoalan watak, bahwa kebijakan pemerintah memang mudah dibuat dan mudah dibatalkan.

Peraturan Pemerintah ini menarik, ini tidak serta merta dia hadir dalam polemik sekarang, karena dalam PP No. 24/2010 dengan wajah baru tapi isi sama, yakni mengampuni perusahaan-perusahaan yang melanggar undang-undang. Tetapi, Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah No.61 Tahun 2012 tidak akan efektif dan tidak implementatif. Kedua Peraturan Pemerintah tersebut berpotensi untuk tidak banyak direspon oleh para pemegang izin karena persoalan mendasarnya, yaitu proses pengukuhan kawasan hutan yang legal dan *legitimate* di sebagian besar kawasan hutan yang baru dalam satus ditunjuk belum dapat diwujudkan. Situasi demikian itu—dimana kedudukan lokasi izin-izin yang menjadi subyek kebijakan ini masih dapat diinterpretasikan secara berbeda—menjadikan biaya transaksi tinggi dalam pelaksanaan kebijakan ini. Disamping asumsi adanya lahan pengganti tidak selalu dapat dipenuhi atau sangat mahal pengadaannya. Kondisi demikian itu dapat menyebabkan hanya perusahaan besar saja yang dapat menjalankannya.

Kedua PP No.60/2012 dan PP No.61/2012 ini bertentangan dengan undang-undang di atasnya baik formil maupun material, material ini bertentangan dengan komitmen presiden soal moratorium, secara politik bahwa Inpres mewajibkan *review* terhadap semua izin baik di kawasan hutan, nuanasanya seperti itu tapi jika dilihat dalam data Kemenhut ada sekitar 15.603.015,32 Ha luasan penggunaan kawasan hutan non prosedural, dengan asumsi kerugian sebesar 255,4 Triliun.

Kedua Peraturan Pemerintah dilihat bertentangan dengan UU No.41/1999, maka upaya membatalkannya melalui Pengujian Materil di Mahkamah Agung adalah tindakan yang efektif, selain karena memang ada masukan dari masyarakat sipil untuk menyusun Judicial Review membatalkan 2 Peraturan Pemerintah tersebut.

PP 60/2012 dan PP 61/2012 tidak akan implementatif, dengan memberi waktu 2 tahun tukar menukar, jika dilihat dari data, di semua daerah hampir habis waktunya. 2 tahun ini lahannya dari mana? Apakah ada lahan yang dipakai untuk lahan tukar menukar. Data WALHI di Kalteng mengatakan bahwa kebanyakan izin daripada luas provinsinya. Di Kalteng dan Kaltim sudah habis.

Persoalan sesungguhnya dalam pelanggaran izin perkebunan dan pertambangan tidak hanya dapat diurai berdasarkan pendekatan teknis seperti wujud kedua Peraturan Pemerintah ini. Di balik pelanggaran lokasi izin terdapat persoalan informasi, peta, penyalah-gunaan kewenangan, relasi kepentingan antara pemberi dan penerima izin

maupun korupsi. Oleh karena itu kebijakan tidak dapat hanya diarahkan bagi para pemegang izin yang bermasalah, tetapi juga perlu ada kebijakan yang mengarah pada para pemberi izin yang bermasalah tersebut.

Kedua, *review* izin yang seharusnya dilakukan terlebih dahulu harus dilakukan tapi tidak pernah dilakukan, inilah yang menimbulkan ketidakpastian, sehingga muncul kuat ada modus tertentu di baliknya. Peraturan Pemerintah itu juga akan berdampak memperpanjang konflik, bagaimana dengan penyerobotan tanah apakah masuk dengan Peraturan Pemerintah 60 dan 61. Jadi singkatnya, kedua PP tersebut bertentangan dengan komitmen dan substansi, tidak implementatif.

# BAGIAN KEEMPAT

## ANALISIS DAMPAK

### A. MENGANCAM UPAYA PELESTARIAN HUTAN DAN LINGKUNGAN

Pada tahun 2011 lalu, Presiden mengeluarkan Inpres Nomor 10 tahun 2011 tentang penundaan pemberian izin dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut. Inpres moratorium mengamankan pemerintah melakukan *review* izin sektor kehutanan yang banyak tidak beraturan.

Namun kemudian, pada 2012, terbitlah PP 60/2012 dan PP 61/2012, yang justru mencedari semangat moratorium sebagaimana tertuang dalam Inpres Nomor 10 tahun 2011 tentang penundaan pemberian izin dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut. Keduanya, yakni PP 60/2012 dan PP 61/2012 melampaui kewajiban yang seharusnya terlebih dahulu dilakukan oleh pemerintah, yakni meninjau ulang perizinan di sektor kehutanan, namun ternyata yang muncul adalah ketidakkonsistennya pemerintah dalam memperbaiki pengelolaan sumberdaya alam.

Terbitnya PP 60 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan<sup>44</sup> dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan<sup>45</sup> merupakan solusi dari upaya penyelesaian “keterlanjuran”<sup>46</sup>. Terlanjur banyak izin usaha perkebunan dan pertambangan yang diterbitkan pemerintah daerah<sup>47</sup>, meskipun mengetahui bahwa alokasi perizinan tersebut bertentangan dengan peruntukan kawasan hutan yang ditentukan berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan<sup>48</sup>. Padahal dari sudut yang lain, kegiatan usaha tersebut berpotensi dikualifikasi sebagai perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam UU 41/1999.

Kedua PP ini diharapkan menjadi jawaban terhadap persoalan-persoalan keterlanjuran tersebut. Dalam PP tersebut, pemegang izin usaha diberi waktu 6 (enam) bulan untuk mengajukan penyelesaian melalui mekanisme izin pinjam pakai dan pelepasan kawasan hutan. Namun, dari sudut pandang lain, justru dengan konteks persoalan dan tujuannya, PP *a quo* seolah memberikan jalan bagi “pemutihan” pelanggaran hukum terhadap

---

<sup>44</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 139. Selanjutnya sebagaimana judul disebut sebagai PP 60/2012.

