

HARMONISASI PENGATURAN PEMANFAATAN ENERGI PANAS BUMI PADA HUTAN KONSERVASI

Aditya Darmawan Zakaria

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)

adityadz1997@gmail.com

Indri Fogar Susilowati, S.H., M.H.

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)

indrifogars@yahoo.co.id

Abstrak

Pemanfaatan energi Panas Bumi memiliki peranan penting dalam negara yang memiliki cadangan energi melimpah seperti di Indonesia saat ini. Pemanfaatan energi Panas Bumi berfungsi untuk menciptakan kemandirian energi dalam negeri. Kebijakan Pemanfaatan energi Panas Bumi sendiri sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi. Namun, mengenai lokasi pemanfaatan energi panas bumi terjadi disharmoni dengan Undang-undang Nomor 41 tentang Kehutanan dimana Dalam pasal pasal 38 (1) Kehutanan tersebut ditegaskan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya bisa dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Permasalahan lain yang sering muncul adalah masalah sosial di sekitar lapangan PLTP. Sering kali dalam pengelolaannya suatu perusahaan menyalahi beberapa aturan sehingga berpengaruh pada lingkungan di sekitar wilayah tersebut. Contoh masalahnya yaitu pada proyek PLTP Baturaden di lereng Gunung Selamat. Ratusan orang dari berbagai elemen masyarakat menggelar aksi menuntut dihentikannya proyek PLTP tersebut. Tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis bentuk disharmoni norma antara Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas bumi dan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dalam pemberian izin pemanfaatan Energi Panas Bumi Pada hutan konservasi. Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan historis/sejarah. Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan metode studi kepustakaan yang kemudian diolah dengan seleksi bahan hukum daam teknik pengolahan data. Bahan hukum kemudian ditarik kesimpulan dan selanjutnya memberikan preskriptif tentang hasil penelitian. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa adanya disharmoni pengaturan pemanfaatan energi panas bumi pada hutan konservasi disebabkan oleh Terbentuknya peraturan perundang-undangan dalam kurun waktu berbeda yang dibuat oleh lembaga yang berbeda, Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan dan tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan antara instansi-instansi dalam pemerintah sehingga mengakibatkan terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, Harmonisasi dan sinkronisasi hukum dengan ketentuan undang-undang lain yang terkait baik Undang-Undang lama maupun Undang-undang baru juga perlu dilakukan, antara lain penyelarasan terkait substansi pembagian urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, penyelarasan ketentuan pidana dan sanksi administratif dalam UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, penyelarasan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, penyelarasan penataan hutan dalam UU tentang Penataan Ruang, Penyelesaian sengketa dapat dilaksanakan dengan jalur litigasi dan Non-litigasi.

Kata Kunci: Panas Bumi, Hutan Konservasi, Energi

Abstract

Utilization of Geothermal energy has an important role in a country that has abundant energy reserves like in Indonesia today. Utilization of Geothermal energy serves to create domestic energy independence. The Geothermal Energy Utilization Policy itself has been regulated in Law Number 21 of 2014 concerning Geothermal Energy. However, regarding the location of the utilization of geothermal energy, there is a disharmony with Law No. 41 concerning Forestry, which in Article 38 (1) of Forestry it is emphasized that the use of forest areas for development purposes outside forestry activities can only be done within production forest areas and areas protected forest. Another problem that often arises is social problems around the PLTP field. Often in its management a company violates several rules so that it affects the environment around the region. An example of the problem is the Baturaden PLTP project on the slopes of Mount Selamet. Hundreds of people from various elements of the community held an action demanding the termination of the PLTP project. The purpose of this research is to analyze the form of norm disharmony between Law Number 21 of 2014 concerning Geothermal and Law Number 41 of 1999 concerning Forestry in granting permits for the use of Geothermal Energy in conservation forests. This type of research used in this study is normative legal research. The research approach used is the statutory approach, the concept approach, and the historical / historical approach. Types of legal materials used in this study are primary legal materials and secondary legal materials. The technique of collecting legal material is done by the method of library study which is then processed by the selection of legal materials in data processing techniques. Legal materials are then drawn conclusions and then provide a prescriptive about the results of research. The results of this study indicate that there is disharmony in regulating the utilization of geothermal energy in conservation forests due to the formation of legislation in different periods made by different institutions, differences between various laws or regulations and overlapping authorities and Conflicts of interest between institutions within the government resulting in differences in interpretation in its implementation, harmonization and synchronization of the law with the provisions of other laws relating to both the old and new laws also need to be done, including harmonization related to the substance of the division of government affairs central and regional government in the Law on Regional Government, harmonizing criminal provisions and administrative sanctions in the Law on Prevention and Eradication of Forest Destruction, harmonizing environmental protection and management in the Law on Protection and Environmental Management, alignment of forest management in the Law on Spatial Planning, Dispute resolution can be carried out through litigation and non-litigation.

