# BAB II

# TINJAUAN TEORITIS

# MENGENAI ALIH FUNGSI HUTAN LINDUNG

## A. Perlindungan dan Pengelolaan Terhadap Lingkungan Hidup

1. Pengertian Lingkungan Hidup

Istilah lingkungan dan lingkungan hidup atau lingkungan hidup manusia sebagai terjemahan dari *Environmentand Human Environment* seringkali digunakan secara bergantian dalam pengertian yang sama. Masalah lingkungan dapat ditinjau dari berbagai aspek, diantaranya aspek medik (kesehatan lingkungan), planologis, teknologis, teknik lingkungan, hukum, ekonomi, dan sebagainya.

Lingkungan adalah jumlah semua benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati yang mempengaruhi kehidupan kita. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tidak membedakan antara pengertian lingkungan dan lingkungan hidup. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mendefinisikan lingkungan hidup sebagai kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan prilakunya yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan prikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Lingkungan hidup dalam pengertian ekologi bersifat universal, tidak mengenal batas wilayah, baik wilayah negara, maupun wilayah administratif. Tetapi lingkungan hidup yang berkaitan dengan pengelolaan

harus jelas batas wilayah dan wewenang pengelolanya. Lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan hidup Indonesia.

Lingkungan hidup ialah apa saja yang mempunyai kaitan dengan kehidupan pada umumnya dan kehidupan manusia khususnya. Istilah lingkungan atau bentuk kepanjangan Lingkungan Hidup dengan diserta terjemahannya dalam bahasa inggris disebut Environment, dalam bahasa Perancis disebut *I'evironnement*, dalam bahasa Jerman disebut *Umwelt*, sementara dalam bahasa Belanda adalah *Milieu*[12].

Munadjat Danusaputro ahli hukum lingkungan terkemuka dan guru besar hukum lingkungan Universitas Padjadjaran mengartikan lingkungan hidup sebagai semua benda dan kondisi, termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya, yang terdapat dalam ruang tempat manusia berada dan mempengaruhi hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya [13].

Menurut Emil Salim yang di kutip dari sebuah situs blog Wahana Komunitas Geografi SMA secara umum lingkungan hidup di artikan sebagai segala benda, kondisi, keadaan, dan pengaruh yang terdapat dalam ruangan yang kita tempati, dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia. Batas ruang lingkungan menurut pengertian ini bisa sangat luas, namun untuk praktisnya dibatasin ruang lingkungan dengan faktor-faktor yang dapat dijangkau oleh manusia seperti faktor alam, faktor politik, faktor ekonomi, faktor sosial, dan lain-lain.

---

[12] Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku I Umum*, Bina Cipta, Jakarta, 1981, Hal 62

[13] *Pengertian Lingkungan Hidup Menurut Para Ahli*, http:// geografi-geografi.blogspot.com, Diakses Pada hari selasa tanggal 12 Juni 2012, Pukul 12.21 WIB.

Berdasarkan jenisnya, lingkungan hidup di bedakan menjadi beberapa kategori lingkungan hidup, antara lain:[14]

a. Lingkungan Hidup Alami

   Lingkungan hidup alami merupakan lingkungan bentukan alam yang terdiri atas berbagai sumber alam dan ekosistem dengan komponen-komponennya, baik fisik, biologis. Lingkungan hidup alami bersifat dinamis karena memiliki tingkat heterogenitas organisme yang sangat tinggi.

b. Lingkungan Hidup Binaan/Buatan

   Lingkungan hidup binaan/buatan mencakup lingkungan buatan manusia yang dibangun dengan bantuan atau masukan teknologi, baik teknologi sederhana maupun teknologi modern. Lingkungan hidup binaan/buatan bersifat kurang beraneka ragam karena keberadaannya selalu diselaraskan dengan kebutuhan manusia.

c. Lingkungan Hidup Sosial.

   Lingkungan hidup sosial terbentuk karena adanya interaksi sosial dalam masyarakat. Lingkungan hidup sosial ini dapat membentuk lingkungan hidup binaan tertentu yang bercirikan perilaku manusia sebagai makhluk sosial. Hubungan antara individu dan masyarakat sangat erat dan saling mempengaruhi serta saling bergantung.

