



**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PUBLIK TENTANG IZIN PINJAM
PAKAI KAWASAN HUTAN YANG BERBASIS *SUSTAINABLE
DEVELOPMENT***

Tutut Ferdiana Mahita Paksi, Suteki, Tity Wahyu Setiawati
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : tututferdiana@gmail.com

ABSTRAK

Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan merupakan izin yang diajukan sebagai tanda penggunaan lahan kawasan hutan berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dewasa ini, praktik izin pinjam pakai kawasan hutan banyak menuai permasalahan. *Pertama*, ditinjau dari segi yuridis terdapat celah permasalahan penetapan batas kawasan hutan, alih fungsi lahan hutan, dan dispensasi penggunaan hutan lindung untuk pertambangan terbuka yang menyebabkan disahkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 karena alasan kepentingan yang memaksa menurut Presiden. *Kedua*, permasalahan teknis pada upaya praktik penerbitan izin pinjam pakai kawasan hutan yang tidak *clean and clear* antar instansi Pemerintah Daerah ditinjau dari kasus yang terjadi di Kecamatan Sajingan Besar, Sambas, Kalimantan Barat dan kasus pendirian pabrik semen dan penambangan batu kapur PT. Semen Indonesia di Kecamatan Gunem, Rembang, Jawa Tengah.

Permasalahan di atas diuraikan berdasarkan telaah pendekatan *socio-legal* sehingga termasuk dalam jenis penelitian non-doktrinal. Data penelitian diperoleh melalui media massa, hasil wawancara dengan informan, dan telaah peraturan perundang-undangan. Metode penentuan informan dilakukan secara *purposive sampling* untuk mendapatkan *key informan* dan penetapan informan dengan menggunakan teknik *snowball sampling*. Pengolahan dan analisis data dilakukan dengan menggunakan teknik triangulasi data. Sementara metode penyimpulan penelitian dilakukan secara induktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan praktik izin pinjam pakai kawasan hutan dilatarbelakangi oleh tidak harmonisnya antar peraturan perundang-undangan. Selain itu, faktor utama penyebab tidak harmonisnya regulasi dan praktik didasarkan pada penyalahgunaan kewenangan penguasa untuk mementingkan kebutuhan ekonomi daripada keseimbangan ekologi. Pola rekonstruksi yang ditawarkan adalah pemahaman *sustainable development* yang mengacu pada integrasi pilar ekonomi, pilar ekologi, dan pilar sosial.

Kata Kunci : rekonstruksi, penggunaan kawasan hutan, izin pinjam pakai kawasan hutan, *sustainable development*

ABSTRACT

Permit to lease and uses forestry area was a typical permit to use forestry areas based on Law No. 41/1999 on Forestry. Nowadays, this forestry permit's practice came with problems. First, based on legal side there were found some gaps among the laws which were regulated on boundary forestry area, changing of forestry function and dispensation which was given to businessman to have opened meaning activities inside of our protected forest that caused the legitimation of enactment The government Regulation In Lieu of Law No. 41/2004 to be Indonesian Law according to President's definition in defining emergency situation. Second, technically problem to the used of clean and clear concept among regional government institutions based on the cases that were happened at Sajingan Besar, Sambas, West Kalimantan Province and the building of cement factory and lime stone mining operated by PT. Semen Indonesia at Gunem, Rembang, Central Java Province.



Those problems were analysed based on socio legal approach that included in non-doctrinal law research. The research data was collected from mass media, informant's interview, and Indonesian laws on forestry. Informant was being chosen by purposive sampling to get key informant and to determine key informant by snowball sampling. Triangulation analysis was one technic to analyse this data. Then, the research was concluded inductively.

The research showed that permit to lease and uses forestry problems were mainly caused by the un-harmonization among Laws on forestry. Beside, the main factor of those un-harmonized Laws came from government abuse of power whose they used their power to fulfill economical needed by compromising the ecological balance. The reconstruction concept was building and developing sustainable development approach where it had to integrate economical side, ecological side, and social side to let ecology and economic balanced.

Key words : reconstruction, forest land uses, permit to lease and uses forestry, sustainable development

I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*) yang memiliki kekayaan sumber daya alam melimpah, salah satunya adalah hutan. Hutan merupakan suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang tidak terpisahkan dari pengelolaan tanah (*agraria*) dan sumber daya alam yang berkaitan dengan kehutanan. Oleh karenanya, pengelolaan hutan dilindungi dan ditegakkan oleh hukum kehutanan.

Hutan menjadi salah satu objek yang dikelola negara berdasarkan amanat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Atas landasan tersebut, negara berhak mengelola kawasan hutan berdasarkan pada konsep Hak Menguasai Negara (HMN). Konsep menguasai tersebut didefinisikan sebagai upaya untuk melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheerdaad*).

Bukti nyata pengelolaan kawasan hutan oleh Pemerintah salah satunya ditunjukkan melalui pengaturan penggunaan kawasan hutan dengan menggunakan lisensi izin pinjam pakai kawasan hutan

(IPPKH). Izin tersebut secara resmi telah diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor : P.50 / Menlhk / Setjen / Kum.1 / 6 / 2016 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) ditengarai sebagai sarana untuk mencegah kerusakan hutan jangka panjang. Akan tetapi, fakta lapangan menunjukkan problematika implementasi izin yang tidak sesuai dengan regulasi yang ada. Permasalahan *pertama* yang muncul adalah banyaknya regulasi kehutanan yang masing-masing substansinya justru tumpang tindih satu sama lain. Hal tersebut menyebabkan ketidakjelasan informasi mengenai tata batas wilayah kawasan hutan, penentuan fungsi hutan, dan alih fungsi lahan hutan yang justru berakhir pada konflik kepemilikan lahan oleh pihak ketiga dalam kawasan hutan.

Selain itu, kasus yang menyeruak adalah kisah dibalik pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004. Dimana Perppu tersebut mengatur



mengenai dispensasi bagi tiga belas pengusaha tambang yang melakukan penambangan terbuka dalam wilayah hutan lindung. Perppu tersebut secara yuridis bertentangan dengan Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Kedua, permasalahan mengenai dampak dari informasi kawasan hutan yang tidak *clean and clear*. Hal tersebut mengakibatkan banyaknya kasus marginalisasi masyarakat yang menempati wilayah lahan kawasan hutan. Padahal masyarakat tersebut tergolong ke dalam suku adat yang telah menghuni hutan sejak regulasi kehutanan belum terlahir. Adanya kasus pemukiman Suku Dayak di Kecamatan Sajingan Besar, Sambas, Kalimantan Barat di dalam kawasan hutan lindung merupakan salah satu kasus yang terjadi.

Ketiga, implementasi pelaksanaan pemenuhan persyaratan pengajuan penerbitan izin pinjam pakai kawasan hutan yang tidak tepat. Hal tersebut ditelaah berdasarkan kasus pencabutan Izin Lingkungan PT. Semen Indonesia guna pendirian pabrik semen dan penambangan batu kapur di kawasan Gunem, Rembang, Jawa Tengah. Adanya gugatan terhadap izin lingkungan tersebut ditengarai karena data yang dicantumkan dalam AMDAL tidaklah benar dan tepat sasaran. Selain itu, ditemukan pula kasus tukar menukar kawasan hutan yang dilakukan oleh PT. Semen Indonesia pada lahan hutan KPH Mantingan dengan KPH Kendal untuk menghindari pengajuan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan yang belakangan diketahui bahwa lahan

tersebut bukanlah lahan hak milik PT. Semen Indonesia.

