

MENYERAHKAN HUTAN KE PANGKUAN MODAL: STUDI KASUS PROVINSI RIAU

RAFLIS

Local Unit Manager Riau Transparency International Indonesia, Peneliti Yayasan Kabut Riau,
anggota Koalisi Masyarakat Sipil Sumatra untuk Tata Ruang

ABSTRAK

Keluarnya UU no 26 tahun 2007 merupakan momentum positif bagi perbaikan pengelolaan Sumberdaya alam. UU ini mengamanatkan untuk menertibkan/mencabut izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang serta memberikan sanksi pidana terhadap pejabat yang mengeluarkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Tulisan ini akan membahas tentang rencana tata ruang di provinsi riau dimulai dari rencana tata ruang wilayah nasional (RTRWN), Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) serta menggambarkan gap yang terjadi antar masing masing tingkat perencanaan. Selanjutnya dibahas tentang penyimpangan pemberian izin kehutanan khususnya Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Hutan Kayu (IUPHHK) terhadap rencana tata ruang maupun TGHK serta upaya pemutihan pelanggaran perizinan dalam penyusunan rencana tata ruang yang baru.

Sanksi pidana yang diatur dalam UU 26 tahun 2007 terhadap pemberi izin yang melanggar tata ruang belum memberikan efek jera terhadap penyimpangan pemberian izin yang merupakan pesanan dari pemilik modal. Departemen kehutanan melakukan perlawanan secara konstitusi terhadap uu penataan ruang dengan mengeluarkan beberapa aturan yang berpotensi melegalkan pelanggaran perizinan serta mengabaikan rencana tata ruang dengan mengeluarkan izin baru pada tahun 2008 pada kawasan lindung yang sudah ditetapkan oleh RTRWN.

Kata Kunci: Tata Ruang, Kehutanan, Perizinan

Diterbitkan dalam Wacana Edisi 26 : Penataan Ruang dan Pengelolaan Sumberdaya

LATAR BELAKANG

PENGELOLAAN sumber daya alam pada masa lalu mempunyai beberapa tunggakan masalah yang harus diselesaikan. Bercermin dari kondisi Sumatra, tunggakan masalah tersebut di antaranya politik penguasaan ruang yang tidak berkeadilan; kesenjangan pengetahuan antara pemerintah, masyarakat, dan swasta; lemahnya kelembagaan penataan ruang; serta bencana alam yang selalu berulang sebagai akibat dari pemanfaatan ruang yang tidak terencana. Penerbitan Undang-Undang (UU) Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan momentum positif untuk menata ulang alokasi penggunaan sumber daya alam. Sebelumnya, banyak izin usaha di bidang kehutanan yang melanggar aturan tetapi UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mempunyai mekanisme untuk menertibkan pelanggaran yang terjadi. Tren yang muncul adalah pemutihan pelanggaran dengan menerbitkan aturan baru, baik melalui peraturan pemerintah maupun peraturan Menteri Kehutanan (permenhut).

Setidaknya ada dua momentum yang perlu dimanfaatkan. Pertama, mekanisme batal demi hukum terhadap perizinan yang melanggar tata ruang atau akibat perubahan rencana tata ruang. Kedua, sanksi pidana terhadap pemberi izin yang melanggar rencana tata ruang. Kedua mekanisme ini merupakan langkah awal untuk membongkar korupsi perizinan di sektor kehutanan.

Adanya sanksi yang membatalkan izin dan sanksi pidana bagi pemberi izin mendapat perlawanan secara terstruktur, mulai dari tingkat kabupaten, provinsi, maupun Departemen Kehutanan. Bentuk perlawanan yang dilakukan di tingkat provinsi dan kabupaten adalah dengan melakukan pemutihan terhadap pelanggaran tata ruang sebelumnya, menyusun rencana tata ruang yang tidak sesuai dengan pedoman penyusunan, dan tidak lengkapnya data sebagai dasar penyusunan tata ruang. Sedangkan perlawanan dari Departemen Kehutanan adalah dengan mengintervensi penyusunan rencana tata ruang provinsi dan kabupaten dengan mengeluarkan beberapa permenhut dan peraturan pemerintah yang berpedoman pada UU Nomor 41 Tahun 1999.

PENYIMPANGAN TERHADAP UNDANG-UNDANG KEHUTANAN

UU Nomor 41 Tahun 1999 memberikan mandat kepada pemerintah untuk mengurus hutan, yang terdiri dari perencanaan kehutanan; pengelolaan hutan; penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan; dan pengawasan (Pasal 10 UU Nomor 41 Tahun 1999). Pada praktiknya, pengelolaan hutan telah dilaksanakan sebelum perencanaan kehutanan selesai dilakukan sehingga banyak izin yang diberikan pada kawasan hutan yang belum mempunyai kekuatan hukum. Hal ini berdampak serius terhadap konflik tenurial dan bencana alam sebagai akibat tidak langsung dari pemberian izin yang melanggar aturan. Izin diberikan sebelum perencanaan kehutanan selesai dilaksanakan sehingga kawasan hutan belum mempunyai kekuatan hukum. Kawasan hutan mempunyai kekuatan hukum setelah dilakukan proses pengukuhan kawasan hutan (Pasal 14 ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 1999).

Tahapan perencanaan kehutanan di antaranya inventarisasi hutan, pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan penyusunan rencana kehutanan. Tahapan ini tidak dilaksanakan dengan baik, terutama inventarisasi hutan dan pengukuhan kawasan hutan. Inventarisasi hutan hanya dilaksanakan pada tingkat nasional, tidak pada tingkat wilayah, daerah aliran sungai, dan tingkat unit pengelolaan sehingga berdampak pada tahapan perencanaan selanjutnya. Pengukuhan kawasan hutan di Provinsi Riau tidak dilaksanakan mengikuti tahapan pengukuhan kawasan

hutan yang dimandatkan dalam Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999 yang terdiri dari penunjukan, penataan batas, pemetaan, dan penetapan kawasan hutan. Hingga Mei 2011, fungsi kawasan hutan di Provinsi Riau secara hukum masih mengacu pada Surat Keputusan Menteri Kehutanan (SK Menhut) Nomor 173 Tahun 1986, yang dikenal dengan istilah Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK).

Peta TGHK yang merupakan rujukan resmi dalam pemberian izin oleh Departemen Kehutanan juga bersifat dinamis seiring munculnya istilah TGHK *up-date*. Hal ini disebabkan oleh terjadinya perubahan parsial fungsi kawasan hutan untuk perkebunan, pertambangan, dan pembangunan lainnya melalui proses perubahan fungsi kawasan hutan dan pinjam-pakai kawasan hutan. Akan tetapi, perubahan fungsi tersebut tidak disertai dengan perubahan peta fungsi kawasan hutan yang digambarkan per provinsi dan tidak diikuti dengan perubahan SK Menhut Nomor 173 Tahun 1986. Fenomena ini berdampak pada multiinterpretasi terhadap fungsi kawasan hutan dari masing-masing *stakeholder* yang memanfaatkan kawasan hutan. Dapat dikatakan bahwa kawasan hutan di Provinsi Riau belum mempunyai kekuatan hukum.

IUPHHK-HT DI PROVINSI RIAU

Pemberian IUPHHK-HT di Provinsi Riau dipicu oleh berdirinya dua pabrik *pulp* (bubur kertas) dan kertas raksasa dengan total kapasitas terpasang 4 juta ton. Dua pabrik ini adalah PT Riau Andalan Pulp & Paper (RAPP) dan PT Indah Kiat dengan kapasitas terpasang masing-masing 2 juta ton per tahun. PT RAPP membutuhkan bahan baku kayu sedikitnya 9,5 juta ton per tahun yang didapat dari IUPHHK-HT PT RAPP dan sumber lainnya. PT Indah Kiat mendapatkan suplai kayu dari PT Arara Abadi dan beberapa perusahaan lainnya. (IWGFF 2010) Hingga 2008, teridentifikasi 71 IUPHHK-HT di Provinsi Riau dengan total luas sekitar 1.873.258 hektar (Tim Terpadu RTRWP Riau 2008 Unpublish) (Tabel 1).

IUPHHK-HT dikeluarkan pada kawasan hutan yang belum mempunyai kepastian hukum. Ketidakpastian ini berdampak pada tingginya konflik sosial antara perusahaan pemilik izin dengan masyarakat lokal dan adat, beberapa di antaranya berujung pada bentrok fisik dan pelanggaran hak asasi manusia. Kewenangan dalam pemberian IUPHHK-HT berada di tangan Menteri Kehutanan, sedangkan bupati dan gubernur hanya memberikan rekomendasi sebagai syarat administratif dari keluarnya sebuah izin.

Tabel 1
Daftar IUPHHK-HT di Provinsi Riau

No.	Perusahaan	Luas (Hektar)	No.	Perusahaan	Luas (Hektar)
1	CV Alam Lestari	4.744	37	PT Peputra Siak Makmur	15.049
2	CV Bhakti Praja Mulia	6.764	38	PT Perawang Sukses Perkasa Industri	54.238
3	CV Harapan Jaya	4.902	39	PT Perkasa Baru	12.932
4	CV Mutiara Lestari	3.537	40	PT Prima Bangun Sukses	8.623
5	CV Putri Lindung Bulan	2.009	41	PT Putra Riau Perkasa	16.65
6	CV Riau Bina Insani	5.012	42	PT Riau Abadi Lestari	15.109
7	CV Riau Jambi Sejahtera	1.688	43	PT Riau Bina Insani	4.264
8	CV Tuah Negeri	1.496	44	PT Riau Indo Agropalma	9.71
9	Koperasi Ikram	2.751	45	PT Riau Pulp and Paper	274.565
10	KUD Bina Jaya Langgam	1.932	46	PT Rimba Lazuardi	21.144
11	PT Arara Abadi	344.776	47	PT Rimba Mandau Lestari	5.571
12	PT Arara Abadi (TAPUNG)	14.806	48	PT Rimba Mutiara Permai	8.085

13	PT Artelindo Wiratama	10.108	49	PT Rimba Peranap Indah	14.195
14	PT Balai Kayang Mandiri	21.958	50	PT Rimba Rokan Lestari	16.344
15	PT Bina Daya Bentala	20.017	51	PT Rimba Rokan Perkasa	22.673
16	PT Bina Daya Bintara	7.882	52	PT Rimba Seraya Utama	11.391
17	PT Bina Duta Laksana	29.131	53	PT Ruas Utama Jaya	44.796
18	PT Bina Keluarga	11.079	54	PT Sakato Pratama Makmur	45.186
19	PT Bukit Batabuh Sei Indah	13.343	55	PT Sari Hijau Mutiara	17.648
20	PT Bukit Batu Hutani Alam	33.719	56	PT Satria Perkasa Agung	112.376
21	PT Bukit Raya Pelalawan	3.964	57	PT Satria Perkasa Agung & KTH Sinar Merawang.	9.922
22	PT Citra Sumber Sejahtera	15.37	58	PT Satria Perkasa Agung Unit Serapung	11.905
23	PT Dexter Timber Perkasa Indonesia & KTH Wana Jaya	31.134	59	PT Selaras Abadi Utama	17.852
24	PT Dexter Timber Perkasa Industri	21.75	60	PT Seraya Sumber Lestari	19.797
25	PT Eka Wana Lestari Dharma	10.053	61	PT Siak Raya Timber	23.433
26	PT Inhil Hutan Pratama	11.654	62	PT Sinar Deli Pratama	1.068
27	PT Lestari Unggul Makmur	9.646	63	PT Sumatera Riang Lestari	152.659
28	PT Madukoro	14.724	64	PT Sumatera Silva Lestari	9.263
29	PT Merbau Pelalawan Lestari	5.882	65	PT Sumber Maswana Lesstari	9.283
30	PT Mitra Hutani Jaya	7.61	66	PT Suntara Gajapati	46.947
31	PT Mitra Kembang Selaras	14.617	67	PT Taman Ros Indah	18.271
32	PT Mitra Tani Nusa Sejati	7.507	68	PT Titian Tata Pelita	16.657
33	PT National Timber & Forest Product	21.383	69	PT Triomas FDI	9.9
34	PT National Timber and Forest Product	9.269	70	PT Uni Seraya	33.558
35	PT Nusa Prima Manunggal	4.376	71	PT Wana Nugraha Bima Lestari	7.585
36	PT Nusa Wana Raya	24.019			

Keterangan: Luas Izin dihitung dari analisis spasial
Sumber data: Data spasial IUPHHK-HT di provinsi riau (Tim terpadu RTRWP Riau 2008, Unpublish)

ZONASI KAWASAN HUTAN DAN TATA RUANG

Terdapat empat aturan yang mengatur tentang zonasi kawasan hutan yang digambarkan dalam bentuk peta, yaitu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), TGHK, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK). Masing-masing aturan menggambarkan zonasi fungsi yang berbeda satu sama lain.