<sup>45</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 140. Selanjutnya disebut PP 61/2012.

<sup>46</sup> Dalam sebuah wawancara disebutkan bahwa terbitnya kedua PP tersebut merupakan bagian dari upaya untuk “mencari solusi adil bagi *society* yang terkena atau akan terkena dampak dari ‘*dispute policy*’”. Lihat wawancara dengan Direktur Jenderal Planologi, Bambang Soepijanto, “*Memberikan Suasana Kondusif*”, [Majalah], Tropis, Edisi 08 Tahun V-2012.

<sup>47</sup> Disebutkan bahwa tumpang tindih izin kebun dan tambang di dalam kawasan hutan setidaknya mencapai 10 juta hektar. Lihat “*10 juta ha kawasan hutan tumpang tindih*” [Berita], Republika, 19 Oktober 2011. Diakses melalui alamat, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/11/10/19/ltah1n-10-juta-ha-kawasan-hutan-tumpang-tindih>.

<sup>48</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167. Selanjutnya disebut UU 41/1999.

modus perusakan hutan. Hal ini merupakan bentuk ancaman terhadap upaya pelestarian hutan dan lingkungan.

Bahkan jika dilihat lebih jauh, beberapa aturan yang ada di dalam PP tersebut semakin memberikan ruang bagi perusakan hutan lebih besar lagi. Diantaranya: *Pertama*, PP 60/2012 menghapuskan syarat bahwa lahan pengganti tukar menukar yang harus berlekatan dengan kawasan hutan yang dilepaskan. Padahal secara logika ketentuan ini diatur untuk memastikan bahwa lahan pengganti tersebut tidak terpecah-pecah sehingga menghancurkan prinsip kesatuan ekosistem hutan. Keterpecahan hutan akan mempersulit upaya pengelolaan lahan tersebut apalagi kalau harus menghutankan kembali. *Kedua*, PP 61/2012 menambahkan pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi sebagai kepentingan pembangunan di luar kehutanan yang dapat dilaksanakan di dalam kawasan hutan dengan mekanisme pinjam pakai kawasan hutan.

## **B. INDIKASI POTENSI STATE CAPTURE CORRUPTION**

Jika melihat secara umum, kedua PP ini terkesan normatif dan memiliki maksud untuk memberikan kepastian hukum. Namun jika ditelisik lebih seksama, sebenarnya kedua Peraturan Pemerintah ini ruangnya sepesifik dan sempit sekali, lokasi dan izin spesifik, karena harus berupa izin, bukan kebijakan secara umum, sehingga patut dicurigai bahwa ada yang disasar dengan spesifik dari kedua PP ini.

Kedua PP ini sejak awal sudah tertuju kepada satu fokus rentang waktu. Sehingga penting untuk dilihat siapa sebenarnya yang penerima manfaat atau yang disasar, dapat dikerucutkan. Hal ini bisa dilihat pada pasal 51A ayat (1) PP 60/2012, yakni:

*“Kegiatan usaha perkebunan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi yang dapat dikonversi, pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan pelepasan kawasan hutan kepada Menteri.”*

dan Pasal 25A PP 61/2012, yang berbunyi:

*“Kegiatan usaha Pertambangan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi, pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri.”*

Bahwa siapakah yang diuntungkan atau disasar dari kedua PP tersebut, dapat kita simpulkan, bahwa perusahaan yang izinnya berdasarkan RTRWP yang dibuat dalam rentang 30 September 1999 s.d 26 April 2007, ketika undang-undang Tata Ruang berlaku.

### **C. FASILITASI TERJADINYA LAND GRABING DAN LAND BANKING**

PP 60/2012 dan PP 61/2012 menimbulkan diskriminasi dalam upaya penyelesaian non penal terhadap keterlanjuran, yang sejatinya merupakan dasar argumentasi keberadaan PP tersebut. Karena, jika melihat ketentuan dalam ayat (2) yang membatasi jangka waktu hanya hingga 6 (enam) bulan dan melihat kembali tujuan pembentukan PP 60/2012 sebagaimana dijabarkan pada bagian sebelumnya, pada ujungnya aturan ini tidak menyelesaikan permasalahan yang sebenarnya terjadi – yaitu tumpang tindih pengaturan peruntukan ruang antara keputusan Menteri Kehutanan yang menentukan kawasan hutan dengan Peraturan Daerah yang mengatur tata ruang.

Terhadap konsekuensi yang lain, misalnya bagaimana hukum harus mengatur terhadap izin-izin usaha yang berada di dalam hutan lindung atau konservasi, atau hutan produksi tetapi menurut tata ruang bukan kawasan hutan, tidak dapat diselesaikan oleh kedua PP tersebut. Selain itu, PP tersebut juga tidak mengatur bagaimana konsekuensi hukum terhadap izin yang masih menggunakan tata ruang berdasarkan UU 24/1992, namun diterbitkan setelah 6 (enam) bulan jangka waktu penyelesaian yang ditawarkan PP 60/2012 dan PP 61/2012. Sehingga tujuannya untuk sebagai solusi penyelesaian non penal terhadap ‘keterlanjuran’ tersebut justru seolah berjalan setengah hati.

Selain itu, dengan tidak diaturnya norma terhadap bagaimana penyelesaian perizinan, telah memberikan ruang terjadinya diskresi terhadap penyelesaian permohonan perizinan. Karena sudah merupakan hal umum ketika izin usaha diterbitkan, maka usaha perkebunan tersebut langsung melakukan pembukaan lahan, baik dengan memanfaatkan kayunya secara legal, melalui mekanisme perizinan Izin Pemanfaatan Kayu yang diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.14/Menhut-II/2011 tentang Izin Pemanfaatan Kayu atau pun dengan cara yang tidak legal. Dalam kondisi demikian, pemerintah akan kesulitan mempertanggungjawabkan lahan yang sudah terlanjur dibuka. Kayu yang sudah terlanjur ditebang. Di sisi lain, hal ini menutup peluang bagi pemerintah untuk melaksanakan penelahaan teknis tentang keberadaan kondisi hutan sebelum izin tersebut diberikan.