Permasalahan di atas pada dasarnya menunjukkan bahwa tindakan penggunaan kawasan hutan diutamakan untuk penggalangan pembangunan fisik negara. Pembangunan merupakan salah satu agenda yang tidak dapat ditunda mengingat semakin banyaknya jumlah populasi penduduk yang membutuhkan ruang untuk tinggal dan mendapatkan kualitas hidup yang lebih baik. Sehingga tidak jarang kegiatan penggunaan kawasan hutan selalu diidentikan dengan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal tersebut memunculkan anggapan bahwa negara lebih mengutamakan kesejahteraan masyarakat tanpa memperhatikan keseimbangan dan keberlanjutan ekologi kawasan hutan.

II. METODE

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum non-doktrinal. Dimana pendekatan yang digunakan untuk memahami rangkaian peristiwa yang terjadi dengan menggunakan pendekatan *socio legal*.

Adapun spesifikasi penelitian hukum ini berupa penelitian kasus yang dilakukan di dua tempat yakni di Kecamatan Sajingan Besar, Kabupaten Sambas, Provinsi Kalimantan Barat dan Kecamatan Gunem, Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah. Selain itu studi perbandingan antar peraturan perundang-undangan dilakukan untuk mengkaji kesesuaian pengaturan kehutanan satu sama lain.



Data penelitian diperoleh melalui hasil wawancara dengan narasumber, analisa peraturan perundang-undangan, data media massa, hasil karya ilmiah dan penelitian lainnya yang tergabung dalam data primer dan data sekunder. Metode penentuan informan dilakukan dengan teknik *snowball sampling* sehingga mendapatkan *key informant* tetap guna memberikan informasi yang dibutuhkan.

Data-data tersebut diolah dengan menggunakan model triangulasi data yang disimpulkan secara induktif dari informasi khusus digeneralisir menjadi informasi umum.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Praktik Penerbitan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan di Indonesia

Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) merupakan izin penggunaan kawasan hutan yang sebelumnya dikenal dengan istilah Perjanjian Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Perubahan istilah tersebut pada dasarnya ditinjau dari terminologi “perjanjian” menjadi “izin” yang mana dipengaruhi oleh pemahaman akan kedudukan pemerintah dalam pengelolaan penggunaan kawasan hutan tersebut.

Adanya klausul perjanjian menunjukkan bahwa konsep keabsahan penggunaan kawasan hutan merujuk pada kesepakatan tertulis di antara Pemerintah c.q. Departemen Kehutanan Kementerian Kehutanan Republik Indonesia dengan pemohon. Keduanya bersama-sama sepakat untuk

mengikatkan diri pada ketentuan dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Ketentuan tersebut hanya mengatur seputar upaya pemenuhan prestasi atas lahan yang diperjanjikan.

Sementara itu konsep izin menunjukkan bahwa keabsahan penggunaan kawasan hutan dibuktikan dengan kepemilikan izin. Hal ini berarti, Pemerintah memiliki kedudukan yang lebih tinggi dan bertanggung jawab untuk memberikan dan mengawal hak serta kewajiban pengguna izin berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pemaknaan izin akan jauh lebih efektif digunakan daripada perjanjian.

Kelemahan-kelemahan yang ada pada terminologi perjanjian di atas mengantarkan perubahan regulasi Perjanjian Pinjam Pakai Kawasan Hutan yang semula diatur dalam Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 64 / Kpts / DJ / I / 1978 dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55 / Kpts-II / 1994 diubah dalam Pasal 38 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pengaturan mengenai izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH) sendiri telah berganti sebanyak dua belas kali. Alasan mendasar perubahan regulasi tersebut dalam rangka upaya mengharmonisasikan sektor investasi / penanaman modal dan pertambangan dalam kawasan hutan.

Alasan di atas kemudian mendasari disahkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun



2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004. Aktor politik dari perubahan tersebut tidak lain adalah Presiden dan para anggota DPR RI. Mereka mengatasnamakan perubahan Perppu tersebut menjadi undang-undang dengan alasan kegentingan yang memaksa.

Perppu merupakan produk hukum yang hanya dapat diterbitkan apabila negara termasuk dalam kondisi kegentingan yang memaksa, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lebih lanjut Jimly Asshidiqie mengklasifikasikan tiga kegiatan yang termasuk dalam kategori kegentingan yang memaksa. Adapun kategori tersebut meliputi : darurat perang, darurat sipil, dan darurat internal menurut penilaian subyektif presiden.

Kondisi penerbitan Perppu di atas dilandasi oleh faktor kondisi kegentingan memaksa menurut penilaian subyektif presiden mengingat kebijakan pembebasan tigas belas perusahaan tambang untuk dapat melaksanakan penambangan terbuka di dalam kawasan hutan lindung bertentangan dengan Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan *jo.* Pasal 11 ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.50 / Menlhk / Setjen / Kum.1 / 6 / 2016 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

Dispensasi kepada ketigabelas perusahaan tambang tersebut juga diatur dalam Pasal 11 ayat (1) huruf c Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.50 / Menlhk / Setjen / Kum.1 / 6 / 2016 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Hal tersebut secara tidak langsung menunjukkan bahwa kebijakan izin pinjam pakai kawasan hutan dikelola berdasarkan kepada siapa pemerintah berpihak. Dalam hal ini arah pembentukan kebijakan cenderung bertolak pada pendekatan elitisme dan korporatisme.

Pendekatan elitisme merupakan pendekatan kekuasaan yang terfokus pada cara kekuasaan dikonsentrasikan. Model ini berbicara mengenai adanya konsentrasi kekuasaan secara terpusat pada segilintir orang atau kelompok. Sementara pendekatan korporatisme merupakan pendekatan kebijakan yang berfokus pada kekuasaan kepentingan yang terorganisir. Kedua pendekatan di atas pada dasarnya bermaksud menunjukkan bahwa arah kebijakan dibuat berdasarkan pertarungan kekuatan antar kekuasaan kepentingan kelompok-kelompok tertentu.

Kedua, permasalahan yang muncul sebagai akibat dari tidak harmonisnya antar peraturan perundang-undangan di sektor kehutanan adalah penetapan batas kawasan hutan yang berpengaruh pada luas kawasan hutan yang dimohonkan izin pinjam pakai kawasan hutan. Permasalahan penetapan batas kawasan hutan selalu identik dengan konflik lahan



masyarakat adat yang berujung pada munculnya konflik tenurial.

Sebagaimana yang terjadi pada masyarakat Suku Dayak di Desa Sebunga, Kecamatan Sajingan Besar, Kabupaten Sambas, Provinsi Kalimantan Barat yang mendiami lahan di dalam kawasan hutan yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagai kawasan hutan lindung. Dimana, lahan kawasan hutan lindung haruslah steril dari kepemilikan hak ataupun penguasaan hak kecuali telah mendapatkan izin pemanfaatan ataupun penggunaan kawasan hutan dari pemerintah pusat.