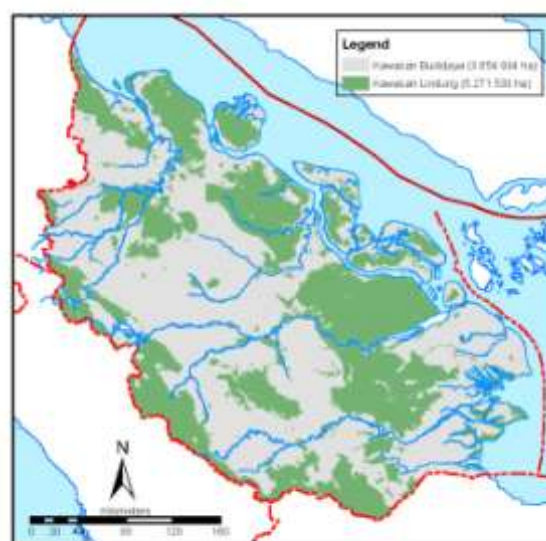
Zonasi Kawasan Hutan Berdasarkan RTRWN



Gambar 1
Lampiran VII PP Nomor 26 Tahun 2008



Gambar 2
Lampiran VII PP Nomor 26 Tahun 2008 untuk Provinsi Riau

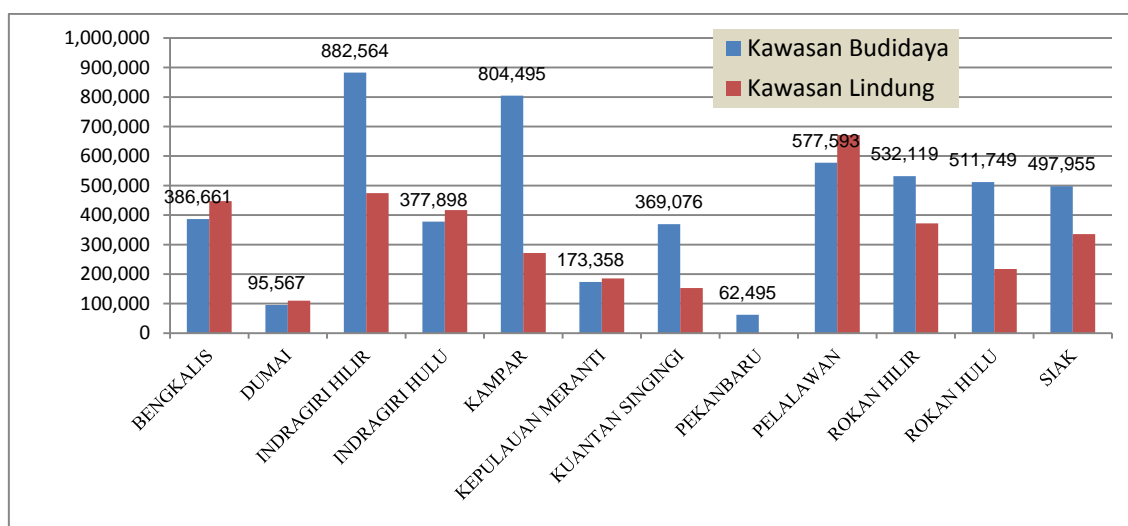


Gambar 3 Kawasan Lindung dan Budidaya Berdasarkan RTRWN di Provinsi Riau

Rencana tata ruang nasional diatur melalui PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan digambarkan pada Lampiran VII Pola Ruang Wilayah Nasional. Zonasi kawasan yang digambarkan pada Lampiran VII hanya kawasan lindung nasional (hutan lindung dan kawasan suaka alam) dan kawasan budidaya. Berdasarkan fungsi kawasan, IUPHHK-HT hanya boleh diberikan pada kawasan budidaya (Tabel 2; Gambar 1, 2, 3, 4).

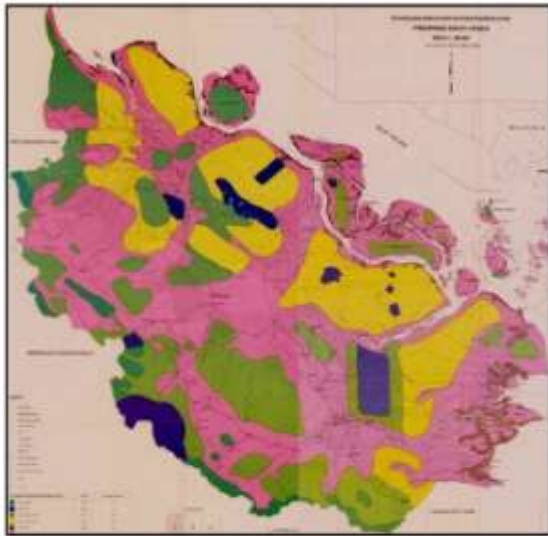
Tabel 2
Pola Ruang Nasional Per Kabupaten untuk Provinsi Riau

Kabupaten	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	Total
Bengkalis	386.661	447.321	833.982
Dumai	95.567	110.088	205.654
Indragiri Hilir	882.564	474.288	1.356.851
Indragiri Hulu	377.898	417.177	795.075
Kampar	804.495	271.410	1.075.906
Kepulauan Meranti	173.358	185.177	358.535
Kuantan Singingi	369.076	152.586	521.662
Pekanbaru	62.495	1.078	63.574
Pelalawan	577.593	671.064	1.248.657
Rokan Hilir	532.119	371.876	903.995
Rokan Hulu	511.749	217.325	729.074
Siak	497.955	335.542	833.497
Total	5.271.529	3.654.934	8.926.463

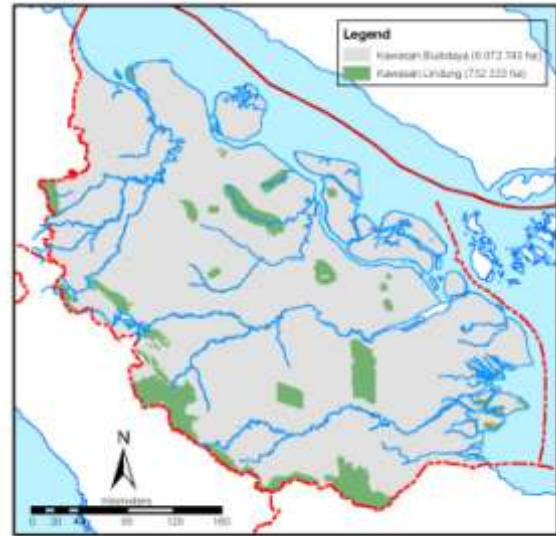


Gambar 3
Grafik Perbandingan Luas Kawasan Lindung dan Budidaya Per Kabupaten Berdasarkan RTRWN

Zonasi Kawasan Hutan Berdasarkan TGHK



Gambar 5. Lampiran Keppres 173 Tahun 1986



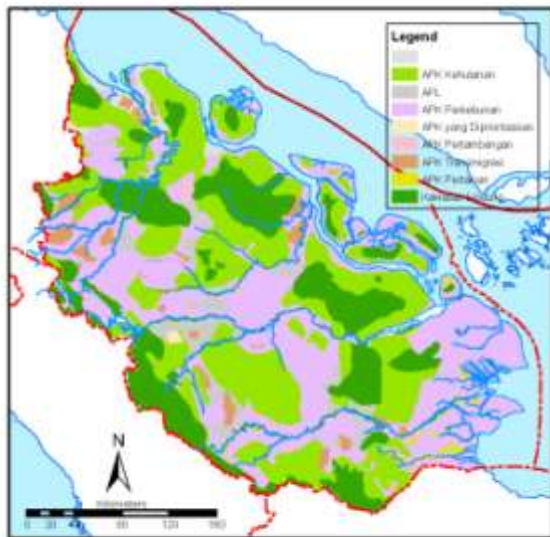
Gambar 6 Kawasan Lindung dan Budidaya Berdasarkan SK Menhut Nomor: 173 Tahun 1986

TGHK untuk Provinsi Riau ditetapkan melalui SK Menhut Nomor 173 Tahun 1986 dengan fungsi kawasan: hutan lindung, hutan suaka alam dan hutan wisata, hutan produksi (hutan produksi tetap dan hutan produksi terbatas), hutan produksi konversi, hutan mangrove/bakau. Berdasarkan fungsi kawasan, IUPHHK-HT hanya boleh diberikan pada kawasan hutan produksi (Tabel 3; Gambar 5, 6).

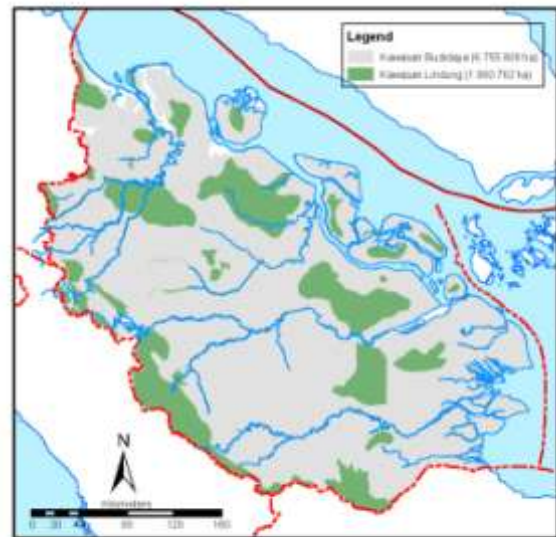
Tabel 3
Fungsi Kawasan Hutan Provinsi Riau Berdasarkan TGHK

Kabupaten	Kawasan Budidaya					Kawasan Lindung			Total
	APL	HP	HPT	HPK	Total	HL	HSA-W	Total	
Bengkalis	18.810	221.784	220.738	291.313	752.646		60.273	60.273	812.919
Dumai	22.056	130.140	12.226	39.756	204.178				204.178
Indragiri Hilir	41	391.864	211.710	709.356	1.312.970	15.395		15.395	1.328.366
Indragiri Hulu		34.711	300.995	347.088	682.793	32.603	75.148	107.751	790.544
Kampar	19.774	44.461	356.945	517.823	939.003	51.710	78.180	129.889	1.068.892
Kepulauan Meranti			120.005	224.942	344.947		4.535	4.535	349.482
Kuantan Singingi	34.402	908	117.336	251.960	404.606	56.684	57.534	114.218	518.824
Pekanbaru	6.367		6.312	50.084	62.763				62.763
Pelalawan	17.981	349.794	348.362	480.775	1.196.913		34.339	34.339	1.231.252
Rokan Hilir	18.989	270.735	116.928	347.921	754.573	130.797	3.884	134.681	889.253
Rokan Hulu	16.253	29.442	152.587	460.476	658.758	69.281		69.281	728.040
Siak	37.031	358.413	71.044	292.103	758.592		61.960	61.960	820.551
Total	191.704	1.832.252	2.035.188	4.013.598	8.072.743	356.471	375.852	732.323	8.805.065
Keterangan: APL: Areal Penggunaan Lain, HP: Hutan Produksi Tetap, HPT: Hutan Produksi Terbatas, HPK: Hutan Produksi Konversi, HL: Hutan Lindung, HSA-W: Hutan Suaka Alam-Hutan Wisata									

