BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum merupakan pedoman yang berfungsi mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam proses pembentukan hukum itu sendiri, hukum banyak dipengaruhi oleh politik melalui pembahasan dalam seminar-seminar, media masa dan terutama melalui pembahasan rancangan undang-undang di DPR. Sehingga dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan cerminan dari pemegang kekuasaan politik, mengingat hukum itu sendiri merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak para politisi dan merupakan cerminan adu kekuatan dan tawar-menawar dengan pemerintah.¹

Moh. Mahfud MD menyebutkan bahwa :

politik hukum adalah “*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.” Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.²

Sedangkan menurut Otong Rosadi dan Andi Desmon menyatakan bahwa :

politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional. Jadi pengertian politik hukum tidak hanya mengandung makna pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal substance*) sebagaimana yang dipahami selama ini,

¹ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Ekonomi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2009, hlm, 5.

² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm, 1

namun juga dalam arti penguatan para penegak hukum dan sarana penegakan hukum (*legal structure*) serta pembangunan budaya hukum (*legal culture*).³

Pembangunan hukum ada dua macam karakter produk hukumnya yaitu pembangunan hukum ortodoks dan pembangunan hukum responsif. Pada strategi pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum. Sebaliknya pembangunan hukum yang responsif, peranan besar terletak pada lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok sosial atau individu-individu di dalam masyarakat. Kedua strategi tersebut memberi implikasi berbeda pada produk hukumnya. Strategi pembangunan hukum yang ortodoks bersifat positivis instrumentalis, yaitu hukum merupakan perwujudan nyata visi sosial pemegang kekuasaan negara. Sedangkan strategi pembangunan hukum responsif, akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakatnya.⁴

Menurut Friedrich Julius Stahl, suatu negara hukum harus memiliki empat unsur pokok, yaitu:

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia;
2. Negara didasarkan pada teori *trias politica*;
3. Pemerintahan didasarkan pada undang-undang (*weimatig bestuur*);

³ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum (Cetakan III)*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2020, hlm, 5-6.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm, 29.

4. Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechmatige overheidsdaad*).⁵

Salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis dan mudah diterapkan dalam masyarakat. Sebagai suatu wacana untuk melaksanakan pembentukan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah.⁶

Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut adalah sebagai berikut :

- a. Cita Hukum Indonesia;
- b. Asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya.

Dengan demikian asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh :

⁵ Lihat, Sri Soemantri, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm, 59.

⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm, 1.

- a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita (*Idee*), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”).
- b. Norma fundamental negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma);
- c. (1) Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebaga alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der primat des rechts*);
(2) Asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintah.⁷

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penjelasannya, yang menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

- a. asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

⁷ *Ibid.*, hlm, 228-229.

- b. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. asas kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.
- f. asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. asas keterbukaan adalah bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk pemantauan dan peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

Terkait Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Hutan Tanaman Rakyat yang berlaku saat ini, sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2023 tentang Perencanaan Terpadu Percepatan Pengelolaan Perhutanan Sosial dan secara detail diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial.

Kekayaan hutan kita patut disyukuri karena merupakan modal yang luar biasa besar untuk dikelola. Ironisnya, kantong-kantong kemiskinan banyak ditemui pada masyarakat di sekitar hutan. Lalu, apa yang harus dilakukan pemerintah untuk membuat masyarakat di sekitar hutan sejahtera? Jangan sampai peribahasa lama terdengar lagi di telinga kita: *bagai anak ayam mati di lumbung padi*. Anak ayam bukan ayam dewasa yang sudah pandai mengais-

ngais mencari makanan. Seekor anak ayam harus diajari bagaimana cara mencari makanan, mana makanan yang bisa dimakan, dan mana yang tidak boleh disentuh. Poin penting yang harus diperhatikan adalah bagaimana kebijakan pemerintah untuk mengondisikan masyarakat di sekitar hutan tersebut mampu mengelola sumber daya yang ada dengan cara-cara yang bijaksana.⁸

Pemberdayaan masyarakat setempat merupakan keharusan yang perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah dan masyarakat pemilik izin pemanfaatan dan pengelolaan hasil hutan, hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya komplain atau protes dari masyarakat setempat yang merawat, mengawasi hutan yang berada di sekitarnya desa mereka tersebut. sebab selama ini terdapat stigma di masyarakat setempat bahwa pemerintah dan pemilik izin pemanfaatan dan pengelolaan hasil hutan tidak memberi sumbangan yang berarti bagi masyarakat yang berada di sekitar hutan tersebut.⁹

Pemberdayaan berasal dari kata “daya”, yang berarti kekuatan atau “kemampuan”, yang dalam bahasa Inggris lebih dikenal dengan “*Power*”. Selanjutnya dikatakan pemberdayaan atau *empowerment*, karena memiliki makna perencanaan, proses dan upaya penguatan atau memampukan yang lemah.¹⁰

⁸ Sulistya Ekawati, *Evaluasi Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan: untuk Memastikan Tercapainya Tujuan Perhutanan Sosial*, PT. Kanisius, Yogyakarta, 2020, hlm, 24.

⁹ Supriadi, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm, 183.

¹⁰ Saifuddin Yunus dan Suadi Fadli, *Model Pemberdayaan Masyarakat Terpadu*, Bandar Publishing, Banda Aceh, 2017, hlm, 1.