Kecamatan Sajingan Besar merupakan salah satu wilayah perbatasan dua negara yakni Indonesia dengan Malaysia yang terletak di Kabupaten Sambas, Provinsi Kalimantan Barat. Sebagai wilayah perbatasan, Provinsi Kalimantan Barat mendapatkan otoritas khusus dalam pengelolaan daerah termasuk pengelolaan kawasan hutan didalamnya. Otoritas khusus tersebut tertuang dalam Pasal 361 ayat (2) hingga ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal tersebut menegaskan bahwa Kecamatan Sajingan Besar harus tunduk pada Pemerintah Pusat. Mengingat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah memberikan kewenangan penuh kepada Pemerintah Pusat untuk mengelola dan memanfaatkan kawasan perbatasan demi kepentingan negara. Kewenangan tersebut meliputi : a) penetapan detail rencana tata ruang; b) pengendalian dan izin pemanfaatan ruang; c) dan pembangunan sarana dan prasarana

kawasan. Selain itu, Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat berkewajiban untuk mengoordinasikan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan sesuai dengan pedoman Pemerintah Pusat.

Penjelasan di atas cukup untuk menggambarkan kedudukan Pemerintah Kabupaten Sambas terhadap Pemerintah Pusat dan Daerah Kalimantan Barat terhadap pengelolaan wilayah perbatasan. Pengelolaan tersebut termasuk pula dalam pengelolaan wilayah hutan yang ditetapkan Pemerintah Pusat sebagai hutan lindung di kawasan perbatasan Kecamatan Sajingan Besar.

Penetapan kawasan hutan menjadi hutan lindung ditetapkan sepihak oleh Gubernur Kalimantan Barat berdasarkan ketentuan dalam Pasal 30 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan yang menyatakan bahwa perubahan kawasan hutan untuk wilayah provinsi dilakukan berdasarkan usulan gubernur kepada menteri.

Penetapan hutan status fungsi hutan lindung tersebut bermasalah karena tidak melibatkan aspirasi Pemerintah Daerah Sambas. Adanya kewenangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 360 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mematikan fungsi otonomi daerah dalam hal pengelolaan kawasan hutan.

Hal tersebut dibuktikan dengan diterbitkannya Peraturan Gubernur



Provinsi Kalimantan Barat Nomor 143 Tahun 2016 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Kesatuan Pengelolaan Hutan wilayah Sambas. Pengelolaan atas hutan di Kabupaten Sambas dikelola oleh KPH Sambas yang dikepalai oleh seorang kepala unit dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat. Secara langsung adanya KPH telah menonaktifkan fungsi Dinas Kehutanan Sambas.

Uraian di atas pada dasarnya menegaskan bahwa penentuan fungsi hutan lindung di Kecamatan Sajingan Besar dikelola sepihak oleh Pemerintah Daerah Kalimantan Barat dan Pemerintah Pusat c.q Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. Termasuk pula kesalahan penetapan fungsi kawasan hutan yang didalamnya terdapat pemukiman Suku Dayak.

Selain itu, penetapan fungsi hutan lindung di lingkungan lokasi dibangunnya Border Pos Lintas Batas Negara Aruk patut untuk diteliti. Adanya pembangunan Pos PLBN dan jalan raya yang dibangun sepanjang Pos PLBN menuju pusat Kota Sambas termasuk dalam kegiatan penggunaan kawasan hutan non-komersil. Hal tersebut berarti dalam penggunaan lahan untuk pembuatan Pos PLBN dan jalan raya haruslah terdapat izin pinjam pakai kawasan hutan non-komersil.

Dasar daripada pembangunan dalam kawasan hutan di luar kegiatan kehutanan haruslah menyesuaikan pada Pasal 4 ayat (1)

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.50 / Menlhk / Setjen / Kum.1 / 6 / 2016 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Pasal 4 mengatur mengenai pokok-pokok kegiatan di luar kehutanan yang harus mendapatkan izin pinjam pakai kawasan hutan. Diantaranya lokasi Kecamatan Sajingan Besar telah memenuhi unsur dari Pasal 4 ayat (1) huruf c tentang instalasi pembangkit listrik, huruf e jalan umum, huruf f sarana prasarana umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi, huruf h tentang fasilitas umum seperti puskesmas, dan huruf j yakni urusan sarana prasarana pertahanan dan keamanan yang salah satunya adalah pendirian Pos PLBN.

Atas dibangunnya sarana dan prasarana di atas maka Pemerintah Daerah Sambas haruslah mengajukan izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri Kehutanan. Akan tetapi, pada faktanya berdasarkan data statistik Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2009-2014 setidaknya hanya terdapat delapan izin pinjam pakai kawasan hutan. Rincian daftar izin tersebut merupakan izin yang terdaftar sejak tahun 1992 dan masih berlaku hingga tahun 2014.

Dari kedelapan izin di atas, pembangunan dari pihak pemerintah hanya diwakili oleh Dinas Pekerjaan Umum yang mengajukan izin di lahan kawasan hutan produksi terbatas. Sementara izin pinjam pakai kawasan hutan dalam kawasan hutan lindung hanya diajukan oleh TNI Angkatan Udara untuk keperluan pembuatan pangkalan udara ataupun



pusat latihan. Sampai saat ini data pasti daftar pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan baik di lingkungan informasi Dinas Kehutanan Kalimantan Barat dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI tidaklah lengkap. Secara tidak langsung hal tersebut menghambat akses keperluan informasi dari pihak luar yang berarti Pemerintah secara tidak langsung telah bersikap tidak transparan.

Selain itu, dalam proses pembangunan Pos PLBN Aruk masih menimbulkan sengketa lahan dengan warga sekitar. Terdapat anggapan bahwa Badan Pertanahan Nasional dalam mengukur luas lahan rencana pembangunan Pos PLBN tidak melibatkan masyarakat. Alhasil, BPN dituding telah memakan lahan masyarakat untuk pembangunan pos. Jika kita telaah kembali dengan konsep penggunaan kawasan hutan di dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P. 50 / Menlhk / Setjen / Kum.1/6/2016 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan, seharusnya lahan calon Pos PLBN adalah termasuk lahan hutan yang penggunaannya atas dasar izin dari pemerintah. Sementara pada faktanya terdapat lahan hak milik masyarakat dalam kawasan lahan Pos PLBN.

Berdasarkan poin-poin di atas, dapat diketahui bahwa proses penetapan status fungsi hutan tidak sesuai dengan fakta lapangan. Sehingga mengakibatkan ketidaksinkronan persyaratan teknis mengenai pengajuan izin pinjam pakai kawasan hutan dalam lahan

kawasan hutan yang terdapat pemukiman penduduk didalamnya.

Ketiga, kasus ketiga yang dapat ditelaah adalah berkaitan dengan kasus pendirian pabrik semen dan penambangan batu gamping oleh PT. Semen Indonesia di Kecamatan Gunem, Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah. Kasus ini sudah hangat diperbincangkan sejak tahun 2015 karena diajukannya gugatan terhadap izin lingkungan PT. Semen Indonesia oleh Jaringan Masyarakat Peduli Kendeng.

Pembahasan kasus ini secara teknis telah melibatkan banyak kesalahan prosedur dalam pengajuan izin pinjam pakai kawasan hutan. Hal tersebut dikarenakan informasi AMDAL (Analisis Dampak Lingkungan) PT. Semen Indonesia yang tidak sesuai.