Bisa jadi, misalnya kawasan hutan yang terlanjur dibuka tadi justru apabila ditelaah dengan seksama sebenarnya merupakan habitat bagi satwa liar yang dilindungi. Dalam hal ini, kedua peraturan pemerintah tersebut tidak memberikan norma yang memberikan gambaran maupun batasan tentang bagaimana penyelesaian terhadap keterlanjuran dapat dilaksanakan. Kemudian tidak diatur pula, apa dampak bagi permohonan penyelesaian yang kemudian tidak dapat disetujui tapi sudah terlanjur merusak hutan. Sehingga kedua PP ini seolah menjadi cek kosong bagi Kementerian Kehutanan untuk ‘memutihakan’ potensi pelanggaran hukum apapun yang mungkin terjadi, yang pada akhirnya secara nyata adalah tindakan memfasilitasi perusakan lahan.

#### D. MELANGGAR KEPASTIAN HUKUM, SERTA BERPOTENSI MEMICU KONFLIK

PP 60/2012 & PP 61/2012 secara jelas memiliki pertentangan dengan adanya ketentuan pidana yang tercantum dalam UU 26/2007. Pada Pasal 37 ayat (3) UU 26/2007 yang menyatakan bahwa izin pemanfaatan ruang yang dilaksanakan, dikeluarkan dengan tidak melalui prosedur yang benar maka izin tersebut dianggap batal demi hukum. Mengacu pada pasal tersebut, perizinan-perizinan pemanfaatan ruang tidak hanya harus memastikan sesuai dengan tata ruang, tetapi juga bahwa prosesnya dilaksanakan prosedur yang berlaku. Aturan ini kontradiktif dengan kedua PP tersebut, karena pada dasarnya baik PP 60/2012 dan PP 61/2012 memberikan jalan perizinan yang tidak sesuai prosedur yang berlaku untuk menyelesaikan kembali proses perizinannya. Padahal UU 26/2007 sudah menganggap izin tersebut batal demi hukum. Artinya segala operasional di lahan tersebut menjadi illegal sebagaimana ketentuan perundang-undangan sektoral yang berlaku masing-masing.

Kedua PP tersebut juga berpotensi menimbulkan konflik di masyarakat, karena *pertama*, belum semua hak atas tanah masyarakat telah didaftarkan. Di sisi lain, pengukuhan kawasan hutan yang seharusnya dapat menjadi jalan mengakomodir hak masyarakat atas hutannya juga belum sepenuhnya selesai dilaksanakan. Kedua, hak-hak tanah masyarakat dalam kawasan hutan hingga saat ini belum pernah diwujudkan. Hingga saat ini kawasan hutan tidak dapat membedakan hutan berdasarkan penguasaannya sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU 41/1999. Akibatnya hak masyarakat untuk mengelola sumberdaya hutan yang dijamin dalam Pasal 36 UU 41/1999 tidak pernah mewujudkan. Pemberian penguatan legalitas dan prioritas terhadap kegiatan usaha perkebunan dan pertambangan dalam pra kondisi penguasaan tanah yang demikian berpotensi justru menisbikan ruang-ruang hidup masyarakat baik itu hak atas tanah maupun hak atas sumberdaya alamnya.

Dengan memberikan kesempatan bagi “pemegang izin” untuk mengurus legalitasnya, maka kedua PP tersebut berkontribusi dalam menciptakan konflik. Padahal usaha perkebunan, misalnya, tidak hanya dilaksanakan oleh perusahaan perkebunan, tetapi juga dilakukan oleh petani biasa secara individu maupun berkelompok.

#### E. PEMUTIHAN PRAKTEK ILEGAL PERUSAHAAN

Dengan penerbitan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah No.61 Tahun 2012 ini maka dipastikan perusahaan-perusahaan yang hanya memegang izin Prinsip yang diterbitkan sebelum berlakunya Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 berpotensi memperoleh pemutihan dan pengampunan hukum.

**Tabel**  
**Data Penggunaan Kawasan Hutan Non Prosedural**

| No | Provinsi | Pertambangan |           | Perkebunan   |             | Total<br>( Ha ) | Asumsi Nilai<br>Kerugian<br>( Rp. ) | Ket.<br>Tgl Ekspose |
|----|----------|--------------|-----------|--------------|-------------|-----------------|-------------------------------------|---------------------|
|    |          | Jmlh<br>Prsh | Luas (ha) | Jmlh<br>Prsh | Luas ( ha ) |                 |                                     |                     |

|   |          |      |              |     |              |               |               |            |
|---|----------|------|--------------|-----|--------------|---------------|---------------|------------|
| 1 | Kalteng  | 629  | 3.570.519,20 | 282 | 3.934.963,00 | 7.505.482,20  | 158,5 Triliun | 28-10-2010 |
| 2 | Kaltim   | 223  | 774.519,45   | 86  | 720.829,63   | 1.495.349,08  | 31,5 Triliun  | 22-11-2010 |
| 3 | Kalbar   | 384  | 3.602.263,30 | 169 | 2.145.846,23 | 5.748.109,53  | 47,5 Triliun  | 17-02-2011 |
| 4 | Kalsel * | 101  | 138.878,91   | 20  | 76.447,60    | 215.326,51    | 4,5 Triliun   | 04-05-2011 |
| 5 | Sultra   | 241  | 617.818      | 9   | 20.930       | 638.748       | 13,4 Triliun  | 26-07-2011 |
|   | JUMLAH   | 1578 | 8.703.998,86 | 566 | 6.899.016,46 | 15.603.015,32 | 255,4 Triliun |            |

Keterangan :

Dasar perhitungan kerugian :

- Potensi kayu : 100 m<sup>3</sup>/ha
- DR : US \$ 16/m<sup>3</sup>
- PSDH : Rp 60.000/m<sup>3</sup>

Lebih lanjut data dari Kementerian Kehutanan telah menerbitkan 449 izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) dengan total luas 357.197,88 hektare. Izin tersebut untuk kegiatan eksploitasi pertambangan dan non-tambang. IPPKH itu terdiri atas 323 izin eksploitasi tambang dengan luas 335.751,67 hektare, serta 126 izin non-tambang seluas 21.446,21 hektar. Izin ini diberikan sejak tahun 1983 sampai Juli 2012. Izin tambang meliputi minyak dan gas, logam mulia, mineral logam lain, batubara, galian C dan panas bumi.