Lingkungan hidup Indonesia adalah lingkungan hidup yang ada dalam batas-batas wilayah Negara Republik Indonesia. Lingkungan Hidup Indonesia menurut konsep kewilayahan merupakan suatu pengertian hukum. Pengertian Lingkungan Hidup Indonesia adalah kawasan Nusantara, yang menempati posisi silang antara dua benua dan dua samundra dengan iklim tropis, cuaca dan musim yang memberikan

[14] *Ibid*.

kondisi alamiah dan kedudukan serta peranan strategis yang tinggi nilainnya, tempat bangsa dan rakyat Indonesia menyelenggarakan kehidupan bernegara dalam segala aspeknya. Dengan demikian wawasan dalam menyelenggarakan pengelolaan lingkungan hidup Indonesia adalah wawasan nusantara.[15]

2. Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, secara mendasar diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup. Tujuan dan sasaran utama dari ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam Undang-undang dimaksud adalah pengelolaan secara terpadu dalam pemanfaatan, pemulihan, dan pengembangan lingkungan hidup. Tujuan dan sasaran utama tersebut, sedikit banyak dilatarbelakangi oleh adanya kenyataan bahwa, telah terjadi eksplorasi dan eksploitasi tidak mengenal batas oleh manusia terhadap sumber daya alam yang mengakibatkan rusak dan tercemarnya lingkungan hidup[16].

Perlindungan terhadap lingkungan hidup harus melihat keseimbangan terhadap keragaman hayati. Prinsip perlindungan terhadap keragaman hayati (*Biodiversity Conservation*) merupakan prasyarat dari berhasil tidaknya pelaksanaan prinsip keadilan antar generasi (*intergenerational equity principle*). Perlindungan keragaman

[15] *Ibid*, hal 19-20.
[16] Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis: Kritik terhadap Hukum Modern*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2003, hal 24.

hayati juga terkait dengan masalah pencegahan, sebab mencegah kepunahan jenis dari keragaman hayati diperlukan pencegahan dini [17].

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang berbunyi:

> "Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum."

Pasal tersebut menjelaskan tentang bagaimana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berperan dan berfungsi sebagai gambaran pencegahan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakkan hukum.

## B. Keberadaan Hutan di Indonesia

1. Pengertian Hutan

Hutan adalah suatu wilayah yang memiliki banyak tumbuh-tumbuhan lebat yang berisi antara lain pohon, semak, paku-pakuan, rumput, jamur dan lain sebagainya serta menempati daerah yang cukup luas. Negara Indonesia memiliki kawasan hutan yang sangat luas dan beraneka ragam jenisnya dengan tingkat kerusakan yang cukup tinggi akibat pembakaran hutan, penebangan liar, dan lain sebagainya[18].

---

[17] Syamsuharya Bethan, *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Aktivitas Industri Nasional*. Alumni, Bandung, 2008, Hal 99.

[18] *Pengertian Hutan, Manfaat Hutan dan yang Mempengaruhi Persebaran Hutan*, http://organisasi.org, Diakses pada tanggal 19 Juli 2012, pukul 20.27 WIB.

Pengertian hutan atau definisi hutan menurut Dengler adalah suatu kumpulan atau asosiasi pohon-pohon yang cukup rapat dan menutup areal yang cukup luas sehingga akan dapat membentuk iklim mikro yang kondisi ekologis yang khas serta berbeda dengan areal luarnya. Hutan adalah suatu areal yang luas dikuasai oleh pohon, tetapi hutan bukan hanya sekedar pohon termasuk di dalamnya tumbuhan yang kecil seperti lumut, semak belukar dan bunga-bunga hutan. Hutan juga terdapat beranekaragam burung, serangga dan berbagai jenis binatang yang menjadikan hutan sebagai habitatnya[19].

Menurut Spurr, hutan dianggap sebagai persekutuan antara tumbuhan dan binatang dalam suatu asosiasi biotis. Asosiasi ini bersama-sama dengan lingkungannya membentuk suatu sistem ekologis dimana organisme dan lingkungan saling berpengaruh di dalam suatu siklus energi yang kompleks[20].