AMDAL merupakan salah satu instrumen persyaratan untuk mendapatkan izin lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH). AMDAL menjadi dasar penerbitan Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan sesuai Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup guna mendapatkan izin lingkungan. Ketiga dokumen tersebut merupakan syarat teknis untuk mendapatkan izin pinjam pakai kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (4) huruf a Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor P.50 / Menlhk / Setjen / Kum.1/ 2016 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.



Ketidaktepatan informasi AMDAL PT. Semen Indonesia dikarenakan lahan yang digunakan untuk membangun tapak pabrik diambil dari lahan milik Perhutani sementara lahan tambang merupakan gabungan lahan milik warga dan perhutani. Penggunaan luas lahan untuk pembangunan pabrik dan areal penambangan batu gamping di Kecamatan Gunem bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 14 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa lahan peruntukkan industri besar seluas kurang lebih 869 Ha dengan rincian kawasan industri pertambangan seluas kurang lebih 205 Ha berada di wilayah Kecamatan Gunem.

Lahan warga yang digunakan untuk kepentingan pabrik merupakan lahan yang dibeli dari warga sejak masa Bupati periode sebelumnya. Sementara lahan perhutani yang digunakan merupakan lahan hutan negara yang dikelola oleh KPH Mantingan. Penggunaan kawasan hutan dalam areal kawasan hutan KPH Mantingan menunjukkan bahwa PT. Semen Indonesia haruslah mengajukan izin pinjam pakai kawasan hutan.

Proses penggunaan lahan hutan di KPH Kendal dilakukan dengan dua cara. *Pertama* adalah mengajukan alih fungsi lahan hutan dengan cara tukar menukar kawasan hutan. Lahan hutan KPH Mantingan ditukar dengan lahan ber-hak kuasa di Surokonto, Kendal. Sehingga lahan hutan KPH Mantingan berubah menjadi bukan lahan hutan sementara lahan di Surokonto

berubah menjadi lahan hutan di bawah kewenangan KPH Kendal.

Belakangan diketahui bahwa lahan tukar menukar tersebut bermasalah mengingat lahan PT. Semen Indonesia yang ditukar dengan lahan hutan KPH Mantingan bukanlah lahan dengan status hak milik. Melainkan merupakan lahan negara dengan status Hak Guna Usaha yang dipegang oleh PT. Sumurpitu Wringinsari yang kemudian dibeli oleh PT. Semen Indonesia.

Kedua, pengajuan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk lahan seluas 131,87 Ha yang diajukan pada tahun 2014 dan baru terbit pada tahun 2016. Padahal pada tahun 2015 telah masuk gugatan terhadap izin lingkungan PT. Semen Indonesia yang menghasilkan amar putusan hakim MA Nomor 99.PK/TUN/2016 untuk membatalkan izin lingkungan tersebut. Atas dibatalkannya izin lingkungan maka seharusnya perlu dilakukan revisi atau penarikan kembali terhadap izin pinjam pakai kawasan hutan yang telah diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia.

Berdasarkan fakta-fakta di atas maka sangat diperlukan sikap pro-aktif pemerintah dalam mengawal dan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan permohonan dan penerbitan izin pinjam pakai kawasan hutan baik secara komersil maupun non-komersil. Mengingat mayoritas permasalahan yang terjadi dikarenakan ketidakbenaran data yang tercantum dalam AMDAL atau terkesan data dibuat-buat untuk menggugurkan kewajiban pemohon. Data statistik Kementerian



Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Tahun 2015 menyebutkan setidaknya terdapat 419 AMDAL kegiatan tambang dan non-tambang se-Indonesia yang dinilai oleh Komisi Penilai Amdal Pusat antara tahun 2012-2015. AMDAL tersebut dinilai menunjukkan kualitas penilaian atas penyusunan yang baik dari tahun ke tahun tetapi kualitas AMDAL sendiri tidak pernah mencapai lebih dari 50%.

Fenomena AMDAL bergerak layaknya fenomena gunung es, dimana yang terlihat di permukaan begitu kecil tetapi permasalahan yang terjadi di bawah begitu besar. Padahal adanya AMDAL dimaksudkan untuk meminimalisir kerugian material maupun non-material yang dialami oleh masyarakat dan kondisi *existing* lingkungan tersebut. Misalkan pada salah satu persyaratan permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan, haruslah disertakan rekomendasi teknis dari Direktur Perhutani atas sebagian lahan hutan yang dimohonkan izin.

Dalam kasus ini, luasan lahan hutan KPH Mantingan tidak menjadi pertimbangan bagi Menteri Kehutanan dalam menerbitkan izin. Sebagaimana kita ketahui bahwa Perum Perhutani memberikan CSR (*Social Corporate Responsibility*) berupa pelaksanaan program PHBM (Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat) yang direalisasikan dengan pembentukan LMDH (Lembaga Masyarakat Desa Hutan) di setiap desa yang berbatasan dengan lahan kawasan hutan.

Program tersebut mengajak petani hutan untuk ikut bersama-sama mengelola hutan terutama pada produksi hasil hutan yang mampu menambah pendapatan petani sekitar kawasan hutan. Berdasarkan laporan tahunan Perum Perhutani tahun 2015, sejak tahun 2002 Perum Perhutani telah menjalin kerjasama dengan 5.390 lembaga petani hutan di seluruh wilayah Kesatuan Pemangku Hutan di Indonesia. Perum Perhutani telah memberikan realisasi penyaluran dana program kemitraan Tahun 2015 mencapai Rp 17.99 M yang terbagi dalam beberapa sektor binaan.

Mekanisme kinerja LMDH dikelola berdasarkan perjanjian antara KPH dengan LMDH. Menurut informasi petani hutan di KPH Pati dan KPH Mantingan setidaknya LMDH akan mendapatkan bagi hasil pengelolaan dan penjualan produk hutan sebesar 25% dari keseluruhan hasil. Pembagian hasil sebanyak 25% kemudian akan dibagikan kepada petani hutan melalui manajemen LMDH.

Teknis pembagian pengerjaan lahan di dalam hutan dibagi dengan mekanisme setiap $\frac{1}{4}$ Ha lahan dikelola oleh 2 orang warga. Selain merawat tumbuhan hutan, petani hutan diizinkan untuk melakukan tumpangsari (menanam tanaman lain selain tanaman pokok hutan di sela-sela lahan hutan) selama tidak mengganggu pertumbuhan tanaman pokok.

Jika lahan seluas 131,87 Ha dikelola oleh petani hutan maka setidaknya terdapat 1.055 warga yang akan kehilangan mata pencaharian tambahan apabila lahan



tersebut dibebaskan oleh KPH Mantingan untuk dipinjampakaikan pada PT. Semen Indonesia. Hal tersebut tentu tidak sebanding dengan serapan tenaga proyek pembangunan pabrik semen dan penambangan batu kapur di Rembang yang diketahui menyerap 5.475 orang dengan komposisi 2.373 orang (43,34%) dari Jawa Tengah. Sebanyak 1.108 orang dari Rembang yang terbagi menjadi tiga ring kawasan serapan tenaga kerja. Kecamatan Gunem mendapatkan jatah sekitar 473 orang saja, sementara 178 orang dari Kecamatan Bulu, dan 517 orang diambil dari luar kedua kecamatan di atas.