Zonasi Kawasan Hutan Berdasarkan RTRWP



Gambar 7 Peta RTRWP 1994



Gambar 8 Kawasan Lindung dan Budaya dalam RTRWP 1994

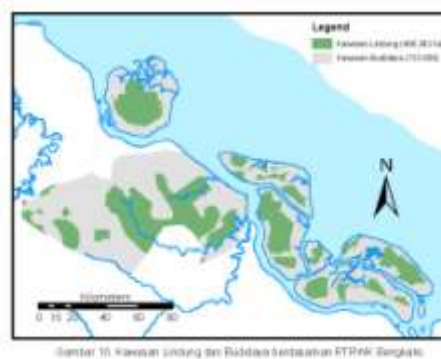
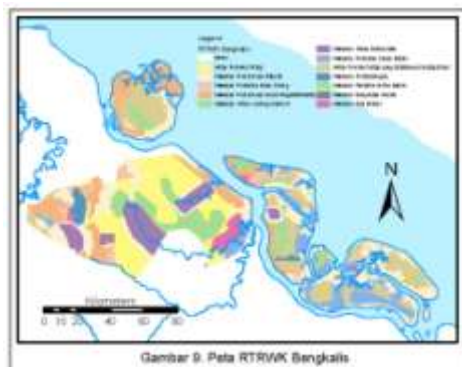
RTRWP Riau ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda) Nomor 10 Tahun 1994 dengan fungsi kawasan: arahan pengembangan kawasan kehutanan, hutan lindung, kawasan lindung gambut, cagar alam, kawasan nonkehutanan (Tabel 4; Gambar 7, 8).

Tabel 4
Pola Ruang Provinsi Riau

Kabupaten	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	Total
Bengkalis	503.750	289.091	792.842
Dumai	139.659	32.459	172.118
Indragiri Hilir	1.209.985	110.659	1.320.645
Indragiri Hulu	549.406	235.874	785.281
Kampar	824.309	241.208	1.065.517
Kepulauan Meranti	286.935	68.431	355.366
Kuantan Singingi	386.582	133.548	520.129
Pekanbaru	58.163	4.783	62.946
Pelalawan	989.528	241.755	1.231.283
Rokan Hilir	591.790	181.572	773.362
Rokan Hulu	563.860	163.537	727.397
Siak	651.841	177.843	829.684
Total	6.755.808	1.880.762	8.636.570

Zonasi Kawasan Hutan Berdasarkan RTRWK Bengkalis

RTRWK ditetapkan melalui perda masing-masing kabupaten dengan klasifikasi fungsi kawasan yang tidak sama/seragam pada masing-masing kabupaten. Tulisan ini mengambil studi kasus RTRWK Bengkalis.



RTRWK Bengkalis ditetapkan melalui Perda Nomor 19 Tahun 2004 dengan klasifikasi fungsi kawasan: *buffer*, hutan produksi tetap, hutan produksi tetap yang di dalamnya terdapat lindung gambut, kawasan hutan lindung gambut, kawasan hutan suaka alam, kawasan pantai berhutan bakau, kawasan permukiman, kawasan pengembangan permukiman baru, kawasan perkebunan besar negara/swasta, kawasan perkebunan rakyat, kawasan pertambangan, kawasan pertanian lahan basah, kawasan pertanian lahan kering, kawasan sempadan pantai (Tabel 5; Gambar 9, 10).

Tabel 5
RTRWK Bengkalis

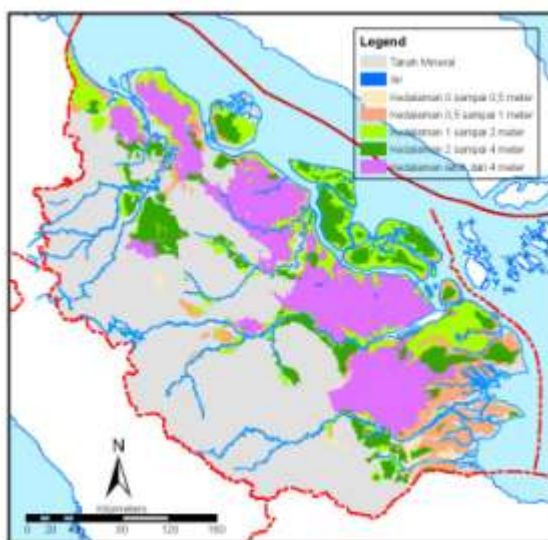
RTRWK Bengkalis	Luas (Hektar)
Kawasan Budidaya	733.856
Hutan Produksi Tetap	196.519
Kawasan Pemukiman	10.790
Kawasan Pengembangan Perumahan Baru	19.539
Kawasan Perkebunan Besar Negara/Swasta	123.236
Kawasan Perkebunan Rakyat	206.550
Kawasan Pertambangan	13.840
Kawasan Pertanian Lahan Basah	108.687
Kawasan Pertanian Lahan Kering	54.696
Kawasan Lindung	466.383
Buffer	13.314
Hutan Produksi Tetap yang Didalamnya Terdapat Lindung Gambut *	165.746
Kawasan Hutan Lindung Gambut	119.824
Kawasan Hutan Suaka Alam	93.321
Kawasan Pantai Berhutan Bakau	69.288
Kawasan Sempadan Pantai	4.890
Total	1.200.239
*Klasifikasi fungsi merupakan kawasan budidaya, tetapi teridentifikasi sebagai lindung gambut	

Zonasi Kawasan Hutan pada Kawasan Bergambut

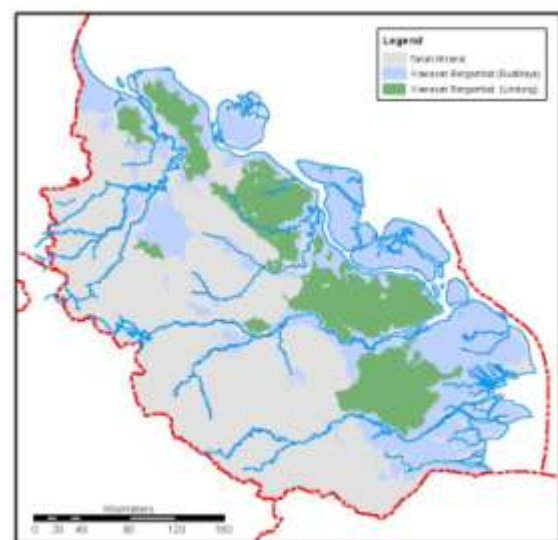
Selain zonasi kawasan hutan yang digambarkan di atas peta, terdapat prasyarat lingkungan yang harus dipatuhi oleh penerima izin, yaitu perlindungan kawasan bergambut dengan kedalaman lebih dari tiga meter. Kriteria kawasan ini diatur dalam Pasal 9 huruf d Permenhut Nomor P.3/Menhut-II/2008, Pasal 4 ayat (5) huruf d SK Menhut Nomor 101/Menhut-II/2004, Pasal 10 Keppres Nomor 32 Tahun 1990, Pasal 33 ayat (2) PP Nomor 47 Tahun 1997, dan Pasal 55 ayat (2) PP Nomor 26 Tahun 2008. Kawasan bergambut dengan kedalaman lebih dari empat meter dan seharusnya dilindungi seluas 1.609.442 hektar (Tabel 6; Gambar 11, 12).

Tabel 6
Kawasan Bergambut di Provinsi Riau

Kabupaten	Kawasan Bergambut		Tanah Mineral	Total
	Gambut Dangkal (Budidaya)	Gambut Dalam (Lindung)		
Bengkalis	275.774	249.957	308.416	834.148
Dumai	81.262	71.727	52.881	205.871
Indragiri Hilir	760.125	244.156	352.668	1.356.949
Indragiri Hulu	87.372	145.358	562.345	795.075
Kampar	91.834	33.225	950.847	1.075.906
Kepulauan Meranti	330.934		28.061	358.994
Kuantan Singingi			521.662	521.662
Pekanbaru	3.870		59.704	63.574
Pelalawan	255.463	419.047	574.391	1.248.901
Rokan Hilir	273.214	162.751	468.624	904.588
Rokan Hulu	45.013	8.465	675.597	729.074
Siak	211.581	274.756	347.205	833.541
Total	2.416.441	1.609.442	4.902.400	8.928.282



Gambar 11 Peta Kedalaman Gambut Provinsi Riau (Wetland International 2002)



Gambar 12. Peta Kawasan Bergambut yang harus dilindungi

PERBEDAAN FUNGSI ANTARZONASI KAWASAN HUTAN

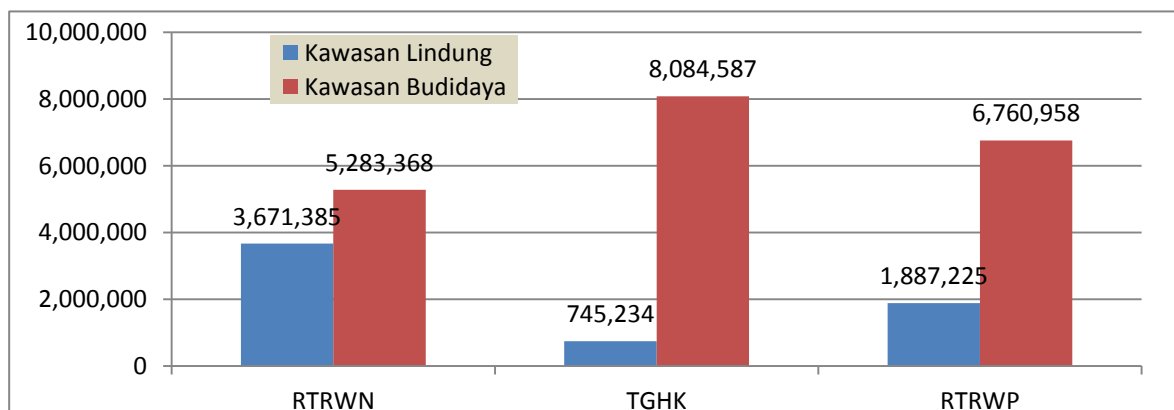
Masing-masing aturan menggambarkan zonasi kawasan hutan yang berbeda satu sama lain. Hal ini menimbulkan multiinterpretasi dan perdebatan hukum. Menurut tata urutan perundangan, status hukum tertinggi dimiliki oleh RTRWN kemudian berturut-turut diikuti oleh TGHK, RTRWP, dan RTRWK. Tetapi, dari tingkat ketelitian, data yang memiliki tingkat ketelitian tertinggi adalah RTRWK kemudian diikuti oleh RTRWP, TGHK, dan RTRWN. RTRWN dibuat dengan skala 1:1.000.000, TGHK dengan skala 1:500.000, RTRWP dengan skala 1:250.000, RTRWK 1:100.000.