Keywords: Geothermal, Conservation Forest, Energy

PENDAHULUAN

Energi merupakan kebutuhan pokok manusia. Hampir semua sektor kebutuhan untuk menunjang kehidupan memerlukan energi. Namun, di daerah perkotaan keterbatasan lahan merupakan salah satu hambatan bagi pemerintah untuk memanfaatkan energi yang ada. Pemanfaatan energi panas bumi untuk tenaga listrik merupakan salah satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan energi yang selama ini menggunakan energi fosil yang tidak dapat diperbaharui. Pemanfaatan energi panas bumi dapat mengurangi penggunaan bahan bakar fosil yang selama ini Minyak bumi, batu bara dan gas alam. Dengan pemanfaatan energi panas bumi dapat menciptakan kemandirian energi dalam negeri,

sehingga dapat digunakan ke generasi yang akan datang dan dapat diperbaharui sepanjang masa.

Kebijakan pemanfaatan energi panas bumi telah tertuang dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi. Panas bumi dalam pengertiannya yaitu sumber energi panas yang terkandung di dalam air panas, uap air dan batuan bernama mineral ikutan dan gas lainnya yang secara genetis semuanya tidak dapat dipisahkan dalam suatu sistem panas bumi. Panas bumi adalah sumber daya alam yang dapat diperbaharui karena panas yang keluar dari bagian dalam bumi pada dasarnya tidak terbatas. Panas terus menerus mengalir dari interior bumi, yang berakibatkan terutama oleh konduksi, diperkirakan setara dengan 42 juta megawatt (MW) daya, dan diharapkan tetap demikian selama miliaran

tahun yang akan datang, menjamin pasokan energi yang tidak habis-habisnya.

Pemanfaatan energi panas bumi sebagai pembangkit listrik pada dasarnya melalui beberapa tahapan yaitu eksplorasi, pembangunan infrastruktur pembangkit dan operasionalisasi pembangkit. Setelah semua karakteristik reservoir panas bumi diidentifikasi pada tahap eksplorasi, dilanjutkan dengan pembangunan infrastruktur pembangkit seperti pengembangan sumur, pembangunan jaringan pipa, rumah pembangkit, jalan akses dan lain lainnya. (Sutarno 2003) Untuk pemanfaatannya, perlu dilakukan kegiatan penambangan berupa eksplorasi dan eksplotasi guna mentransfer energi panas tersebut ke permukaan dalam wujud uap panas, air panas, atau campuran uap dan air serta unsur-unsur lainnya yang dikandung panas bumi.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi merupakan hasil perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Undang-undang ini mengatur lebih komprehensif pemanfaatan panas bumi di Indonesia. Panas bumi merupakan sumber energi terbarukan dan merupakan kekayaan alam yang berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting untuk menunjang pembangunan nasional yang berkelanjutan guna mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Pengembangan usaha panas bumi di Indonesia sejatinya sudah dilakukan sejak jaman penjajahan Belanda, namun sampai saat ini pengembangan sumber panas bumi masih tergolong kecil akibat terdapat begitu banyak kendala. Pengembangan panas bumi yang pertama dilakukan di Indonesia adalah terhadap sumber panas bumi Kamojang, Garut, Jawa Barat.