Sementara menurut Bahua bahwa pemberdayaan merupakan terjemahan dari kata *empowerment*. Istilah pemberdayaan di Indonesia mulai populer tahun 1998 dan terus berkembang pada era reformasi. Pemberdayaan masyarakat di Indonesia umumnya ditujukan kepada masyarakat desa yang kaya akan potensi sumber daya alam tetapi minim akan potensi sumber daya manusia.¹¹

Menurut Sumodiningrat program pemberdayaan yang ditawarkan kepada pemerintah sebaiknya memenuhi lima (5) prinsip sebagai berikut:

1. Mudah diterima dan didayagunakan oleh masyarakat kelompok sasaran (*acceptable*).
2. Dikelola oleh masyarakat secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*).
3. Memberikan pendapatan yang memadai dan mendidik masyarakat untuk mengelola kegiatan secara ekonomis (*profitable*).
4. Hasilnya dapat dilestarikan oleh masyarakat (*sustainable*).
5. Pengelolaan dana dan pelestarian hasil dapat dengan mudah digulirkan dan dikembangkan oleh masyarakat dalam lingkup yang lebih luas (*replicable*).¹²

Ahmad Mujaffar menyatakan beberapa hal mengenai pemberdayaan masyarakat, antara lain:

1. Pemberdayaan pada dasarnya adalah memberi kekuatan kepada pihak yang kurang atau tidak berdaya agar dapat memiliki kekuatan yang menjadi modal dasar aktualisasi diri.
2. Pemberdayaan masyarakat tidak hanya menyangkut aspek ekonomi.

¹¹ Sulistya Ekawati, *Op.Cit.*, hlm, 13.

¹² *Ibid.*, hlm, 20.

3. Pemberdayaan masyarakat agar dapat dilihat sebagai program maupun proses.
4. Pemberdayaan yang sepenuhnya melibatkan partisipasi masyarakat.
5. Konsep pemberdayaan masyarakat mencakup pengertian pembangunan yang bertumpu pada masyarakat dan pembangunan yang bertumpu pada manusia.¹³

Masyarakat sekitar hutan selama beberapa dekade merupakan masyarakat yang cenderung terpinggirkan dalam pelaksanaan pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam. Mereka ditempatkan sebagai objek dalam arti bukan sebagai pelaku utama dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan. Kegiatan pengelolaan dan pemanfaatan hutan pada umumnya diserahkan kepada korporasi yang memiliki modal dan sumber daya yang pada umumnya memadai untuk melakukan kegiatan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan.

Saat ini paradigma pengelolaan hutan sudah mulai bergeser bahwa masyarakat sekitar hutan sudah diberi akses legal untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya hutan dalam bentuk Perhutanan Sosial. Dengan adanya program perhutanan sosial diharapkan dapat menjadi resolusi konflik tenurial yang banyak sekali terjadi antara masyarakat di dalam dan di sekitar hutan dengan korporasi pemegang konsesi, sehingga dengan adanya program perhutanan sosial diharapkan dapat mengurangi terjadinya konflik tersebut.

Perhutanan Sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau Hutan Hak/Hutan Adat yang dilaksanakan oleh Masyarakat Setempat atau Masyarakat Hukum Adat sebagai

¹³ Ahmad Mujaffar, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Pengelolaan Hutan*, Forum Pemuda Aswaja, Lombok Tengah, 2020, hlm, 86-87.

pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Adat dan kemitraan kehutanan.

Perhutanan sosial sebagai program pemberdayaan masyarakat sekitar hutan juga dapat dikatakan sebagai sebuah inovasi atau terobosan sosial dalam upaya mengurai carut-marut persoalan sosial ekonomi di sekitar pedesaan yang berbatasan langsung dengan kawasan hutan. Sebagai sebuah inovasi, perhutanan sosial muncul sekurang-kurangnya sebagai : (1) solusi terhadap eskalasi konflik tenurial yang selama ini terjadi di antara masyarakat lokal dengan negara atau pihak swasta; (2) bentuk pengakuan terhadap kedaulatan Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang sering terpinggirkan dalam isu penguasaan sumber daya hutan; dan (3) metode pemberdayaan masyarakat sekitar hutan yang hidup secara subsisten (bergantung) terhadap hasil hutan. Secara singkat, perhutanan sosial meniscayakan perubahan dari kondisi lama ke kondisi baru yang lebih baik dalam mengelola isu masyarakat dan hutan yang selama ini berjalan timpang.¹⁴

Berdasarkan data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan bahwa Target Pemberian Akses Kelola Perhutanan Sosial secara nasional berdasarkan RPJMN 2020-2024 adalah seluas 12,7 Juta Ha. Sampai dengan Januari 2024 bahwa telah diterbitkan 9.719 Unit Surat Keputusan

¹⁴ Moh. Andika Lawasi, "Mengkonstruksi Akses, Pendampingan, dan Inovasi Sebagai Formula Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat, dalam Program Perhutanan Sosial", *Jurnal Ilmu Administrasi Negara JIANA*, Volume 20, Nomor 3, Desember 2022, hlm, 59.

Perizinan/Persetujuan Pengelolaan Perhutanan Sosial yang melibatkan 1.287.710 Kepala Keluarga dengan luas 6.447.102,42 Hektar untuk seluruh Wilayah Indonesia. Untuk Provinsi Jambi berdasarkan data dari Dinas Kehutanan Provinsi Jambi bahwa jumlah perhutanan sosial sampai dengan Bulan Februari 2024 untuk 5 skema Perhutanan Sosial adalah 429 unit dengan luas 217.229,20 Ha atau seluas 59,57% dari total Areal Pencadangan (PIAPS Revisi VII) seluas 364.633,38 Ha.