Peta pola ruang wilayah nasional (RTRWN) pada Lampiran VII PP Nomor 26 Tahun 2008 hanya menggambarkan kawasan lindung (yang terdiri dari hutan lindung dan kawasan konservasi) dan kawasan budidaya. Dari hasil analisis spasial dapat dihitung bahwa kawasan lindung seluas 3.654.934 hektar dan kawasan budidaya seluas 5.283.368 hektar. Peta TGHK menggambarkan fungsi kawasan hutan yang terdiri dari hutan lindung, kawasan suaka alam, hutan produksi terbatas, hutan produksi tetap, hutan produksi konversi. Kawasan lindung terdiri dari hutan lindung, kawasan konservasi, hutan mangrove. Kawasan budidaya terdiri dari hutan produksi terbatas, hutan produksi tetap, hutan produksi konversi. Dari hasil analisis spasial didapatkan kawasan lindung seluas 732.323 hektar dan kawasan budidaya seluas 8.072.743 hektar. Peta RTRWP menggambarkan fungsi kawasan yang terdiri dari kawasan konservasi, hutan lindung, arahan pemanfaatan kawasan kehutanan, arahan pemanfaatan kawasan perkebunan, arahan pemanfaatan kawasan pertanian. Dari hasil analisis spasial didapatkan kawasan lindung seluas 1.887.225 hektar dan kawasan budidaya seluas 6.760.958 hektar.

Dari perbandingan luas kawasan lindung dan budidaya, terdapat perbedaan yang sangat besar antara RTRWN, TGHK, dan RTRWP (Tabel 7; Gambar 13).

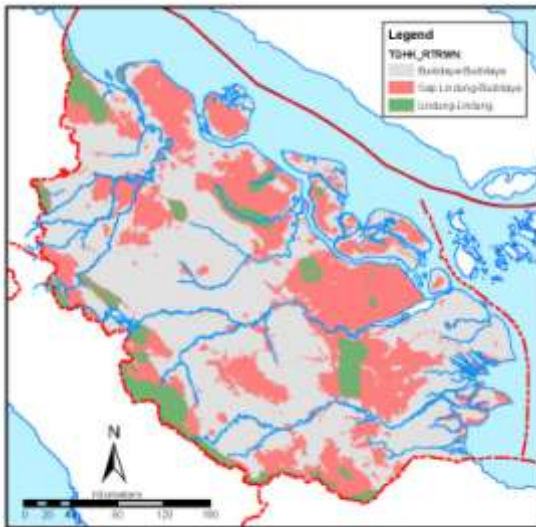
Tabel 7
Perbandingan Luas Kawasan Lindung dan Budidaya

Zonasi Kawasan Hutan	Kawasan Lindung	Kawasan Budidaya
RTRWN	3.671.385	5.283.368
TGHK	745.234	8.084.587
RTRWP	1.887.225	6.760.958



Gambar 4
Grafik Perbandingan Luas Kawasan Lindung dan Budidaya

Perbedaan Fungsi Kawasan RTRWN dan TGHK



Gambar 14 Peta Perbedaan Fungsi Kawasan Hutan antara TGHK dengan RTRWN

Terdapat gap yang cukup besar antara kawasan lindung dan kawasan budidaya antara RTRWN dan TGHK yang harus disinkronkan (Tabel 7, 9; Gambar 14). Untuk provinsi, kawasan budidaya pada TGHK yang ditetapkan sebagai kawasan lindung pada RTRWN di antaranya area penggunaan lain seluas 4.300 hektar, hutan produksi seluas 1.184.816 hektar, hutan produksi terbatas seluas 971.585 hektar, hutan produksi konversi seluas 794.476 hektar. Kawasan lindung pada TGHK yang ditetapkan sebagai kawasan budidaya pada RTRWN di antaranya hutan lindung seluas 86.508 hektar, hutan suaka alam dan hutan wisata seluas 7.321 hektar.

Tabel 8
Perbedaan Fungsi Kawasan Lindung dan Budidaya
RTRWN dan TGHK di Provinsi Riau

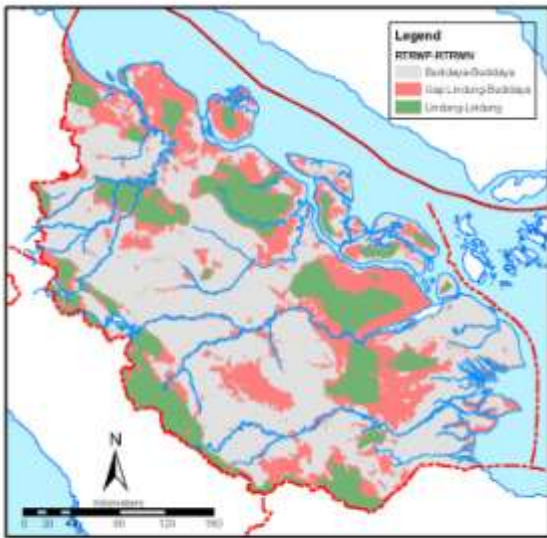
TGHK	RTRWN		Total
	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	
Kawasan Budidaya	5.127.937	2.955.177	8.083.114
Areal Penggunaan Lain	188.030	4.300	192.330
Hutan Produksi	650.172	1.184.816	1.834.988
Hutan Produksi Terbatas	1.067.595	971.585	2.039.180
Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi	3.222.140	794.476	4.016.617
Kawasan Lindung	86.508	658.629	745.137
Hutan Lindung	79.187	286.895	366.082
Hutan Suaka Alam dan Hutan Wisata	7.321	371.734	379.055
Total	5.214.446	3.613.806	8.828.252

Tabel 9
Perbedaan Fungsi Kawasan Lindung dan Budidaya
TGHK dan RTRWN di Kabupaten Bengkalis

TGHK	RTRWN		Total
	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	
Kawasan Budidaya	379.819	372.690	752.509
Kawasan Lindung	2.384	57.889	60.273
Total	382.203	430.579	812.782

Perbedaan fungsi kawasan lindung dan budidaya antara TGHK dan RTRWN di antaranya kawasan budidaya pada TGHK ditetapkan sebagai kawasan lindung dalam RTRWN seluas 2.955.177 hektar, sedangkan kawasan lindung dalam TGHK ditetapkan sebagai kawasan budidaya dalam RTRWN seluas 86.508 hektar. Total perbedaan fungsi ditemukan seluas 3.081.685 hektar atau 34,91 persen dari luas Provinsi Riau. Pada Kabupaten Bengkalis, ditemukan perbedaan fungsi seluas 375.074 hektar atau 46,15 persen dari luas kabupaten.

Perbedaan Fungsi Kawasan RTRWN dan RTRWP



Gambar 15 Peta Perbedaan Fungsi Kawasan Hutan antara RTRWP dengan RTRWN

Terdapat gap yang cukup besar antara RTRWN dan RTRWP yang harus disinkronkan (Tabel 10, 11; Gambar 15). Dari Tabel 10 dan Gambar 15 dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan fungsi antara RTRWN dan RTRWP. Kawasan budidaya pada RTRWP tetapi dalam RTRWN merupakan kawasan lindung seluas 1.983.987 hektar, kawasan budidaya dalam RTRWN tetapi dalam RTRWP merupakan kawasan lindung seluas 313.727 hektar.

Kawasan budidaya pada RTRWP yang ditetapkan sebagai kawasan lindung dalam RTRWN di antaranya APK kehutanan seluas 1.373.962 hektar, APK perkebunan seluas 513.406 hektar, APK pertambangan seluas 101 hektar, APK pertanian seluas 6.152 hektar, APK transmigrasi seluas 30.288 hektar, APK yang diprioritaskan seluas 790 hektar, area pemanfaatan lain seluas 59.288 hektar. Kawasan lindung dalam RTRWP yang ditetapkan sebagai kawasan budidaya dalam RTRWN seluas 313.727 hektar.

Untuk Provinsi Riau, total perbedaan fungsi kawasan antara RTRWN dan RTRWP seluas 2.297.714 hektar atau 26,557 persen dari luas wilayah Provinsi Riau (Tabel 10). Untuk Kabupaten Bengkalis, perbedaan fungsi kawasan lindung dan budidaya antara RTRWP dan RTRWN seluas 232.441 hektar atau 29,32 persen dari luas Kabupaten Bengkalis (Tabel 11).

Tabel 10
Perbedaan Fungsi Kawasan Lindung dan Budidaya
RTRWP dan RTRWN di Provinsi Riau

RTRWP	RTRWN		Total
	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	
Kawasan Budidaya	4.776.051	1.983.987	6.760.038
APK Kehutanan	1.390.104	1.373.962	2.764.066
APK Perkebunan	2.671.418	513.406	3.184.824
APK Pertambangan	15.604	101	15.705
APK Pertanian	109.904	6.152	116.056
APK Transmigrasi	204.034	30.288	234.322
APK yang Diprioritaskan	17.591	790	18.381
APL	367.396	59.288	426.684
Kawasan Lindung	313.727	1.573.465	1.887.192
Kawasan Lindung	313.727	1.573.465	1.887.192
Total	5.089.778	3.557.452	8.647.230

Tabel 11
Perbedaan Fungsi Kawasan Lindung dan Budidaya
RTRWP dan RTRWN di Kabupaten Bengkalis

RTRWP	RTRWN		Total
	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	
Kawasan Budidaya	316.380	187.265	503.645
Kawasan Lindung	45.176	243.916	289.091
Total	361.556	431.180	792.736

Perbedaan Fungsi Antara RTRWN dan RTRWK

Tabel 12
Perbedaan Fungsi Kawasan Lindung dan Budidaya
RTRWN dan RTRWK Bengkalis

RTRWK Bengkalis	RTRWN		Total
	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	
Kawasan Budidaya	484.478	249.378	733.856
Hutan Produksi Tetap	106.899	89.620	196.519
Kawasan Pemukiman	10.579	211	10.790
Kawasan Pengembangan Perumahan Baru	10.736	8.803	19.539
Kawasan Perkebunan Besar Negara/Swasta	78.145	45.091	123.236
Kawasan Perkebunan Rakyat	149.834	56.716	206.550
Kawasan Pertambangan	13.781	59	13.840
Kawasan Pertanian Lahan Basah	66.144	42.542	108.687
Kawasan Pertanian Lahan Kering	48.360	6.336	54.696
Kawasan Lindung	85.820	379.735	465.555
Buffer	4.115	9.199	13.314
Hutan Produksi Tetap yang di Dalamnya Terdapat Lindung Gambut	33.941	131.805	165.746
Kawasan Hutan Lindung Gambut	8.940	110.885	119.824
Kawasan Hutan Suaka Alam	9.453	83.868	93.321
Kawasan Pantai Berhutan Bakau	24.867	43.624	68.491
Kawasan Sempadan Pantai	4.505	354	4.859
Total	570.298	629.113	1.199.411

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa 249.378 hektar kawasan budidaya pada RTRWK ditetapkan sebagai kawasan lindung dalam RTRWN. Sebaliknya, kawasan lindung pada RTRWK ditetapkan sebagai kawasan budidaya pada RTRWN seluas 85.820 hektar. Total perbedaan fungsi yang dihasilkan seluas 335.195 hektar atau 27,95 persen dari total luas Kabupaten Bengkalis.