Pohon tidak dapat dipisahkan dari hutan, karena pepohonan adalah vegetasi utama penyusun hutan tersebut. Selama pertumbuhan pohon melewati berbagai tingkat kehidupan sehubungan dengan ukuran tinggi dan diameternya.

Iklim, tanah dan air menentukan jenis tumbuhan dan hewan yang dapat hidup di dalam hutan tersebut. Berbagai kehidupan dan lingkungan tempat hidup, bersama-sama membentuk ekosistem hutan. Suatu ekosistem terdiri dari semua yang hidup (biotik) dan tidak hidup (abiotik) pada daerah tertentu dan terjadi hubungan di dalamnya. Ekosistem hutan mempunyai hubungan yang sangat kompleks. Pohon dan tumbuhan hijau lainnya menggunakan cahaya matahari untuk membuat makanannya,

---

[19] *Definisi hutan* ,http://.irwantoshut.net, Diakses Pada hari selasa tanggal 12 juni 2012, Pukul 13.09 Wib.

[20] *Ibid*.

karbondioksida diambil dari udara, ditambah air (H2O) dan unsur hara atau mineral yang diserap dari dalam tanah.

Indonesia dikenal memiliki hutan tropis yang cukup luas dengan keaneka-ragaman hayati yang sangat tinggi dan bahkan tertinggi kedua di dunia setelah Brazillia. Berdasarkan data Departemen Kehutanan pada tahun 2008, kawasan hutan di seluruh Indonesia seluas 120,34 juta hektar, terdiri dari hutan konservasi seluas 20,55 juta hektare, hutan lindung 33,52 juta hektar dan hutan produksi 66,33 juta hektar.

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, definisi hutan menyebutkan bahwa:

> "Suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan."

Klasifikasi hutan sendiri terbagi menjadi Hutan Konservasi, Hutan Lindung dan Hutan Produksi. Hutan diklasifikasikan menjadi: [21]

a. Hutan Konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang menjadi tiga macam, yaitu :
    1) Kawasan hutan suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.

[21] *Klasifikasi atau Pembagian Hutan*, http://Newberkeley.wordpress.com, Diakses Pada Hari Kamis Tanggal 7 Juni 2012, Pukul 20.26 WIB

2) Kawasan hutan pelestarian alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
3) Taman buru adalah kawasan hutan yang ditetapkan sebagai tempat wisata berburu.

b. Hutan lindung atau hutan pelestarian alam. Menurut Pasal 1 ayat (14), (15), (16) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya (UUKSDAH) terdiri atas:
   1) Taman nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi.
   2) Taman hutan raya adalah kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan/atau satwa yang alami atau buatan, jenis asli dan atau bukan asli, yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata, dan rekreasi.
   3) Taman wisata alam adalah kawasan pelestarian alam yang terutama dimanfaatkan untuk pariwisata dan rekreasi alam.

c. Hutan Produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.

Soeriaatmadja menjelaskan bahwa hutan juga memberikan pengaruh kepada sumber alam lain. Pengaruh ini melalui tiga faktor lingkungan yang saling berhubungan, yaitu iklim, tanah, dan pengadaan air bagi berbagai wilayah, misalnya wilayah pertanian. Pepohonan hutan juga mempengaruhi struktur tanah dan erosi, jadi mempunyai pengaruh terhadap pengadaan air di lereng gunung.

Hutan yang terletak di sekitar kawasan gunung juga berperan dalam menjaga dan mempertahankan keseimbangan ekologis, keberadaannya sangat bermanfaat bagi kehidupan yang ada di bawah kawasannya. Ketersediaan air yang cukup bagi berbagai macam kebutuhan, kelestarian hasil tanaman produksi melalui kesuburan tanah yang terjaga, dan keamanan fungsi lindung bagi ekosistem disekitarnya merupakan nilai yang ditawarkan dari keberadaan hutan di sekitar kawasan gunung.