Berdasarkan data tersebut bahwa program perhutanan sosial saat ini secara perizinan sudah sangat banyak diberikan oleh pejabat yang berwenang, namun dalam operasionalisasi di lapangan masih belum sesuai dengan harapan dalam arti bahwa kegiatan usaha yang dilakukan oleh izin/persetujuan pengelolaan perhutanan sosial masih sangat minim yang tentunya juga belum mampu secara signifikan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di dalam dan di sekitar hutan.

Sejak digulirkan Presiden Joko Widodo di awal pemerintahannya sebagai salah satu program prioritas nasional, perhutanan sosial pada faktanya belum mampu berbicara banyak terkait sejauh apa masyarakat petani hutan berkembang dan sejahtera. Realitanya masih banyak persoalan yang dihadapi sekedar untuk mewujudkan agar program ini dapat berjalan, seperti mekanisme pemantapan batas kawasan yang masih ruwet, tata laksana perizinan yang sangat kompleks, kelembagaan petani hutan yang belum kokoh, rendahnya

jumlah, dan terbatasnya kapabilitas penyuluh dan pendamping, serta masih menumpuknya persoalan administrasi lahan yang belum final.¹⁵

Lebih lanjut dijelaskan bahwa andaikata pemerintah dan seluruh stakeholder terkait benar-benar ingin melihat petani kita sejahtera, maka seyogyanya perlu memperkecil rintangan-rintangan administratif dan menghapus kendala-kendala non-substantif seperti yang disebutkan sebelumnya. Terutama terkait pada hal-hal yang membelenggu akses langsung petani terhadap sumber daya hutan. Pemerintah juga perlu menindak tegas dan “menghabisi” semua praktek-praktek penyelewengan para oknum di segala tingkatan pemerintahan (pusat-desa) yang coba memanen untung dari situasi yang menyulitkan petani. Sebaliknya, pemerintah juga perlu merilis lebih banyak lagi instrumen kebijakan yang dapat mengakomodir kebutuhan-kebutuhan petani sehingga tujuan pemberdayaan dapat tersampaikan secara tepat kepada petani.¹⁶

Sebagai program yang tergolong ke dalam kategori pemberdayaan, program perhutanan sosial masih belum banyak memberikan makna bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat petani hutan. Perlu ada sebuah terobosan dalam kebijakan perhutanan sosial tersebut sehingga tidak hanya sekedar menjadi ajang membagi-bagikan lahan hutan, namun juga menjadi wahana pemandirian masyarakat agar mampu meraih kesejahteraannya secara kolektif.¹⁷

¹⁵ Moh. Andika Lawasi, *Perhutanan Sosial dan Akses yang Dijual*, <https://pmb.brin.go.id/perhutanan-sosial-dan-akses-yang-dijual/>, diakses pada tanggal 4 Maret 2023.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Perhutanan Sosial masih memiliki beberapa kendala, salah satunya jumlah dan anggaran pendamping yang terbatas, serta belum sinerginya antarprogram yang mendukung Perhutanan Sosial. Untuk itu, regulasi percepatan pengelolaan Perhutanan Sosial yang terpadu dan terintegrasi perlu segera ditetapkan untuk mengakomodasi program dan kegiatan sektor lain yang mendukung Perhutanan Sosial serta untuk memberikan kepastian penganggaran dalam rangka keberlangsungan usaha Perhutanan Sosial.¹⁸

Berdasarkan hasil beberapa kajian tentang pelaksanaan program PS, diketahui bahwa salah satu penyebab lambatnya realisasi program PS adalah rendahnya kapasitas pelaksana program PS, baik kelompok masyarakat pemegang izin maupun pendamping. Oleh karena itu penting dilakukan peningkatan kapasitas pelaksana program PS dengan fokus pada aspek: kelembagaan pengelolaan hutan lestari (sistem manajemen dan administrasi kehutanan), usaha PS atau bisnis berbasis masyarakat (melalui pembangunan BUMDes, Koperasi, atau bentuk-bentuk *community enterprise* lainnya), serta pengembangan investasi, produk dan pasar usaha PS.¹⁹

Menurut Prof. Dr. Ir. San Afri Awang, M.Sc bahwa peraturan perundang-undangan maksudnya baik, tapi kadang kala tidak menjawab

¹⁸ Dadang Jainal Mutaqin, Isniatul Wahyuni dan Nur Hygiawati Rahayu, “Analisis Kegiatan Perhutanan Sosial dalam Peningkatan Kualitas Lingkungan dan Peningkatan Ekonomi Masyarakat Pasca Pandemi Covid-19”, *Bappenas*, Artikel, 31 Juli 2022, hlm, 173.

¹⁹ Oding Affandi, Hariadi Kartodihardjo, Bramasto Nugroho, Sulistya Ekawati, “Analisis Kelembagaan Implementasi Perhutanan Sosial di Provinsi Sumatera Utara”, *Jurnal Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara, Volume 16 Nomor 2*, Oktober 2019, hlm, 156.

masalah yang sesungguhnya yang terjadi di lapangan atau tidak semua masalah dapat diselesaikan dengan peraturan perundangan yang ada.²⁰

Dalam hal pembinaan, pengawasan dan pengendalian pasca Persetujuan Pengelolaan Perhutanan Sosial diberikan, secara kelembagaan belum melibatkan instansi daerah secara maksimal, karena secara regulasi mengatur bahwa pembinaan, pengawasan dan pengendalian Persetujuan Pengelolaan Perhutanan Sosial yang ditetapkan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dilakukan oleh Menteri dengan menugaskan Direktur Jenderal bertanggung jawab di bidang Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan yang selanjutnya menugaskan kepada Unit Pelaksana Teknis yang membidangi Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan.

