



OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

REKOMENDASI

Nomor : 0002/REK/0361.2015/PBP-41/II/2016

TENTANG

Permasalahan Pelayanan Publik di Provinsi Riau Pasca Terbitnya Surat Keputusan (SK) Menteri Kehutanan Nomor: 673/Menhut-II/2014 Tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan seluas \pm 1.638.294 Ha, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas \pm 717.543 Ha, dan Penunjukan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan Seluas \pm 11.552 Ha di Provinsi Riau, dan SK Menteri Kehutanan Nomor : 878/Menhut-II/2014 Tentang Kawasan Hutan Provinsi Riau

Ombudsman Republik Indonesia menerima Laporan dari Pemerintah Provinsi Riau melalui Kepala BAPPEDA mengenai dugaan penyalahgunaan wewenang oleh Menteri Kehutanan RI dalam penetapan kawasan hutan Provinsi Riau sebagaimana ditetapkan dalam SK Menteri Kehutanan No.673/Menhut-II/2014 dan No. 878/Menhut-II/2014 yang mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah Riau dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Menindaklanjuti permasalahan yang dilaporkan tersebut, Ombudsman RI sesuai kewenangan dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008, telah melakukan pemeriksaan dan kajian sistemik (*sistemic review*) terkait substansi yang diatur dalam SK Menteri Kehutanan Nomor 673/Menhut-II/2014 dan Nomor : 878/Menhut-II/2014, serta dampaknya terhadap penyelenggaraan layanan publik di Provinsi Riau.

I. Uraian Permasalahan

1. Berdasarkan SK Menteri Kehutanan 173-Kpts-II/1986 tentang TGHK Tahun 1986, seluruh wilayah Propinsi Riau merupakan kawasan hutan dan tidak terdapat ruang untuk penggunaan lain di luar sektor kehutanan.
2. Berdasarkan Perda RTRW Propinsi Riau Nomor 10 Tahun 1994 telah dialokasikan ruang untuk non kehutanan seluas 4.341.501 Ha.
3. Pada tahun 2000 dan 2004, terjadi pemekaran wilayah Provinsi Riau dan beberapa Kabupaten/Kota di Provinsi Riau.
4. Menurut TGHK Update, terdapat Kawasan Non Hutan seluas 1.778.412 Ha (19,04 %), yang merupakan areal Pelepasan untuk HGU perkebunan oleh Menteri Kehutanan, sedangkan sisanya seluas 7.138.549 Ha (78.99%) merupakan Kawasan Hutan.
5. Pemerintah Propinsi Riau kemudian mengusulkan kepada Menteri Kehutanan terkait perubahan kawasan Hutan menjadi Bukan Kawasan Hutan seluas 3.492.285 Ha (38,65%) untuk berbagai kebutuhan pembangunan di Provinsi Riau.
6. Berdasarkan usulan tersebut, pada tanggal 7 Juli 2009 Menteri Kehutanan membentuk Tim Terpadu melalui Keputusan Menteri Kehutanan RI Nomor: SK. 410/Menhut-VII/2009 Tentang Pembentukan Tim Terpadu Dalam Rangka Pengkajian Perubahan Kawasan Hutan Dalam Usulan Revisi Tata Ruang Wilayah Propinsi Riau.
7. Pada tanggal 5 Desember 2012, Tim Terpadu tersebut merekomendasikan kawasan seluas 2.726.901 Ha sebagai Kawasan Non Hutan. Namun, ternyata pada tanggal 8 Agustus 2014, terbit SK Menteri Kehutanan Nomor: SK.673/Menhut-II/2014 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan seluas \pm 1.638.294 Ha, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas \pm 717.543 Ha, dan Penunjukan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan Seluas \pm 11.552 Ha di Provinsi Riau. Berdasarkan SK tersebut, terdapat selisih luas sebesar \pm 1.088.029 Ha dibandingkan dengan hasil penelitian atau rekomendasi Tim Terpadu. Pada hal selama ini hasil Rekomendasi Tim Terpadu tersebut telah dijadikan dasar bagi Provinsi Riau dan Kabupaten/Kota untuk menyusun program pembangunan daerah dan nasional.
8. Kemudian pada tanggal 29 September 2014, terbit lagi SK.878/Menhut-II/2014 tanggal 29 September 2014 tentang Kawasan Hutan Provinsi Riau. SK tersebut kemudian dikirim kepada Pemerintah Provinsi Riau, tetapi dalam

SK yang diterima tersebut, terdapat 2 (dua) versi peta yang berbeda, yaitu jika di-*overlay* dengan SK.673/Menhut-II/2014 terdapat beberapa kawasan yang kembali mengalami perubahan peruntukan maupun fungsi kawasan, namun perubahan yang terjadi tidak selalu pada lokasi yang sama.