Hutan merupakan suatu masyarakat tumbuh-tumbuhan dan hewan yang hidup dalam lapisan dan permukaan tanah, yang terletak pada suatu kawasan dan membentuk suatu ekosistem yang berada dalam keadaan keseimbangan dinamis. Hal ini berkaitan dengan proses-proses yang berhubungan tersebut antara lain:

a. Hidrologis artinya hutan merupakan gudang penyimpanan air dan tempat menyerapnya air hujan maupun embun yang pada akhirnya akan mengalirkannya ke sungai-sungai yang memiliki mata air di tengah-tengah hutan secara teratur menurut irama alam. Hutan juga berperan untuk melindungi tanah dari erosi dan daur unsur haranya.
b. Iklim artinya komponen ekosistem alam yang terdiri dari unsur-unsur hujan (air), sinar matahari (suhu), angin dan

kelembaban yang sangat mempengaruhi kehidupan yang ada di permukaan bumi, terutama iklim makro maupun mikro.

c. Kesuburan tanah, artinya tanah hutan merupakan pembentuk humus utama dan penyimpan unsur-unsur mineral bagi tumbuhan lain. Kesuburan tanah sangat ditentukan oleh faktor-faktor seperti jenis batu induk yang membentuknya, kondisi selama dalam proses pembentukan, tekstur dan struktur tanah yang meliputi kelembaban, suhu dan air tanah, topografi wilayah, vegetasi dan jasad jasad hidup. Faktor-faktor inilah yang akan menyebabkan terbentuknya bermacam-macam formasi hutan dan vegetasi hutan.
d. Keanekaan genetik artinya hutan memiliki kekayaan dari berbagai jenis flora dan fauna, baik hutan tidak diperhatikan dalam pemanfaatan dan kelangsungannya, tidak mustahil akan terjadi erosi genetik, karena hutan semakin berkurang habitatnya.
e. Sumber daya alam artinya hutan mampu memberikan sumbangan hasil alam yang cukup besar bagi devisa negara, terutama di bidang industri. Hutan juga memberikan fungsi kepada masyarakat sekitar hutan sebagai pemenuhan kebutuhan sehari-hari.
f. Wilayah wisata alam, artinya hutan mampu berfungsi sebagai sumber inspirasi, nilai estetika, etika dan sebagainya.

Berdasarkan biogeografi, jenis-jenis hutan di Indonesia merupakan relief alam yang terbentuk dari proses pertemuan antara tiga lempeng bumi. Ketiga lempeng bumi itu masih terus saling mendekati,

akibatnya, antara lain, gempa bumi sering terjadi di negeri kepulauan ini. Biogeografi merupakan ilmu yang mempelajari distribusi tumbuhan dan binatang di bumi ini. Biogeografi terdapat bidang biogeografi ekologi, yaitu ilmu yang mempelajari hubungan antara lingkungan dan organisme untuk mengetahui kapan dan di mana organisme tersebut ditemu. Organisme memerlukan tempat khusus untuk hidup yang disebut habitat. Habitat sangat tergantung pada iklim, yang meliputi ketersediaan air, kelembaban, suhu, cahaya matahari, dan angin. Faktor lingkungan ini yang akhirnya menentukan pola persebaran flora dan fauna[22].

2. Pengertian Hutan Lindung

Hutan lindung adalah hutan yang difungsikan sebagai penjaga keteraturan air dalam tanah (fungsi hidrolisis), menjaga tanah agar tidak terjadi erosi serta untuk mengatur iklim (fungsi klimatologis) sebagai penanggulang pencemaran udara seperti C02 (karbon dioksida) dan C0 (karbon monoksida). Hutan lindung sangat dilindungi dari perusakan, penebangan hutan membabibuta yang umumnya terdapat di sekitar lerengdan bibir pantai[23].

Hutan di Indonesia, yang merupakan faktor tropika basah yang karena pengaruh faktor geografi, hidrografi, dan klimatologi memiliki bermacam-macam tipe hutan dan jenis flora dan fauna yang mempunyai potensi besar untuk di kembangkan. Sumber daya hutan merupakan

---

[22] *Metode pendekatan biogeografi,* http://carapedia.com/ info954.html, Diakses pada hari rabu tanggal 27 Juni 2012, Pukul 11.23 WIB

[23] *Macam/Jenis Hutan di Indonesia dan Fungsi Hutan untuk Kehidupan di Muka Bumi -IPA Geografi*, http://www.scribd.com, Diakses pada tanggal 19 Juni 2012, pukul 20.40 WIB.

penentu siklus kehidupan dan siklus alami, sehingga hilangnya hutan berarti hilang pula sumber daya alam dan daya dukungnya.