Perbedaan Fungsi RTRWN Terhadap Kawasan Bergambut

Tabel 13
Kawasan Bergambut Provinsi Riau dalam RTRWN

Kawasan Bergambut	RTRWN		Total
	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	
Gambut Dangkal (<4 meter)	1.526.280	891.615	2.417.895
Gambut Dalam (>4 meter)	230.209	1.379.233	1.609.442
Total	1.756.489	2.270.848	4.027.337

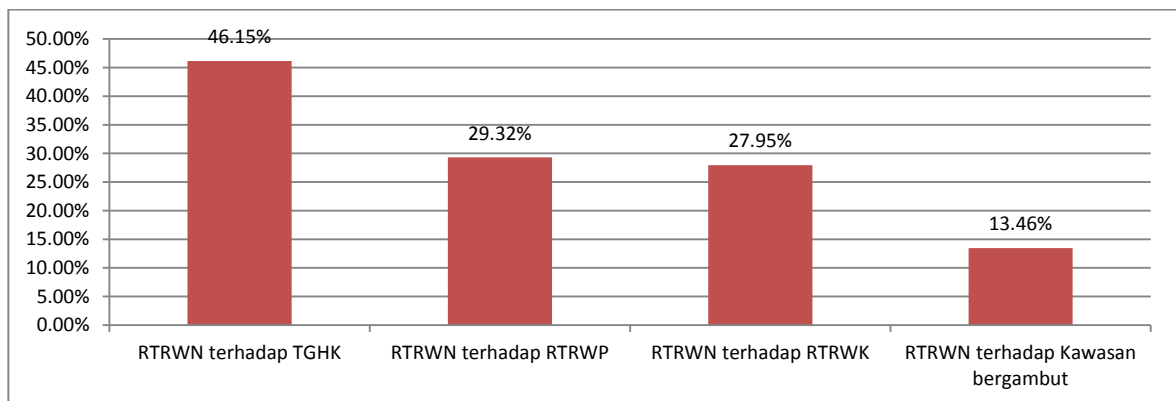
Tabel 14
Kawasan Bergambut Kabupaten Bengkalis dalam RTRWN

Kawasan Bergambut	RTRWN		Total
	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	
Gambut Dangkal (<4 meter)	135.398	140.372	275.770
Gambut Dalam (>4 meter)	33.655	216.302	249.957
Total	169.053	356.674	525.727

Dari 1.609.442 hektar gambut dalam yang harus dilindungi menurut aturan perundangan, terdapat 230.000 hektar yang ditetapkan sebagai kawasan budidaya dalam RTRWN atau 14,3 persen dari total luas gambut yang harus dilindungi. Untuk Kabupaten Bengkalis, terdapat 33.655 hektar gambut dalam yang tidak dilindungi dalam RTRWN atau 13,46 persen dari total luasan gambut yang harus dilindungi.

Perbandingan Kawasan Lindung dan Budidaya Antara RTRWN terhadap TGHK, RTRWP, RTRWK, dan Kawasan Bergambut

Di Kabupaten Bengkalis, terdapat perbedaan fungsi kawasan yang sangat besar antara RTRWN dengan TGHK, RTRWP, RTRWK, maupun kawasan bergambut. Perbedaan fungsi yang paling besar justru antara RTRWN dan TGHK sebesar 46,15 persen berturut-turut diikuti oleh RTRWP 29,32 persen, RTRWK 27,95 persen, dan kawasan bergambut 13,46 persen (Gambar 16).

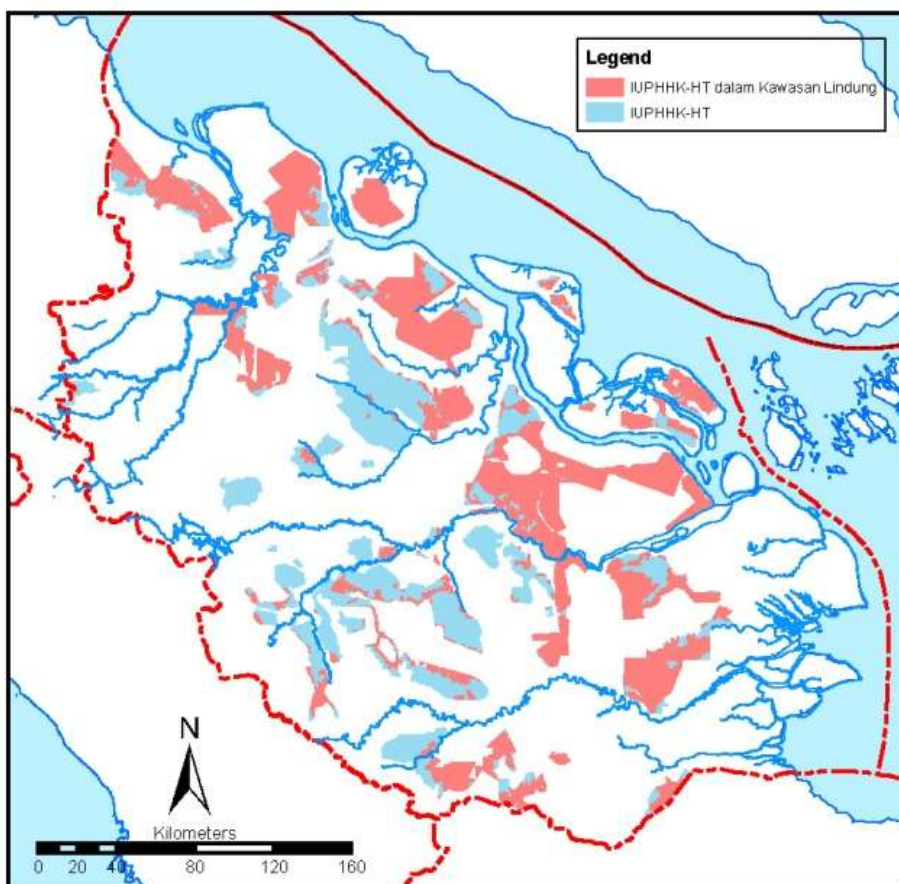


Gambar 15
Perbedaan Fungsi Kawasan Lindung dan Budidaya pada Berbagai Zonasi Kawasan Hutan di Kabupaten Bengkalis

Dampak dari perbedaan fungsi yang besar ini bermuara pada ketidakpastian fungsi kawasan hutan sehingga menimbulkan multiinterpretasi dalam pemberian izin. Ketika izin diberikan dan ternyata melanggar salah satu aturan, pelanggaran tersebut tidak bisa ditindak karena dibenarkan oleh aturan lain. Tetapi, jika semua aturan dijadikan acuan, tidak ada izin yang bisa berikan.

PENERTIBAN POLA RUANG DALAM UU NOMOR 26 TAHUN 2007

UU Nomor 26 Tahun 2007 memberikan mandat kepada pemberi izin untuk menertibkan perizinan yang sudah ada dan tidak sesuai dengan rencana tata ruang atau akibat perubahan rencana tata ruang dengan mekanisme batal demi hukum dan dibatalkan dengan kompensasi. Mekanisme batal demi hukum dapat diberlakukan apabila izin dikeluarkan/diperoleh melalui prosedur yang tidak benar (Pasal 37 ayat (3) UU Nomor 26 Tahun 2007). Mekanisme dibatalkan dengan kompensasi dapat diberlakukan apabila: (1) diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan RTRW, atau (2) sebagai akibat dari perubahan RTRWN (Pasal 37 ayat (4) UU Nomor 26 Tahun 2007). Undang-undang ini juga memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk merevisi RTRWP dan RTRWK. Di samping itu, menetapkan sanksi pidana bagi pemberi izin yang tidak sesuai/melanggar rencana tata ruang.



Gambar 17. Peta Pelanggaran IUPHHK-HT Terhadap RTRWN

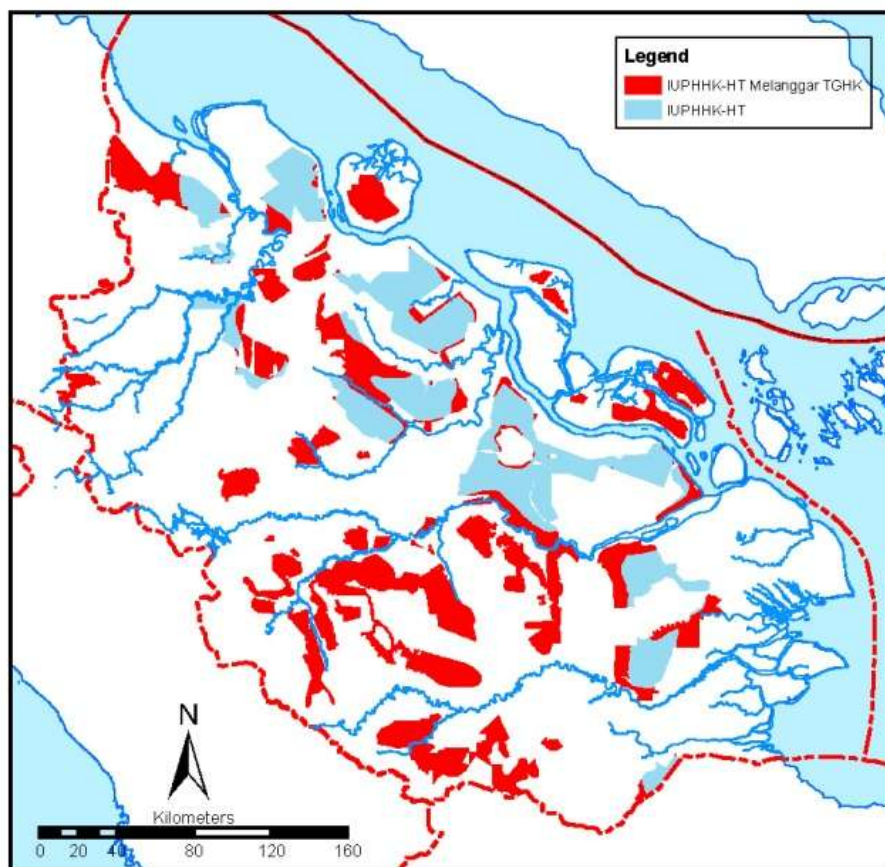
Untuk mengimplementasikan undang-undang ini, pada 2008 dikeluarkan PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang RTRWN. Hasil analisis spasial terhadap Lampiran VII seluas 3.654.934 hektar wilayah Provinsi Riau ditetapkan sebagai kawasan lindung. Sementara itu, seluas 1.017.918 hektar di antaranya adalah IUPHHK-HT yang terdapat dalam kawasan lindung. Berdasarkan mekanisme penertiban pola ruang dalam UU Nomor 26 Tahun 2007, izin yang tidak sesuai dengan RTRWN atau akibat perubahan RTRWN harus dicabut melalui dua mekanisme, yaitu batal demi hukum atau batal dengan kompensasi.

Pelanggaran IUPHHK-HT terhadap TGHK dan RTRWN

IUPHHK-HT yang melanggar TGHK seluas 1.047.653 hektar atau 56,06 persen dari luas perizinan (Gambar 18), melanggar RTRWN seluas 1.015.811 hektar atau 54,35 persen dari luas perizinan (Gambar 17), serta melanggar RTRWN dan TGHK seluas 450.061 hektar atau 24,08 persen dari luas perizinan (Tabel 15).