9. Pada tanggal 1 Juli 2015, Pemerintah Provinsi Riau melakukan pertemuan dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Dirjen. Planologi Kehutanan) dan mendapatkan pokok-pokok penjelasan sebagai berikut :
 - a. Kawasan hutan yang sudah diubah peruntukannya menjadi non kawasan hutan di dalam SK No. 673/Menhut-II/2014, tetap diakomodir dalam SK No. 878/Menhut-II/2014 sebagai bukan kawasan hutan, karena apabila ingin dikembalikan menjadi kawasan hutan, seharusnya ada usulan dari Pemerintah Provinsi Riau sebagai syarat perubahan tersebut;
 - b. Beberapa lokasi untuk pemukiman, lahan garapan serta fasilitas sosial dan fasilitas umum akan diakomodir untuk dikeluarkan dari kawasan hutan, dengan beberapa skema penyelesaiannya;
 - c. Pemerintah Provinsi Riau menyampaikan kembali usulan baru untuk perubahan kawasan bukan hutan di Provinsi Riau sebagai syarat untuk revisi SK yang telah terbit.

II. Hasil Pemeriksaan

1. Permintaan Keterangan/klarifikasi

- a. Ombudsman RI mengundang Dirjen Planologi melalui surat Nomor : 538/ORI-SRT/VI/2015 tanggal 10 Juni 2015. Dalam pertemuan tersebut, disampaikan bahwa permasalahan utama dari SK Menhut ini adalah adanya perbedaan antara SK Menhut dengan Rekomendasi Timdu yang diberi amanat *scientific authority* oleh undang-undang. Namun demikian, pihak Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menyampaikan alasan bahwa Kementerian mempunyai *manajemen authority* dalam menerbitkan SK penunjukan kawasan hutan. Pembahasan kawasan hutan di Propinsi Riau terdapat karakteristik khusus berupa luasan numeric dan jumlah polygon yang sangat banyak. Pada akhir pertemuan, Dirjen Planologi menyampaikan komitmen akan tetap melaksanakan Rekomendasi Ombudsman sebagai itikad baik dalam upaya penyelesaian permasalahan kehutanan di Propinsi Riau ini.
- b. Pada tanggal 9 Juli 2015, Tim Ombudsman RI meminta keterangan/ penjelasan kepada jajaran Pemerintah Propinsi Riau yang diwakili oleh

Kepala Bappeda, wakil dari Kanwil BPN Propinsi Riau dan Kantor Pertanahan Kota Tanjung Pinang, dan Dinas Kehutanan Provinsi Riau, dengan pokok-pokok penjelasan sebagai berikut :

1) Kronologi Revisi RTRWP Propinsi Riau

- a) Penyusunan awal RTRWP Provinsi Riau dimulai pada tahun 1991 dan baru disahkan dengan Perda No. 10 Tahun 1994.
- b) RTRW ini pernah mengalami revisi dikarenakan adanya pemekaran kabupaten/kota pada tahun 2000 dan adanya pemekaran Propinsi Kepulauan Riau pada tahun 2004.
- c) Pada tahun 2000 dibentuk Tim Paduserasi dan finalisasi pada tahun 2011. Ekspose Tim Terpadu di hadapan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup pada tanggal 5 Desember 2012, kemudian tahun 2014 terbit SK Menteri Kehutanan No. 673/Menhut-II/2014 dan No.878/Menhut-II/2014.
- d) Pemerintah Propinsi Riau menyampaikan adanya 2 (dua) versi SK Menteri Kehutanan No. 878/Menhut-II/2014 yang diperoleh dari Kementerian Kehutanan, yaitu versi 1(satu) dengan numerik seluas 1.640.809 Ha (18.16%), dan versi 2 (dua) dengan numerik seluas 1.626.566 Ha (18.00%).

2) Perbedaan Numerik usulan peruntukan lahan di Propinsi Riau.