Selain IPPKH, Kemenhut juga melakukan pelepasan kawasan hutan untuk kegiatan non kehutanan. Selama 29 tahun, Kemhut telah mengeluarkan izin pelepasan kawasan hutan seluas 6,5 juta hektare. Dari luas tersebut, kawasan hutan yang telah dilepaskan adalah 5,597 juta hektare (585 izin) untuk kegiatan perkebunan. Sisanya, masih dalam tahap persetujuan prinsip seluas 971.421,40 hektare (110 izin). kawasan hutan produksi konversi (HPK) Indonesia saat ini tinggal 20,91 juta cenderung digunakan untuk kepentingan perkebunan dan pertambangan melalui izin pelepasan hutan. Dengan batasan pelepasan HPK untuk perkebunan maksimal 100.000 hektare per perusahaan atau grup perusahaan, kecuali di Papua maksimal bisa 200.000 per perusahaan atau grup perusahaan. Dan lahan perkebunan tebu maksimal 150.000 hektare per perusahaan atau grup perusahaan,"

Pengampunan massal terhadap perusahaan perkebunan dan tambang melalui PP 60 dan 61 tahun 2012 beresiko besar memunculkan konflik baru di 17 Provinsi, konflik pertama muncul antara perusahaan dengan masyarakat dalam kawasan hutan yang dikonversi mengingat saat ini ada 1.500 desa seluas 11.135.011 hektar masuk dalam kawasan hutan, dan konflik kedua muncul dalam wilayah hutan pengganti yang disediakan oleh perusahaan karena ada 8.662 desa seluas 28.456.324 hektar berbatasan langsung dengan kawasan hutan Negara.

Jika hal-hal diatas tidak dijawab oleh pemerintah sebagai pemangku kebijakan maka menambah potensi konflik lahan. Dari 132 juta Hektar kawasan hutan saat ini baru 14 % yang sudah dikukuhkan antara tahun 2010-2014 dan baru direncanakan bertambah sekitar 14 juta hektar. Begitu juga dengan besarnya alih fungsi lahan untuk perkebunan kelapa sawit, hal ini semakin mengecilkan adanya lahan pengganti sebagaimana amanat dalam kedua Peraturan Pemerintah tersebut.

# **BAGIAN KELIMA**

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **A. KESIMPULAN**

Selama sektor kehutanan masih ikut terus mengurus atau menatapkan status tanah kawasan hutan, atau selama penetapan kawasan hutan tidak sinkron dengan hukum agraria, selama itu pula ketegangan hubungan antar sektor pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia tidak pernah berhenti. Untuk diketahui saja, bahwa saat ini satu-satunya bidang usaha yang membutuhkan atau berada di atas tanah yang tidak mengurus pengadaan tanah adalah usaha di sektor kehutanan.

Hal ini juga merupakan salah satu pemicu timbulnya sengketa tanah, terutama di areal hutan. Untuk usaha yang sudah melalui proses pengadaan tanah saja masih banyak menuai sengketa dengan masyarakat, apalagi untuk kehutanan yang tidak mengadakan pengadaan tanah. Sudah saatnya sektor kehutanan tidak lagi dibebani dengan target pemasukan devisa negara seperti masa silam, melainkan lebih fokus kepada perlindungan fungsi kawasan hutan.

Pengembangan hukum kehutanan pada masa kini masih banyak mewarisi pola-pola pengembangan hukum dari masa Orde Baru yang memberikan peluang kepada eksekutif mengadakan hubungan-hubungan hukum baru di luar apa yang telah diatur di dalam UU Kehutanan. Diskresi yang luas inilah yang kemudian membuat Mahkamah Konstitusi dalam putusan Perkara Nomor 45/PUU-IX/2001 pernah mewanti-wanti tentang adanya praktik pemerintahan otoriter dalam pengelolaan hutan pada masa Orde Baru.

Hubungan-hubungan hukum yang diciptakan pada masa Orde Baru yang dilanjutkan pada sampai kini antara lain pinjam pakai kawasan hutan dan tukar menukar kawasan hutan. Pinjam pakai kawasan hutan telah dilegalisasi ke dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi izin pinjam pakai kawasan hutan. Sedangkan tukar menukar kawasan hutan dilanjutkan berdasarkan peraturan pemerintah.

Dibentuknya Mahkamah Konstitusi yang dalam berbagai putusannya menafsirkan konsepsi konstitusional penguasaan negara dari konstitusi agraria Indonesia telah melahirkan konsepsi yang baru dibandingkan dengan konsepsi lama. Konsepsi baru yang dalam tulisan ini disebut sebagai “konsepsi konstitusional penguasaan negara” semakin memposisikan negara sebagai badan hukum publik yang nampak dari pergeseran penggunaan instrumen pemerintahan dari sebelumnya pada masa Orde Baru menggunakan instrumen pemerintahan bersifat perdata dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya seperti hak penguasaan hutan (HPH) dan kontrak karya pertambangan berubah menjadi izin-izin seperti izin usaha pemungutan hasil hutan, izin usaha pertambangan dan berbagai jenis izin lainnya.