Namun dalam implementasinya ketentuan ini bertentangan dengan upaya perlindungan hutan konservasi yang terdapat dalam pasal 38 ayat (1) Undang-undang nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai tempat pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa. Upaya perlindungan terhadap kawasan hutan konservasi dimaksudkan untuk melindungi keutuhan kawasan hutan konservasi dan fungsi dari hutan konservasi tersebut, karena tumbuhan dan satwa perlu memiliki habitat untuk tetap hidup dan berkembang biak, terlebih Indonesia menempati peringkat kedua dunia setelah Brasil dalam hal keanekaragaman hayati. Sebanyak 5.131.100

keanekaragaman hayati di dunia, 15,3% dari keanekaragaman hayati tersebut terdapat di Indonesia. (Didik Jatmiko 2019)

Dalam pasal 38 (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan tersebut ditegaskan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya bisa dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Rumusan pasal tersebut secara tegas membatasi penggunaan kawasan hutan, yaitu dalam pelaksanaan kegiatan dengan kepentingan pembangunan diluar kegiatan kehutanan hanya boleh dilakukan pada kawasan hutan produksi dan hutan lindung. Dengan kata lain, pasal ini tidak membolehkan kegiatan dengan Kepentingan pembangunan kehutanan dilakukan pada kawasan hutan konservasi.

Keberadaan pasal 38 (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menjadikan pemanfaatan energi panas bumi sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 Tentang Panas Bumi pada Pasal 5 tidak dapat dilaksanakan pada kawasan hutan konservasi. Hal ini disebabkan karena kegiatan pemanfaatan energi panas bumi adalah kegiatan yang dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan energi nasional, yang berarti tidak ada hubungannya dengan kepentingan kehutanan.

Padahal kawasan hutan konservasi sebagai wilayah yang akan dimanfaatkan dalam pemanfaatan energi panas bumi tunduk pada ketentuan perundangan tersebut. Sedangkan dalam konteks interaksi bidang hukum, manusia sebagai bagian dari individu, masyarakat bersama dengan negara wajib melakukan perlindungan terhadap lingkungan dan mampu menegakkan hukum dengan seadil-adilnya bagi siapapun yang melakukan kerusakan lingkungan. Pun demikian, negara harus selalu membuat regulasi terkait pelestarian lingkungan melalui seperangkat kebijakan yang mampu memberi solusi bagi lingkungan hidup mereka. (Bashori Hasba 2018)

Hutan dapat menghasilkan berbagai macam barang (kayu dan hasil hutan non kayu) dan jasa lingkungan (air, oksigen, keindahan alam, penyerap berbagai polutan, dan lain-lain), sehingga hutan bersifat multimanfaat. Sehubungan dengan ini pengelolaan hutan seyogyanya tidak boleh memaksimalkan perolehan dari satu macam manfaat saja (misal kayu) dengan mengorbankan manfaat-manfaat lainnya, karena berbagai macam manfaat hutan tersebut merupakan satu kesatuan yang utuh. Hutan dapat secara berkelanjutan memberikan manfaatnya bila proses ekologis internal dalam

ekosistem hutan tersebut tidak terganggu atau terganggu tetapi tidak menimbulkan stress ekologis yang bersifat *irreversible*. Oleh karenanya, ekosistem hutan harus dibuat tahan terhadap gangguan dengan cara mempertahankan keanekaragaman hayati (*biodiversity*) hutan yang tetap tinggi. Dengan demikian, pengelolaan hutan harus dilakukan secara tepat agar ragam dan derajat pemanfaatan hutan, yang tidak lain adalah berupa “tindakan gangguan” terhadap hutan, harus dilakukan sedemikian rupa agar tidak melampaui daya recovery dari ekosistem hutan yang bersangkutan sebagai respon terhadap gangguan tersebut.(Bashori Hasba 2018)