- a) Sesuai Perda Propinsi Riau No. 10 Tahun 1994, telah dialokasikan peruntukan ruang untuk kawasan non kehutanan seluas 4.341.501 Ha. Pemprov. Riau mengusulkan perubahan kawasan Hutan menjadi Bukan Kawasan Hutan seluas 3.492.285 Ha (38,65%) untuk berbagai kebutuhan pembangunan di Provinsi Riau
- b) Menurut TGHK Update, Kawasan Non Hutan seluas 1.778.412 Ha (19,04 %), yang merupakan areal Pelepasan hak untuk HGU perkebunan oleh Kementerian Kehutanan, sedangkan sisanya seluas 7.138.549 ha (78.99 %) merupakan Kawasan Hutan. Mempertimbangkan usulan dari Pemerintah Propinsi Riau, Tim Terpadu telah mengakomodir usulan seluas 2.726.901 Ha sebagai Kawasan Non Hutan.
- c) Dari 2.726.901 Ha luas Non Kawasan Hutan yang direkomendasikan Oleh Tim Terpadu, namun dalam SK Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup Nomor : SK.673/Menhut-II/2014 hanya menetapkan seluas 1.638.249 (18,13%). Dengan demikian masih

terdapat selisih Kawasan Non Hutan yang ditetapkan dalam SK Menteri Kehutanan seluas 1.088.652 Ha jika dibandingkan dengan Rekomendasi Tim Terpadu.

- c. Pada tanggal 5 Februari 2016 Ombudsman RI mengundang Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, yang diwakili oleh Kepala Bagian Hukum dan Kerja Sama Teknik dan Kepala Sub Direktorat Rencana Kawasan Hutan Ditjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan. Dalam pertemuan tersebut, disampaikan bahwa:
- 1) Sejarah kawasan hutan di Provinsi Riau diawali dengan diterbitkannya SK Menhut Nomor 173/Kpts-II/1986 tanggal 6 Juni 1986 mengenai Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK).
 - 2) Dengan terbitnya UU 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang, seluruh provinsi melaksanakan penyusunan Perda RTRWP. Pada Proses penyusunan, dilakukan paduserasi kawasan hutan TGHK dengan Perda RTRWP. (namun pada prosesnya paduserasi kawasan hutan di Riau tidak terjadi kesepakatan).
 - 3) Kawasan hutan yang belum selesai paduserasinya kemudian oleh Pemda dipaksakan untuk diintegrasikan dan ditetapkan menjadi Perda 10 Tahun 1994.
 - 4) Karena tidak selesai proses paduserasi kawasan hutan TGHK dengan Perda RTRWP maka Menteri Kehutanan tidak menerbitkan Keputusan Menteri Kehutanan mengenai penunjukan kawasan hutan hasil paduserasi, sehingga untuk Provinsi Riau kawasan hutan mengikuti Surat Edaran Nomor 404/Menhut-II/03 tanggal 10 Juli 2003, yang salah satu isinya menyebutkan "Bagi setiap provinsi yang belum ada Keputusan Menteri Kehutanan tentang penunjukan kembali atas kawasan hutan yang didasarkan pada hasil pemaduserasian antara Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), maka kawasan hutan pada provinsi tersebut mengacu dan berpedoman pada Keputusan Menteri Kehutanan tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)".
 - 5) Dengan terbitnya Undang Undang 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, seluruh provinsi diwajibkan untuk melakukan review RTRWP, yang dalam alokasi pemanfaatan lahannya dapat mengajukan usulan perubahan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar sektor kehutanan.

- 6) Dalam rangka review RTRWP, Gubernur Riau mengusulkan perubahan kawasan hutan melalui surat Nomor: 050/Bappeda/56.10 tanggal 27 April 2009, yang kemudian mengalami beberapa kali revisi yaitu melalui surat Nomor: 050/Bappeda/65.27a tanggal 30 November 2009. (revisi usulan 1); Nomor: : 050/Bappeda/76.03 tanggal 9 Februari 2010. (revisi usulan 2); dan Nomor: : 050/Bappeda/15.03 tanggal 7 Februari 2012. (revisi usulan 3).
- 7) Sebagai tindaklanjut atas usulan perubahan kawasan hutan dari Gubernur maka Menteri Kehutanan membentuk Tim Terpadu melalui Surat Keputusan Menhut Nomor SK.410/MENHUT-VII/2009 tanggal 7 Juli 2009.
- 8) Setelah menyelesaikan laporan, Ketua Tim Terpadu memaparkan hasil Rekomendasi Tim Terpadu kepada Menteri Kehutanan pada tanggal 5 Desember 2012 dengan dihadiri oleh Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), Unsur Kementerian yang tergabung dalam Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN), dimana Ketua Tim Terpadu kembali menegaskan bahwa hasil Tim Terpadu sifatnya hanya rekomendasi.
- 9) Menteri Kehutanan setelah menerima hasil penelitian Tim Terpadu, bekerja dengan mendasarkan pada beberapa aturan, diantaranya:
Pasal 19 Undang Undang 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, disebutkan:
 - (1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.
 - (2) Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
 - (3) Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.
Pasal 31 ayat (4) PP 10 Tahun 2010 Tetang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, disebutkan:

(4) Tim Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan hasil penelitian dan rekomendasi terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan kepada Menteri.