Hasil penelitian Yanto merekomendasikan bahwa perlu memberikan kebebasan pemilihan komoditas, komposisi jenis, dan pola tanam yang mendukung pemenuhan skala usaha ekonomis. Kayu merupakan komponen penting dalam membentuk arus kas agroforestri, sehingga perizinan penebangan kayu perlu dipermudah atau pemanfaatan kayu eks rehabilitasi perlu dibuka.²¹

Selain penggunaan peralatan mekanis, bahwa perizinan penebangan kayu dalam pelaksanaan pembangunan Perhutanan Sosial belum diatur secara

²⁰ Disampaikan pada Webinar Pusat Kajian Kehutanan Sosial Fakultas Kehutanan UGM, Tema “*Dilema Kehutanan Sosial Indonesia*” tanggal 31 Juli 2023.

²¹ Lihat, Hariadi Kartodihardjo, “*Penentu Keberlanjutan Perhutanan Sosial, Perhutanan sosial terbukti memberikan manfaat bagi petani dan lingkungan. Perlu dicari penentu keberlanjutannya*”, <https://www.forestdigest.com/detail/2048/perhutanan-sosial>, diakses pada tanggal 6 Maret 2023.

tegas, sehingga ada ketidakpastian bagi pemegang Persetujuan Pengelolaan Perhutanan Sosial untuk melaksanakan kegiatan pengelolaan hutan khususnya kegiatan-kegiatan yang membutuhkan alat mekanis atau alat berat. Pengaturan terkait penggunaan peralatan mekanis dan pemanfaatan kayu tumbuh alami atau pohon komersil sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial sebagai berikut :

Pasal 93 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan :

- (1) Pemegang Persetujuan Pengelolaan HD, HKm dan HTR, wajib:
 - a. Dst.
- (2) Pemegang persetujuan pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang:
 - a. Dst.
 - d. menebang pohon pada areal Persetujuan Pengelolaan Perhutanan Sosial dengan fungsi hutan lindung;
 - e. menggunakan peralatan mekanis pada areal Persetujuan Pengelolaan Perhutanan Sosial dengan fungsi hutan lindung;

Pasal 127 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan :

- (1) Pemanfaatan Hutan dapat menggunakan alat mekanis dalam hal pada areal persetujuan Perhutanan Sosial di Hutan Produksi terdapat bekas galian tambang, tambak, atau areal lainnya yang telah berubah bentang alamnya.
- (2) Penggunaan alat mekanis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk memperbaiki kondisi ekosistem.

Pasal 133 menyatakan :

- (1) Pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan kayu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 126 ayat (3) huruf c, meliputi kegiatan pemanfaatan hasil hutan kayu yang berasal dari:
 - a. tanaman sendiri; dan
 - b. tanaman yang dihibahkan.
- (2) Pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan kayu yang berasal dari tanaman sendiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, meliputi kegiatan:
 - a. penyiapan lahan;
 - b. Dst.

- (3) Penyiapan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dilakukan dengan ketentuan:
 - a. dilakukan secara manual dan dapat menggunakan peralatan mekanis;
 - b. dilakukan tanpa pembakaran; dan
 - c. mempertahankan pohon komersil untuk dipelihara.

Selanjutnya pada Pasal 135 menyatakan :

- (1) Dst.
- (2) Dalam hal pada areal persetujuan Pengelolaan Perhutanan Sosial akan dilakukan pemanfaatan kayu tumbuh alami, pemanfaatannya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adanya kekaburan norma dalam hal penggunaan peralatan mekanis dan penebangan pohon komersil atau pohon yang tumbuh alami mengakibatkan ketidakleluasaan bagi pemegang Persetujuan Pengelolaan Perhutanan Sosial diantaranya adalah Hutan Tanaman Rakyat untuk melaksanakan kegiatan lapangan, sehingga hal ini menjadi salah satu faktor penyebab pengelolaan Hutan Tanaman Rakyat belum berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Agar Persetujuan Pengelolaan Perhutanan Sosial diantaranya adalah Hutan Tanaman Rakyat bisa berjalan dengan baik dan bisa mencapai tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan dan terwujudnya kelestarian hutan, maka seharusnya secara politik hukum ada upaya dari pihak terkait untuk menyesuaikan Peraturan Perundang-undangan dengan kebutuhan dan kebiasaan yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik melakukan penyusunan Tesis dengan judul **“Politik Hukum Hutan Tanaman Rakyat Untuk Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan Dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana politik hukum Hutan Tanaman Rakyat bagi masyarakat sekitar hutan dalam perspektif peraturan perundang-undangan ?
2. Bagaimana politik hukum Hutan Tanaman Rakyat bagi masyarakat sekitar hutan dimasa mendatang ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis politik hukum Hutan Tanaman Rakyat bagi masyarakat sekitar hutan dalam perspektif peraturan perundang-undangan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kebijakan hukum Hutan Tanaman Rakyat bagi masyarakat sekitar hutan dimasa mendatang.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai titik tolak dalam penelitian hukum selanjutnya yang berhubungan dengan Hutan Tanaman Rakyat.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan bagi penulis dan pihak lain yang berkepentingan terkait Hutan Tanaman Rakyat.

E. Kerangka Konseptual

Konsep yang digunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Politik Hukum

Moh. Mahfud MD menyebutkan bahwa politik hukum adalah “*legal policy*” atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara”.²²

2. Hutan Tanaman Rakyat

Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 bahwa Hutan Tanaman Rakyat adalah hutan tanaman pada Hutan Produksi yang dibangun oleh kelompok Masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas Hutan Produksi dengan menerapkan sistem silvikultur dalam rangka menjamin kelestarian sumber daya hutan.