Indonesia mempunyai hutan konservasi mencapai 16 persen dari total luas hutan Indonesia yang mencapai 130,68 juta hektare, yaitu seluas 20,91 juta hektar, Namun sayangnya, dalam kawasan hutan konservasi masih terjadi kejahatan terhadap tumbuhan dan satwa liar (TSL) masih perlu mendapatkan perhatian serius, karena banyak spesies tumbuhan dan satwa menghadapi ancaman kepunahan. Salah satunya karena aktivitas perdagangan ilegal. Kepunahan tumbuhan dan satwa liar mengakibatkan ketidakstabilan siklus kehidupan. Permasalahan lingkungan lainnya yang juga memerlukan perhatian yang sangat serius meliputi masalah-masalah pencemaran air, pencemaran udara, persampahan dan B3 (bahan berbahaya) maupun limbah B3 (limbah berbahaya) serta kerusakan lingkungan hidup akibat kegiatan pertambangan.(Perbiansyah Ariefanah 2019)

Permasalahan lain yang sering muncul adalah masalah sosial di sekitar lapangan PLTP. Sering kali dalam pengelolaannya suatu perusahaan menyalahi beberapa aturan sehingga berpengaruh pada lingkungan di sekitar wilayah tersebut. Contoh masalahnya yaitu pada proyek PLTP Baturaden di lereng Gunung Slamet. Ratusan orang dari berbagai elemen masyarakat menggelar aksi menuntut dihentikannya proyek PLTP tersebut. Salah satu penyebab aksi ini adalah keruhnya Sungai Prukut Cilongok dan sejumlah anak sungainya, yang menyebabkan ratusan masyarakat kesulitan air bersih. Selain itu, pertanda lain bahwa alam telah terganggu adalah, hewan-hewan liar di selatan lereng Gunung Slamet lebih sering turun ke lahan pertanian warga sehingga merusak tanaman di lahan pertanian warga. Masalah lain yang cukup mendasar adalah tarif dari listrik yang dihasilkan dari PLTP masih relatif mahal dibandingkan dengan tarif pembangkit listrik dari bahan bakar fosil. Pemerintah perlu membuat iklim investasi yang kondusif serta membentuk pandangan bahwa pemanfaatan panas bumi dengan pengelolaan yang baik, akan menciptakan kemakmuran baik

masyarakat sekitar maupun Indonesia.(HMTM Patra 2019)

Kajian teoritik yang digunakan untuk penelitian harmonisasi pengaturan pemanfaatan energi panas bumi pada hutan konservasi ini yaitu yang berkaitan dengan Energi Panas Bumi, Hutan Konservasi dan Kewenangan yang bertanggung jawab atas Pemanfaatan Energi Panas Bumi.

METODE

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif yaitu sebuah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, atau doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini digunakan untuk menghasilkan argumentasi, teori, maupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah. Metode penelitian ini digunakan untuk menganalisa berbagai peraturan, kaidah (norma), dan perundang-undangan sebagai objeknya. Terdapat 3 permasalahan dalam penelitian hukum normatif diantaranya, kekosongan norma, kekaburan norma, dan konflik norma. Kekosongan norma yaitu dimana ketiadaan norma hukum dalam pengaturan suatu hal. Kekaburan norma yaitu keadaan dimana norma sudah ada tetapi tidak memiliki arti yang jelas atau norma tersebut menimbulkan lebih dari satu makna. Sedangkan konflik norma yaitu keadaan dimana suatu norma telah dibuat namun bertentangan atau tidak sesuai dengan norma yang lain.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang didalamnya terdapat bahan hukum primer, yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait dengan permasalahan. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-undang No. 30/2007 tentang Energi, Undang-undang No. 21/2014 tentang Panas Bumi, Undang-undang No. 30/2007 tentang Energi dan Undang-undang No. 32/2014 tentang Pemerintah Daerah. Selain itu, terdapat bahan hukum sekunder yaitu data yang bersumber selain dari peraturan perundang-undangan seperti data yang diperoleh dari kepustakaan yaitu literatur hukum, jurnal hukum, dan makalah hukum serta menggunakan bahan non hukum seperti kamus bahasa Indonesia.