Pada akhirnya kompensasi yang harus dibayarkan masyarakat tidak sebanding dengan apa yang mereka dapatkan. Sehingga ke depan pertimbangan teknis Direktur Utama Perum Perhutani perlu memperhatikan detail informasi yang terjadi di lapangan untuk meminimalisir ketegangan antara warga desa sekitar hutan dengan pengelola hutan termasuk pula dengan pemerintah daerah.

B. Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Proses Penerbitan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan di Indonesia

Kompleksnya permasalahan perizinan pinjam pakai kawasan hutan baik ditinjau dari tataran yuridis dan sosiologis dipengaruhi oleh berbagai faktor internal dan eksternal hukum.

Chambliss dan Seidman dalam teorinya Teori Bekerjanya Hukum di Masyarakat mencoba menjawab

alasan dibalik tidak efektifnya implementasi hukum di lapangan. Ia menggambarkan bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat dipengaruhi oleh kekuatan relasi antar subjek. Subjek-subjek tersebut yakni relasi antara lembaga pembuat peraturan, lembaga penerapan peraturan, dan pemegang peranan. Masing-masing subjek bertindak saling berhubungan dan saling mempengaruhi satu sama lain sehingga mereka bergerak sebagai sebuah sistem implementasi hukum secara utuh. Setiap lembaga tersebut dipengaruhi oleh faktor sosial dan personal lainnya. Faktor-faktor sosial dan personal lainnya tersebut dijabarkan dengan menggunakan analisis Teori Sibernetik Talcott Parsons.

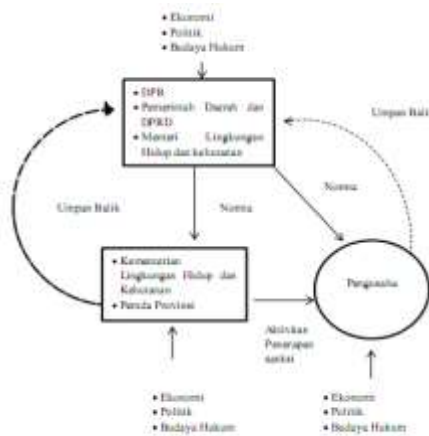
Parsons menyatakan bahwa hukum sebagai salah satu sub sistem dalam sistem sosial yang lebih besar. Dengan kata lain hukum merupakan bagian dari sistem sosial. Di samping hukum, terdapat sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda. Sub-sub sistem yang dimaksud antara lain adalah budaya, politik, dan ekonomi.

Empat sub sistem itu selain sebagai realitas yang melekat pada masyarakat, juga serentak merupakan tantangan yang harus dihadapi tiap unit kehidupan sosial. Hidup matinya sebuah masyarakat ditentukan berfungsi tidaknya tiap sub sistem sesuai tugas masing-masing. Posisi hukum begitu sentral sehingga ia harus mampu menjinakkan sub-sub sistem yang lain agar bisa berjalan sinergis tanpa saling bertabrakan. Setiap sub sistem memiliki logika,

mekanisme, dan tujuan yang berbeda.

Adapun gambaran relasi antara modifikasi Teori Bekerjanya Hukum di Masyarakat dengan Teori Sibernetik Talcott Parsons adalah sebagai berikut :

Skema 1
Modifikasi Model Bekerjanya Hukum di Masyarakat pada Penerapan Kebijakan Pinjam Pakai Kawasan Hutan di Indonesia



Lebih lanjut, Talcott Parsons berusaha menjelaskan bahwa di masing-masing lembaga sarat akan pengaruh faktor eksternal dan internal lembaga yang menyebabkan bekerjanya hukum dapat terimplementasikan dengan efektif atau tidak. Ketiga sub sistem dalam Teori Sibernetika yakni sub sistem ekonomi, budaya, dan politik secara nyata berdampak pada implementasi regulasi yang ada.

Pertama, dimulai dari lembaga pembuat peraturan. Dalam hal ini lembaga pembuat peraturan diwakili oleh DPR RI selaku penyusun Undang-Undang Kehutanan. Dalam pembahasan Undang-Undang tersebut termasuk pula dalam

pembahasan pengesahan Perppu Nomor 1 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 menegaskan bahwa Undang-Undang hanyalah segelintir alat bagi penguasa untuk memenuhi kebutuhan golongan-golongan tertentu. Dalam hal ini jelas terdapat penyalahgunaan kekuasaan untuk melegalkan Undang-Undang hanya karena untuk melindungi pasaran ekonomi pihak tertentu. Hal tersebut hanya akan terjadi bilamana anggota legislatif dan pengusaha terkait memiliki kesamaan kepentingan sebagai batasan mutlak masyarakat politik.

Dalam kasus tersebut, dikatakan bahwa kasus suap menyuap menjadi bumbu penyedap alatnya pembahasan pengesahan Perppu menjadi Undang-Undang. Secara tidak langsung, hal tersebut telah menjelaskan adanya kepentingan pemenuhan ekonomi diantara anggota legislatif. Hal ini menunjukkan bahwa setidaknya setiap orang tidak terlepas dari keinginan untuk mendapatkan keamanan ekonomi.

Terakhir ditinjau dari segi kultur atau budaya, anggota legislatif yang paham dan benar mengerti akan landasan - landasan materiil penyusunan suatu undang-undang seharusnya menolak pelaksanaan pengesahan Perppu menjadi Undang-Undang. Mengingat budaya merepresentasikan pemahaman nilai dan norma yang berlaku dalam kehidupan seseorang. Sehingga, budaya hukum akan selalu identik dengan penerapan nilai dan norma hukum sesuai dengan jalurnya. Dengan demikian dapat kita lihat

bahwa penerapan budaya hukum anggota legislatif masih rendah.

Kedua, ditinjau dari lembaga penerapan peraturan yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota. Pada dasarnya sektor lembaga penerapan peraturan mempunyai kedudukan yang lebih strategis dalam menerapkan regulasi yang telah dibuat oleh lembaga pembuat peraturan. Dalam kasus yang terjadi di Sambas ataupun di Rembang setidaknya menunjukkan bahwa kontrol perizinan berada di tangan pemerintah.

Pada kasus di Sambas, ketika Pemerintah Daerah Provinsi dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI berkoordinasi dengan Pemda Sambas dalam hal penetapan kawasan hutan tentu permasalahan tata batas dan kasus pemukiman masyarakat Suku Dayak dalam kawasan hutan lindung dapat dicegah. Selain itu sebaliknya, Kementerian selaku penjaga marwah tertinggi kondisi kehutanan di Indonesia juga perlu mengawasi secara cermat dan seksama dalam memberikan izin pinjam pakai kawasan hutan. Terutama di kawasan Kalimantan yang sedang gencarnya membuka lahan hutan untuk kepentingan pembukaan jalur transportasi, perkebunan, industri, dan pertambangan.