Tabel 15
Pelanggaran IUPHHK-HT terhadap TGHK dan RTRWN

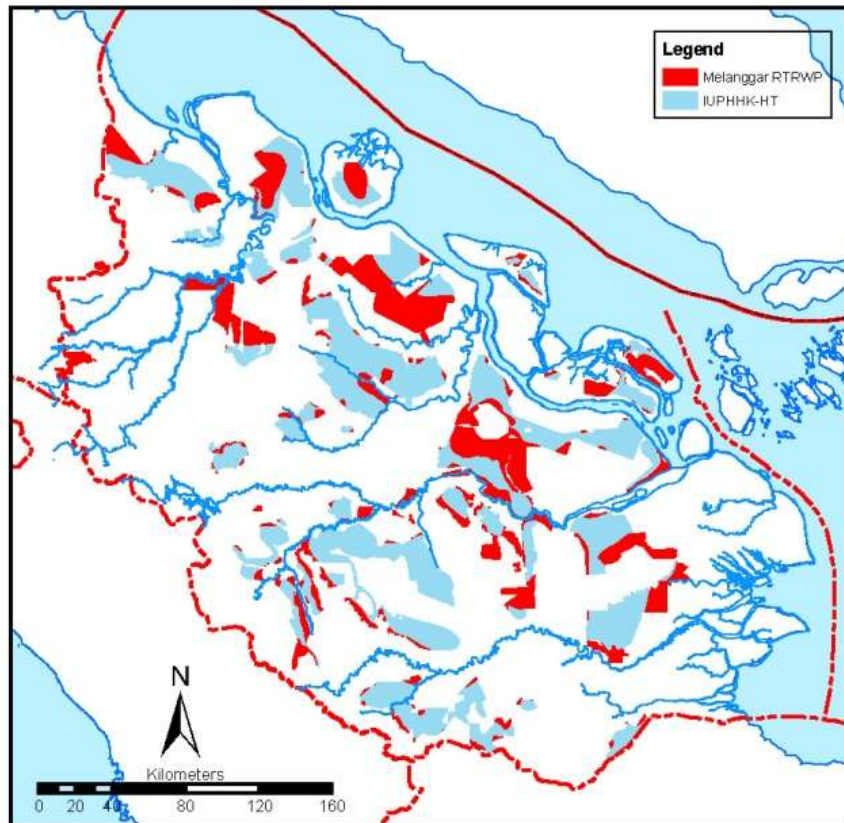
TGHK	RTRWN		Total
	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	
Melanggar TGHK	597.593	450.061	1.047.653
Areal Penggunaan Lain	1.803	108	1.911
Hutan Lindung	16.692	44.638	61.329
Hutan Produksi Terbatas	415.908	268.367	684.274
Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi	162.353	128.170	290.523
Hutan Suaka Alam dan Hutan Wisata	837	8.778	9.616
Sesuai dengan TGHK	255.478	565.750	821.227
Hutan Produksi	255.478	565.750	821.227
Total	853.070	1.015.811	1.868.881



Gambar 18. Peta Pelanggaran IUPHHK-HT Terhadap TGHK

Pelanggaran IUPHHK-HT terhadap RTRWN dan RTRWP

Pelanggaran IUPHHK-HT terhadap RTRWP seluas 590.895 hektar (Gambar 19, Tabel 16), sedangkan pelanggaran terhadap RTRWN seluas 1.016.702 hektar (Gambar 17, Tabel 16). IUPHHK-HT yang ditetapkan sebagai kawasan lindung dalam RTRWN dan melanggar RTRWP seluas 425.827 hektar (Tabel 16).



Gambar 19. Peta Pelanggaran IUPHHK-HT Terhadap RTRWP

Tabel 16
Pelanggaran IUPHHK-HT terhadap RTRWP dan RTRWN

RTRWP	RTRWN		Total
	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	
Melanggar RTRWP	165.067	425.827	590.895
APK Perkebunan	98.228	50.170	148.398
APK Pertanian	363		363
APK Transmigrasi	12.244	1.601	13.845
APK yang Diprioritaskan	1.361		1.361
APL	12.493	6.385	18.878
Kawasan Lindung	40.377	367.672	408.049
Sesuai dengan RTRWP	686.846	590.874	1.277.720
APK Kehutanan	686.846	590.874	1.277.720
Total	851.913	1.016.702	1.868.615

Pelanggaran IUPHHK-HT terhadap RTRWN dan Kawasan Bergambut

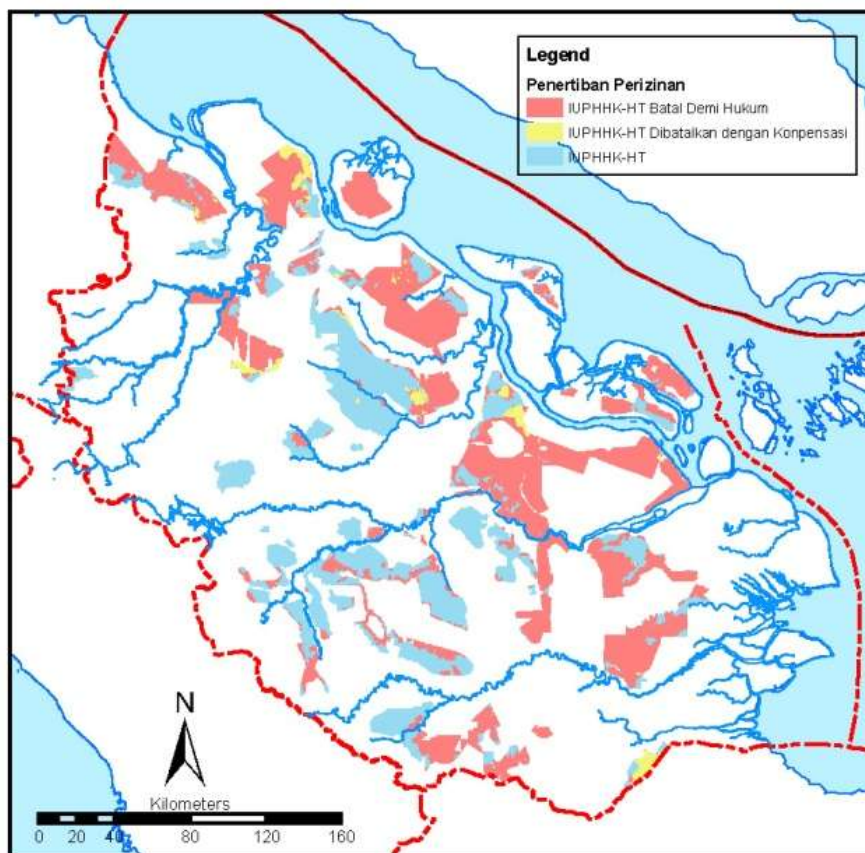
IUPHHK-HT yang ditetapkan sebagai kawasan lindung dalam RTRWN dan melanggar kawasan bergambut seluas 584.837 hektar (Tabel 17).

Tabel 17
Pelanggaran IUPHHK-HT terhadap RTRWN dan Kawasan Bergambut.

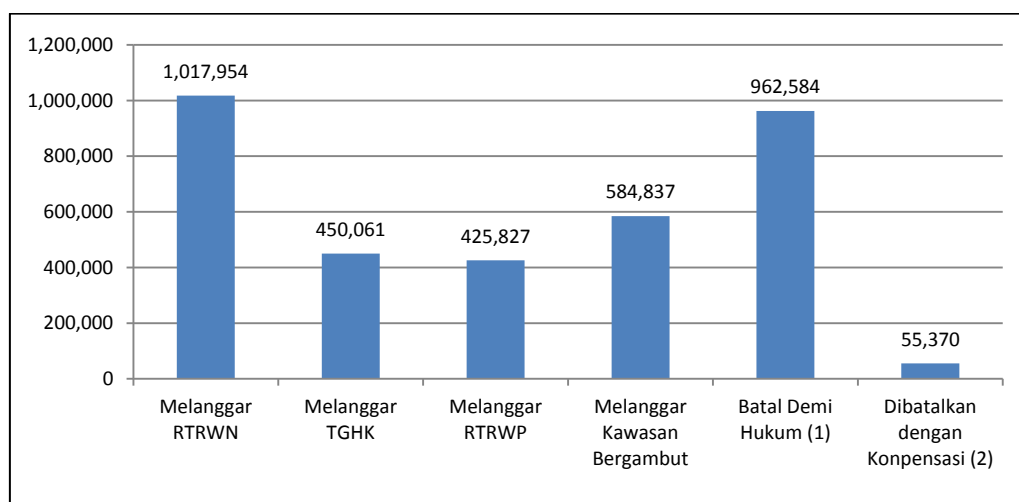
Kawasan Bergambut	RTRWN		Total
	Kawasan Budidaya	Kawasan Lindung	
Gambut Dangkal (< 4m)	183.239	267.438	450.667
Gambut Dalam (>4m)	113.640	584.837	698.476
Total	296.879	852.275	1.149.154

Penertiban Pola Ruang

Dari *overlay* peta perizinan terhadap RTRWN, RTRWP, TGHK, maupun kawasan bergambut, seluas 962.584 hektar diduga memperoleh izin dengan cara yang tidak benar karena melanggar RTRWP, TGHK, dan kawasan bergambut sehingga dapat diberlakukan mekanisme batal demi hukum. Selain itu, seluas 55.370 hektar dibatalkan dengan kompensasi (Gambar 20, 21; Tabel 18).



Gambar 20. Peta Penertiban Perizinan menurut UU 26 tahun 2007



Gambar 21
Grafik Pelanggaran IUPHHK-HT pada Berbagai Zonasi Kawasan Hutan di Provinsi Riau

Tabel 18
Penertiban Pola Ruang IUPHHK-HT di Provinsi Riau

Penertiban Pola Ruang	Luas Pelanggaran
Melanggar RTRWN	1.017.954
Melanggar TGHK	450.061
Melanggar RTRWP	425.827
Melanggar Kawasan Bergambut	584.837
Batal demi Hukum (1)	962.584
Dibatalkan dengan Kompensasi (2)	55.370

(1) Batal demi hukum apabila melanggar RTRWN atau TGHK, RTRWP, dan kawasan bergambut.
(2) Dibatalkan dengan kompensasi apabila melanggar RTRWN, tetapi tidak melanggar TGHK, RTRWP, dan kawasan bergambut.

Dari 1.868.881 hektar IUPHHK-HT di Provinsi Riau, 1.017.954 hektar di antaranya ditetapkan sebagai kawasan lindung dalam RTRWN, 450.061 hektar di antaranya melanggar TGHK, 425.827 hektar melanggar RTRWP, dan 584.837 hektar melanggar kawasan bergambut. Dari keseluruhan pelanggaran tersebut, 962.584 hektar batal demi hukum dan 55.370 hektar batal dengan kompensasi. Namun, semenjak keluarnya UU Nomor 26 Tahun 2007 dan PP Nomor 26 Tahun 2008, sampai Juni 2011 tidak terdapat upaya untuk menertibkan perizinan tersebut oleh Departemen Kehutanan. Jangankan menertibkan perizinan yang melanggar RTRWN, Departemen Kehutanan pada 2009 justru mengeluarkan izin tebang pada IUPHHK-HT yang ditetapkan sebagai kawasan lindung dalam RTRWN (Rafli 2009). Terdapat juga upaya untuk memandulakan undang-undang penataan ruang dengan menerbitkan peraturan pemerintah dan keputusan Menteri Kehutanan dengan mengintervensi penyusunan RTRWP.

TINDAK PIDANA PENATAAN RUANG: KASUS PT RAPP SEKTOR PULAU PADANG



Gambar 22
Lampiran Peta SK 327/Menhut-
II/2009 Blok Pulau Padang

Pada 12 Juni 2009, Menteri Kehutanan menerbitkan IUPHHK-HT terhadap PT RAPP pada kawasan yang sudah ditetapkan sebagai kawasan lindung dalam PP Nomor 26 Tahun 2008, yang juga melanggar TGHK, RTRWP, dan RTRWK. Pemberian izin ini merupakan tindak pidana penataan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 73 UU Nomor 26 Tahun 2007. Namun, sampai akhir Mei 2011, aktivitas *land clearing* masih tetap dilakukan di sektor lain, sedangkan untuk sektor Pulau Padang masih dalam tahap persiapan *land clearing*. Atas pelanggaran ini, tidak ada pihak yang melakukan gugatan pidana atas izin yang dikeluarkan oleh Menteri Kehutanan. Proses keberatan dari masyarakat Kepulauan Meranti terhadap Menteri Kehutanan tidak ditanggapi oleh Departemen Kehutanan

sehingga memunculkan gejala sosial di tengah masyarakat (terjadi pembakaran dua eskavator milik perusahaan pada Mei 2011).