Metode pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara menggali kerangka berfikir menggunakan bahan hukum yang membahas tentang teori-teori hukum yang bersangkutan. Kemudian bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dikumpulkan berdasarkan topik

permasalahan yang telah dirumuskan secara sistematis, diklasifikasi menurut sumber dan hierarkinya untuk dikaji secara komprehensif.

Teknik analisis bahan hukum merupakan kegiatan dalam penelitian yang mengkaji dan menelaah terhadap hasil pengelolaan bahan hukum yang dibantu dengan teori yang telah didapatkan sebelumnya. Bahan hukum yang diperoleh kemudian dianalisis menggunakan metode preskriptif. Penelitian menggunakan metode preskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/ fakta yang ada.

Hasil dan Pembahasan

Sebab terjadinya disharmoni norma Hukum antara Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas bumi dan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dalam pemberian izin pemanfaatan Energi Panas Bumi Pada hutan konservasi.

Pertama, penulis akan mengkaji terlebih dahulu dari Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi. UU No.21/2014 merupakan undang-undang terbaru yang menggantikan UU Panas Bumi yang lama tahun 2007, UU tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi karena tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat saat ini. UU No.21/2014 mengatur pengaturan pemanfaatan panas bumi. Pengaturan tersebut terdapat dalam BAB II mulai dari pasal 5 sampai dengan Bab XI pasal 85 UU Panas Bumi.

Disharmoni peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai ketidakselarasan norma hukum, dalam hal ini terjadinya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Tidak adanya kepastian hukum dalam hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 pasal 38 ayat (1) dimana pasal tersebut berbunyi “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Dari permasalahan yang dikaji oleh peneliti dapat disimpulkan bahwa disharmoni peraturan perundang-undangan yang terjadi antara Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah:

1. Terbentuknya peraturan perundang-undangan dalam kurun waktu berbeda yang dibuat oleh lembaga yang berbeda pula, hal ini dapat mengakibatkan

terjadinya tumpang tindih antara perundang-undangan.

2. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif

3. Tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan antara instansi-instansi dalam pemerintah, dimana dalam Undang-Undang Panas Bumi bertujuan untuk kemandirian energy tetapi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1990 bertujuan bahwa kawasan hutan konservasi sebagai wilayah yang akan dimanfaatkan dalam pemanfaatan energi panas bumi tunduk pada ketentuan perundang-undangan Nomor 41 tahun 1990 tentang kehutanan dan dalam konteks interaksi bidang hukum, manusia sebagai bagian dari individu, masyarakat bersama dengan negara wajib melakukan perlindungan terhadap lingkungan dan mampu menegakkan hukum dengan seadil-adilnya bagi siapapun yang melakukan kerusakan lingkungan. Pun demikian, negara juga harus mengikuti laju perkembangan zaman dengan membuat atau merancang regulasi terkait pelestarian lingkungan melalui seperangkat kebijakan yang mampu memberi solusi bagi lingkungan hidup mereka.

Pengaturan pengelolaan hutan selama ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang (UU Kehutanan). Namun UU Kehutanan tersebut dirasakan sudah tidak sesuai dengan prinsip penguasaan dan pengurusan hutan serta tuntutan perkembangan keadaan pada saat ini. Dalam implementasi undang-undang tersebut, masih banyak terjadi permasalahan dalam pengurusan hutan, antara lain: berkurangnya luas kawasan hutan, alih fungsi kawasan hutan, kasus kebakaran hutan, perambahan hutan, kerusakan hutan, dan konflik dengan masyarakat hukum adat masih menjadi persoalan sampai saat ini. Selain dari permasalahan tersebut UU tentang Kehutanan tersebut juga memiliki permasalahan lainnya, antara lain adanya disharmonisasi dengan undang-undang lainnya.

Pengaturan pengelolaan hutan selama ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (atau selanjutnya disingkat UU Kehutanan) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang. Dalam perjalanannya, UU Kehutanan telah melalui berbagai dinamika. Pertama, masih banyak permasalahan dalam pengurusan hutan, antara lain dalam hal: alih fungsi kawasan hutan, pengukuhan kawasan hutan, kasus kebakaran hutan, perambahan hutan, perusakan hutan, dan konflik dengan masyarakat hukum adat.

