Analisis Hukum Kehutanan terhadap Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara

Analysis of Forestry Law on The Change of The Forest Area to Non-Forest Area in Toba Samosir District, North Sumatera Province

Sri Hidayani^{1)*}, Blinton Mangojak Samosir²⁾ & Riswan Munthe³⁾

1) Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Medan Area, Indonesia

2) Program Studi Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia

3) Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Medan Area, Indonesia

*Corresponding Email: srihidayani@staff.uma.ac.id

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengkaji Analisis Hukum Kehutanan terhadap Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara. Masalah difokuskan pada regulasi hukum kehutanan dalam kaitannya dengan perubahan peruntukan kawasan hutan di Indonesia; tata cara; serta hasil penyelesaian yang dilakukan pemerintah Sumatera Utara terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan di Kabupaten Toba Samosir. Guna mendekati masalah ini dipergunakan metode penelitian normatif. Dalam penelitian ini dipergunakan data primer dan data sekunder. Data-data dikumpulkan melalui analisis data kualitatif. Kajian ini menyimpulkan bahwa Peraturan tentang tata cara peruntukan perubahan hutan menjadi kawasan bukan hutan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan, dan dikuatkan dengan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba. Tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi kawasan bukan hutan yakni Menteri setelah menerima usulan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan untuk wilayah provinsi dari gubernur, melakukan telaah teknis, Menteri berdasarkan hasil penelitian dan rekomendasi tim terpadu menerbitkan keputusan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan untuk sebagian atau seluruh Kawasan Hutan yang diusulkan. Hasil proses penyelesaian peruntukan kawasan hutan menjadi kawasan bukan hutan adalah Pemerintah Provinsi Sumatera Utara mengubah status dan fungsi kawasan hutan membuat Pariwisata.

Kata Kunci: Peruntukan; Kawasan Hutan; Toba Samosir.

Abstract

This article aims to examine the Analysis of Forestry Law on Changes in the Designation of Forest Areas to Non-Forest Areas in Toba Samosir Regency, North Sumatra Province. The problem is focused on forestry law regulations in relation to changes in the allocation of forest areas in Indonesia; procedures; as well as the results of the settlement carried out by the North Sumatran government on the change in the allocation of forest areas to non-forest areas in Toba Samosir Regency. In order to approach this problem, a normative research method is used. In this study, primary data and secondary data were used. The data were collected through qualitative data analysis. This study concludes that the regulation on the procedures for the allotment of forest conversion into non-forest areas is regulated in Government Regulation no. 104 of 2015 concerning Procedures for Change of Designation, and strengthened by Presidential Regulation (PERPRES) Number 81 of 2014 concerning Spatial Planning for the Lake Toba Region. The procedure for changing the designation of forest areas into non-forest areas is that the Minister, after receiving the proposal for Changes to the Designation of Forest Areas for provincial areas from the governor, conducts a technical review, the Minister based on the results of research and recommendations of the integrated team issues a decision on Changes to the Designation of Forest Areas for part or all of the Forest Areas proposed. The result of the process of completing the designation of forest areas into non-forest areas is that the Provincial Government of North Sumatra changes the status and function of forest areas to make tourism.

Keywords: Designation; Forest Area; Toba Samosir.

How to Cite: Hidayani, S. Samosir, B.M. & Munthe, R. (2021). Analisis Hukum Kehutanan terhadap Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara. *Jurnal Mercatoria*, 14 (2): 107-123.

PENDAHULUAN

Hutan Indonesia mengalami kerusakan pada tingkat sangat mengkhawatirkan. Hutan Indonesia telah hilang dengan skala sekitar 30 (tiga puluh) juta ha dari tahun 1965 sampai tahun 1997, dan 5 juta ha dari tahun 1997 sampai tahun 2000. Untuk hutan di Indonesia, menurut data Direktorat Jenderal Planologi Departemen Kehutanan RI tahun 2012, luas hutan di Indonesia berjumlah 130,61 juta ha (Supriyatna, 2008). Dari luasan hutan tersebut terdapat sekitar 32,06 juta hektar hutan lindung yang berfungsi sebagai pelestarian keanekaragaman hayati (*biodiversity*) tumbuhan dan hewan seperti orang utan dan lain-lain.

Hutan merupakan lingkungan yang sangat penting keberadaannya dikarenakan manfaatnya yang banyak seperti menampung air, tempat tinggal alami. Hutan juga memiliki banyak jenisnya, dimana jenis hutan tersebut terbagi menjadi tiga bagian yang dibedakan tergantung komposisi jenis pohon, letak geografis hutan tersebut dan juga iklim yang berpengaruh di kawasan hutan tersebut.

Fungsi hutan pada umumnya adalah sebagai tempat habitat hewan ataupun tumbuhan, tempat daur ulang kembali zat karbondioksida (*carbondioxide sink*), modulator arus hidrologika, dan tempat pelestarian tanah terbaik serta hutan adalah salah satu unsur lingkungan hidup yang paling penting. Kebakaran hutan dan lahan merupakan bukan hal baru terjadi di sejumlah daerah di Indonesia, Pemerintah Pusat maupun Daerah pun memiliki *database* yang seharusnya menjadi acuan guna dijadikan pola dalam menganalisa upaya pencegahan yang dilakukan pada masa mendatang (Salim, 2008).

Alih fungsi hutan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak (masalah) terhadap

lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan juga terjadi di kawasan hutan dimana kegiatan alih fungsi lahan hutan ini banyak memberikan dampak negatif bagi kehidupan manusia (Kusumaningtyas, 2013).

Alih fungsi hutan rakyat menjadi kawasan lindung mengakibatkan implikasi bagi para pemilik lahan, dalam hal pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan, mulai dari mengakses, mengelola dari hasil sumber daya hutan rakyat, hak melarang pihak lain yang mengambil manfaat dari sumber daya dari pemilik lahan kawasan hutan (Supriatna, 2017).

Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjelaskan: "Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap."

Kekayaan hutan yang melimpah ruah tersebut memberikan manfaat kepada penduduk Indonesia maupun bangsa lain. Dari definisi dan penjelasan tentang kawasan hutan, terdapat unsur-unsur yang meliputi: Suatu wilayah tertentu, Terdapat hutan atau tidak terdapat hutan, Ditetapkan pemerintah (menteri) sebagai kawasan hutan, Didasarkan pada kebutuhan serta kepentingan masyarakat.