- 10) Sesuai kewenangannya Menteri Kehutanan menerbitkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.673/Menhut-II/2014 tanggal 8 Agustus 2014 Tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan Seluas \pm 1.638.249 (Satu Juta Enam Ratus Tiga Puluh Delapan Ribu Dua Ratus Empat Puluh Sembilan) Hektar, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas \pm 717.543 (Tujuh Ratus Tujuh Belas Ribu Lima Ratus Empat Puluh Tiga) Hektar, dan Penunjukan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan Seluas \pm 11.552 (Sebelas Ribu Lima Ratus Lima Puluh Dua) Hektar dengan didasarkan pada Rekomendasi Tim Terpadu, yaitu rekomendasi yang tidak disetujui, tetap sebagai kawasan hutan dengan fungsi sebelumnya (tidak diubah).

Karena sebagian rekomendasi Tim Terpadu dapat diterima maka tidak diterbitkan surat penolakan, dimana surat penolakan hanya diterbitkan apabila seluruh rekomendasi ditolak, dan apabila diterbitkan surat penolakan artinya maka usulan perubahan tidak dapat diterima sehingga jika akan melakukan perubahan kembali maka harus dimulai dari awal yaitu diawali dengan usulan kembali. Hal ini sama dengan pada saat Provinsi dalam menyusun RTRWP tidak mengusulkan perubahan kawasan hutan, maka Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan hanya membalas dalam bentuk surat persetujuan, tidak mengeluarkan SK Perubahan Kawasan Hutan atau SK Kawasan Hutan.

- 11) Berdasarkan Pasal 19 ayat 2 UU 41 Tahun 1999, maka terhadap perubahan peruntukan kategori Dampak Penting dan Cakupan yang Luas serta bernilai Strategis (DPCLS) seluas 2.577 ha, Menteri Kehutanan meminta persetujuan kepada DPR RI melalui surat Menhut S.320/Menhut-II/2014 tanggal 8 Agustus 2014. Mengingat pada saat terjadi pergantian periode Dewan Perwakilan Rakyat, anggota periode yang baru tidak dapat meneruskan proses yang sudah berlangsung pada DPR RI periode sebelumnya, maka substansi tersebut dikirim kembali melalui surat Menteri Lingkungan Hidup dan

Kehutanan Nomor 43/Menhut-II/2015 tanggal 11 Februari 2015 untuk dapat diproses selanjutnya.

12) Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) Undang Undang 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa Pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilakukan melalui proses sebagai berikut:

1. penunjukan kawasan hutan,
2. penataan batas kawasan hutan,
3. pemetaan kawasan hutan, dan
4. penetapan kawasan hutan.

Maka dalam rangka proses Pengukuhan Kawasan Hutan, Menteri Kehutanan menerbitkan Keputusan Menteri Kehutanan No SK.878/Menhut-II/2014 tanggal 29 September 2014 Tentang Kawasan Hutan di Provinsi Riau, yang menetapkan kawasan hutan di Provinsi Riau terdiri dari: Kawasan Konservasi \pm 633.420 ha; Hutan Lindung \pm 234.015 ha; Hutan Produksi Terbatas \pm 1.031.600 ha; Hutan Produksi \pm 2.331.891 ha; dan Hutan Produksi yang dapat di-Konversi \pm 1.268.767 ha.

Sehingga kawasan bukan hutan (APL) di Provinsi Riau sekitar \pm 3.537.017 ha.

13) Proses Penetapan Kawasan Hutan pada wilayah provinsi setelah diterbitkannya peta perubahan kawasan hutan dalam rangka revisi RTRWP adalah merupakan mekanisme umum, yang tidak perlu didahului oleh usulan daerah, dimana input yang digunakan adalah data perubahan kawasan hutan wilayah provinsi, data perubahan kawasan hutan parsial, proses tukar menukar kawasan hutan, proses tata batas dan penetapan kawasan hutan, proses perbaikan base peta menyesuaikan Peta Rupa Bumi Indonesia, penyesuaian peta batas administrasi Provinsi/Kabupaten, perbaikan pemetaan dimana apabila tergambar perubahan kawasan hutan yang ternyata tidak masuk dalam bagian yang direkomenendasi oleh Tim Terpadu maka akan dikembalikan sebagai kawasan hutan dengan fungsi sebelumnya/semula serta penyesuaian base kawasan hutan sesuai Keputusan Nomor SK.7651/Menhut-VII/KUH/2011 tanggal 30 Desember 2011. Hal tersebut dilakukan selain untuk pemutakhiran kawasan hutan juga untuk perbaikan administrasi agar sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Proses inilah, yang menyebabkan terjadi perbedaan perhitungan dan pemetaan antara

SK.878/Menhut-II/2014 dengan SK.673/Menhut-II/2014 karena SK.673/Menhut-II/2014 hanya salah satu bagian input penyusun dari SK.878/Menhut-II/2014.