Berikut ini kronologi perizianannya: (1) 19 Januari 2004: PT RAPP mengajukan permohonan penambahan areal IUPHHK-HT. (2) 29 April 2004: Menteri Kehutanan meminta PT RAPP untuk menyelesaikan administrasi di antaranya: meminta rekomendasi gubernur dan bupati, menyusun studi kelayakan, menyusun Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal), konsultasi dengan Badan Planologi Kehutanan. (3) 15 Juni 2004: PT RAPP meminta rekomendasi Gubernur Riau. (4) 16 Juni 2004: Pertimbangan teknis Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Riau menyetujui dengan tiga persyaratan (salah satunya meminta Menteri Kehutanan untuk mengubah fungsi kawasan hutan sebelum izin diberikan). (5) 10 Juli 2004: Keluar rekomendasi Gubernur Riau dengan persyaratan yang sama dengan Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Riau. (6) 11 November 2004: Gubernur Riau mengeluarkan surat kelayakan lingkungan hidup. (7) 11 Oktober 2005: Keluar rekomendasi Bupati Bengkalis. (8) 6 Juli 2006: Gubernur Riau membatalkan surat kelayakan lingkungan hidup. (9) 12 Juni 2009: Menteri Kehutanan mengeluarkan IUPHHK-HT terhadap PT RAPP. (10) 2 September 2009: Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Riau mengajukan keberatan terhadap keputusan Menteri Kehutanan dengan empat pertimbangan. Salah satu pertimbangannya, sebagian kawasan IUPHHK-HT tersebut tidak sesuai dengan TGHK.

Dari kronologi keluarnya izin ini dapat dilihat beberapa persoalan. (1) Rekomendasi Bupati Bengkalis tidak mempertimbangkan RTRWK Bengkalis. (2) Pertimbangan teknis dari Dinas Kehutanan Provinsi Riau dan Gubernur Riau tidak mempertimbangkan RTRWP Riau, tetapi masih mempertimbangkan TGHK. (3) Badan Planologi Kehutanan dan Menteri Kehutanan tidak mempertimbangkan TGHK serta mengabaikan saran Kepala Dinas Kehutanan dan Gubernur Riau. (4) Studi Amdal yang dibuat perusahaan tidak menjelaskan bahwa pada kawasan tersebut merupakan kawasan bergambut dengan kedalaman lebih dari tiga meter dan harus dilindungi menurut aturan perundangan, serta tidak dijelaskan tentang dampak penurunan permukaan tanah yang berpotensi menenggelamkan pulau tersebut. (5) Menteri Kehutanan mengeluarkan izin dengan mengabaikan RTRWN, TGHK, dan kelayakan lingkungan. Tidak ada pertimbangan pemberian izin terhadap UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang tata ruang kawasan pesisir dan pulau kecil sebagai ekosistem yang rentan terhadap dampak lingkungan. Dari kelima penyimpangan tersebut dapat disimpulkan bahwa IUPHHK-

HT melanggar empat aturan perundangan, yaitu UU Nomor 41 Tahun 1999, UU Nomor 26 Tahun 2007, UU Nomor 27 Tahun 2007, dan UU Nomor 32 Tahun 2010. Selain itu, pemberian IUPHHK-HT pada sektor Pulau Padang melanggar RTRWN, TGHK, RTRWP, dan RTRWK karena tidak sesuai dengan peruntukan zonasi kawasan hutan pada wilayah tersebut.

Terhadap RTRWN



Dari 41.717 hektar izin yang dikeluarkan, 28.160 hektar atau 67,5 persen dari luas izin di antaranya ditetapkan sebagai kawasan lindung melalui PP Nomor 26 Tahun 2008 (Gambar 23; Tabel 19).

Tabel 19

RTRWN pada SK Nomor 327/Menhut-II/2009 Blok Pulau Padang

RTRWN	Luas (Hektar)
Kawasan Budidaya	13.556
Kawasan Lindung	28.160
Total	41.717

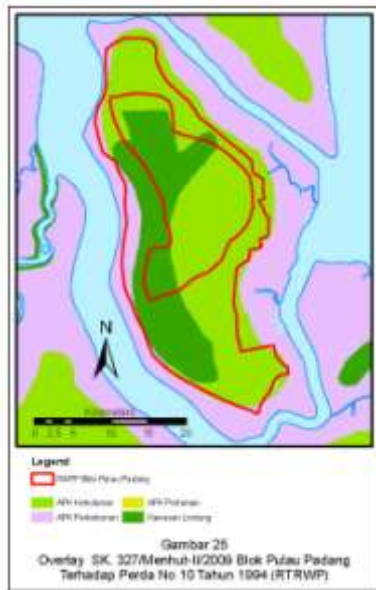
Terhadap TGHK



Keseluruhan areal perizinan melanggar TGHK. IUPHHK-HT hanya boleh diberikan pada kawasan hutan produksi, sebagian besar kawasan diperuntukkan sebagai kawasan budidaya tetapi bukan untuk IUPHHK-HT. Izin yang diperbolehkan pada kawasan ini hanyalah IUPHHK-HA dan perkebunan (Gambar 24; Tabel 20).

TGHK	Luas (Hektar)
Hutan Produksi Terbatas	18.133
Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi	23.352
Hutan Suaka Alam dan Hutan Wisata	232
Total	41.717

Terhadap RTRWP



Dari 41.717 hektar, izin yang diperbolehkan hanya pada APK kehutanan seluas 24.118 hektar atau 57,81 persen dari luas perizinan, 3.954 hektar atau 9,48 persen diperuntukkan untuk perkebunan, sedangkan 17.599 hektar atau 32,71 persen merupakan kawasan lindung. Total pelanggaran terhadap RTRWP seluas 19.599 hektar atau 42,19 persen dari luas izin (Gambar 25; Tabel 21).

Tabel 20

RTRWP pada SK Nomor 327/Menhut-II/2009 Blok Pulau Padang	
RTRWP	Luas (Hektar)
APK Kehutanan	24,118
APK Perkebunan	3,954
Kawasan Lindung	13,645
Total	41,717

Terhadap RTRWK



Berdasarkan Perda Nomor 19 Tahun 2004 tentang RTRWK Bengkalis,² tidak ada alokasi kawasan untuk perizinan IUPHHK-HT. Dari 41.717 hektar perizinan ini, 13.235 hektar (31,73 persen) di antaranya diperuntukkan sebagai kawasan budidaya perkebunan dan pertanian, sedangkan 28.482 hektar (68,27 persen) ditetapkan sebagai kawasan lindung. Dapat dikatakan bahwa IUPHHK-HT pada kawasan ini 100 persen melanggar tata ruang kabupaten (Gambar 26, Tabel 22).

² Izin ini terdapat di Kabupaten Kepulauan Meranti. Karena kabupaten ini belum mempunyai RTRWK, maka digunakan RTRWK Kabupaten Induk.

Tabel 21
RTRWK pada Peta SK Nomor 327/Menhut-II/2009 Blok Pulau Padang

RTRWK Bengkalis	Luas (Hektar)
Kawasan Budidaya	13.235
Kawasan Perkebunan Besar Negara/Swasta	4.584
Kawasan Perkebunan Rakyat	2.001
Kawasan Pertanian Lahan Basah	4.719
Kawasan Pertanian Lahan Kering	1.930
Kawasan Lindung	28.482
Buffer	2.007
Hutan Produksi tetap yang didalamnya terdapat lindung gambut	22.554
Kawasan Hutan Lindung Gambut	3.531
Kawasan Hutan Suaka Alam	389
Total	41.717

Oleh karena itu, seharusnya sanksi pidana sesuai UU Nomor 26 Tahun 2007 dapat diterapkan dalam kasus sektor Pulau Padang, yaitu berupa tindak pidana penataan ruang (Boks 1). Hal ini karena ada penyimpangan pemberian izin serta pelanggaran yang konsisten terhadap RTRWN, TGHK, RTRWP, dan RTRWK. Dari penyimpangan pemberian izin dan pelanggaran rencana tata ruang dapat dikatakan bahwa aktor yang bertanggung jawab dalam pelanggaran ini adalah Menteri Kehutanan, Gubernur Riau, Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Riau, Bupati Bengkalis, dan Kepala Dinas Kehutanan Bengkalis. Kelima aktor ini bertanggung jawab atas pemberian izin yang melanggar tata ruang.

Boks 1
Sanksi Pidana bagi Pemberi Izin dalam UU Nomor 26 Tahun 2007

Pasal 37 ayat (7) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Pasal 73 ayat (1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 73 ayat (2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

Perlawanan Secara Konstitusi terhadap Undang-Undang Penataan Ruang

Adanya sanksi pidana dan pembatalan perizinan yang diatur dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 mendapat “perlawanan secara konstitusi” oleh pemerintah provinsi dan kabupaten melalui revisi RTRWP dan RTRWK dengan membenturkan undang-undang penataan ruang dan undang-undang otonomi daerah. Sementara itu, Departemen Kehutanan mempertentangkan dengan undang-undang kehutanan. Baik pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, maupun Departemen Kehutanan merespons revisi RTRWP dan RTRWK dengan mengabaikan RTRWN dan mengamankan izin-izin yang telah diberikan padahal sudah ditetapkan sebagai kawasan lindung dalam RTRWN.

Proses revisi rencana tata ruang provinsi dan kabupaten mengabaikan pedoman penyusunan rencana tata ruang serta tidak menjadikan tata ruang sebelumnya dan rencana tata ruang nasional sebagai acuan. Sebaliknya, revisi tersebut melegalkan pelanggaran perizinan terhadap rencana tata ruang sebelumnya dan rencana tata ruang nasional. Hal ini dikenal sebagai pemutihan penyimpangan pemanfaatan ruang—yang dilarang dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 (Penjelasan Pasal 23 dan 26 UU Nomor 26 Tahun 2007).

Dalam merevisi RTRWP Riau pun seharusnya yang dijadikan dasar acuan adalah RTRWP sesuai Perda Nomor 10 Tahun 1994 dan RTRWN sesuai PP Nomor 26 Tahun 2008. Pada proses yang berkembang kemudian, kedua aturan ini justru diabaikan dan yang lebih dominan adalah menjadikan TGHK *up-date* yang tidak mempunyai dasar hukum sebagai acuan. Proses pembuatan peta dilakukan dengan melakukan pemutihan terhadap SK Menhut Nomor 173 Tahun 1986, Perda Nomor 10 Tahun 1994, dan kawasan bergambut.

Dari hasil analisis spasial ditemukan pelanggaran IUPHHK-HT terhadap TGHK seluas 1.047.653 hektar, terhadap Perda Nomor 10 Tahun 1994 seluas 590.895 hektar, dan terhadap kawasan bergambut seluas 584.837 hektar. Di samping itu, terdapat 1.017.954 hektar IUPHHK-HT pada kawasan lindung dalam RTRWN. Tetapi, sekitar 844.191 hektar (83,93 persen dari luas pelanggaran) IUPHHK-HT yang harus dicabut berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2007 diputihkan dalam Draft RTRWP 2008–2028. Pada lokasi IUPHHK-HT yang seharusnya dicabut izinnya ternyata disusulkan sebagai kawasan budidaya dalam Draft RTRWP 2008–2028 (Tabel 23; Gambar 27, 28).