Kehutanan merupakan aspek ekologis yang berada di atas permukaan bumi, kehutanan dari segi pembentukannya terdiri dari 2 (dua) cara, yaitu terbentuk alamiah dan buatan (Siahaan, 2007). Perkembangan teknologi telah menciptakan teori yang dapat mengembalikan fungsi hutan alam, dengan dasar tersebut pengelolaan hutan lebih dititikberatkan kepentingan secara menyeluruh. Bumi dengan segala macam di dalam dan di permukaan dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya oleh manusia sebagai penghuninya. Pengelolaan hutan sebaiknya diselaraskan dengan pengelolaan sumber daya alam yang lainnya, sehingga pemanfaatan

sumber daya dapat terjalin dengan baik dan menguntungkan.

Pada Tahun 2018, pelaksanaan Kebijakan Satu Peta di lingkup Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan fokus pada (Abdul Muis Yusuf dan Mohammad Taufik Makarao, 2011):

- a. Pemutakhiran peta penetapan kawasan hutan (hasil tata batas), minimal pada skala 1: 50.000;
- b. Mengintegrasikan peta izin pemanfaatan kawasan hutan, minimal pada skala 1:50.000;
- c. Pemutakhiran peta hutan tanaman rakyat, minimal pada skala 1:50.000; Pemutakhiran peta kawasan hutan dengan tujuan khusus (KHDTK), minimal pada skala 1:50.000;
- d. Pemutakhiran peta neraca sumber daya hutan, minimal pada skala 1:250.000;
- e. Pemutakhiran peta penunjukan kawasan hutan, minimal pada skala 1:50.000;
- f. Mengintegrasikan peta zonasi taman nasional, minimal pada skala 1:50.000;
- g. Mengintegrasikan peta hutan adat, minimal pada skala 1:50.000.
- h. Peraturan Pemerintah RI No. 104 tahun 2015 tentang tata cara perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan adalah perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan. Perubahan fungsi kawasan hutan adalah perubahan sebagian atau seluruh fungsi hutan dalam satu atau beberapa kelompok hutan menjadi fungsi kawasan hutan yang lain.

Adapun kawasan hutan khususnya di Provinsi Sumatera Utara dengan ketentuan dari Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK.579/Menhut-II/20 14 tentang Kawasan Hutan Provinsi Sumatera Utara. Kawasan Hutan Provinsi Sumatera Utara adalah seluas $\pm 3.055.795$ (tiga juta lima puluh lima ribu tujuh ratus sembilan puluh lima)

hektar, yang dirinci menurut fungsi dengan luas sebagai berikut:

- a. Kawasan Suaka Alam (KSA)/Kawasan Pelestarian Alam (KPA)/Taman Buru (TBL, seluas 2: 427.008 (empat ratus dua puluh tujuh ribu delapan) hektar;
- b. Kawasan Hutan Lindung (HL), seluas $\pm 1.206.881$ (satu juta dua ratus enam ribu delapan ratus delapan puluh satu) hektar;
- c. Kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT), seluas ± 641.769 (enam ratus empat puluh satu ribu tujuh ratus enam puluh sembilan) hektar;
- d. Kawasan Hutan Produksi (HP), seluas ± 704.452 (tujuh ratus empat ribu empat ratus lima puluh dua) hektar;
- e. Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK), seluas: ± 75.684 (tujuh puluh lima ribu enam ratus delapan puluh empat) hektar.

Adapun Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan untuk pariwisata di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara antara lain:

- a. Nomor SK.155/Menlhk/Setjen/PLA.2/3/2017 tentang Perubahan Fungsi antar Fungsi Pokok Kawasan Hutan dari Sebagian Kawasan Hutan Lindung bisa menjadi Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi, di Kabupaten Toba Samosir, Provinsi Sumatera Utara Seluas $\pm 386,50$ (tiga ratus delapan puluh enam dan lima puluh perseratus) hektar.
- b. Nomor SK.921/MENLHK/SETJEN/PLA.2/2/2018 tentang Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi atas Nama Gubernur Sumatera Utara untuk Pengembangan Wilayah Kawasan Pariwisata Danau Toba, terletak di Kabupaten Toba Samosir, Provinsi Sumatera Utara Seluas $\pm 386,50$ (tiga

ratus delapan puluh enam dan lima puluh perseratus) hektar.

- c. Nomor SK.3917/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/7/2018 tentang Penetapan Batas Areal Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi untuk Pengembangan Wilayah Kawasan Pariwisata Danau Toba atas Nama Gubernur Sumatera Utara yang terletak di Kabupaten Toba Samosir, Provinsi Sumatera Utara Seluas 386,72 (tiga ratus delapan puluh enam dan tujuh puluh dua perseratus) hektar.
- d. Nomor SK.9066/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/10/2019 tentang Penetapan Sebagian Kawasan Hutan Lindung Sibisa Seluas 1.447,58 (seribu empat ratus empat puluh tujuh dan lima puluh delapan perseratus) hektar di Kabupaten Toba Samosir, Provinsi Sumatera Utara.

Hutan merupakan salah satu tempat mata pencaharian penduduk Indonesia, karena memang mayoritas wilayah Indonesia adalah masih berupa hutan. Lebih dari 50% kawasan darat di Indonesia adalah hutan. Hutan menjaga keseimbangan ekosistem dunia dan mencegah putusnya rantai makanan pada hutan tersebut (Indriyanto. 2016). Hutan sebagai suatu ekosistem yang tidak hanya menyimpan sumber daya alam berupa kayu, tetapi masih banyak potensi non kayu yang dapat diambil manfaatnya oleh masyarakat melalui budidaya tanaman pertanian pada lahan hutan. Sebagai fungsi ekosistem, hutan sangat berperan dalam berbagai hal seperti penyedia sumber air, penghasil oksigen, tempat hidup berjuta flora dan fauna, dan peran penyeimbang lingkungan, serta mencegah timbulnya pemanasan global.

Indonesia dikenal punya hutan daratan sangat luas. Hingga 2017, menurut data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), luasnya mencapai 125.922.474 hektare, luasnya menyusut. Penurunan ini akibat kebakaran dan

pembalakan liar (*deforestasi*). Bila merujuk pada perhitungan Ditjen Planologi KLHK, angka deforestasi Indonesia periode 2014-2015 mencapai 1,09 juta hektar dan 2015-2016 menjadi 0,63 juta hektar. Selain penurunan luas hutan produksi, pemerintah juga dihadapkan pada persoalan hutan berizin yang dikelola swasta (Freston, 2017).