Dilihat dari pergeseran itu, maka terbuka peluang untuk mempersoalkan instrumen izin pinjam pakai kawasan hutan dan tukar menukar kawasan hutan. Mempersoalkan izin

pinjam pakai kawasan hutan tidak saja dengan menyoal PP tentang Penggunaan Kawasan Hutan (PP No. 10 Tahun 2010; PP No. 60 Tahun 2012), tetapi juga mempersoalkan dasar hukumnya dari Pasal 38 UU Kehutanan. Dengan demikian, pintu yang lebih tepat untuk mempersoalkan pinjam pakai kawasan hutan adalah dengan menguji Pasal 38 UU Kehutanan kepada Mahkamah Konstitusi dengan menjadikan PP No. 10 Tahun 2010; PP No. 60 Tahun 2012 sebagai bukti di dalam persidangan.

Sedangkan untuk tukar menukar kawasan hutan yang keberadaannya tidak didelegasikan oleh UU Kehutanan dapat dipersoalkan dengan mengujinya kepada Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Kontitusi yang menafsirkan konsepsi konstitusional penguasaan negara dan jenis-jenis instrument hukum yang konstitusional dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam dapat menjadi salah satu argumentasi hukum permohonan.

Solusi yang ditawarkan pemerintah - melalui PP No. 60 Tahun 2012 dan PP No.61 Tahun 2012 - secara teknis dapat mendorong legalitas bagi izin perkebunan dan pertambangan yang saat ini bermasalah. Sisi positif itu harus dibayar dengan ketidak-pastian berapa luas kawasan hutan yang akan diubah peruntukannya atau terjadi tukar-menukar kawasan hutan yang menimbulkan fragmentasi dalam pengelolaan kawasan hutan maupun pinjam pakai yang akan dilaksanakan.

Kedua Peraturan Pemerintah tersebut berpotensi untuk tidak banyak direspon oleh para pemegang izin karena persoalan mendasarnya yaitu proses pengukuhan kawasan hutan yang legal dan legitimate di sebagian besar kawasan hutan yang baru dalam satus ditunjuk belum dapat diwujudkan. Situasi demikian itu—dimana kedudukan lokasi izin-izin yang menjadi subyek kebijakan ini masih dapat diinterpretasikan secara berbeda—menjadikan biaya transaksi tinggi dalam pelaksanaan kebijakan ini. Disamping asumsi adanya lahan pengganti tidak selalu dapat dipenuhi atau sangat mahal pengadaannya. Kondisi demikian itu dapat menyebabkan hanya perusahaan besar saja yang dapat menjalankannya.

Persoalan sesungguhnya dalam pelanggaran izin perkebunan dan pertambangan tidak hanya dapat diurai berdasarkan pendekatan teknis seperti wujud kedua Peraturan Pemerintah ini. Di balik pelanggaran lokasi izin terdapat persoalan informasi, peta, penyalah-gunaan kewenangan, relasi kepentingan antara pemberi dan penerima izin maupun korupsi. Oleh karena itu kebijakan tidak dapat hanya diarahkan bagi para pemegang izin yang bermasalah, tetapi juga perlu ada kebijakan yang mengarah pada para pemberi izin yang bermasalah tersebut.

Dari teknis perancangan peraturan perundang-undangan, ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan bagaikan sebuah hutan rimba yang sangat membingungkan bagi orang awam untuk membacanya. Untuk mengetahui soal penggunaan kawasan hutan dan perubahan peruntukan fungsi kawasan hutan harus membaca tiga buah undang-undang (UU 41/ 1999, UU 19/2004 dan UU 26/ 2007) dan empat buah PP (PP 10/ 2010, PP 24/ 2010, PP 60/ 2012 dan PP 61/ 2012). Belum lagi aturan-aturan turunan yang tersebar di peraturan menteri atau peraturan teknis lainnya. Ada baiknya beberapa peraturan pemerintah yang materinya berdekatan tidak perlu dipisah-

pisah dalam beberapa aturan. Disamping mempermudah membacanya juga menghindari terjadinya ketidakharmonisan antara satu aturan dengan aturan lain.

Hal lain yang perlu disoroti adalah soal fungsi penjelasan pasal. Pada PP 60/ 2012 dan PP 61/ 2012 hal-hal yang dihapus, ditambahkan atau direvisi justru tidak dijelaskan alasannya baik itu di dalam penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal. Ini tentu membingungkan untuk orang yang ingin mengetahui dasar alasan pembentukan PP tersebut. Padahal seperti diketahui, tidak seperti undang-undang pembahasan PP lebih sulit untuk diketahui informasinya oleh masyarakat.

Aspek lain adalah soal sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang menjadi pekerjaan rumah besar. Sampai saat ini tidak ada lembaga atau kementerian yang menjalankan fungsi sinkronisasi sehingga antara peraturan satu kementerian dan kementerian lain tidak saling bertentangan seperti yang terjadi antara UU 26/ 2007 dengan PP 10/ 2010 dan PP 24/ 2010. Peran ini pada masa orde baru dijalankan oleh Sekretariat Negara (Sekneg), namun saat ini Sekneg hanya berperan mengecek dari segi bahasa, sistematika dan hal teknis lain.

## **B. REKOMENDASI**

Pemerintah dan DPR perlu melakukan revisi atas Undang-undang No. 41 tentang Kehutanan dengan menarik ke atas ketentuan-ketentuan dalam PP yang secara materi muatan merupakan porsi undang-undang. Pemerintah juga sebaiknya melakukan pembatalan atas PP 60/ 2012 dan PP 61/ 2012 karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya yaitu UU 26/ 2007 tentang Penataan Ruang. Selain itu penting dilakukan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, juga dengan bidang lain seperti pertanahan dan perkebunan.