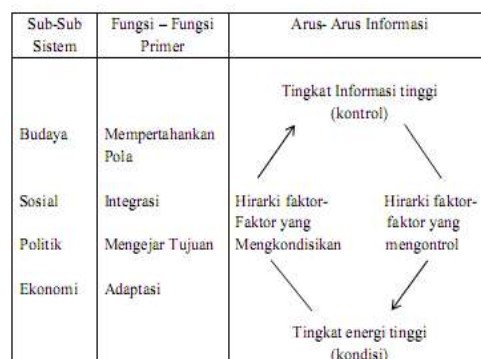
Sementara pada kasus pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan kepada PT. Semen Indonesia, hal yang paling menarik adalah adanya pembatalan izin lingkungan melalui putusan Mahkamah Agung yang tidak memberikan reaksi apapun

terhadap penerbitan izin pinjam pakai kawasan hutan. Selain itu, pada tataran pemberian rekomendasi teknis Direktur Utama Perum Perhutani, tidak dipertimbangkan lebih lanjut oleh Menteri Lingkungan Hidup dalam memberikan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk keperluan komersil.

Kedua kasus di atas menunjukkan bahwa penerapan regulasi dari lembaga pembuat peraturan berjalan sesuai dengan pengaruh eksternal dari dalam lembaga penerapan hukum yakni kepentingan ekonomi dan pengaruh politik. Sementara pengaruh dari internal tak lain adalah budaya hukum dari para aparat pemberi izin untuk memberikan izin sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku.

Penjelasan di atas telah menguraikan keterkaitan pengaruh sub-sub sistem ekonomi, budaya, dan politik dalam bekerjanya suatu hukum di masyarakat. Selain berpaku pada penjelasan tersebut, Talcott Parsons menjelaskan pula mengenai bentuk integrasi antar sub-sub sistem dengan bentuk sebagai berikut :

Skema 2
Konfigurasi Sub-Sub Sistem
Berdasarkan Teori Sibernetika Talcott Parsons





Skema di atas menunjukkan bahwa antara masing-masing sub sistem memiliki keterkaitan satu sama lain yang membuat suatu kejadian hukum. Setiap sub sistem berperan penting untuk memberikan arus informasi antar masing-masing sub sistem secara sistematis dari sub sistem dengan tingkat informasi tinggi ke yang lebih rendah. Terjadi pula arus sebaliknya, sub sistem dengan tingkat informasi yang lebih tinggi justru dikondisikan oleh sub-sub sistem yang lebih rendah kemampuannya untuk memberikan informasi.

Semakin sub sistem bergerak ke atas maka informasi yang diberikan semakin tinggi. Sehingga dapat diperoleh informasi yang cukup mengenai faktor-faktor yang dapat mengkondisikan masyarakat untuk mencapai tujuan. Sedangkan semakin sub sistem bergerak ke bawah maka energi masing-masing sub sistem semakin membesar. Sehingga arus tersebut menunjukkan sub sistem budaya sebagai sub sistem paling informatif dan sub sistem ekonomi sebagai sub sistem paling kuat.

Berdasarkan uraian di atas, dapat kita simpulkan bahwasannya faktor internal berupa budaya hukum aparat memberikan informasi terbanyak berkaitan dengan mudah tidaknya suatu sistem birokrasi dapat dibenturkan dengan faktor ekonomi dan politik. Sementara sub sistem ekonomi memberikan energi paling kuat untuk mewujudkan kepentingan yang mengarah kembali untuk pemenuhan ekonomi pihak-pihak tertentu. Sementara politik dan sosial merupakan *transmitter* untuk menghubungkan dan

mengkondisikan massa agar tercapai informasi dan energi yang tepat.

Ketiga sub sistem di atas dapat ditelaah lebih lanjut dengan konsep *autopoietic* yang digagas oleh Niklas Luhmann. Luhmann merujuk pada studi biologi dimana suatu sistem tersusun atas sel – sel biologis. Sel – sel tersebut saling membelah diri menjadi bagian yang lebih kecil yang menyusun betapa kompleksnya suatu sistem.

Sistem *autopoietic* berusaha menjelaskan kondisi suatu sistem merupakan tersusun dari pecahan-pecahan sistem tersebut. Dalam hal ini, sistem ekonomi apabila dipecah-pecah menjadi objek terkecil akan didapat uang dan keinginan untuk megutadasar beroperasinya sistem ekonomi. Sementara dari sistem politik apabila dipecah akan menghasilkan kekuasaan, tujuan, strategi, manusia, dan ide sebagai elemen dasarnya. Ditinjau dari segi sub sistem budaya makan akan diperoleh nilai dan norma, sedangkan pada sub sistem sosial akan diperoleh kesadaran sebagai elemen dasarnya.

Sehingga, masing-masing elemen dasar di ataslah yang menggerakkan masing-masing sistem. Berdasarkan uraian di atas maka dapat kita ketahui bahwasannya pelaksanaan hukum tidak akan berjalan dengan baik apabila sistem ekonomi mendominasi sistem-sistem yang lain untuk keperluan kelompok tertentu.

C. Rekonstruksi Kebijakan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan di Indonesia yang Berbasis *Sustainable Development*

Berangkat dari praktik kebijakan tentang izin pinjam pakai kawasan hutan baik dalam ranah penyusunan hingga praktik penerbitan izin sebagaimana dibahas pada dua permasalahan di atas maka konsep rekonstruksi kebijakan izin pinjam pakai kawasan hutan yang ditawarkan adalah perpaduan konsep *sustainable development* berdasarkan konsep telaah filsafat lingkungan hidup.

Sustainable Development diperkenalkan sebagai upaya pembangunan yang memperhatikan dimensi lingkungan hidup dalam pelaksanaannya. Pembahasan mengenai pembangunan berkelanjutan telah dibahas oleh masyarakat internasional dalam forum PBB sejak diselenggarakannya Konferensi Stockholm pada tahun 1972.

Konsep pembangunan berkelanjutan bergerak sebagai sarana untuk menyeimbangkan kebutuhan ekonomi dan kelangsungan ekologis. Lebih lanjut pembangunan berkelanjutan dirumuskan melalui integrasi pada tiga dimensi utama yakni lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi.

Pembangunan merupakan tindakan yang tidak mungkin untuk dihindari. Mengingat jumlah populasi penduduk yang semakin hari semakin meningkat hingga berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 2010 jumlah penduduk mencapai 237,6 juta jiwa. Kepadatan

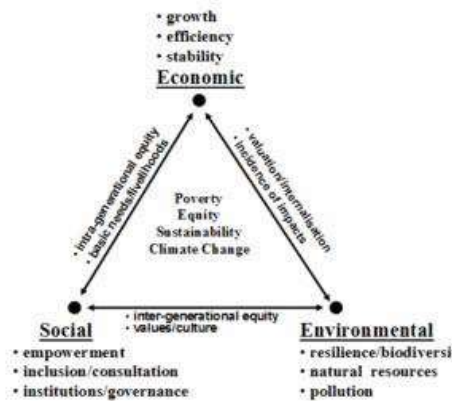
jumlah penduduk tersebut dibarengi dengan laju pertumbuhan yang tinggi sehingga akan berpengaruh pada wilayah perencanaan dan penataan ruang baik dalam skala daerah maupun nasional. Dengan laju pertumbuhan penduduk demikian tinggi setidaknya sebanyak 110 ribu hektar lahan pertanian dialihfungsikan menjadi lahan non-pertanian. Belum lagi, pembangunan yang dilakukan di kawasan hutan mengingat terbatasnya lahan pemukiman.