Kedua, UU Kehutanan telah mengalami beberapa uji materiil. Setidaknya ada 8 (delapan) perkara di Mahkamah Konstitusi yang menggugat berbagai pasal dalam UU Kehutanan dengan menghasilkan 4 (empat) Putusan MK. UU Kehutanan tentu perlu disesuaikan dengan beberapa Putusan MK tersebut, yaitu Putusan MK Nomor 34/PUU-IX/2011, untuk perkara pengujian Pasal 4 ayat (2) huruf b dan ayat (3), Putusan MK Nomor 45/PUU-IX/2011, untuk perkara pengujian Pasal 1 ayat (3), Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, untuk perkara perkara pengujian Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), serta Pasal 67 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, serta Putusan Nomor 95/PUU-XII/2014, untuk perkara pengujian UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan dan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Ketiga, UU Kehutanan perlu diharmonisasi dengan undang-undang lain yang lahir setelah UU Kehutanan ditetapkan, antara lain: UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, UU No. 37 Tahun 2014 tentang Konservasi Tanah dan Air, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan terutama UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengalami perubahan mendasar dalam hal kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengurusan hutan. Dinamika tersebut disikapi oleh DPR RI dengan memasukan perubahan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ke dalam Program Legislasi Nasional (prolegnas) untuk Periode Tahun 2015-2019

pada nomor urut 66 dari 169 Rancangan Undang-Undang.

Asas penyelenggaraan kehutanan berdasarkan UU tentang Kehutanan adalah manfaat dan kelestarian, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan. Asas tersebut secara normatif sudah sangat baik dan sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur hutan sebagai salah satu sumber daya dan kekayaan negara yang harus dikelola dan kemanfaatannya diperuntukan bagi kemakmuran rakyat. Asas-asas tersebut juga telah mengedepankan kata “lestari” yang setara dengan “berkelanjutan” dimana bahwa penyelenggaraan kehutanan tidak hanya diperuntukan untuk kepentingan masa sekarang akan tetapi untuk generasi di masa yang akan datang. Dari asas-asas tersebut yang kurang begitu jelas adalah yang dimaksud dengan asas “kebersamaan” sementara di dalam batang tubuh banyak sekali mengupas sanksi-sanksi pelanggaran, sementara asas “taat hukum” tidak terlihat dalam asas penyelenggaraan kehutanan. Asas kelestarian dan berkelanjutan menjadi titik berat dalam pemanfaatan hutan dan pengembangan energi dalam kawasan hutan.

Politik hukum dalam rangka Kedaulatan Energi dalam UU tentang Energi yang sangat ideal, perlu disandingkan dengan politik hukum yang terkandung dalam undang-undang terkait lainnya, untuk dapat menilai apakah saling mendukung satu sama lain atau tidak. Untuk mengukur apakah politik hukum undang-undang terkait lainnya mendukung terwujudnya kedaulatan energi atau tidak, maka Pokja menentukan beberapa kriteria yang diambil dari kata kunci arah kedaulatan energi yang terkandung dalam Konsiderans Menimbang dan Penjelasan Umum dari UU tentang Energi, yang merupakan politik hukum dari UU Energi itu sendiri.

Akibat Hukum Terjadinya disharmoni norma hukum antara Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas bumi dan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dalam pemberian izin pemanfaatan Energi Panas Bumi pada hutan konservasi.

Konflik norma hukum yang terjadi antara pemanfaatan energi panas bumi dan perlindungan hutan konservasi sebagaimana terdapat dalam pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi dan Pasal 38 ayat (1) Undang-undang nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dilatarbelakangi oleh lahirnya kedua pasal tersebut, yaitu berupa tujuan yang akan dicapai. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, tujuan

yang ingin dicapai tersebut lazim disebut dengan istilah politik hukum.

Padmo Wahjono dalam bukunya Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum, mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.