Pemanfaatan sumber daya alam hutan bila dilakukan sesuai dengan fungsi yang terkandung di dalamnya, seperti adanya fungsi lindung, fungsi suaka, fungsi produksi, fungsi wisata, dan lain-lain dengan dukungan kemampuan pengembangan sumber daya manusia, ilmu pengetahuan dan teknologi, akan sesuai dengan hasil yang ingin di capai, baik terukur maupun yang dapat di ukur berupa produksi, jasa, energi, perlindungan lingkungan dan lain sebagainya.

Hutan lindung (*protection forest*) adalah kawasan hutan yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau kelompok masyarakat tertentu untuk dilindungi, agar fungsi-fungsi ekologisnya terutama menyangkut tata air dan kesuburan tanah tetap dapat berjalan dan dinikmati manfaatnya oleh masyarakat di sekitarnya. Hutan Lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.

Menurut Suparmoko, hutan dapat didefinisikan sebagai asosiasi tumbuh-tumbuhan dan hewan yang didominasi oleh pohon-pohonan dengan luasan tertentu sehingga dapat membentuk iklim mikro dan kondisi ekologi tertentu[24].

Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, menyebutkan bahwa:

[24] http://repository.ipb.ac.id, Diakses pada tanggal 19 Juli 2012, pukul 21.44 WIB.

> “Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.”

Menurut Riyanto, hutan lindung adalah kawasan hutan yang karena keadaan sifat alamnya diperlukan antara lain untuk melindungi sistem penyangga kehidupan, yaitu proses hidrologi, proses penyuburan tanah, proses keanekaragaman hayati, proses penyehatan lingkungan dan manfaat lainnya.

Hutan lindung dalam Pasal 2 ayat (3) huruf (b) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Kehutanan menyatakan bahwa kriteria hutan lindung adalah kawasan hutan yang memenuhi salah satu kriteria berikut:

a. Kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan angka penimbang mempunyai jumlah nilai (skor) 175 (seratus tujuh puluh lima) atau lebih;
b. Kawasan yang mempunyai lereng lapangan 40% (empat puluh per seratus) atau lebih;
c. Kawasan hutan yang berada pada ketinggian 2 000 (dua ribu) meter atau lebih di atas permukaan laut;
d. Kawasan hutan yang mempunyai tanah sangat peka terhadap erosi dengan lereng lapang lebih dari 15% (lima belas per seratus);
e. Kawasan hutan yang merupakan daerah resapan air;
f. Kawasan hutan yang merupakan daerah perlindungan pantai.

Keberadaan hutan lindung sangat diperlukan karena fungsi pentingnya sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan.

## C. Alih Fungsi Hutan Lindung

1. Pengertian Alih Fungsi Hutan Lindung

Alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula, seperti yang direncanakan menjadi fungsi lain yang berdampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi Kondisi alih fungsi hutan lindung di beberapa daerah pada saat ini semakin banyak dan mengkhawatirkan bagi kondisi ekologi dan ekosistem sekitarnya, khususnya daerah pegunungan yang lahan hutan lindungnya menjadi lahan pertanian, lahan perkebunan atau beralih fungsi menjadi perumahan warga yang di legalkan oleh pemerintah daerah, pemerintah pusat ataupun bentuk penyerobotan karena faktor tingkat penduduk yang semakin bertambah. Pertumbuhan penduduk merupakan masalah utama, karena dengan kepadatan penduduk akan berimplikasi pada masalah-masalah yang krusial di bidang ekonomi, sosial, kesehatan, politik, hukum, keamanan dan ilmu pengetahuan[25].

Alih fungsi hutan juga disebabkan oleh kepadatan penduduk yang terjadi, karena manusia membutuhkan lahan untuk menghidupi keluarganya dan dirinya untuk bercocok tanam. Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri, jumlah penduduk Indonesia terhitung tahun 2012 mencapai 259.940.857. Jumlah ini terdiri atas 132.240.055 laki-laki dan 127.700.802 perempuan[26].