Fenomena di atas lah yang pada dasarnya menyebabkan eksplorasi berlebih pada alam baik pada sumber daya alam dan lahan-lahan hijau untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang semakin hari semakin bertambah. Adanya eksplorasi berlebih pada lingkungan berujung pada kerusakan lingkungan.

Termasuk pula pada kondisi penggunaan lahan kawasan hutan yang terus dieksplorasi dengan bekal izin pinjam pakai kawasan hutan. Penerbitan izin tidak sesuai dengan prosedur justru akan memperparah kerusakan lingkungan. Oleh karenanya, upaya konstruksi yang dapat dilakukan adalah mengintegrasikan pemenuhan dimensi ekonomi melalui rekayasa sosial untuk menjaga kelangsungan dimensi ekologi.

Hubungan integrasi antara tiga dimensi di atas oleh Mohan Munasinghe digambarkan sebagai berikut :

Skema 3
Pola Interaksi Tiga Dimensi
Pembangunan Berkelanjutan



Skema di atas menunjukkan bahwa setiap dimensi memiliki peran masing – masing untuk mewujudkan konsep pembangunan berkelanjutan. Dimensi ekonomi dielaborasi sebagai elemen penggunaan sumberdaya alam secara bijaksana, mendorong pemanfaatan ekonomi lokal, pengembangan nilai tambah ekonomi dan pengutamakan dampak kelangsungan ekologis.

Dimensi sosial dielaborasi menurut elemen jaminan kehidupan, pemerataan akses terhadap pelayanan dasar, demokrasi, dan partisipasi, interaksi sosial yang positif, dan berkembangnya nilai (*human values*) bagi kehidupan yang berkualitas.

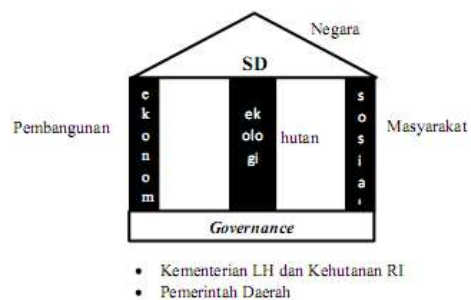
Sementara ditinjau dari dimensi ekologi atau lingkungan dielaborasi menurut elemen kuantitas dan kualitas sumber daya alam, lingkungan, dan keanekaragaman. Untuk mencapai keseimbangan pembangunan berkelanjutan maka dalam konteks hubungan antara tujuan sosial dan ekonomi diperlukan kebijakan ekonomi yang meliputi

intervensi pemerintah secara terarah, pemerataan pendapatan, penciptaan lapangan kerja, dan pemberian subsidi bagi kegiatan pembangunan yang memerlukannya.

Berdasarkan uraian di atas, maka posisi integrasi dimensi hanya dapat dilakukan oleh pemerintah yang telah menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintah merupakan pengelola seluruh sumber daya, pemimpin masyarakat, dan penentu kebijakan masa depan negara. Sehingga peran strategis pemerintah dalam upaya menyeimbangkan dan mengintegrasikan ketiga dimensi akan menentukan seberapa besar keberhasilan suatu konsep pembangunan berkelanjutan terlaksana.

Peranan pemerintah sebagai pondasi atas upaya integrasi dimensi dapat digambarkan dengan pola sebagai berikut :

Skema 4
Pilar Pembangunan Pinjam Pakai
Kawasan Hutan yang Berkelanjutan



Berdasarkan skema di atas maka upaya rekonstruksi kebijakan pinjam pakai kawasan hutan yang berbasis *sustainable development* haruslah dimulai dari perbaikan integritas pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh lembaga pembuat



peraturan (DPR RI) dan lembaga penerapan peraturan (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia) serta jajaran Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pemerintah perlu memperbaiki tata kelola pemerintahan terutama pada *framework* perumus kebijakan dan *framework* para penerap kebijakan. Pendalaman akan konsep *sustainable development* didasarkan pada pentingnya menjaga konsistensi kelangsungan lingkungan dalam hal ini adalah kawasan hutan.

Konsep yang ditawarkan oleh Frijtof Capra dalam teorinya *Deep Ecology* bermaksud mengajak manusia untuk tidak terlarut dalam sudut pandang antroposentrisme. Dimana lingkungan hidup diperuntukan untuk memenuhi kebutuhan manusia saja tanpa memperdulikan kelangsungan lingkungan tersebut. Ajakan ini lebih bersifat pada pandangan untuk mengurangi eksploitasi alam berlebih hanya demi pemuasan kebutuhan manusia.

Konsep *deep ecology* di atas hanya akan menjadi buaian angan apabila tidak direalisasikan. Salah satu sarana untuk merealisasikan adalah dengan menanamkan pentingnya menjaga kelangsungan lingkungan hidup pada diri setiap perumus kebijakan, lembaga penerapan kebijakan, dan pemegang peranan (investor). Hal ini akan kembali berbicara pada nilai yang dipahami manusia akan definisi dari kesadaran menjaga lingkungan. Sebagaimana yang telah dibahas pada poin permasalahan kedua, yakni kesadaran sebagai elemen dasar dari

sistem sosial maka kesadaran personal akan membawa dampak yang positif untuk menimbulkan kesadaran sosial.

Kembali berbicara pada pembahasan perumusan kebijakan, dalam diri setiap perumus kebijakan haruslah ditanamkan dengan apa yang dinamakan nilai, budaya, dan agama/kepercayaan sebagai bagian dari segitiga pluralisme hukum Werner Menski. Pola yang ditanamkan oleh Menski berupa pluralisme hukum adalah untuk menghargai setiap hukum yang timbul karena adanya diversitas karakteristik sosial kultur seperti yang terjadi di Indonesia.

Pandangan masyarakat adat yang sangat mencintai dan melindungi kawasan hutan dengan aktivitas sakral yang menolak adanya gangguan aktivitas yang merusak hutan menjadi contoh bahwa keanekaragaman tradisional justru ada karena bentuk kepedulian masyarakat terhadap hutan sebagai rumah dan sumber penghidupan mereka. Tetapi di lain sisi hutan merupakan bentuk investasi modern yang dincar oleh para investor untuk pertambangan, perkebunan, dan pembangunan infrastruktur lainnya.

Oleh karenanya salah satu metode implementasi *Deep Ecology* adalah dengan mengkombinasikannya dengan pandangan Menski dalam segitiga pluralisme hukum bagi setiap diri anggota legislatif. Lebih lanjut model pemahaman di atas dimasukkan dalam pola perumusan kebijakan Easton dalam Teori *Blackbox*-nya sebagai berikut :

Skema 5
Modifikasi Teori Werner Menski
dalam Skema Proses Kebijakan
sebagai *Input* dan *Output*



Dengan demikian, upaya penanaman konsep *sustainable development* dikembalikan kepada diri masing-masing pemegang peranan, lembaga pembuat peraturan, dan lembaga penerapan peraturan.

IV. KESIMPULAN

Kasus penerbitan izin pinjam pakai kawasan hutan yang terjadi di Sambas dan Rembang telah menggambarkan kondisi faktual implementasi regulasi pinjam pakai kawasan hutan. Bahwa permasalahan izin pinjam pakai kawasan hutan sangat berkaitan dengan permasalahan lain yang berkaitan dengan hutan. Misalkan pada penetapan tata batas hutan, kasus kepemilikan lahan pihak ketiga dalam kawasan hutan, pemukiman masyarakat adat dalam kawasan hutan, dibangunnya infrastruktur yang tidak memiliki izin, permasalahan pada informasi dan keabsahan AMDAL, izin lingkungan, hingga pertimbangan teknis oleh Direktur Umum Perum Perhutani.