Meningkatnya kebutuhan akan energi serta meningkatnya harga minyak, khususnya pada tahun 1973 dan 1979, telah memacu negara-negara lain, termasuk Amerika Serikat, untuk mengurangi ketergantungan mereka pada minyak dengan cara memanfaatkan energi panas bumi. Saat ini energi panas bumi telah dimanfaatkan untuk pembangkit listrik di 24 Negara, termasuk Indonesia. Disamping itu fluida panas bumi juga dimanfaatkan untuk sektor non-listrik di 72 negara, antara lain untuk pemanasan ruangan, pemanasan air, pemanasan rumah kaca, pengeringan hasil produk pertanian, pemanasan tanah, pengeringan kayu, kertas dll. Sebagai landasan norma dalam hal pemanfaatan energi panas bumi, kemudian diterbitkan beberapa peraturan perundang-undangan. Diantaranya :

1. Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1981 Tentang Pemberian Kuasa Pengusahaan Eksplorasi DanEksplotasi Sumber Daya Panas Bumi Untuk Pembangkitan Energi / Listrik Kepada Pertamina Di Indonesia;
2. Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1991 Tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1981 Tentang Pemberian Kuasa Pengusahaan Eksplorasi DanEksplotasi Sumber Daya Panas Bumi Untuk Pembangkitan Energi / Listrik Kepada Pertamina Di Indonesia;
3. Keputusan Presiden Nomor 76 Tahun 2000 Tentang Pengusahaan Sumber Daya Panas Bumi Untuk Pembangkitan Tenaga Listrik;
4. Undang-undang Nomor 27 Tahun 2003 Tentang Panas Bumi; dan
5. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi.

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi dikeluarkan untuk menggantikan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2003. Lahirnya Undang-undang tersebut terutama pasal 5 ayat (1) dilatarbelakangi oleh beberapa hal. Pertama kepentingan pembangunan sektor kehutanan. Dalam peta pembangunan kehutanan berbasis hutan tanaman dan taman nasional 2011-2030 tertulis bahwa panas bumi akan diproyeksikan sebagai salah satu pendongkrak kontribusi dalam sektor kehutanan terhadap Product Domestic Bruto (PDB) nasional. Dalam rencana peta tersebut dijelaskan bahwa panas bumi tidak lagi sebagai bagian dari sistem pertambangan tetapi akan direncanakan menjadi komoditas jasa lingkungan yang akan menjadi bagian penting dalam rencana pembangunan sektor kehutanan pada kurun periode 2011-2030.

Kedua, kepentingan konservasi sumber daya alam. Produksi energi listrik dari panas bumi tidak menghasilkan limbah sehingga tidak merusak lingkungan, Hutan sebagai penyimpan karbon terbesar dan habitat bagi keanekaragaman hayati akan mendapat dampak positif dari pemanfaatan sumber daya panas bumi, karena pemanfaatan energi panas bumi akan otomatis menggantikan posisi batubara, gas alam dan minyak bumi yang selama ini menyumbang emisi karbon terbesar.

Ketiga, kepentingan pembangunan sektor energi. Dilakukannya pengembangan sumber daya panas bumi sebagai sumber energi, ketahanan energi nasional akan segera dicapai. Dengan penguasaan potensi sebesar 40% dari potensi panas bumi dunia, dan dengan potensi cadangan 14.172 MW, yang terdiri dari cadangan terbukti sebesar 2.287 MW, cadangan mungkin sebesar 1.050 MW dan cadangan terduga sebesar 10.835 MW, pemanfaatan sumber daya panas bumi akan menciptakan kemandirian energi negeri.

Namun dalam implementasinya ketentuan ini bertentangan dengan upaya perlindungan hutan konservasi yang terdapat dalam pasal 38 ayat (1) Undang-undang nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai tempat pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa. Upaya perlindungan terhadap kawasan hutan konservasi dimaksudkan untuk melindungi keutuhan kawasan hutan konservasi dan fungsi dari hutan konservasi tersebut, karena tumbuhan dan satwa perlu memiliki habitat untuk tetap hidup dan berkembang biak, terlebih Indonesia menempati peringkat kedua dunia setelah Brasil dalam hal keanekaragaman hayati. Sebanyak 5.131.100

keanekaragaman hayati di dunia, 15,3% dari keanekaragaman hayati tersebut terdapat di Indonesia

Dalam pasal 38 (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan tersebut ditegaskan bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya bisa dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Rumusan pasal tersebut secara tegas membatasi penggunaan kawasan hutan, yaitu dalam pelaksanaan kegiatan dengan kepentingan pembangunan diluar kegiatan kehutanan hanya boleh dilakukan pada kawasan hutan produksi dan hutan lindung.