---

[25] *Chapter pdf*, http://repository.usu.ac.id, Diakses pada hari Rabu Tanggal 27 Juni 2012, Pukul 11.45 WIB.

[26] *Jumlah Penduduk Indonesia 259 Juta*, http://nasional.kompas, Diakses pada hari kamis tanggal 7 juni 2012, Pukul 19.51 WIB.

Fungsi hutan lindung yang utama adalah sebagai pengatur tata air, sehingga ketersediaan air dapat terjaga sepanjang waktu. Hal ini berarti pada musim kemarau sungai dan mata air tidak kering dan pada musim hujan tidak terjadit erosi, banjir dan luapan sedimentasi. Kecenderungan alih fungsi hutan lindung dan kawasan lindung umumnya semakin meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan meningkatnya jumlah dan luas Daerah Aliran Sungai yang kritis. Kondisi ini tentu saja tidak sejalan dengan prinsip-prinsip pengelolaan daerah aliran sungai (DAS) secara terpadu yang mengedepankan pembangunan berkelanjutan dalam rangka memaksimalkan kesejahteraan sosial ekonomi secara adil tanpa mengorbankan kelangsungan ekosistem yang penting.

Hutan lindung menghasilkan bukan hanya produk yang kasat mata seperti kayu dan non kayu, tetapi juga menghasilkan *intangible* produk yang manfaat dan keberadaannya semakin di butuhkan baik oleh masyarakat yang berdekatan dan jauh dengan hutan.

2. Kebijakan Pemerintah mengenai Alih Fungsi Hutan Lindung

Fungsi hutan pada hakekatnya adalah sebuah ekosistem yang di dalamnya mengandung fungsi dasar, yaitu:

a. Fungsi Produksi (ekonomi)

Merupakan fungsi yang memiliki nilai pendapatan baik jangka pendek ataupun jangka panjang yang berguna untuk kebutuhan manusia secara universal.

b. Fungsi Lingkungan (ekologi)

Merupakan fungsi kehidupan buat makhluk hidup secara ekologi dan ekosistem, yang seluruhnya bergantung kepada

lingkungan sebagai kebutuhan hidupnya atau kebutuhan baik rohani maupun jasmani.

c. Fungsi Sosial

Fungsi ini sangat berpengaruh untuk kebutuhan manusia secara universal, di mana manusia sebagai makhluk hidup social sangat memanfaatkan hutan sebagai kebutuhan, baik yang bersifat primer, skunder dan tersier.

d. Fungsi Sosial Budaya

Fungsi ini dapat dilihat dengan adanya keterkaitan moril dan spritual antara hutan dengan masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan, termasuk dalam hubungannya sebagai sumber mata pencarian, hubungan religius, hubungan adat dan sebagainya.

Berdasarkan fungsi tersebut dapat dikatakan bahwa hutan di Indonesia memiliki multi fungsi, sebagai sumber mata pencaharian, hutan juga menyimpan keanekaragaman species dan genetik, mesin pemroses dan penyimpan karbon serta stabilisator iklim dunia. Fungsi Hutan ditingkat nasional. Hutan harus menjamin ketersediaan pasokan air bersih dan memelihara kesuburan tanah.

Hutan lindung Indonesia merupakan bagian dari lingkungan hidup yang merupakan subsistem yang mempunyai aspek sosial, budaya, ekonomi, dan geografi dengan kekhasannya sebagai penyangga keteraturan tanah, menjaga tanah agar tidak terjadi erosi, serta untuk mengatur iklim dan sebagai penanggulang pencemaran udara seperti CO2 (karbo dioksida) dan CO (karbo monoksida). Pembangunan sektor kehutanan telah menjadi modal utama pembangunan bangsa selama

lebih dari tiga dekade, baik sebagai penghasil devisa, pemasok industri terkait, maupun sebagai pembangkit sektor lain.

Kebijakan tentang Kehutanan berkaitan erat dengan *public policy*. "*it is concerned with what governments do, why they do and what difference it makes*". Hal ini dalam merumuskan kebijakan, pemerintah umumnya menetapkan tujuan yang ingin dicapai.