3. Pemberdayaan

Pemberdayaan berasal dari kata “*daya*”, yang berarti kekuatan atau “kemampuan”, yang dalam bahasa Inggris lebih dikenal dengan “*Power*”. Selanjutnya dikatakan pemberdayaan atau *empowerment*, karena memiliki makna perencanaan, proses dan upaya penguatan atau memampukan yang lemah.²³

4. Masyarakat Sekitar Hutan

Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 masyarakat sekitar hutan dikenal dengan istilah masyarakat setempat yang merupakan kesatuan sosial yang terdiri dari warga Masyarakat

²² Moh. Mahfud MD, *Loc. Cit.*

²³ Saifuddin Yunus dan Suadi Fadli, *Loc. Cit.*

baik perempuan dan laki-laki yang tinggal di sekitar kawasan hutan dibuktikan dengan kartu tanda penduduk yang bermukim dan/atau mengelola di dalam kawasan hutan negara dibuktikan dengan memiliki komunitas sosial berupa riwayat pengelolaan kawasan hutan dan bergantung pada hutan.

Menurut Syafi'i Manan bahwa masyarakat atau manusia sebagai bagian dari makhluk hidup, memegang peranan yang menentukan terhadap kelestarian dan keseimbangan ekosistem.²⁴

5. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.²⁵

Dari pengertian-pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Politik Hukum Hutan Tanaman Rakyat Untuk Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undang adalah suatu usaha untuk memenuhi tujuan hukum di sektor kehutanan bagi masyarakat yang berada di sekitar hutan sehingga mereka mempunyai kemampuan untuk mengelola Hutan Tanaman Rakyat dengan baik dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan tersebut.

²⁴ Syafii Manan, *Hutan Rimbawan dan Masyarakat*, IPB Press, Bogor, 1998, hlm, 211.

²⁵ Undang Nomor 15 Tahun 2019 *Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Disahkan 2 Oktober 2019. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183. Presiden Republik Indonesia.

F. Landasan Teori

1. Teori Negara Kesejahteraan

Dalam konsep negara hukum kesejahteraan, negara mempunyai kewajiban dan menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat, baik yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, budaya, hukum, pendidikan, maupun dalam kepentingan politik. Hal ini tentu saja sejalan dengan Pembukaan UUD 1945 khususnya alinea IV yang menyebutkan "... kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum..." Landasan tersebut menegaskan adanya "kewajiban negara" dan "tugas pemerintah" untuk melindungi dan melayani segenap kepentingan publik, guna terwujudnya kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia.²⁶

Negara kesejahteraan sendiri bukanlah satu entitas berwajah tunggal. Luas cakupan dan ragam kebijakan sosial yang diterapkan oleh negara bervariasi dari satu negara kesejahteraan dengan negara kesejahteraan lainnya. Titmus telah mengidentifikasi adanya dua tipologi negara kesejahteraan, yaitu *residual welfare state* dan *institutional welfare state*. *Residual welfare state* mengasumsikan tanggung jawab negara sebagai penyedia kesejahteraan jika dan hanya jika keluarga dan pasar gagal menjalankan fungsinya serta terpusat pada kelompok tertentu dalam masyarakat, seperti kelompok marginal serta mereka yang patut

²⁶ Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, *Hukum dan Kebijakan Publik Perihal Negara, Masyarakat Sipil, dan Kearifan Lokal dalam Perspektif Politik Kesejahteraan (Cetakan II, Edisi Revisi)*, Setara Press, Malang, 2016, hlm, 61.

mendapatkan alokasi kesejahteraan dari negara. Sedangkan *institutional welfare state* bersifat universal, mencakup semua populasi warga, serta terlembaga dalam basis kebijakan sosial yang luas dan vital bagi kesejahteraan masyarakat.²⁷

2. Politik Hukum

Menurut Moh. Mahfud MD bahwa :

politik hukum adalah “*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.” Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.²⁸

Selanjutnya menurut Moh. Mahfud MD bahwa negara kita mempunyai tujuan yang harus dicapai dan upaya untuk mencapai tujuan itu dilakukan dengan menggunakan hukum sebagai alatnya melalui pemberlakuan atau penidakterlakuan hukum-hukum sesuai dengan tahapan-tahapan perkembangan yang dihadapi oleh masyarakat dan negara kita.²⁹

Terkait hukum dan politik C.F.G. Sunaryati Hartono mengatakan bahwa :

- a. Hukum merupakan determinan atas politik karena kegiatan politik diatur dan harus tunduk pada peraturan perundang-undangan atau aturan hukum;
- b. Demikian pula sebaliknya, politik juga merupakan determinan atas hukum, karena hukum (peraturan perundang-undangan) merupakan hasil kristalisasi kehendak politik yang saling berinteraksi atau bahkan bersaing.

²⁷ Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm, 11-12

²⁸ Moh. Mahfud MD, *Loc. Cit.*

²⁹ *Ibid*, 2009, hlm, 2-3.