## **LAMPIRAN**

### **PERATURAN PEMERINTAH**

Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2012  
Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10  
Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan  
Fungsi Kawasan Hutan

Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2012  
Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 24  
Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan

### **PROFIL EKSAMINATOR**

**PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA**  
**NOMOR 60 TAHUN 2012**  
**TENTANG**  
**PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 10 TAHUN 2010**  
**TENTANG TATA CARA PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN FUNGSI**  
**KAWASAN HUTAN**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**  
**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang :

- a. bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004, perubahan peruntukan kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah didasarkan pada hasil penelitian terpadu;
- b. bahwa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pemerintah Daerah telah menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota telah menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang menjadi pedoman dalam pemanfaatan ruang;
- c. bahwa terdapat peruntukan ruang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam huruf b yang berbeda dengan peruntukan dan fungsi kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, maka untuk memberikan kepastian hukum perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan;

Mengingat :

1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) 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);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5097);

**MEMUTUSKAN:**

Menetapkan : **PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 10 TAHUN 2010 TENTANG TATA CARA PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN FUNGSI KAWASAN HUTAN.**

## Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5097), diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 12 ayat (4) huruf b dihapus dan huruf c diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

### Pasal 12

(1) Tukar menukar kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dilakukan dengan ketentuan:

- a. tetap terjaminnya luas kawasan hutan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi dengan sebaran yang proporsional; dan
- b. mempertahankan daya dukung kawasan hutan tetap layak kelola.

(2) Dalam hal luas kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a kurang dari 30% (tiga puluh perseratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi dengan sebaran yang proporsional, tukar menukar kawasan hutan dengan lahan pengganti yang bukan kawasan hutan dilakukan dengan ratio paling sedikit 1:2, kecuali tukar menukar kawasan hutan untuk menampung korban bencana alam dan untuk kepentingan umum terbatas dapat dilakukan dengan ratio paling sedikit 1:1.

(3) Dalam hal luas kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a di atas 30% (tiga puluh perseratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi dengan sebaran yang proporsional, tukar menukar kawasan hutan dengan lahan pengganti yang bukan kawasan hutan dilakukan dengan ratio paling sedikit 1:1.

(4) Lahan pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) wajib memenuhi persyaratan:

- a. letak, luas, dan batas lahan penggantinya jelas;
- b. dihapus;
- c. terletak dalam daerah aliran sungai, provinsi atau pulau yang sama;
- d. dapat dihutankan kembali dengan cara konvensional;
- e. tidak dalam sengketa dan bebas dari segala jenis pembebanan dan hak tanggungan; dan
- f. rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota.

(5) Kepentingan umum terbatas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ratio tukar menukar kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan oleh Menteri.

2. Di antara Pasal 51 dan Pasal 52 disisipkan 2 (dua) pasal yakni Pasal 51A dan Pasal 51B yang berbunyi sebagai berikut:

### Pasal 51A

(1) Kegiatan usaha perkebunan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi yang dapat dikonversi, pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan pelepasan kawasan hutan kepada Menteri.

(2) Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dapat menerbitkan pelepasan kawasan hutan.

#### Pasal 51B

(1) Kegiatan usaha perkebunan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi tetap dan/atau hutan produksi terbatas, pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan tukar menukar kawasan hutan kepada Menteri.

(2) Tukar menukar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menyediakan lahan pengganti dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetujui.

(3) Dalam hal pemohon telah menyediakan lahan pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat menerbitkan pelepasan kawasan hutan.

Pasal II Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 6 Juli 2012 PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal 6 Juli 2012

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

AMIR SYAMSUDIN

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2012 NOMOR 139

Salinan sesuai dengan aslinya KEMENTERIAN SEKRETARIAT NEGARA RI Asisten Deputi Perundang-undangan Bidang Perekonomian,

Setio Sapto Nugroho

**PENJELASAN**

**ATAS**

**PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA**

**NOMOR 60 TAHUN 2012**

**TENTANG**

**PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 10 TAHUN 2010**

**TENTANG TATA CARA PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN FUNGSI**

**KAWASAN HUTAN**

**I. UMUM**

Sesuai dengan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat, pada prinsipnya kawasan hutan dapat diubah peruntukan atau fungsinya. Untuk menjaga terpenuhinya keseimbangan manfaat lingkungan, manfaat sosial budaya, dan manfaat ekonomi, maka perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan harus berasaskan optimalisasi distribusi fungsi dan manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan dengan mempertimbangkan kecukupan luas kawasan hutan dalam daerah aliran sungai, provinsi, atau pulau, sehingga lahan pengganti kawasan hutan juga harus terletak dalam daerah aliran sungai, provinsi, atau pulau yang sama.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Pemerintah Daerah menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang menjadi pedoman dalam pemanfaatan ruang.

Dalam penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota terdapat perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan yang belum mengacu pada perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan hasil penelitian terpadu sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004. Perubahan peruntukan tersebut mengakibatkan perbedaan peruntukan ruang antara Rencana Tata Ruang Wilayah dengan peruntukan dan fungsi kawasan hutan. Perbedaan peruntukan ruang tersebut di atas mengakibatkan perbedaan acuan dalam pemanfaatan ruang sehingga menimbulkan ketidakpastian pemanfaatan ruang. Perbedaan acuan dalam pemanfaatan ruang tersebut harus diselesaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mencabut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, maka Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, wajib menyesuaikan melalui kegiatan penyesuaian pemanfaatan ruang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang harus disesuaikan dengan rencana tata ruang melalui kegiatan penyesuaian pemanfaatan ruang. Sehingga semua kegiatan usaha perkebunan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007

tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi, pemegang izin wajib mengajukan permohonan perubahan peruntukan kawasan hutan kepada Menteri. Berdasarkan pertimbangan di atas perlu mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. II.

PASAL DEMI PASAL

Pasal I Angka 1

Pasal 12

Cukup jelas.

Angka 2

Pasal 51A

Cukup jelas.

Pasal 51B

Cukup jelas.