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis sangat tertarik untuk mengkaji tentang peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan dengan judul “Analisis Hukum Kehutanan terhadap Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara”. Dengan judul yang diambil oleh penulis, tidak memiliki kesamaan dari penelitian terdahulu, hal ini dapat dilihat berdasarkan contoh judul yang mirip yaitu, atas nama Lia Nur Aini dengan judul “Perlindungan Hukum Hak Keperdataan Warga Masyarakat di Atas Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan berdasarkan SK Menteri Kehutanan (Aini, 2014). Selain itu terkait hutan dapat dilihat berdasarkan jurnal oleh Rahajeng Kusumaningtyas, dengan judul “Pengelolaan Hutan dalam Mengatasi Alih Fungsi Lahan Hutan di Wilayah Kabupaten Subang”. Permasalahan yang dibahas pada penelitian sebelumnya dan penelitian yang dilakukan penulis tidak memiliki kesamaan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas maka dapat dirumuskan yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah: bagaimana regulasi hukum kehutanan dalam kaitannya dengan perubahan peruntukan kawasan hutan di Indonesia, bagaimana tata cara yang dilakukan pemerintah terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera dan bagaimana hasil penyelesaian yang dilakukan pemerintah Sumatera Utara terhadap

perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji regulasi hukum kehutanan dalam kaitannya dengan perubahan peruntukan kawasan hutan di Indonesia, yang kedua untuk mengkaji tata cara yang dilakukan pemerintah terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara dan yang ketiga berdasarkan permasalahan yang dibahas adalah untuk mengkaji proses penyelesaian yang dilakukan pemerintah Sumatera Utara terhadap perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode penelitian normatif yang bersifat kualitatif yaitu metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam perundang-undangan. Dalam penelitian ini dipergunakan adalah merujuk pada sumber hukum yakni penelitian yang mengacu norma-norma hukum terdapat dalam perangkat hukum. Tujuan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan yang dilakukan untuk mendapatkan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan (menggambarkan) tentang kondisi atau gejala yang menjadi objek penelitian. Setelah itu diadakan suatu telaah secara kritis, dalam arti memberikan penjelasan-penjelasan atas fakta atau gejala tersebut, baik dalam kerangka sistematis, maupun sinkronisasi, dengan berdasarkan pada aspek yuridis. Dengan demikian akan menjawab permasalahan yang menjadi objek penelitian.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua sumber data yaitu (Nasution, 2011):

a. Data Primer

Data primer adalah data yang dikumpulkan dan diolah sendiri oleh penulis secara langsung dari objeknya. Selain itu data primer lainnya adalah subjek penelitian yang dijadikan sebagai sumber informasi penelitian dengan menggunakan bukti-bukti yang terdapat dalam peraturan tersebut.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang mendukung keterangan atau sebagai penunjang kelengkapan data primer. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri atas:

1) Bahan Penelitian Primer yaitu :

- a) Undang-undang No. 41 tahun 1999 Jo Undang-undang No. 19 tahun 2004 tentang Kehutanan.
- b) Undang-undang No. 26 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang.
- c) Peraturan Pemerintah No. 104 tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.
- d) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2009.
- e) Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2008.
- f) Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.
- g) Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2014 tentang Rencana

Tata Ruang Kawasan Danau Toba.

h) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 2 Tahun 2017 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017-2037.

i) Keputusan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor KM.63/OT.001/MP/2015 tentang Kelompok Kerja Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan Destinasi Kawasan Danau Toba.

2) Bahan Penelitian Hukum Sekunder

Bahan penelitian sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya karya di kalangan hukum ditambah dengan data yang diperoleh dari lapangan berupa tabel tentang objek atas perubahan peruntukan, hasil wawancara dari narasumber yang berkompeten di bidang kehutanan yang dilaksanakan pada kantor Kehutanan Provinsi Sumatera Utara.

3) Bahan penelitian tertier

Bahan-bahan yang memberikan petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini adapun teknik yang digunakan sebagai berikut:

a. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah semua literatur pustaka yang berhubungan dengan topik penelitian baik yang bersifat normatif maupun yang berupa hasil penelitian kalangan hukum.

b. Studi dokumentasi

Studi dokumentasi yaitu membaca, mempelajari, meneliti literatur, dokumen-

dokumen tertulis serta dokumen-dokumen lainnya yang relevan dengan kerangka dasar penelitian.

c. Wawancara

Wawancara yaitu dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara bertujuan untuk memperoleh data yang lebih mendalam yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Adapun yang akan menjadi responden adalah: Kepala Seksi Dinas Kehutanan Sumatera Utara.

Peneliti dihadapkan kepada berbagai objek penelitian yang semuanya menghasilkan data yang membutuhkan analisis. Data yang didapat dari objek penelitian memiliki kaitan yang masih belum jelas. Oleh karenanya, analisis diperlukan untuk mengungkap kaitan tersebut secara jelas sehingga menjadi pemahaman umum (Kasiram, 2010).

Analisis data kualitatif dilakukan secara induktif, yaitu penelitian kualitatif tidak dimulai dari deduksi teori tetapi dimulai dari fakta empiris. Peneliti terjun ke lapangan, mempelajari, menganalisis, menafsirkan dan menarik kesimpulan dari fenomena yang ada di lapangan. Peneliti dihadapkan kepada data yang diperoleh dari lapangan. Dari data tersebut, peneliti harus menganalisis sehingga menemukan makna yang kemudian makna itulah menjadi hasil penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hutan Indonesia sangat terkenal dengan keanekaragaman hayati. Tanaman dan satwa yang hidup dalam hutan merupakan potensi hutan yang tidak boleh diabaikan. Dengan demikian konsep kelestarian hutan sekarang pada umumnya mempunyai lingkup yang lebih luas dari pada sekedar kelestarian hasil, yaitu berdasarkan aspek sosial, ekonomi dan ekologi (Lewoema, 2008).