Tujuan penyelenggaraan kehutanan diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, bahwa:

> "Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan:
> a. Menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
> b. Mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari;
> c. Meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai;
> d. Meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan
> e. Menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan."

Kebijakan merupakan penetapan prioritas. Namun undang-undang merupakan landasan yang menjadi dasar kebijakan pemerintah. Hal demikian, hukum dan kebijakan memiliki keterkaitan. Hukum merupakan serangkaian alat yang ada pada pemerintah untuk mewujudkan kebijakan.

Kebijakan mengenai hutan lindung yang dirumuskan dan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan diantaranya diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut:

1) Pasal 3 tentang Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Pasal tersebut menyebutkan bahwa:

> "Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan:
> a. Menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
> b. Mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari;
> c. Meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai;
> d. Meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan
> e. Menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan."

Tujuan dari pasal ini adalah untuk menjamin, mengoptimalkan, meningkatkan, dan menjamin fungsi hutan dalam penyelenggaraannya yang partisipatif bersama masyarakat untuk meningkatkan ekonomi bangsa secara nasional dan adil.

2) Pasal 4 tentang Penguasaan Hutan.

> "(1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
> (2) Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) member wewenang kepada pemerintah untuk:
> a. Mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
> b. Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
> c. Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

(3) Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional."

Tujuan dari pasal ini merupakan kebijakan pemerintah dalam penguasaan hutan, dalam mengatur, menetapkan, mengenai kehutanan, karena hutan merupakan hak pemerintah dalam menjaga, merencanakan, memperhatikan social dan keadilan, kedaulatan negara untuk dijaga dan dilindungi.

3) Pasal 6 tentang Fungsi Hutan.

"(1) Hutan mempunyai tiga fungsi, yaitu:
a. fungsi konservasi,
b. fungsi lindung, dan
c. fungsi produksi.
(2) Pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokok sebagai berikut:
a. hutan konservasi,
b. hutan lindung, dan
c. hutan produksi."

Tujuan pasal ini pemerintah mengklasifikasikan hutan berdasarkan sifat dan fungsinya untuk dapat diurus berdasarkan klasifikasinya dan dimanfaatkan untuk kebutuhan masyarakatnya.

4) Pasal 10 tentang Pengurusan Hutan.

"(1) Pengurusan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a, bertujuan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya serta serbaguna dan lestari untuk kemakmuran rakyat.
(2) Pengurusan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kegiatan penyelenggaraan:
a.perencanaan kehutanan,
b.pengelolaan hutan,
c.penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, dan
d.pengawasan."

Tujuan pasal ini, pemerintah dalam pelaksanaan pengurusan hutan memiliki Perencanaa, Pengelolaan ,Penelitian dan Pengawasannya yang terpadu untuk mencapai kemakmuran rakyat.

5) Pasal 17 tentang Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan.

"(1)Pembentukan wilayah pengelolaan hutan dilaksanakan untuk tingkat:
a. propinsi,
b. kabupaten/kota, dan
c. unit pengelolaan.
(2)Pembentukan wilayah pengelolaan hutan tingkat unit pengelolaan dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi daerah aliran sungai, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat dan batas administrasi pemerintahan.
(3) Pembentukan unit pengelolaan hutan yang melampaui batas administrasi pemerintahan karena kondisi dan karakteristik serta tipe hutan, penetapannya diatur secara khusus oleh Menteri."

Tujuan pasal ini melaksanakan pembentukan wilayah pengelolaan hutan yang dilakukan oleh pemerintah pusat untuk membentuk wilayah-wilayah yang nantinya menjaga dan mengelola hutan secara terpadu bersama pemerintah pusat.

6) Pasal 46 tentang Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam.

"Penyelenggaraan perlindungan hutan dan konservasi alam bertujuan menjaga hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal dan lestari."

Tujuan perlindungan hutan dan konservasi alam yang menjadi sebuah kebijakan pemerintah adalah untuk menjaga

keberlangsungan lingkungan dan hutan sebagai fungsi konservasi, lindung dan produksi.