Pasal II Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5324

**PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 61 TAHUN 2012  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 2010 TENTANG  
PENGUNAAN KAWASAN HUTAN**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang :

- a. bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004, di dalam kawasan hutan produksi dan/atau kawasan hutan lindung dapat digunakan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan dengan mempertimbangkan batas luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan;
- b. bahwa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pemerintah Daerah telah menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota telah menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang menjadi pedoman dalam pemanfaatan ruang;
- c. bahwa terdapat peruntukan ruang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam huruf b yang berbeda dengan peruntukan dan fungsi kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, maka untuk memberikan kepastian hukum perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan;

Mengingat :

1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) 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);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5112);

**MEMUTUSKAN:**

Menetapkan : **PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 2010 TENTANG PENGUNAAN KAWASAN HUTAN.**

## Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5112), diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan ayat (2) Pasal 4 diubah, sehingga Pasal 4 berbunyi sebagai berikut:

### Pasal 4

(1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan.

(2) Kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan:

- a. religi;
- b. pertambangan;
- c. instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan;
- d. pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relay televisi;
- e. jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api;
- f. sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi;
- g. sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah;
- h. fasilitas umum;
- i. industri selain industri primer hasil hutan;
- j. pertahanan dan keamanan;
- k. prasarana penunjang keselamatan umum;
- l. penampungan sementara korban bencana alam; atau
- m. pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi.

2. Ketentuan huruf d ayat (1) Pasal 20 dihapus, sehingga Pasal 20 berbunyi sebagai berikut:

### Pasal 20

(1) Persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) atau izin pinjam pakai kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 hapus apabila:

- a. jangka waktu persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan telah berakhir;
- b. dicabut oleh Menteri; atau
- c. diserahkan kembali secara sukarela oleh pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri sebelum jangka waktu berakhir dengan pernyataan tertulis;
- d. dihapus.

(2) Pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan apabila pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan dikenai sanksi berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

(3) Berdasarkan penyerahan kembali secara sukarela sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, Menteri menerbitkan surat pencabutan persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau keputusan pencabutan izin pinjam pakai kawasan hutan.

3. Ketentuan huruf b Pasal 25 diubah, sehingga Pasal 25 berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 25

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini:

a. Persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan yang telah diberikan oleh Menteri sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dan telah memenuhi seluruh kewajiban yang ditetapkan dalam persetujuan prinsip tetap dapat diproses menjadi izin pinjam pakai kawasan hutan dengan dibebani kewajiban sesuai dengan Peraturan Pemerintah ini.

b. Izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan yang dilakukan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini tetap berlaku sampai dengan berakhirnya izin atau perjanjian pinjam pakai kawasan hutan.

4. Di antara Pasal 25 dan Pasal 26 disisipkan 1 (satu) pasal yakni Pasal 25A yang berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 25A

(1) Kegiatan usaha Pertambangan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi, pemegang izin dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib mengajukan permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri.

(2) Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dapat menerbitkan izin pinjam pakai kawasan hutan dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak pemenuhan kewajiban dinyatakan lengkap dan benar.

Pasal II Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 6 Juli 2012 PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 6 Juli 2012  
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,  
ttd.  
AMIR SYAMSUDIN

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2012 NOMOR 140  
Salinan sesuai dengan aslinya KEMENTERIAN SEKRETARIAT NEGARA RI Asisten Deputi  
Perundang-undangan Bidang Perekonomian,

Setio Sapto Nugroho

**PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 61 TAHUN 2012  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 2010  
TENTANG PENGGUNAAN KAWASAN HUTAN**

**I. UMUM**

Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan diluar kehutanan hanya dapat dilakukan dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung dengan mempertimbangkan batasan luas, jangka waktu tertentu, dan kelestarian lingkungan.

Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan, termasuk diantaranya adalah kegiatan pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi.

Persyaratan terhadap hapusnya persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan perlu diubah dengan pertimbangan untuk memberi kepastian hukum dalam melakukan kegiatan bagi pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Pemerintah Daerah menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang menjadi pedoman dalam pemanfaatan ruang.

Dalam penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten/Kota terdapat perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan yang belum mengacu pada perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan hasil penelitian terpadu sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004. Perubahan peruntukan tersebut mengakibatkan perbedaan peruntukan ruang antara Rencana Tata Ruang Wilayah dengan peruntukan dan fungsi kawasan hutan.

Perbedaan peruntukan ruang tersebut di atas mengakibatkan perbedaan acuan dalam penggunaan ruang sehingga menimbulkan ketidakpastian penggunaan ruang. Perbedaan acuan dalam penggunaan ruang tersebut harus diselesaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mencabut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, maka Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor

24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, wajib menyesuaikan melalui kegiatan penyesuaian pemanfaatan ruang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang harus disesuaikan dengan rencana tata ruang melalui kegiatan penyesuaian pemanfaatan ruang. Sehingga semua kegiatan usaha pertambangan yang izinya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi yang ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 areal tersebut merupakan kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi, pemegang izin wajib mengajukan permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri. Berdasarkan pertimbangan di atas perlu mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

## II. PASAL DEMI PASAL

Pasal I Angka 1

Pasal 4 Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "kegiatan yang mempunyai tujuan strategis" adalah kegiatan yang diprioritaskan karena mempunyai pengaruh yang sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan keamanan negara, pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan.

Ayat (2)

Pemohon dalam mengusulkan kegiatan pembangunan di luar kehutanan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Huruf a

Kegiatan religi misalnya tempat ibadah, tempat pemakaman, dan wisata rohani.

Huruf b

Kegiatan pertambangan meliputi pertambangan minyak dan gas bumi, mineral, batubara, dan panas bumi. Huruf c Cukup jelas. Huruf d Cukup jelas. Huruf e Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Kegiatan pertahanan dan keamanan misalnya antara lain pusat latihan tempur, stasiun radar, dan menara pengintai.