Sejalan dengan definisi tersebut, selanjutnya Lewoema mengatakan bahwa

sustainable forest management atau pengelolaan hutan berkelanjutan yang semula difokuskan untuk menghasilkan kayu dan produk hasil hutan lainnya, kini secara nyata juga ditujukan untuk mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat, meningkatkan mutu lingkungan, mencegah kerusakan lingkungan dan merehabilitasi lingkungan yang rusak baik karena faktor internal maupun faktor eksternal. Pengurusan hutan diatur dalam Pasal 9 sampai Pasal 12 Undang-undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Ketentuan itu kemudian disempurnakan dalam Pasal 10 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pada hakikatnya tujuan pengurusan hutan dalam arti luas adalah untuk mencapai manfaat hutan yang sebesar-besarnya, secara serba guna dan lestari, baik langsung maupun tidak langsung dalam rangka membangun masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Kehutanan merupakan salah satu sektor terpenting yang perlu mendapatkan perhatian khusus, mengingat lebih dari 67% luas daratan Indonesia berupa hutan. Hutan adalah kekayaan alam yang dikuasai oleh negara sesuai Pasal 33 UUD 1945 “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Dalam kenyataannya negara hanya menjalankan sebagian Pasal 33, yakni pengusaan negara atas hutan, namun mengabaikan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan. Padahal sesungguhnya, Pasal 33 UUD mengamanatkan agar pengusaan negara atas hutan secara bersama-sama juga harus

mengakomodasikan berbagai kelompok kepentingan, tidak hanya kepentingan departemen kehutanan atau sekelompok rimbawan tetapi juga kepentingan petani, peternak, peramu hasil hutan, masyarakat hukum adat dan lainnya. Akses dan hak pemanfaatan atas berbagai kategori hutan harus diatur sebaik-baiknya bagi semua kelompok masyarakat dengan memperhatikan berbagai aspek sebagaimana ditegaskan dalam Undang-undang Kehutanan No. 41 Tahun 1999 Pasal 2 “Penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan”. Dalam pasal selanjutnya disebutkan bahwa penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan. (Nurrochmat, 2015).

Lingkup pengaturan dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi: Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan; dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan. Untuk mendukung percepatan pembangunan di luar kegiatan kehutanan perlu dilakukan penyederhanaan proses perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan serta pentingnya penyelesaian terhadap permasalahan yang belum dapat diatasi dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan; Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dapat

dilakukan secara parsial; atau untuk wilayah provinsi.

Sesuai perkembangan implementasi Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-undang, telah terjadi *constitutional review* terhadap pengertian kawasan hutan dan sesuai putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-XI/2011 bahwa frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga sejak putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan Kawasan Hutan dimaknai sebagai wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dilakukan melalui mekanisme perubahan secara parsial atau perubahan untuk wilayah provinsi. Perubahan peruntukan kawasan hutan secara parsial dilakukan melalui tukar menukar kawasan hutan atau pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi. Tukar menukar kawasan hutan dilakukan pada hutan produksi terbatas dan hutan produksi tetap. Tukar menukar kawasan hutan dilakukan untuk kepentingan pembangunan di luar

kegiatan kehutanan yang bersifat permanen yang harus menggunakan kawasan hutan, menghilangkan *enclave* dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan, dan memperbaiki batas kawasan hutan. Tukar menukar kawasan hutan dilakukan dengan kewajiban menyediakan lahan pengganti. Kawasan hutan merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dengan penataan ruang, sehingga perubahan penataan ruang secara berkala sebagai amanat Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan atau Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dalam Revisi Tata Ruang Wilayah Provinsi dilakukan dalam rangka pemantapan dan optimalisasi fungsi kawasan hutan.

Setiap perubahan peruntukan atau perubahan fungsi Kawasan Hutan, terlebih dahulu wajib didahului dengan penelitian terpadu yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah yang kompeten dan memiliki otoritas ilmiah bersama-sama dengan pihak lain yang terkait. Untuk hal-hal tertentu yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, perubahan peruntukan kawasan hutan yang dilakukan oleh pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Perubahan fungsi kawasan hutan dilakukan melalui perubahan fungsi antar fungsi pokok kawasan hutan atau perubahan fungsi dalam fungsi pokok kawasan hutan. Dalam rangka optimalisasi fungsi kawasan hutan, mengingat adanya keterbatasan data dan informasi yang tersedia pada saat penunjukan kawasan hutan, dinamika pembangunan, faktor alam, maupun faktor masyarakat, maka

perlu dilakukan evaluasi fungsi kawasan hutan. Dalam dinamika kegiatan pembangunan di luar sektor kehutanan khususnya perkebunan masih terdapat permasalahan yang belum terselesaikan karena adanya perbedaan peruntukan ruang yang menurut rencana tata ruang provinsi, kabupaten/kota merupakan kawasan budidaya non kehutanan namun berdasarkan peta kawasan hutan merupakan kawasan hutan. Oleh karena itu, perlu pengaturan kembali sebagai perwujudan kehadiran negara untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Dari definisi dan penjelasan tentang kawasan hutan, terdapat unsur yang meliputi (Supriadi, 2010):

- a. Suatu wilayah tertentu;
- b. Terdapat hutan atau tidak tidak terdapat hutan;
- c. Ditetapkan pemerintah (Menteri) sebagai kawasan hutan;
- d. Didasarkan pada kebutuhan serta kepentingan masyarakat.

Untuk menentukan status hukum kawasan hutan itu harus dilakukan pengukuhan hutan. Ada tiga tahap dalam melakukan pengukuhan hutan, yaitu: tahap penunjukan, tahap pengukuhan, dan tahap penetapan. Tahap penetapan kawasan hutan merupakan momentum yang sangat penting di dalam penentuan status hukum kawasan hutan. Status hukum kawasan hutan dituangkan dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan. Surat keputusan itu memuat status hukum kawasan hutan, apakah hutan lindung, hutan produksi, hutan suaka alam, atau hutan wisata. Di samping itu juga memuat hutan mestinya ada di kawasan hutan, dan kawasan hutan pasti ada hutannya.

Pemisahan hutan dengan kawasan hutan akan membingungkan. Penatagunaan kawasan hutan adalah rangkaian kegiatan dalam rangka menetapkan fungsi dan penggunaan kawasan hutan. Penatagunaan kawasan hutan meliputi kegiatan penetapan fungsi dan penggunaan kawasan hutan.

Tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi sesuai dengan Pasal 31 Peraturan Pemerintah 104 Tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan bahwa Menteri setelah menerima usulan perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi dari gubernur, melakukan telaahan teknis. Berdasarkan hasil telaahan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri membentuk tim terpadu. Keanggotaan dan tugas tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh Menteri setelah berkoordinasi dengan menteri terkait. Tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan hasil penelitian dan rekomendasi terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan kepada Menteri. Menteri berdasarkan hasil penelitian dan rekomendasi tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menerbitkan keputusan perubahan peruntukan kawasan hutan untuk sebagian atau seluruh kawasan hutan yang diusulkan. Dalam hal hasil penelitian tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menunjukkan bahwa usulan perubahan peruntukan kawasan hutan berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan, gubernur wajib menyampaikan kajian lingkungan hidup strategis kepada Menteri melalui tim terpadu.