- c. Politik dan hukum sebagai subsistem kehidupan bernegara dan bermasyarakat berada pada posisi yang sederajat dan seimbang antara satu dengan yang lainnya.³⁰

Menurut Abdul Latif dan Hasbi Ali bahwa :

Politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang menelaah perubahan ketentuan hukum yang berlaku dengan memilih dan menentukan ketentuan hukum tentang tujuan beserta cara dan sarannya untuk mencapai tujuan tersebut dalam memenuhi perubahan kehidupan masyarakat sebagai hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).³¹

Selanjutnya Menurut Abdul Latif dan Hasbi Ali bahwa :

Politik perundang-undangan adalah subsistem hukum. Oleh karena itu, politik perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari politik hukum. Mengetahui politik hukum pada dasarnya mengetahui politik perundang-undangan demikian pula sebaliknya. Politik perundang-undangan diartikan sebagai "kebijaksanaan" atau (*public policy*) mengenai penentuan isi atau objek pembentukan peraturan perundang-undangan". Pengertian tersebut tidak termasuk kebijaksanaan mengenai: tata cara pembentukan dan penerapan maupun penegakannya.

Politik mengenai tata cara pembentukan terkait dengan sistem hukum dan instrumen hukum yang dipergunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Politik penerapan hukum berkaitan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan di bidang hukum. Politik penegakan hukum berkaitan dengan sendi-sendi sistem kenegaraan seperti negara berdasarkan atas hukum. Secara internal ada 2 (dua) lingkup utama politik hukum:

1. Politik pembentukan hukum baik mengenai tata cara maupun isi peraturan perundang-undangan adalah kebijaksanaan yang terkait de-

³⁰ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Ekonomi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2009, hlm, 7.

³¹ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm, 11.

ngan penciptaan, pembaruan dan pengembangan hukum, mencakup: (I) kebijaksanaan (pembentukan) perundang-undangan; (ii) kebijaksanaan (pembentukan) hukum yurisprudensi, (iii) kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis.

2. Politik penerapan dan penegakan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan paut dengan: (1) Kebijaksanaan di bidang peradilan dan cara-cara penyelesaian hukum di luar proses peradilan (arbitrasi, negoisasi atau rekonsialisasi); (ii) Kebijaksanaan di bidang pelayanan hukum. Antara kedua aspek politik hukum tersebut, sekadar dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan, karena:
 - a. Keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan tergantung pada penerapannya;
 - b. Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan *instrument control* bagi ketepatan atau kekurangan suatu peraturan perundang-undangan. Putusan-putusan tersebut merupakan masukan bagi pembaharuan atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan;
 - c. Penegakan hukum merupakan dinamisor peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, politik pembentukan dan penegakan hukum yang baik harus disertai pula dengan politik pembinaan sumber daya manusia, tata kerja dan pengorganisasian serta prasarana

dan sarana. Hal ini turut menentukan keberhasilan politik pembentukan dan penegakan hukum.³²

Menurut Soerjono Soekanto faktor yang mempengaruhi penegakan hukum sebagai berikut :³³

- a. Faktor hukumnya sendiri, yang dimana hanya dibatasi pada undang-undang saja.
- b. Faktor penegak hukum dimana pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- d. Faktor masyarakat, dimana lingkungan hukum tersebut berlaku dan ditetapkan.
- e. Faktor kebudayaan, dimana sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang berdasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

3. Teori Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan sesungguhnya merupakan upaya sadar dari memerdekakan manusia dari ketidakberdayaan, kemiskinan dan kebodohan maupun kesenjangan dengan tujuan akhirnya adalah terwujudnya kesejahteraan sosial dan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Istilah pemberdayaan maupun pemberdayaan masyarakat, telah sejak lama disebutkan oleh banyak orang. Dalam konteks pemberdayaan masyarakat, konsep pembangunan berkelanjutan menekankan pada kualitas sumber

³² *Ibid.*, hlm, 164-165.

³³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers Jakarta, 2013, hlm, 8.

daya manusia. Inti dari konsep tersebut difokuskan pada mengupayakan peningkatan masyarakat atau sering disebut dengan “pemberdayaan”. Pemberdayaan berasal dari penerjemahan bahasa Inggris “*empowerment*” yang juga dapat bermakna “pemberian kekuasaan” karena power bukan sekedar “daya”, tapi juga “kekuasaan” sehingga kata “daya” tidak saja bermakna “mampu”, tetapi juga “mempunyai kuasa”. Sehingga pengertian pemberdayaan adalah sebuah “proses menjadi”, bukan sebuah “proses instan”.³⁴

Menurut Wrihatnolo dan Dwidjowijoto :

sebagai proses, pemberdayaan mempunyai tiga tahapan yakni: penyadaran, pengkapasitasan, dan pendayaan. Dalam tahap penyadaran, target yang hendak diberdayakan diberi “pencerahan” dalam bentuk pemberian penyadaran bahwa mereka mempunyai hak untuk mempunyai “sesuatu”. Misalnya target adalah kelompok masyarakat miskin. Kepada mereka diberikan pemahaman bahwa mereka dapat menjadi berada, dan itu dapat dilakukan jika mereka mempunyai kapasitas untuk keluar dari kemiskinannya. Prinsip dasarnya pada tahap ini adalah membuat target mengerti bahwa mereka perlu (membangun *'demand'*) diberdayakan, dan proses pemberdayaan itu dimulai dari dalam diri mereka (tidak dari orang luar). Setelah menyadari, tahapan berikutnya adalah pengkapasitasan atau yang sering disebut *'capacity building'*, atau dalam bahasa yang lebih sederhana memampukan atau *enabling*. Dalam tahap untuk diberikan daya atau kuasa, yang bersangkutan harus mampu terlebih dahulu. Pada dasarnya, proses *capacity building* terdiri dari tiga jenis, yaitu:

- Pengkapasitasan manusia dalam arti memampukan manusia, baik dalam konteks individu maupun kelompok.
- Pengkapasitasan organisasi dimana ini dilakukan dalam bentuk restrukturisasi organisasi yang hendak menerima daya atau kapasitas tersebut.
- Pengkapasitasan sistem nilai, yakni dalam hal ini dilakukan dengan membantu target dan membuatkan aturan main di antara mereka sendiri. Tahapan ketiga adalah pemberian daya itu sendiri atau

³⁴ Muhammad Mu'iz Raharjo, *Pemberdayaan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Kelurahan*, Gava Media, Yogyakarta, 2021, hlm, 20-21.