- 14) Dalam rangka sosialisasi SK.878/Menhut-II/2014 disampaikan ke Daerah melalui surat Sekretaris Direktur Jenderal Planologi Kehutanan Nomor S.1792/Set-4/2014 tanggal 30 Desember 2014 kepada Pemerintah Daerah, dan pernah dikonfirmasi ke Dinas Kehutanan Provinsi Riau bahwa Peta tersebut sudah pernah diterima.
- 15) Pada proses selanjutnya, beberapa kali Pemerintah Provinsi Riau mengirimkan surat keberatan atas substansi perubuhan kawasan hutan yang diberikan Menteri Kehutanan kepada Provinsi Riau. Surat-surat tersebut direspon melalui beberapa kali pertemuan dengan Daerah, yang dalam beberapa kali pertemuan juga melibatkan para pihak antara lain Sekretaris Kabinet, Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, dan Badan Informasi Geospasial, yang pada intinya dari Kementerian Dalam Negeri, Kemenko, Kementerian ATR, Kementerian LHK, Seskab menyarankan agar penyelesaian RTRWP Riau dengan mekanisme *holding zone*, dengan di dasarkan pada mekanisme Inpres 8 Tahun 2013 dan PP 8 Tahun 2013, sedangkan proses perubahan kawasan hutan yang disinyalir masih sebagai permukiman, perkantoran, fasilitas pertahanan, kawasan strategis pembangunan akan diselesaikan melalui mekanisme Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) atau mekanisme perubahan parsial lainnya setelah Perda RTRWP Riau disahkan.
- 16) Berdasarkan Pasal 28 dan Pasal 31 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, disebutkan:
Pasal 28:
Prosedur penetapan rencana tata ruang wilayah provinsi meliputi:
 - (a) pengajuan rancangan peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi dari gubernur kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi;
 - (b) penyampaian rancangan peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan substansi;

- (c) persetujuan bersama rancangan peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi antara gubernur dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi yang didasarkan pada persetujuan substansi dari Menteri;
- (d) penyampaian rancangan peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi; dan
- (e) penetapan rancangan peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi oleh gubernur.

Pasal 31 ayat (1):

Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan serta penggunaan kawasan hutan berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan.

Dengan diterbitkannya SK.878/Menhut-II/2014 maka prosedur tugas Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam memberikan persetujuan substansi kehutanan dalam rangka revisi RTRWP Riau telah selesai, dan berdasarkan Pasal 23 Ayat (4) Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan "Rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun".

Dengan demikian, proses penetapan RTRW Riau bergantung pada Pemerintah Daerah Provinsi Riau.

- 17) Pada tanggal 4 Februari 2016 dilakukan pertemuan multipihak (Pemerintah Daerah Riau Provinsi dan Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi Riau, Bappenas, Kemenko bidang Perekonomian, Kementerian ATR, Kemendagri) yang difasilitasi oleh DPD RI, yang intinya terkait Desa-Desa yang masih terdapat di dalam kawasan hutan dianggap tidak illegal dan akan diselesaikan dengan TORA, serta disepakati bahwa akan dilakukan perubahan kawasan hutan untuk lokasi-lokasi dengan lima kriteria yaitu pusat permukiman, pusat dan sarana pemerintahan, sarana/fasilitas pertahanan/militer, serta pembangunan yang sifatnya strategis yaitu jembatan dan jalan umum, dan rencana trase jalan tol dan jalur kereta api.
- 18) Dengan demikian, apabila masih terdapat permukiman dalam SK.878/Menhut-II/2014 bukan membuktikan bahwa proses dalam penerbitan SK tersebut salah sehingga SK harus dicabut, namun