Jika hasil kajian lingkungan hidup strategis sebagaimana dimaksud menunjukkan kelayakan daya dukung lingkungan hidup dan daya tampung lingkungan hidup, Menteri menerbitkan

keputusan perubahan peruntukan Kawasan hutan berdasarkan hasil penelitian dan rekomendasi tim terpadu. Jika hasil kajian lingkungan hidup strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (5) menunjukkan ketidaklayakan daya dukung lingkungan hidup dan daya tampung lingkungan hidup, Menteri menolak usulan perubahan peruntukan kawasan hutan berdasarkan hasil penelitian dan rekomendasi tim terpadu.

Menurut Undang-undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, yang diberikan batasan pengertian atau definisi sebagai keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah dan pengusaha. Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba. Keputusan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor KM.63/OT.001/MP/2015 tentang Kelompok Kerja Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan Destinasi Kawasan Danau Toba. Serta perubahan Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba.

Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dilakukan untuk memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat dengan tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi, manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan, serta keberadaan kawasan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional (Pitoyo, 2008).

Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Menteri (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan) dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu (Penelitian terpadu adalah

penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Pemerintah yang mempunyai kompetensi dan memiliki otoritas ilmiah (*scientific authority*) bersama-sama dengan pihak lain yang terkait). “Perubahan fungsi kawasan hutan menjadi hutan produksi yang dapat dikonversi tidak dapat dilakukan pada provinsi dengan luas kawasan hutan sama atau kurang dari 30% (tiga puluh per seratus),” bunyi Pasal 35 PP tersebut.

Menurut PP ini, perubahan Fungsi kawasan hutan secara parsial dilakukan melalui perubahan fungsi:

- a. Antar fungsi pokok kawasan hutan; atau
- b. Dalam fungsi pokok kawasan hutan.

Tukar menukar kawasan hutan adalah perubahan kawasan hutan produksi tetap dan/atau hutan produksi terbatas menjadi bukan kawasan hutan yang diimbangi dengan memasukkan lahan pengganti dari bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan, Tukar menukar kawasan hutan dilakukan untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang bersifat permanen; menghilangkan *enclave* dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan; atau memperbaiki batas kawasan hutan (Pitoyo, 2008).

Pelepasan kawasan hutan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi menjadi bukan kawasan hutan. Pelepasan kawasan hutan hanya dapat dilakukan pada hutan produksi yang dapat dikonversi. sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) huruf c (Pitoyo, 2008).

Perubahan fungsi antar fungsi pokok kawasan hutan meliputi perubahan fungsi dari:

- a. Kawasan hutan konservasi menjadi kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan produksi;
- b. Kawasan hutan lindung menjadi kawasan hutan konservasi dan/atau hutan produksi; dan

- c. Kawasan hutan produksi menjadi kawasan hutan konservasi dan/atau kawasan hutan lindung.

Perubahan kawasan hutan konservasi menjadi kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan produksi dilakukan dengan ketentuan:

- a. Tidak memenuhi seluruh kriteria sebagai kawasan hutan konservasi; dan
- b. Memenuhi kriteria sebagai kawasan hutan lindung atau kawasan hutan produksi

Pemerintah Republik Indonesia, membentuk Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT) sebagai badan koordinatif untuk mengembangkan kawasan pariwisata Danau Toba. Sikap ini menunjukkan, perhatian yang sangat besar dari pemerintah pusat untuk mengembangkan sektor pariwisata di Sumatera Utara. Maka itu, tentu ini harus diapresiasi positif oleh seluruh masyarakat Sumatera Utara. Selama empat tahun bekerja, BPODT yang dibentuk Presiden Republik Indonesia lewat Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2016, saat ini sedang melakukan pembangunan *The Caldera Resort* (TCR) di Kabupaten Toba. Saya melihat, rencana ini tentunya mendukung program nasional pemerintah Republik Indonesia yang sudah mencanangkan kawasan Danau Toba sebagai objek pariwisata nasional (Khakim, 2015).

Dalam perjalanan membangun TCR, BPODT, menurut saya, masih menemukan beberapa hambatan terkait pembebasan lahan terutama di Desa Sigapiton dan Pardamean Sibisa di Kecamatan Ajibata, Kabupaten Toba. Melalui tulisan saya ingin memotret beberapa hal terkait status Hak Penggunaan Lahan (HPL) yang sudah diserahkan kepada BPODT.

Pertama, terkait Sertifikat Hak Pengelolaan dan Peta Lokasi Lahan Zona Otoritatif BPODT, penelusuran saya menunjukkan bahwa, BPODT sudah

mendapatkan landasan dalam Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba. Hak Pengelolaan dan Peta Lokasi lahan yang diberikan kepada BPODT telah ditetapkan dalam Pasal 2 (2) dari Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2016: (2) Cakupan Kawasan Pariwisata Danau Toba sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk kawasan seluas paling sedikit 500 (lima ratus) hektar, yang akan diberikan hak pengelolaannya kepada Badan Otorita Danau Toba yang digambarkan pada peta sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Presiden ini.

Kedua, Lahan Zona Otoritatif BPODT adalah kawasan hutan lindung yang sudah melalui proses perubahan peruntukan dan fungsi dari kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini diperkuat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor SK.3917/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/7/2018. Maka sejak 7 Juni 2018, BPODT berhak untuk (Khakim, 2015):

- a. Berada, menempati dan mengelola serta melakukan kegiatan pengembangan Wilayah Kawasan Pariwisata Danau Toba;
- b. Memanfaatkan hasil kegiatan sehubungan dengan kegiatan pengembangan Wilayah Kawasan Pariwisata Danau Toba;
- c. Melakukan penebangan pohon dalam rangka pembukaan lahan dengan membayar Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan atau Dana Reboisasi (DR) sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada areal pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi yang telah ditetapkan batas arealnya.