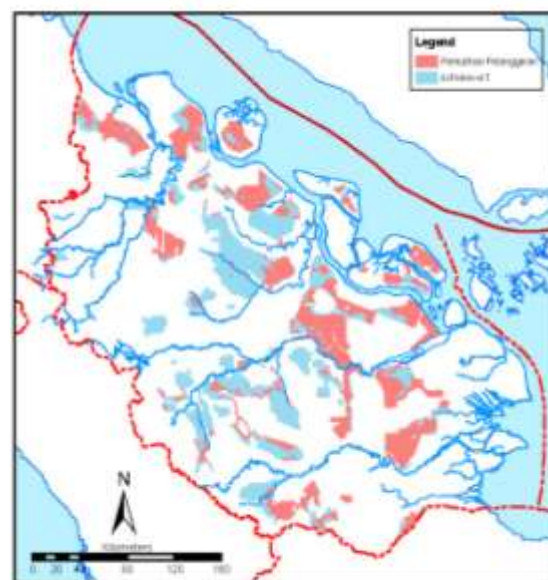
Tabel 22
Pemutihan Pelanggaran dalam Draft RTRWP 2008–2028

Keterangan	Luas (Hektar)	Persentase
IUPHHK-HT di Provinsi Riau	1.868.615	100
IUPHHK-HT Melanggar RTRWN	1.017.954	54,48
Pelanggaran IUPHHK-HT diputihkan dalam Draft RTRWP 2008-2028	844.191	45,18



Gambar 27. Peta Draft Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau 2008-2028

Gambar 6
Peta Draft RTRWP Riau 2008–2028



Gambar 28. Pemutihan Pelanggaran IUPHHK-HT dalam draft RTRWP 2008-2028

Gambar 7
Pemutihan Pelanggaran IUPHHK-HT dalam Draft RTRWP Riau 2008–2028

UU Nomor 26 Tahun 2007 dan PP Nomor 26 Tahun 2008 ternyata tidak ditindaklanjuti dengan kebijakan oleh Departemen Kehutanan dengan merevisi fungsi kawasan hutan terhadap perubahan RTRWN. Kebijakan yang dikeluarkan adalah mengeluarkan Permenhut Nomor P.28/Menhut-II/2009 tentang persetujuan substansi kehutanan terhadap RTRWP. Kebijakan ini diperkuat dengan dikeluarkannya PP Nomor 10 Tahun 2010 tentang Persetujuan Substansi Perubahan Fungsi Kawasan Hutan terhadap RTRWP.

Kedua aturan ini sebetulnya merupakan aturan pelaksana dari Pasal 19 UU Nomor 41 Tahun 1999. Substansi yang diatur dalam kedua peraturan sebetulnya sangat bagus dengan melakukan riset secara ilmiah sebagai dasar pengambilan keputusan perubahan fungsi kawasan hutan. Persoalan yang kemudian timbul, seharusnya kedua aturan tadi tidak bisa diimplementasikan karena proses pengukuhan kawasan hutan justru tidak dilaksanakan dengan baik oleh Departemen Kehutanan. Pertanyaan yang harus dijawab kini, “Mungkinkah perubahan fungsi kawasan hutan dilakukan sebelum fungsi kawasan hutan tersebut ditetapkan?”

Dalam implementasi dari kedua aturan tadi, Departemen Kehutanan membentuk tim terpadu yang terdiri dari unsur pemerintah daerah, Departemen Kehutanan, akademisi, dan *private sector*. Unsur dari masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat tidak diikutsertakan sebagai kelompok yang mengkritisi dan memonitor kebijakan kehutanan serta penerima dampak langsung dari perubahan fungsi kawasan hutan. Dengan masuknya unsur *private sector* dalam tim terpadu, terbuka peluang intervensi dan negosiasi antara tim terpadu dengan pemilik konsesi skala besar.

Kriteria dan indikator yang digunakan sebagai dasar perubahan fungsi kawasan di antaranya dengan memerhatikan “keabsahan perolehan hak dan perizinan penggunaan dan pemanfaatan kawasan hutan”³. Poin ini bertentangan dengan Pasal 37 UU Nomor 26 Tahun 2007. Kriteria ini dapat dikatakan merupakan pemutihan atas pelanggaran pemanfaatan ruang untuk melindungi izin yang sudah dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan dengan melanggar rencana tata ruang maupun TGHK.

Bentuk pemutihan pelanggaran perizinan lain dapat dilihat pada Permenhut Nomor P.53/Menhut-II/2008 (Pasal 8: “apabila terdapat HPK dalam areal kerja IUPHHK-HA/IUPHHK-HT, maka pemanfaatan HPK oleh pemegang IUPHHK-HA/IUPHHK-HT diberikan sampai masa berlaku izin berakhir”), Permenhut Nomor P.33/Menhut-II/2010 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi yang melegalkan pelanggaran IUPHHK-HT yang telanjur diberikan pada kawasan hutan produksi konversi, serta Permenhut Nomor P.34/Menhut-II/2010 (Pasal 9 ayat (1) huruf a: “hutan produksi terbatas menjadi hutan produksi tetap dan/atau hutan produksi yang dapat dikonversi”) yang memperbolehkan perubahan fungsi kawasan hutan dari hutan produksi terbatas menjadi hutan produksi dan/atau hutan produksi konversi.

³ Matriks penentuan kriteria dan indikator (penelitian terpadu) pepaduserasian dalam rapat Tim Terpadu Pengkajian Perubahan Pepaduserasian TGHK dengan RTRWP Riau di Hotel Pangrango 2, Bogor, 16 Desember 2009.

Upaya Melindungi Praktik Korupsi Kehutanan

Pemberian izin pada kawasan yang tidak sesuai dengan aturan perundangan merupakan indikasi kuat bahwa terdapat praktik korupsi dalam setiap pembiaran atas pelanggaran yang dilakukan. Korupsi dalam penetapan zonasi kawasan hutan dalam rencana tata ruang di antaranya: (1) menciptakan ketidakpastian terhadap zonasi kawasan hutan dengan mempertentangkan RTRWN, TGHK, RTRWP, dan RTRWK sehingga ketika terjadi pelanggaran tidak bisa ditindak secara hukum, (2) melakukan pemutihan pelanggaran perizinan terhadap TGHK, RTRWP, dan RTRWK melalui revisi RTRWP maupun RTRWK, yang dilakukan untuk melindungi praktik korup yang terjadi atas pemberian izin yang melanggar aturan yang dilakukan sebelumnya.

Perlindungan terhadap izin yang melanggar tata ruang ini dilanjutkan dengan upaya meloloskan izin-izin yang bermasalah secara hukum melalui mekanisme sertifikasi SVLK dan PHPL (Sistem Verifikasi Legalitas Kayu dan Pengelolaan Hutan Produksi Lestari). Hingga Juni 2011, sudah dilakukan sertifikasi terhadap 5 IUPHHK-HT di Provinsi Riau dengan predikat baik dan dinyatakan lulus sertifikasi. Hal ini terjadi karena dalam kriteria dan indikator yang diatur melalui Peraturan Dirjen Bina Produksi Kehutanan No P.02/VI-BPPHH/2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Verifikasi Legalitas Kayu, persoalan legalitas perizinan bukanlah merupakan indikator kunci.⁴ Di samping itu, terdapat tiga pemaknaan yang berbeda yang akan meloloskan sertifikasi jika pelanggaran terhadap tata ruang ditemukan.

MENYERAHKAN HUTAN KEPANGKUAN MODAL

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menegaskan bahwa “ Bumi Air dan semua kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Kemudian Pasal 4 UU 41 tahun 1999 memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan pengurusan hutan yang menjadi dasar pemberian izin penguasaan hutan oleh pemerintah kepada pihak swasta.

Dari rangkaian fakta diatas dapat kita lihat bahwa pengurusan hutan tidak dilakukan dengan baik. Beberapa indikator yang dapat dilihat diantaranya: tidak dilaksanakannya perencanaan kehutanan, pemberian izin yang melanggar aturan, dan memutihkan pelanggaran perizinan. Ketiga indikator ini memperlihatkan bahwa telah terjadi penyalahgunaan wewenang dalam pengurusan hutan oleh pemerintah. Dengan bahasa yang berbeda dapat dikatakan bahwa pemerintah telah “**MENYERAHKAN HUTAN KEPANGKUAN MODAL**” serta mengabaikan mandat pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

⁴ Indikator kunci adalah indikator yang dibolehkan tidak terpenuhi dalam mekanisme sertifikasi SVLK dan PHPL.

PENUTUP

Kepatuhan terhadap peraturan hukum dapat timbul dari beberapa sebab. Pertama, rasa takut terhadap ancaman sanksi dan paksaan, seperti pencabutan izin, hukuman kurungan, dan denda (*hard enforcement*). Kepatuhan hukum seperti ini sangat tergantung pada konsistensi aparat penegak hukum. Sekali konsistensi itu dilanggar atau intensitas pengawasan menurun, potensi pelanggaran semakin besar. Dalam hal ini, kepatuhan hukum masyarakat tergantung pada faktor aparat penegak hukum. Kedua, kepatuhan yang dilakukan atas keinginan masyarakat itu sendiri (*soft enforcement*). Dalam hal ini, kepatuhan hukum timbul dari kesadaran masyarakat, yang dikenal sebagai “kesadaran hukum”. Kedua sebab tersebut sama penting, walaupun untuk penegakan jangka panjang kepatuhan yang didasarkan pada kesadaran hukum terbukti lebih efektif (Perwira 2009). Dari ketidaksesuaian fungsi kawasan hutan antara RTRWN, TGHK, RTRWP, dan RTRWK, sulit dilakukan proses penegakan hukum dan kesadaran hukum ketika terdapat empat aturan hukum yang bertentangan satu dengan yang lain.

Ketentuan pidana tentang pemberi izin yang belum lazim dalam sistem hukum kita terdapat dalam Pasal 73 ayat (1): “Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan dengan paling banyak Rp500.000.000”. Unsur tindak pidana muncul berdasarkan asumsi bahwa selayaknya pejabat pemberi izin pasti mengetahui rencana tata ruang dan logika hukum (*ratio legis*) mengatakan tidak mungkin pejabat memberikan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang karena izin itu sendiri merupakan instrumen pengendalian—pengendalian itu sendiri merupakan tugas dan wewenangnya. Apabila pejabat memberikan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, “patut diduga” terdapat unsur kolusi, korupsi, dan nepotisme (Perwira 2009).

Dari uraian fakta dan inkonsistensi perizinan terhadap rencana tata ruang, baik itu RTRWN, TGHK, RTRWP, dan RTRWK, dapat ditarik beberapa rekomendasi bagi penyempurnaan aturan penataan ruang dan implementasinya. Pertama, pemerintah dan pemerintah daerah diharapkan melaksanakan undang-undang dan membuat aturan pelaksana secara konsisten, melakukan *review* secara menyeluruh terhadap aturan perundangan yang tidak konsisten dan saling bertolak belakang satu sama lain, melakukan audit terhadap IUPHHK-HT yang berada dalam kawasan lindung sesuai dengan RTRWN, serta menertibkan perizinan sesuai dengan amanat UU Nomor 26 Tahun 2007. Kedua, Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional diharapkan menunda persetujuan substansi Draf RTRWP Riau yang baru dan meminta Departemen Kehutanan untuk melakukan debat ilmiah dan mempublikasikan temuan Tim Terpadu Departemen Kehutanan yang melakukan padu-serasi TGHK dengan RTRWP Riau. Ketiga, kelompok masyarakat sipil diharapkan turut memonitor implementasi aturan perundangan dan menguji turunan undang-undang melalui Mahkamah Agung sehingga tidak terjadi multiinterpretasi dalam implementasinya. Keempat, diharapkan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi untuk mengusut penyimpangan implementasi aturan perundangan yang terindikasi sebagai kasus korupsi. []

DAFTAR PUSTAKA

- IWGFF (2010) "Perkiraan Penggunaan Bahan Baku Industri Pulp & Paper Studi Advokasi: PT RAPP & PT IKPP Provinsi Riau"
- Perwira, I. (2008) "Implikasi Ketentuan Sanksi dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang", Diakses dari http://bulletin.penataanruang.net/upload/data_artikel/Implikasi%20Ketentuan%20Sanksi%20dalam%20UU%20No.26%20Tahun%202007%20ttg%20PR-Indra%20Perwira,SH.pdf pada 30 Juni 2010.
- Raflis (2009) "8 Izin RKT HTI di Provinsi Riau Melanggar Konstitusi", Diakses dari <http://raflis.files.wordpress.com/2009/05/pemberian-izin-rkt-hti-oleh-mentri-kehutanan-di-provinsi-riau-melanggar-konstitusi.pdf> pada 30 Juni 2010.