“*empowerment*” dalam makna sempit, yang mana pada tahap ini kepada target diberikan daya, kekuatan, otoritas atau peluang. Pemberian ini sesuai dengan kualitas dan kecakapan yang telah dimiliki.³⁵

4. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Hukum nasional merupakan kesatuan hukum yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber dari konstitusi negara dan falsafah Pancasila. Sebab, dari konstitusi dan falsafah Pancasila terkandung tujuan nasional negara Indonesia. Tujuan nasional negara Indonesia termuat dalam nilai-nilai Pancasila dan tercantum dalam alinea keempat UUD Negara Republik Indonesia 1945:³⁶

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Di dalam bukunya yang berjudul “*Hets Westsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*” I.C. van der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke*

³⁵ *Ibid.*, hlm, 21-22.

³⁶ Achmad Irwan Hamzani, *Pembangunan Hukum Nasional Implementasi Cita Hukum Pancasila*, Thafa Media, Yogyakarta, 2019, hlm, 109-110.

regelgeving) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi :

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi :

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
- b. asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d. asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).³⁷

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penjelasannya, yang menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan

³⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm, 227-228.

berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. asas kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan berbangsa, dan bernegara.

- f. asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. asas keterbukaan adalah bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk Pemantauan dan Peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

Sistem isi hukum nasional terdiri atas asas-asas hukum dan kaidah-kaidah hukum yang bersumber dan mendukung Pancasila dan UUD 1945, pembentukan isi hukum nasional tidak terbatas pada pembangunan kaidah-kaidahnya. Tidak kalah penting adalah pembangunan asas-asas hukum, baik yang bersifat umum (asas umum) maupun asas yang berkaitan dengan masing-masing bidang hukum (asas hukum pidana, asas hukum ekonomi dan sebagainya), setiap sistem hukum tidak dapat mengabaikan asas hukum (asas hukum pidana, asas hukum ekonomi dan sebagainya), setiap sistem hukum tidak dapat mengabaikan asas hukum.

Asas hukum itu berfungsi antara lain:

- a. Sebagai tali pengikat antara berbagai kaidah hukum, yang akan menjamin keterkaitan kaidah dalam satu ikatan sistem.
- b. Menjamin kaidah hukum dibentuk dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan hukum (keadilan dan kepastian hukum). Misalnya asas *nullum delictum* adalah untuk kepastian hukum dan mencegah kesewenang-wenangan. Begitu juga asas *bezit* untuk benda bergerak adalah demi kepastian hukum.
- c. Menjamin keluwesan (*fleksibel*) penerapan kaidah hukum pada suatu situasi konkrit. Misalnya asas "jual beli tidak memutuskan hubungan sewa-menyewa" akan berlaku juga pada hubungan hukum lain yang serupa, seperti pewarisan dan hibah.
- d. Sebagai instrumen untuk mengarahkan penerapan kaidah hukum yang akan bertentangan dengan asas-asas hukum umum yang berlaku. Misalnya asas praduga tak bersalah dalam perkara pidana. Hakim tidak boleh menganggap terdakwa bersalah sampai terbukti kesalahan yang dapat dipertanggung-jawabkan kepadanya.³⁸

Menurut Miftah Thoha bahwa aturan itu bukan berlaku abadi, suatu ketika bisa berubah sesuai kondisi keadaan lingkungan dimana aturan itu berlaku. Aturan atau pedoman dan hukum itu dibatasi oleh kurun waktu tertentu.³⁹

³⁸ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Op. Cit.*, hlm, 189.

³⁹ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia (Cetakan ke-11)*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm, 188.

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan tesis ini menggunakan metode penelitian ilmu hukum normatif yang dilengkapi dengan data empirik.

Penelitian hukum normatif memiliki kecenderungan dalam mencitrakan hukum sebagai disiplin preskriptif, hanya melihat hukum dari sudut pandang norma-normanya saja, yang tentunya bersifat preskriptif. Dimana tema-tema penelitiannya mencakup: (1) Penelitian terhadap asas-asas hukum; (2) Penelitian terhadap sistematika hukum; (3) Penelitian sejarah hukum; (4) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; dan (5) Perbandingan hukum.⁴⁰

Pengkajian pada taraf sinkronisasi hukum dalam tesis ini lebih banyak membahas aturan-aturan hukum yang berhubungan dengan sektor kehutanan yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, Peraturan Presiden Nomor 28

⁴⁰ Irwansyah, *Penelitian Hukum, Penelitian Metode & Praktik Penulisan Artikel (Edisi Revisi)*. Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2021, hlm, 97.

Tahun 2023 tentang Perencanaan Terpadu Percepatan Pengelolaan Perhutanan Sosial, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial, dan Peraturan Perundang-undangan sektoral lainnya sebagai pendukung serta Peraturan Daerah/Peraturan Gubernur tentang Perhutanan Sosial.