Dan ketiga, Lahan Zona Otoritatif BPODT seluas 386,72 hektar berdasarkan peta hasil penataan batas kawasan hutan

yang dapat dikonversikan telah diberikan sertifikat hak pengelolaan atas nama BPODT. Hal ini sesuai dengan Lampiran Peta yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2016, bahwa Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah melepaskan kawasan hutan negara di Kecamatan Ajibata, Kabupaten Toba seluas 386,72 hektar kepada BPODT untuk dikembangkan menjadi Kawasan Parawisata. Atas aturan-aturan diatas kemudian, saya mencermati, BPODT melakukan berbagai aktivitas.

Sejak tahun 2019, saya melihat, BPODT telah melakukan upaya-upaya penanganan dampak sosial kemasyarakatan di Lahan Zona Otoritatif. Tahun 2019 lalu, BPODT sudah menyalurkan dana sebesar Rp. 25.282.147.000,-, yang diberikan kepada 206 orang untuk 255 bidang lahan yang dikuasai oleh masyarakat. Dana ini dikeluarkan atas dasar hukum:

- a. Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional;
- b. Permen ATR/BPN No. 06 Tahun 2020 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional;
- c. SK Gubernur Sumut No. 188.44/172/KPTS/2019 tentang Pendelegasian Kewenangan kepada Bupati Toba Samosir dalam Pembentukan Tim Terpadu dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional yang Terletak di Lahan Zona Otorita Danau Toba Kecamatan Ajibata Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara;
- d. SK Bupati Toba No. 109/2020 tentang Pembentukan Tim Terpadu Penyelesaian Dampak Sosial

Kemasyarakatan di Lahan Zona Otorita Danau Toba Tahun 2020;

- e. SK Bupati Toba No. 415/2020 tentang Penetapan Nama dan Besaran Uang Santunan bagi Masyarakat yang Menerima Penyelesaian Dampak Sosial Kemasyarakatan pada Lahan Zona Otorita Danau Toba Seluas 279 Hektar di Kecamatan Ajibata Kabupaten Toba.

Pemerintah Kabupaten Toba juga bekerja melakukan identifikasi, inventarisasi, verifikasi dan validasi untuk bidang tanah yang dikuasai masyarakat dan memberikan rekomendasi obyek yang diberikan santunan di atas Lahan Zona Otorita Tahap I seluas 279 (dua ratus tujuh puluh sembilan) Hektar berupa (Khakim, 2015):

- a. Tanaman tegakan di areal hutan kemasyarakatan sibisa sebanyak 177 bidang lahan;
- b. Tanaman tegakan di luar areal hutan kemasyarakatan sibisa sebanyak 83 bidang lahan;
- c. Bangunan sebanyak 28 unit;
- d. Usaha penangkaran lebah sebanyak 1 orang
- e. Makam (kuburan) sebanyak 2 bidang.

Upaya BPODT yang ingin membangun kawasan pariwisata Danau Toba, saat ini masih terhambat dengan berdirinya 26 bangunan tidak berizin di lahan milik negara. Berbagai upaya sudah dilakukan BPODT secara persuasif untuk meminta warga membongkar sendiri bangunan tersebut. Terakhir, pada Rabu, 26 Agustus 2020, BPODT mengadakan musyawarah dengan warga masyarakat yang menduduki bangunan tidak berizin, difasilitasi oleh Pemerintah Kabupaten Toba. Hadir dalam pertemuan tersebut, pihak kepolisian, TNI dan Pengadilan Negeri Balige. Dalam musyawarah itu, BPODT kembali memberikan penawaran secara persuasif kepada warga untuk membersihkan sendiri bangunan tidak berizin dengan kompensasi sebesar Rp. 5 juta untuk bangunan non permanen, dan

Rp. 20 juta untuk bangunan permanen. Namun, niat baik BPODT ini masih tetap ditolak oleh warga yang menduduki bangunan tidak berizin tersebut.

Hutan mempunyai peran sebagai penyimpan cadangan air yang sangat baik. Ketika musim hujan tiba, air akan diserap dan disimpan di bawah akar-akar pohon di hutan sehingga tidak akan terjadi banjir dan erosi tanah (Simon, 2014). Sementara ketika kemarau, air yang disimpan di dalam akar sebelumnya dikeluarkan kembali untuk dimanfaatkan manusia, sehingga manusia tidak kekurangan air nantinya dan kekeringan pun tidak akan terjadi. Selain itu, hutan juga sebagai *penyuply* oksigen.

Hutan merupakan suatu kesatuan hidup alam hayati yang kompleks, rumit dan sangat berkaitan satu dengan yang lainnya. Apabila salah satu komponen hutan tersebut mengalami kerusakan, maka akan berdampak pada komponen lainnya sehingga perlu dipertahankan keberadaannya. Selain itu hutan juga merupakan sumber daya alam yang memiliki nilai sangat penting secara sosial ekonomi, budaya maupun ilmu pengetahuan dan teknologi bagi bangsa Indonesia bahkan dunia (Fauzi, 2016).

Hutan salah satunya juga sebagai salah satu icon keindahan alam. Indahnya lingkungan sekitar dan di dalam hutan sangat cocok untuk dinikmati. Menikmati keindahan hutan ini akan lebih baik lagi jika digabungkan dengan kegiatan alam lainnya, seperti aksi kebersihan hutan dan aksi penanaman seribu pohon. Hal ini tentu akan menghasilkan manfaat yang berlipat-lipat (Affianto, 2012). Namun perlu diingat juga bahwasannya ketika memasuki kawasan hutan perilaku harus benar-benar dijaga jangan sampai mengotori hutan apalagi merusaknya. Karena kawasan hutan ini mempunyai aturan-aturan sendiri yang sepatutnya dijalankan. Ketika di hutan juga tidak boleh buang air sembarangan baik itu air

kecil maupun besar, karena hal itu akan menyebabkan bau yang tidak sedap di hidung dan akan menjadi polusi udara.

Ketidakpastian areal kawasan hutan merupakan salah satu yang menghambat efektifitas tata kelola hutan di Indonesia. Dari seluruh kawasan hutan seluas 130 juta hektar maka areal yang telah selesai ditata batas (istilahnya “temu gelang”) baru sekitar 12 persen (14,2 juta hektar). Ketidakpastian ini memicu munculnya konflik tenurial (lahan) dengan berbagai pihak yang berkepentingan dengan kawasan hutan. Padahal setidaknya terdapat 50 juta orang yang bermukim di sekitar kawasan hutan dengan lebih dari 33 ribu desa yang berbatasan dengan kawasan hutan.