Huruf k

Prasarana penunjang keselamatan umum misalnya keselamatan lalu lintas laut, lalu lintas udara, dan sarana meteorologi, klimatologi, dan geofisika.

Huruf l

Cukup jelas.

Huruf m

Cukup jelas.

Angka 2 Pasal 20 Ayat (1)

Huruf a Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Dihapus

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Angka 3 Pasal 25

Cukup jelas.

Angka 4 Pasal 25A

Cukup jelas.

Pasal II

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5325

## PROFIL EKSAMINATOR

### **Prof. Dr. Ir. Hariadi Kartodihardjo, M.S.**

Lahir di Jombang, 24 April 1958. Menamatkan pendidikan S1, Magister dan Doktoral dan merupakan Guru Besar bidang Kehutanan dari Institut Pertanian Bogor. Memiliki keahlian di bidang Kebijakan Pengelolaan SDA dan Kelembagaan Pengelolaan Sumberdaya Alam (SDA). Pengajar di Departemen Manajemen Hutan-Fahutan IPB dan Universitas Indonesia.

Berkecimpung dibanyak lembaga dan kementerian. Misalnya Sejak 2006 – saat ini, menjabat Ketua Presidium Dewan Kehutanan Nasional (DKN). Sejak tahun 2012 hingga saat ini menjadi Anggota Tim Asistensi Pengembangan Kebijakan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (SK MenLH No 55/2012), Ketua Tim kajian dan penulis Rencana Aksi Nasional pelaksanaan Strategi Nasional REDD+, dengan pendanaan UNDP, dan Anggota Dewan Penasehat Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia (APHI). Merupakan Ketua Tim kajian penetapan indikator *Participatory Governance Assesment* (PGA) untuk REDD+ dengan pendanaan UNDP (2011 – saat ini) . Pernah menjadi peneliti lepas pada Centre of International Forestry Research (CIFOR) dan World Resources Institute (WRI), Washington DC. Produktif dalam membuat tulisan tentang isu kehutanan untuk jurnal, buku, dan surat kabar nasional serta menjadi narasumber dalam seminar dan lokakarya dibidang lingkungan hidup dan kehutanan.

### **DR. Kurnia Warman,SH.MHum.**

Pria kelahiran Tarok-Pesisir Selatan pada 30 Juni 1971 silam ini meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas (1994), sedangkan gelar Magister Humaniora (1998) dan Doktor Hukum Agraria (2009) diperoleh dari Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. Saat ini mengabdikan sebagai Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Andalas (Unand) dan sekaligus menjabat sebagai Pembantu Dekan III (Bidang Kemahasiswaan) FH Unand, sejak 2010-sekarang. Sebelumnya pernah menjabat sebagai Ketua Program Magister Kenotariatan (MKn) FH Unand, 2010.

Banyak melakukan penelitian dan penulisan jurnal maupun opini dibidang hukum agraria. Kurnia pernah meraih sejumlah penghargaan sebagai Dosen Berprestasi dan Teladan di tingkat Unand, 2009-2010. Terakhir mendapat penghargaan sebagai Peneliti Muda Berprestasi Bidang Ilmu Sosial Univ. Andalas 2003.

### **Yance Arizona, S.H., M.H.**

Lulus dari Fakultas Hukum Universitas Andalas tahun 2007 dan meraih gelar Magister Hukum dari Universitas Indonesia tahun 2012. Memiliki spesialisasi di bidang hukum konstitusi, hukum agraria dan sumber daya alam, pembentukan peraturan perundang-undangan dan hukum adat. Berpengalaman lebih dari 3 tahun sebagai peneliti di Perkumpulan HuMa. Saat ini bekerja sebagai Program Manager Bidang Hukum dan Masyarakat Epistema Institute dan Dosen di Fakultas Hukum President University.

Yance Arizona aktif dalam sejumlah penelitian sejak tahun 2006 hingga kini. Menjadi penulis untuk media, buku-buku maupun jurnal bertemakan hukum progresif, hukum adat, dan konstitusi. Terlibat sebagai anggota dan expert dalam penyusunan beberapa naskah akademik dan regulasi dibidang hak atas tanah maupun penyelesaian konflik agraria yang disiapkan oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia .

#### **Grahat Nagara, S.H.**

Memulai karirnya di ELSDA Institute sebagai peneliti hukum, sekarang Grahat bergabung di Yayasan Silvagama. Pria yang lahir di Medan pada 4 September 1983, telah menamatkan pendidikan S1 ilmu hukum di Universitas Pasundan Bandung Jawa Barat dan saat ini masih menempuh Program Magister Hukum Universitas Indonesia Jakarta.

Lebih dari lima tahun terakhir Grahat telah banyak terlibat dalam sejumlah penelitian dan menjadi fasilitator dalam isu dibidang kehutanan, lingkungan, tenurial dan korupsi disektor kehutanan. Banyak memberikan masukan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam melakukan analisis hukum sejumlah kasus korupsi di sektor kehutanan yang sedang ditangani. Saat ini sedang mengembangkan portal “Indonesia Memantau Hutan”, sebuah alat untuk analisis penegakan hukum di sektor tata kelola hutan.

#### **Erni Setyowati, S.H.**

Merupakan peneliti senior di Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK). Selama di PSHK, perempuan kelahiran Jakarta, 22 Februari 1974 pernah menjabat sebagai Wakil Direktur Program kemudian Direktur Program PSHK. Saat ini menjadi salah satu penanggung jawab pada Indonesia Jentera School Of Law.

Mulai melakukan penelitian sejak tahun 2001 hingga saat ini. Erni juga menjadi narasumber dan fasilitator dalam sejumlah seminar dan pelatihan tentang penyusunan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) baik di Jakarta maupun sejumlah kota di Indonesia. Aktif menulis opini untuk isu-isu seputar kinerja parlemen. Menjadi editor dan penulis sejumlah buku berkaitan dengan tema penyusunan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh PSHK maupun lembaga lainnya.