Kebijakan tersebut memerlukan sistem yang mengatur dan membatasi prilaku masyarakat, disinilah hukum memegang peranan penting. Hukum sebagai norma yang bersifat memaksa dapat mengatur dan membatasi prilaku masyarakat agar taat pada Peraturan Perundang-Undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Hukum sebagai alat pemaksa memberikan sanksi yang tegas bagi para pihak yang melakukan penebangan dan/atau perusakan terhadap hutan. Ketentuan mengenai sanksi diatur dalam:

1) Sanksi Ketentuan Pidana Pasal 78 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Pasal tersebut menyebutkan bahwa:

   "(1)Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1) atau Pasal 50 ayat (2), diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
   (2)Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf a, huruf b, atau huruf c, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
   (3)Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
   (4)Barang siapa karena kelalaiannya melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu milyar lima ratus juta rupiah).
   (5)Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf e atau huruf f, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

(6) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (4) atau Pasal 50 ayat (3) huruf g, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

(7) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf h, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah).

(8) Barang siapa yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf i, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) bulan dan denda paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

(9) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf j, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

(10) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf k, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

(11) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf l, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

(12) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf m, diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

(13) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (9), ayat (10), dan ayat (11) adalah kejahatan, dan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dan ayat (12) adalah pelanggaran.

(14) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) apabila dilakukan oleh dan atau atas nama badan hukum atau badan usaha, tuntutan dan sanksi pidananya dijatuhkan terhadap pengurusnya, baik sendiri-sendiri maupun bersamasama, dikenakan pidana sesuai dengan ancaman pidana masing-masing ditambah dengan 1/3 (sepertiga) dari pidana yang dijatuhkan.

(15) Semua hasil hutan dari hasil kejahatan dan pelanggaran dan atau alat-alat termasuk alat angkutnya yang dipergunakan untuk melakukan kejahatan dan atau pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal ini dirampas untuk Negara.”

Ketentuan sanksi pidana ini merupakan ketentuan tindak pidana terhadap pelanggaran atau kejahatan terhadap hutan yang melanggar ketetapan dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang kehutanan sebagai sanksi bagi pelaku tindak kejahatan terhadap hutan, baik terhadap hutan Konservasi, Hutan Lindung dan Hutan Produksi.

2) Saksi Ganti Rugi dan Sanksi Administratif diatur dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

"(1)Setiap perbuatan melanggar hukum yang diatur dalam undang-undang ini, dengan tidak mengurangi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78, mewajibkan kepada penanggung jawab perbuatan itu untuk membayar ganti rugi sesuai dengan tingkat kerusakan atau akibat yang ditimbulkan kepada Negara, untuk biaya rehabilitasi, pemulihan kondisi hutan, atau tindakan lain yang diperlukan.
(2)Setiap pemegang izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan, atau izin pemungutan hasil hutan yang diatur dalam undang-undang ini, apabila melanggar ketentuan di luar ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78 dikenakan sanksi administratif.
(3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal sanksi ganti rugi dan sanksi administrasi ini merupakan sanksi perbuatan melanggar hukum bagi para pemegang izin usaha pemanfaata hutan, hasil hutan dan yang berhubungan dengan hutan sebagai sanksi yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai kebijakannya.

Berkenaan dengan pelaksanaan perlindungan terhadap hutan lindung, pemanfaatan hutan bisa dilakukan selama tidak melanggar

dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan yang isinya:

> "(1) Pemanfaatan hutan lindung dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu.
> (2) Pemanfaatan hutan lindung dilaksanakan melalui pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, dan izin pemungutan hasil hutan bukan kayu."

Hal tersebut juga disebutkan dalam Pasal 23 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan.

> "Bahwa pemanfaatan hutan lindung dapat berupa pemafaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu."

Permohonan alih fungsi hutan lindung mengacu pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, yang menyebutkan bahwa:

> "a.Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.
> b.Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai sangat strategis, ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
> c.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."

Hutan berfungsi sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah, namun pada kenyataanya fungsi hutan khususnya hutan lindung yang ada di Indonesia banyak yang beralih fungsi. Pemerintah sebagai pelaksana

terkadang dalam membuat kebijakan mengenai alih fungsi lahan tidak bijak yang pada akhirnya beberapa wilayah di Indonesia menjadi korban atas alih fungsi lahan tersebut.