Persoalan ketidakpastian tata batas hutan ini tidak hanya menimpa masyarakat adat ataupun masyarakat lokal yang berdiam dan memanfaatkan lahan dan sumber daya di dalam kawasan hutan, tetapi juga institusi yang memiliki izin usaha kehutanan dan pemerintah. Di tingkat lapangan batas yang berupa patok batas hutan juga seringkali tidak jelas sehingga sulit diverifikasi dalam pembuatan berita acara. Persolan mendesak di sektor kehutanan saat ini cukup kompleks, seperti semakin kurang berkembangnya investasi, rendahnya kemajuan pembangunan hutan tanaman, minimnya pengendalian pembalakan, dan perdagangan kayu liar, meningkatnya luas kawasan hutan yang tidak terkelola dengan baik, hingga merosotnya perekonomian masyarakat yang berada di sekitar hutan (Annisa, 2018).

Untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan, maka diperlukan proses pengukuhan kawasan hutan, dimana seluruh proses yang harus dilakukan adalah penunjukan, penetapan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan. Proses ini semua adalah untuk menuju suatu kawasan hutan yang “*legal* dan *legitimate*”.

Pemerintah lewat Kemenhut telah mengatur proses pengukuhan kawasan hutan lewat berbagai aturan, diantaranya Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, Permenhut Nomor P.47/2010 tentang Panitia Tata Batas dan Permenhut P.50/Menhut-II/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Namun ketiga peraturan ini dinilai masih memiliki kelemahan.

Terkadang suatu kawasan hutan negara baru merupakan penunjukkan tetapi telah diterbitkan izin bagi konsesi, padahal seharusnya baru pada tahap penetapan hutan itu memiliki kekuatan hukum dan baru dikatakan sebagai hutan negara.

Dalam rekomendasi yang dikeluarkan oleh Konferensi Internasional tentang Tenurial dan Tata Kelola Hutan dan Kewirausahaan di Lombok pada tahun 2011, direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Memperkuat legalitas kawasan hutan.
- b. Memperkuat kepastian hak semua pihak atas kawasan hutan.
- c. Menciptakan sistem yang efektif untuk percepatan pengukuhan kawasan hutan.
- d. Mendorong pembentukan kebijakan terpadu dalam penguasaan tanah dan kawasan hutan dan koordinasi kewenangan antara sektor yang terkait dengan urusan penguasaan tanah dan kawasan hutan

Adanya saran dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Toba Samosir mengenai inventarisasi tanah hak ulayat dari tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan pemanfaatan tanah (IP4T) dimana tergugat merupakan ketuanya, maka pada tanggal 1 Juni 2015 para penggugat mengajukan permohonan pengembalian tanah adat seluas 120 Ha di Sileang-leang Desa Sigapi-ton, Kecamatan Ajibata Kabupaten Toba Samosir, Provinsi Sumatera Utara kepada IP4T dengan melampirkan formulir permohonan

inventarisasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan.

Bahwa kemudian Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Toba Samosir mengirimkan surat kepada para penggugat sesuai surat Nomor 522/2062/2/Dishutbun/VI/2015 tertanggal 17 Juni 2015, Perihal Pengembalian Tanah Adat dalam Kawasan Hutan yang pada intinya Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Toba Samosir menyatakan pengembalian tanah ulayat para penggugat merupakan kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (selanjutnya disebut KLHK).

Bahwa pada tanggal 7 Juni 2018 KLHK menerbitkan Surat Keputusan Nomor SK.3917/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/7/2018 tentang Penetapan Batas Areal Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi untuk Pengembangan Wilayah Kawasan Pariwisata Danau Toba atas Nama Gubernur Sumatera Utara seluas 386,72 ha yang dalam konsideran menimbang poin 2 berdasarkan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 19 tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-undang (selanjutnya disebut "UU No. 41 Tahun 1999") dan dalam salah satu amarnya adalah memerintahkan tergugat untuk mengurus perizinan atas nama BPODT.

Mengingat, Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-undang No. 51 Tahun 2009, serta peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan hukum lain yang berkaitan dengan sengketa ini majelis hakim memutuskan: menerima eksepsi tergugat II intervensi tentang kedudukan hukum (*legal standing*) para penggugat, menyatakan gugatan para penggugat tidak diterima dan menghukum para penggugat untuk

membayar biaya perkara sejumlah Rp. 10.968.200,- (sepuluh juta sembilan ratus enam puluh delapan ribu dua ratus rupiah).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak H. Silaen, S.P, M.P. antara lain sebagai berikut: hasil penyelesaian peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan untuk Pariwisata Danau Toba Bahwasanya ada peraturan khusus yang mengatur dalam perubahan fungsi kawasan hutan menjadi pariwisata ialah Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba sedangkan peraturan pendukung dalam perubahan tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan
- b. Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH).
- c. Peraturan Menteri LHK P-32/2015 tentang Hutan Hak.
- d. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 2 Tahun 2017 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017-2037.
- e. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor SK.3917/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/7/2018.
- f. Undang-undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.
- g. Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (RIPPARNAS) Tahun 2010-2025.
- h. Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017-2025.

Bapak H Silaen S.P, M.P mengatakan sudah selesainya ganti rugi terhadap

masyarakat yang menanam di areal kawasan hutan klaim seperti tanaman kopi, durian, alpukat, dan lainnya.

Bahwa kawasan hutan di Provinsi Sumatera Utara seluas $\pm 3.055.795$ (tiga juta lima puluh lima ribu tujuh ratus sembilan puluh lima) hektar yang sudah penetapan kawasan hutan seluas $\pm 1.558.455$ (satu juta lima ratus lima puluh delapan ribu empat ratus lima puluh lima) hektar sama dengan 51% (Lima Puluh satu persen) sesuai dengan Undang-undang No. 41 tahun 1999 tentang pengukuhan kawasan hutan (Pasal 15) dan belum penetapan Kawasan Hutan seluas $\pm 1.497.340$ (satu juta empat ratus sembilan puluh tujuh tiga ratus empat puluh) hektar sama dengan $\pm 49\%$ (empat puluh satu persen) di Provinsi Sumatera Utara.

Khusus kawasan hutan di Kabupaten Toba Samosir seluas ± 98.975 (sembilan puluh delapan ribu sembilan ratus tujuh puluh lima) hektar yang sudah penetapan kawasan Hutan seluas ± 60.374 (enam puluh ribu tiga ratus tujuh puluh empat) hektar dan belum penetapan kawasan hutan seluas ± 38.600 (tiga puluh delapan ribu enam ratus) hektar, khusus untuk kawasan hutan yang diperuntukkan untuk BPODT tidak masuk dalam penetapan kawasan hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara.