permukiman-permukiman tersebut perlu dicari mekanisme untuk dapat dikeluarkan semisal melalui program TORA. Hal tersebut perlu ditegaskan, karena apabila dengan alasan masih terdapat Permukiman di dalam kawasan hutan sebagai dasar menilai SK.878/Menhut-II/2014 dianggap salah, dengan alasan yang sama, apabila semua Rekomendasi Timdu bahkan semua usulan di Pemerintah Provinsi disetujui untuk menjadi SK maka tetap ada permukiman dalam kawasan hutan, karena sejak awal, usulan dari Provinsi tidak mengusulkan semua permukiman di dalam kawasan hutan untuk di keluarkan dari kawasan hutan. Dengan demikian, apabila keberadaan permukiman untuk justifikasi penilaian keabsahan SK yang diterbitkan oleh Kementerian LHK maka SK apapun yang diterbitkan apabila mendasari usulan tersebut akan salah. Untuk itu, solusi terbaik adalah tetap menggunakan SK.878/Menhut-II/2014 sebagai base integrasi dalam Perda sedangkan kekurangannya akan diselesaikan sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Karena apabila SK.673/Menhut-II/2014 dan SK.878/Menhut-II/2014 tersebut dicabut, maka sesuai PP 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang akan kembali pada SK sebelumnya yaitu kembali pada Keputusan Nomor SK.7651/Menhut-VII/KUH/2011 tanggal 30 Desember 2011.

2. Pemeriksaan Lapangan

Pada tanggal 10 sampai dengan tanggal 11 Juli 2015, Tim Ombudsman RI melakukan pemeriksaan lapangan, untuk melihat sampel dan mendapatkan gambaran/penjelasan mengenai adanya perbedaan luas antara luas yang direkomendasikan oleh Tim Terpadu dengan luas yang ditetapkan dalam SK Menteri Kehutanan No.673/Menhut-II/2014.

Dalam pemeriksaan lapangan tersebut, diperoleh hasil sebagai berikut :

- 1) Memperbandingkan antara peta dengan kondisi lapangan pada 3 (tiga) titik untuk penggunaan lain (bukan kawasan hutan) dan sudah cukup jelas dikenal secara umum, namun dinyatakan sebagai daerah kawasan hutan, seperti :
 - a) Telah ada lokasi bangunan Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor 7 Jl. Desa Rimbo Panjang dan Universitas Islam Negeri Sultan

Syarif Kasim. Menurut SK Menhut No. 673/Menhut-II/2014, lokasi Universitas tersebut berada di kawasan hutan. Pada pemeriksaan lapangan Tim Ombudsman RI, Universitas tersebut memang berlokasi pada posisi dimana ditunjuk oleh peta, walaupun secara fisik sesungguhnya telah terdapat bangunan yang dibangun sejak sebelum tahun 1990.

- b) Lokasi hutan di wilayah Simpang Tiga, secara fisik di lapangan telah dikelola oleh masyarakat setempat.
- 2) Mengambil contoh data administratif pemerintahan di Desa Rimbo Panjang. Desa ini di dalam SK Menhut No. 673/Menhut-II/2014 ditetapkan sebagai kawasan hutan, tetapi secara faktual di lapangan telah ada fisik bangunan (rumah dan bangunan lain) milik warga setempat yang didirikan sejak sebelum tahun 1990. Di dusun ini Tim Ombudsman RI juga menemukan dokumentasi foto Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY), ketika sedang meninjau lokasi kebakaran hutan dan lahan di Propinsi Riau.
- 3) Mencari tanda atau petunjuk lain di lokasi yang dikunjungi untuk mendapatkan adanya batas area hutan dan non hutan, baik berupa tanda pemberitahuan atau patok hutan. Dari 3 (tiga) lokasi yang dikunjungi tidak ditemukan tanda batas hutan tersebut.

3. Analisa Hukum/Ketentuan Perundang-Undangan

- a. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 78 mengamanatkan bahwa Pemerintah Provinsi menyusun atau menyesuaikan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Provinsi paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang diberlakukan. Dalam penyusunan Rencana Tata Ruang dimaksud, salah satu acuan yang digunakan oleh Pemerintah Daerah adalah Keputusan Menteri Kehutanan yang mengatur tentang perubahan dan peruntukkan kawasan hutan. Sementara Keputusan Menteri Kehutanan No. 673/Menhut-II/2014 dan 878/Menhut-II/2014, SK tersebut belum mengakomodir ruang (Non Kawasan) untuk kepentingan strategis nasional dan daerah serta terdapat beberapa lokus yang tidak pernah diusulkan oleh Provinsi Riau dan tidak pernah dibahas dalam Timdu, namun diakomodir menjadi kawasan non kehutanan.
- b. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang pada intinya menegaskan bahwa penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan

- pelayanan publik yang baik, adil, transparan, akuntabel dan berkepastian hukum sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku untuk memenuhi hak-hak masyarakat sebagai warga negara/penduduk;
- c. Pasal 16 Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, menyatakan: (1) Berdasarkan hasil pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan Pasal 15, Pemerintah menyelenggarakan penatagunaan kawasan hutan; (2) Penatagunaan kawasan hutan meliputi kegiatan penetapan fungsi dan penggunaan kawasan hutan; (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.
 - d. Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 2010 jo. PP No. 60 tahun 2012 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan. Pasal 44 ayat (4) PP No. 10 Tahun 2010 jo. PP No. 60 Tahun 2012 menyatakan bahwa "*Menteri berdasarkan hasil penelitian dan rekomendasi Tim Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menerbitkan keputusan tentang perubahan fungsi kawasan hutan atau surat penolakan*". Berdasarkan ketentuan tersebut, maka seharusnya dalam proses penetapan SK Menteri Kehutanan No. 673/Menhut-II/2014 dan No. 878/Menhut-II/2014 merujuk kepada rekomendasi Tim Terpadu atau bisa saja menolak disertai penjelasan untuk dilakukan penilaian ulang oleh Tim Terpadu.
 - e. Peraturan Menteri Kehutanan No. P 36/Menhut-II/2010 tentang Tim Terpadu dalam Rangka Penelitian Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Pasal 22 ayat (2) dan 23 ayat (1) disebutkan:
Pasal 22 ayat (2): Laporan yang berisi rekomendasi yang telah dibahas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Ketua Tim Terpadu kepada Menteri dengan tembusan kepada Direktur Jenderal.
Pasal 23 ayat (1): Menteri dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak menerima laporan Tim Terpadu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2), melakukan pembahasan akhir hasil penelitian terpadu. Berdasarkan pada ketentuan ini, terdapat selisih waktu yang cukup lama antara ekspose/laporan hasil kajian Tim Terpadu pada tanggal 5 Desember 2012 sampai terbitnya SK.673/Menhut-II/2014 tanggal 8 Agustus 2014, sementara tata waktu dalam P.36/Menhut-I/2010 hanya 30 hari. Selisih penerapan tata waktu hampir 2 (dua) tahun inilah menjadi kasalahan penerapan administrasi yang signifikan

dari penyelesaian usulan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dalam revisi RTRWP Riau.

- f. SK Menteri Kehutanan Nomor: 673/Menhut-II/2014 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan dan No. 878/Menhut-II/2014 tentang Kawasan Hutan Provinsi Riau tersebut, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik, baik di Provinsi Riau maupun di Kabupaten/Kota.

III. Pendapat Ombudsman

1. Pada Tahun 2010 Menteri Kehutanan telah membentuk Tim Terpadu sesuai ketentuan PP No. 10 Tahun 2010 jo. PP No. 60 Tahun 2012, dengan keanggotaan dari berbagai pihak/unsur termasuk kalangan akademisi yang diharapkan dapat berkerja secara independen dan profesional dalam penetapan kawasan hutan dan non hutan di Provinsi Riau. Namun hasil rekomendasi Tim Terpadu dimaksud tidak sepenuhnya diakomodir dalam SK Menteri Kehutanan No. 878/2014, dimana masih terdapat selisih luas dengan yang direkomendasikan oleh Tim Terpadu, yaitu seluas 1.088.029 Ha yang direkomendasikan oleh Tim Terpadu. Hal ini tentu tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyebutkan bahwa "Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu".
2. Sesuai ketentuan Pasal 44 ayat (4) PP No. 10 Tahun 2010 jo. PP No. 60 Tahun 2012 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan yang menyatakan bahwa "*Menteri berdasarkan hasil penelitian dan rekomendasi Tim Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menerbitkan keputusan tentang perubahan fungsi kawasan hutan atau surat penolakan*". Dalam hal menteri menerima maka menteri menerbitkan SK Perubahan Fungsi Kawasan Hutan sesuai rekomendasi Tim Terpadu. Dalam hal Menteri menolak, maka Menteri menerbitkan surat penolakan yang disertai catatan agar dapat dikaji lebih lanjut oleh Tim Terpadu. Sementara setelah menerima rekomendasi Tim Terpadu. Menteri tidak pernah menerbitkan Surat Penolakan terhadap hasil penelitian dan rekomendasi Tim Terpadu, namun Menteri langsung menerbitkan SK sebagai *management authority*.

3. Terdapat kelalaian Menteri Kehutanan dalam menetapkan SK 673/Menhut-II/2014 tanggal 8 Agustus 2014 dengan memakan waktu hampir 2 (dua) tahun, sementara Pasal 23 ayat (1) Peraturan Menteri Kehutanan No. P.36/Menhut-II/2010 seharusnya dalam waktu 30 hari sejak laporan hasil penelitian Tim Terpadu diterima, laporan sudah selesai dibahas untuk keputusan SK.673/Menhut-II/2014. Lamanya penerbitan SK tersebut menyebabkan banyak lokasi pusat-pusat permukiman, pusat-pusat perkantoran/pemerintahan, sarana/fasilitas pertahanan, kebutuhan pembangunan yang sifatnya strategis untuk kepentingan nasional dan daerah yang direkomendasi tidak diakomodir dalam keputusan Menteri Kehutanan No. SK.673/Menhut-II/2014 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan, dan No. SK. 878/Menhut-II/2014 tentang Kawasan Hutan Provinsi Riau. sehingga menimbulkan ketidak pastian, baik bagi Pemerintah Provinsi Riau maupun masyarakat.