Dalam penelitian ini konsep hukum dan Peraturan Perundang-undangan di Sektor Kehutanan menjadi norma yang akan diuji, sehingga dapat ditemukan sebuah permasalahan hukum pada program pemerintah berupa perhutanan sosial secara umum dan Hutan Tanaman Rakyat secara khusus yang dapat menjamin keberlanjutan dalam pelaksanaannya.

Sebagai pelengkap dari penelitian ini, maka dilakukan juga pengambilan data empirik yaitu dengan melakukan wawancara dengan ketua/pengurus kelompok tani/koperasi pemegang izin/persetujuan Hutan Tanaman Rakyat, Pejabat Kesatuan Pengelolaan Hutan, Penyuluh dan Pendamping.

2. Pendekatan yang digunakan

Penelitian ini menggunakan pendekatan sebagai berikut :

a. Pendekatan perundang-undangan

Pendekatan perundang-undangan dalam tesis ini menekankan terhadap produk-produk hukum terkait dengan perhutanan sosial, baik pada tingkat Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

b. Pendekatan konseptual

Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.⁴¹

Pendekatan konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisis penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dapat dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan. Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya. Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.⁴²

⁴¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Cetakan Ke-9)*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2014, hlm, 135.

⁴² Irwansyah, *Op. Cit.*, hlm, 147-148.

c. Pendekatan sejarah

Pendekatan sejarah dilakukan dengan menelaah latar belakang dan perkembangan historis mengenai isu hukum yang dihadapi. Pendekatan historis dapat juga dipahami sebagai pendekatan yang digunakan untuk mengetahui dan mendalami nilai-nilai sejarah yang menjadi latar belakang serta yang berpengaruh terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam sebuah peraturan perundang-undangan.⁴³

d. Pendekatan kasus

Pendekatan kasus (*case approach*) adalah salah satu jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif dimana peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkret yang terjadi di lapangan. Untuk itu, biasanya jenis pendekatan ini tujuannya adalah untuk mencari nilai kebenaran serta jalan keluar terbaik terhadap peristiwa hukum yang terjadi sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan.⁴⁴

3. Bahan dan Data

Jenis-jenis bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah :

- 1) Bahan hukum primer yang terdiri dari Peraturan Perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, antara lain :
 - a) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

⁴³ *Ibid*, hlm, 141.

⁴⁴ *Ibid*, hlm, 138.

- b) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan;
 - d) Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2023 tentang Perencanaan Terpadu Percepatan Pengelolaan Perhutanan Sosial;
 - e) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial;
 - f) Peraturan Daerah/Peraturan Gubernur tentang Perhutanan Sosial.
- 2) Bahan hukum sekunder yang terdiri dari semua literatur baik berbentuk buku, e-book, jurnal hukum, makalah dan lain-lain yang dijamin keabsahannya, dan berhubungan dengan politik hukum, pembentukan Peraturan Perundang-undangan dibidang kehutanan, Perhutanan Sosial dan Hutan Tanaman Rakyat serta pemberdayaan masyarakat.
- 3) Bahan hukum tersier yang terdiri dari Kamus Umum Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, Ensiklopedia Hukum Indonesia dan lain sebagainya.

Sebagai pelengkap dari penelitian ini, maka digunakan data hukum. Data hukum diperoleh dengan cara wawancara kepada responden/narasumber, yaitu ketua/pengurus kelompok tani/koperasi pemegang izin/persetujuan Hutan Tanaman Rakyat, Kepala Kesatuan Pengelolaan Hutan, Penyuluh dan Pendamping Perhutanan Sosial.

4. Analisis Bahan dan Data Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan adalah menginterpretasi Peraturan Perundang-undangan serta telaah kepustakaan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dalam hal ini Undang-Undang Kehutanan dan aturan-aturan yang bersifat vertikal maupun horizontal dari aturan ini, karena setiap Undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem Undang-undang. Hal ini dilakukan dengan menafsirkan Undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkan dengan undang-undang lain ini dikenal dengan interpretasi sistematis atau logis. Makna Undang-undang dapat dijelaskan atau ditafsirkan juga dengan jalan meneliti sejarah terjadinya, penafsiran ini dikenal dengan Interpretasi historis, Jadi, penafsiran historis merupakan penjelasan menurut terjadinya atau dibentuknya Peraturan Perundang-undangan dibidang Kehutanan.

Interpretasi diterapkan terhadap norma-norma hukum untuk memperoleh pemahaman yang jelas dan dapat diaplikasikan dalam pemecahan masalah Diantaranya dengan menginterpretasi peraturan perundang-undangan vertikal dibidang kehutanan berikut :

- 1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan;

- 4) Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2023 tentang Perencanaan Terpadu Percepatan Pengelolaan Perhutanan Sosial;
- 5) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial;
- 6) Peraturan Daerah/Peraturan Gubernur tentang Perhutanan Sosial;
- 7) Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait Hutan Tanaman Rakyat.

Dalam menganalisis bahan hukum seperti Peraturan Perundang-undangan di bidang Kehutanan maupun buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan tesis ini, interpretasi hukum sangat dibutuhkan kajian yang mendalam, karena untuk mengetahui maupun memecahkan permasalahan tersebut, diperlukanlah kajian dengan mengumpulkan semua bahan hukum dan data hukum untuk menganalisis permasalahan.

Data yang diperoleh disajikan secara deskriptif kualitatif, yaitu menguraikan data-data yang diperoleh berdasarkan dari hasil wawancara dan kepustakaan. Selanjutnya data terkumpul dianalisis dengan teori-teori, konsep-konsep yang ada. Kemudian setelah dilakukan analisis ditarik pada kesimpulan.