Mengingat konsep utama perizinan atas penggunaan kawasan hutan haruslah mengacu pada konsep

clean and clear. Sehingga izin pinjam pakai kawasan hutan bukan merupakan masalah tunggal melainkan akibat dari masalah lain yang timbul dalam rangka pemanfaatan hutan.

Permasalahan-permasalahan di atas pada dasarnya terjadi karena beberapa faktor. Diantaranya disebutkan oleh Chambliss dan Seidman dalam Teori Bekerjanya Hukum di Masyarakat. Dimana subjek hukum yakni lembaga pembuat peraturan, lembaga penerapan peraturan, dan pemegang peranan dalam menjalankan regulasi (baca:hukum) dipengaruhi oleh faktor sosial dan personal yang tak lain adalah faktor ekonomi, politik,dan budaya hukum.

Faktor ekonomi dan politik yang lebih besar telah mendorong budaya hukum aparat untuk tidak menjalankan hukum sesuai dengan koridornya. Alhasil, kebijakan yang dibuat dan penerapan di lapangan jauh dari apa yang disebut dengan nilai dan norma hukum. Mengingat hukum digerakkan oleh penguasa untuk melanggengkan kekuasaan dan mendukung pemenuhan kepentingan ekonomi pihak-pihak tertentu.

Oleh karenanya, dalam rangka rekonstruksi kebijakan izin pinjam pakai kawasan hutan Pemerintah harus menanamkan dalam setiap diri untuk mengintegrasikan dimensi sosial, ekonomi, dan lingkungan dengan menerapkan prinsip *Deep ecology*. Dimana setiap manusia diajak untuk berfikir pada upaya pemenuhan kebutuhan manusia tanpa mengorbankan lingkungan untuk generasi mendatang.



Pola pikir tersebut haruslah dimiliki oleh setiap anggota lembaga pembuat peraturan, penerapan peraturan, dan pemegang peranan sebagai rangkaian sistem holistik. Langkah nyata yang dapat dilakukan adalah menanamkan prinsip *Deep Ecology* dan pemahaman akan segitiga pluralisme hukum Werner Menski dalam penyusunan regulasi yang berkaitan dengan pinjam pakai kawasan hutan secara khusus dan kehutanan secara umum.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Ahmad. 2009. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*. Jakarta : Kencana
- Asshidiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas
- , 2012. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta : Konstitusi Press
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2015. *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Pertanahan*. Jakarta : BPHN
- Daeng, Hans.J. 2012. *Manusia, Kebudayaan, dan Lingkungan Tinjauan Antropologis*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, 2000. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Iskandar, et.all. *Kebijakan Perubahan Kawasan Hutan: dalam Pengelolaan Berkelanjutan*. 2011. Bandung : UNPAD Press
- Jann, Werner & Kai Wegrich. 2007. *Handbook of Policy Analysis: Theories of the Policy Cycle*. New York : CRC Press
- Keraf, Sonny. 2014. *Filsafat Lingkungan Hidup*. Yogyakarta : PT Kanisius Yogyakarta
- , 2010. *Etika Lingkungan Hidup*. Jakarta : Kompas
- Luhmann, Niklas. 1995. *Social Systems*. California : Stanfors University Press
- M. Syamsudin. 2007. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*. Jakarta : Raja Grafindo Persada
- Menski, Werner. 2006. *Comparative Law in a Global Context, The Legal Systems of Asia and Africa, Second Edition*. United Kingdom : Cambridge University Press
- Muhi, Ali Hanapiah. 2011. *Praktek Lingkungan Hidup*. Jatinangor : Alqa Prisma Interdelta
- Nason, Michael P. *Encyclopedia of Environmental Ethics and Philosophy-2nd/7/18/2008*. 18.08.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick. *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqie, *Hukum Progresif*. Bandung : Nusa Media
- Rahardjo, Satjipto. 1978. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung : Angkasa
- , 2012. *Ilmu Hukum Cetakan Ketujuh 2012*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti
- , 2009. *Biarkan Hukum Mengalir Catatan*



- Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*. Jakarta : Kompas
- Subekti. 2003. *Pokok-Pokok Hukum Perdata Cetakan ke-31*. Jakarta : Intermedia
- Seidl, David. 2004. *Luhmann's Theory of Autopoietic Social Systems*. Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU), Munich School of Management
- Susilo, Rachmad K. Dwi, 2014. *Sosiologi Lingkungan*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada
- Tanya, Bernard L. 2010. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta : Genta Publishing
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta : HUMA
- Belo, Mario Inirgo Oki Menes. 2016. *Islam di Kesultanan Sambas Kalimantan Barat 1600-1732*. Universitas Sanata Dharma : Skripsi
- Indra, Elfi. 2015. *Rekonstruksi Kebijakan Daerah di Bidang Investasi Berbasis Lingkungan Hidup (Studi Kasus: Pembangunan Pabrik Semen dan Penambangan Batu Gamping dan Batu Lempung di Kecamatan Kayen dan Tambakromo, Kabupaten Pati)*. Universitas Diponegoro : Thesis
- Sumarwanto, Antonius. *Analisis Pengembangan Literatur*. 2010. Skripsi. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan Universitas Indonesia
- Uhi, Jannes Alexander. *Pengembangan Epistemologi Realisme Melalui Prinsip-Prinsip Kultural*. Kandidat Doktor Filsafat Universitas Gadjah Mada Yogyakarta
- Zubayr, Manifas. 2014. *Implementasi Kebijakan Penggunaan Kawasan Hutan untuk Pertambangan: Perspektif Hubungan Principal Agent*. Bogor : Institut Pertanian Bogor
- Kartodiharjo, Hariadi. *Diskursus dan Aktor dalam Pembuatan dan Implementasi Kebijakan Kehutanan : Masalah Kerangka Pendekatan Rasional*. JMHT Volume XIV tanggal 19-27 April 2008
- M.Fani Cahyandio. *Pembangunan Berkelanjutan, Ekonomi, dan Ekologi Sustainability Communication dan Sustainability Reporting*. Journal of Management and Sustainability 2-1
- National Geographic Indonesia. *Pabrik Semen Tetap Dibangun di Rembang "Dikatakan Pembangunan Pabrik Ini Bagian Rencana Memenuhi Peningkatan Kebutuhan Semen dalam Negeri"*. Ditulis pada 23 Juli 2014
- Perhutani. *Menata Bisnis Meningkatkan Akuntabilitas*. Laporan Tahunan (Annual Report) Tahun 2015
- Semen Indonesia Group. *Untuk Kualitas Untuk Bumi Untuk Indonesia*. Majalah SINERGI : Semen Indonesia Group



DIPONEGORO LAW JOURNAL

Volume 6, Nomor 3, Tahun 2017

Website : <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/>

Semen Indonesia Group. *Untuk
Kualitas Untuk Bumi Untuk
Indonesia.* Majalah SINERGI
: Semen Indonesia Group.