Hasil penyelesaian yang dilakukan Pemerintah Sumatera Utara terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara dalam pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi untuk pengembangan wilayah Kawasan Pariwisata Danau Toba atas Nama Gubernur Sumatera Utara yang terletak di Kabupaten Toba Samosir, Provinsi Sumatera Utara Seluas 386,72 (tiga ratus delapan puluh enam dan tujuh puluh dua perseratus) hektar.

Hutan negara merupakan hutan yang di atas tanahnya sudah tidak ada lagi hak atas tanah, yang berarti tidak ada konflik dengan masyarakat. Dalam hutan negara, dalam hal ini oleh Kementerian Kehutanan, memiliki kewenangan untuk mengurus, memanfaatkan, termasuk dengan memberikan izin pada pihak ketiga (Suprpto, 2014). Dalam penyelesaian yang dilakukan Pemerintah Sumatera Utara terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara adalah teori keadilan hukum. John Rawls dalam bukunya *a theory of justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat ditarik kesimpulan berdasarkan rumusan masalah yang dibahas yaitu: Regulasi hukum kehutanan dalam kaitannya dengan perubahan peruntukan kawasan hutan di Indonesia adalah Menurut Undang-undang No. 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan, yang diberikan batasan pengertian atau definisi sebagai: keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah dan pengusaha. Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba. Keputusan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor KM.63/OT.001/MP/2015 tentang Kelompok Kerja Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan Destinasi

Kawasan Danau Toba. Serta perubahan Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba. Tata Cara yang Dilakukan Pemerintah terhadap Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara adalah sesuai dengan Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan bahwa: Menteri setelah menerima usulan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan untuk wilayah provinsi dari gubernur, melakukan telaahan teknis. Berdasarkan hasil telaahan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri membentuk tim terpadu. Keanggotaan dan tugas tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh Menteri setelah berkoordinasi dengan menteri terkait. Tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan hasil penelitian dan rekomendasi terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan kepada Menteri. Menteri berdasarkan hasil penelitian dan rekomendasi tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menerbitkan keputusan perubahan peruntukan kawasan hutan untuk sebagian atau seluruh kawasan hutan yang diusulkan. Dalam hal hasil penelitian tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menunjukkan bahwa usulan perubahan peruntukan kawasan hutan berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan, gubernur wajib menyampaikan kajian lingkungan hidup strategis kepada Menteri melalui tim terpadu. Hasil penyelesaian yang dilakukan Pemerintah Sumatera Utara terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara adalah Pemerintah Provinsi Sumatera Utara mengubah status dan fungsi kawasan hutan produksi yang

dapat dikonversi untuk pembangunan wilayah kawasan pariwisata Danau Toba atas nama Gubernur Sumatera Utara yang terletak di Kabupaten Toba Samosir, Provinsi Sumatera Utara seluas 386,72 (tiga ratus delapan puluh enam dan tujuh puluh dua perseratus) hektar.

DAFTAR PUSTAKA

- Affianto, (2012), *Hutan Rakyat Sosial Ekonomi dan Pemasaran*, BPFE, Yogyakarta.
- Aini, L.N. (2014), *Perlindungan Hukum Hak Keperdanaan Warga Masyarakat Di Atas Tanah Yang Berada Dalam Kawasan Hutan Berdasarkan Sk Menteri Kehutanan RI NO. SK. 463/MENHUT-II/2013 Di Kota Batam. USU Law Journal*, Vol. 2 No. 3.
- Annisa, W.R. (2018). *Perubahan Pola Pengelolaan Hutan Oleh Masyarakat Di Desa Kaligunting (Studi Kasus PHBM di Desa Kaligunting, Kecamatan Mejayan, Kabupaten Madiun, Jawa Timur)*, *Journal of Development and Social Change*, Vol. 1, No. 1.
- Freston, D. (2017), *Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan Untuk Menjamin Hak Masyarakat Atas Tanah. Jurnal UBELAJ*, Wahana Lingkungan Hidup Bengkulu.
- HS. Salim, (2008), *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*. Jakarta: PT. Sinar Grafika.
- Indriyanto. (2016), *Ekologi Hutan*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Kasiram, M. (2010), *Metodologi Penelitian Kualitatif-Kuantitatif*. Malang: UIN Maliki Press.
- Khakim, A. (2015). *Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia (Dalam Era Otonomi Daerah)*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Kusumaningtyas, R. (2013), *Pengelolaan Hutan Dalam Mengatasi Alih Fungsi Lahan Hutan Di Wilayah Kabupaten Subang. Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol. 13 No. 2.
- Lewoema, Z.K. (2008). *Kelestarian Hutan Di Indonesia, Tanggungjawab Setiap Warganegara*. Jakarta: WALHI.
- Fauzi, M.R. (2016), *Analisa Perubahan Penutupan Lahan Pada Kawasan Hutan Lindung Gunung Naning Kabupaten Sekadau Provinsi Kalimantan Barat. Jurnal Hutan Lestar*. Fakultas Kehutanan Universitas Tanjungpura.
- Nasution, B.J. (2011). *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Nurrochmat, D.R. (2015), *Buku Strategi Pengelolaan Hutan*. Jakarta: Penerbit Pustaka Pelajar.
- Pitoyo, T.J. (2008). *Hutan Untuk Kesejahteraan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Siahaan N.H.T. (2007). *Hutan, Lingkungan dan Paradigma Pembangunan*. Jakarta: Pancuran Alam.
- Simon, H. (2014). *Aspek Sosio-Teknis Pengelolaan Hutan Jati di Jawa*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Supriadi. (2010), *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Supriatna, J. (2008). *Melestarikan Alam Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Supriatna, I. (2017), *Implikasi Perubahan Hutan Rakyat Menjadi Kawasan Lindung Bagi Petani (Studi Kasus: Desa Cikondang Kecamatan Cingambul Kabupaten Majalengka)*. Vol. 4 No. 1.
- Suprpto. E. (2014), *Hutan Rakyat: Aspek Produksi dan Ekologi*. Yogyakarta: Biro Penerbit Arupa.
- Yusuf, A.M. & Makarao, M.T. (2011), *Hukum Kehutanan di Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.