IV. **Bentuk Maladministrasi**

Menteri Kehutanan telah melakukan kesalahan prosedur dalam proses penerbitan SK Menteri Kehutanan Nomor: 673/Menhut-II/2014 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan dan Nomor: 878/Menhut-II/2014 tentang Kawasan Hutan Provinsi Riau, dalam bentuk mengabaikan ketentuan PP No. 10 Tahun 2010 jo. PP No. 60 Tahun 2012 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan.

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam menerbitkan SK 673/Menhut-II/2014 terdapat jeda waktu selama hampir dua tahun dan belum dapat mengeluarkan seluruh permukiman di dalam kawasan hutan sehingga belum terjaminnya hak-hak pihak ketiga sehingga layanan publik tidak optimal meskipun disebabkan karena tidak akuratnya data sebaran permukiman yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah selaku pengusul.

Pemerintah Daerah Provinsi Riau terlambat menerbitkan Perda RTRWP meskipun persetujuan substansi Kehutanan telah diterbitkan oleh Kementerian Kehutanan yang berakibat terhadap ketidakpastian hukum atas kawasan hutan bagi masyarakat dan dunia usaha, khususnya terkait perizinan investasi, pelayanan administrasi pertanahan dan perbankan serta pelayanan administrasi pemerintahan lainnya terhadap hak-hak warga masyarakat di Provinsi Riau, meskipun dengan alasan perubahan kawasan hutan yang disetujui oleh Menteri Kehutanan pada waktu itu belum memenuhi tuntutan pembangunan di Daerah.

V. Rekomendasi

Memperhatikan permasalahan tersebut di atas dan sesuai kewenangan Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maka untuk menyelesaikan permasalahan dimaksud, Ombudsman RI mengeluarkan Rekomendasi kepada:

1. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, agar :
 - a. Melakukan addendum terhadap SK.878/Menhut-II/2014 sebagai tahap awal untuk mengakomodir pusat-pusat permukiman, pusat-pusat perkantoran/pemerintahan, sarana/fasilitas pertahanan, kebutuhan pembangunan untuk kepentingan nasional dan daerah yang telah direkomendasi tim terpadu untuk diubah menjadi bukan kawasan hutan.
 - b. Memberikan kemudahan mekanisme perubahan kawasan hutan secara parsial serta izin pinjam pakai kawasan hutan selain untuk kepentingan tersebut dalam butir rekomendasi 1.a. sesuai peraturan perundangan yang berlaku.
 - c. Menerbitkan SK Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan fungsi kawasan Hutan Provinsi Riau, sebagai perubahan atas: SK Menteri Kehutanan No. 673/Menhut-II/2014 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan Seluas \pm 1.638.249 Hektar, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas \pm 717.543 Hektar, dan Penunjukan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan Seluas \pm 11.552 Hektar di Provinsi Riau; dan SK Menteri Kehutanan No. 878/Menhut-II/2014 tentang Kawasan Hutan Provinsi Riau, yang akan diintegrasikan oleh Pemerintah Provinsi Riau dalam Rancangan Peraturan Daerah rentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau.
2. Pemerintah Provinsi Riau agar melakukan percepatan pembentukan RTRWP Provinsi Riau, dengan menetapkan selisih (*gap*) luas areal antara luas yang direkomendasikan Tim Terpadu dengan jumlah luas yang ditetapkan dalam SK Menteri Kehutanan No. 673/Menhut-II/2014 dan SK Menteri Kehutanan No. 878/Menhut-II/2014 sebagai *Holding Zone* dalam Perda RTRWP Provinsi Riau, sebelum terbitnya SK pengganti SK Menteri Kehutanan tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan di Provinsi Riau.

VI. **Penutup**

Demikian rekomendasi ini disampaikan untuk dilaksanakan sebagaimana mustinya dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang baik dan berkepastian hukum bagi masyarakat, dan sesuai ketentuan Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, rekomendasi ini wajib untuk dilaksanakan dan melaporkan pelaksanaannya kepada Ombudsman RI dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya rekomendasi ini.

Jakarta, Februari 2016

OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA,

Ketua,



Danang Girindrawardana