Dengan kata lain, pasal ini tidak membolehkan kegiatan dengan Kepentingan pembangunan kehutanan dilakukan pada kawasan hutan konservasi. Keberadaan pasal 38 (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menjadikan pemanfaatan energi panas bumi sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 Tentang Panas Bumi tidak dapat dilaksanakan pada kawasan hutan konservasi. Hal ini disebabkan karena kegiatan pemanfaatan energi panas bumi adalah kegiatan yang dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan energi nasional, yang berarti tidak ada hubungannya dengan kepentingan kehutanan. Padahal kawasan hutan konservasi sebagai wilayah yang akan dimanfaatkan dalam pemanfaatan energi panas bumi tunduk pada ketentuan perundangan tersebut. Sedangkan dalam konteks interaksi bidang hukum, manusia sebagai bagian dari individu, masyarakat bersama dengan negara wajib melakukan perlindungan terhadap lingkungan dan mampu menegakkan hukum dengan seadil-adilnya bagi siapapun yang melakukan kerusakan lingkungan. Pun demikian, negara harus selalu membuat regulasi terkait pelestarian lingkungan melalui seperangkat kebijakan yang mampu memberi solusi bagi lingkungan hidup mereka.

Hutan adalah satuan hamparan sumberdaya alam yang merupakan persekutuan (interaksi) antara unsurunsur hayati dan non-hayati, yang secara keseluruhan membentuk satu kesatuan ekosistem. Fungsi hutan yang paling utama (necessary condition) adalah sebagai salah satu ekosistem dan lingkungan, yang oleh karena itu fungsi hutan adalah sebagai supporting system bagi seluruh sektor kegiatan manusia. Fungsi fungsi lainnya seperti fungsi produksi merupakan fungsi sekunder saja (sufficiency condition) yang bisa diberikan hutan apabila hutan

yang bersangkutan bisa dikelola dengan baik mampu menghasilkan produk kayu secara lestari.

Berbeda dengan SDA lainnya (tambang, kebun, sawah) hutan memberikan dua kelompok fungsi baik sebagai stock maupun flow. Sebagai stock ia berperan sebagai komponen ekosistem dengan fungsi-fungsi supporting, regulating dan cultural services. Sedangkan dalam bentuk flow ia memberikan produk hasil hutan (provisioning service) seperti kayu, air, udara dan lain-lain.

Fungsi flow sangat bergantung pada stock. Apabila stock hancur tidak saja flow yang rusak tetapi fungsi-fungsi yang lain juga akan hilang. Fungsi stock paling optimum dalam hutan alam. Penilaian hutan hanya berdasarkan flow-saja (itupun terbatas kayu) sangat merendahkan nilai hutan. Sebab kerusakan hutan dan alih fungsi adalah kesalahan persepsi yang sangat mendasar tentang nilai penting hutan. Dikarenakan fungsi hutan yang utama adalah ekosistem dan lingkungan, maka adalah logis bahwa ada hutan-hutan yang dimiliki dan dikuasai negara atas nama publik yang disebut sebagai hutan negara. Hutan non Hutan Negara meskipun tidak dimiliki negara tetap dikuasai negara. Pengelolaan hutan lestari harus menjauhkan semua ancaman terhadap eksistensi ekosistem hutan (overharvesting, forest loss, forest fragmentation, dan lain-lain.). Kawasan hutan harus dikelola sebagai satu kesatuan ekosistem untuk menjamin eksistensi dan fungsi dasar ekologisnya, namun memungkinkan dimanipulasi dengan teknik (land sharing-sparing) untuk meningkatkan fungsi turunannya (jasa ekosistem) dengan tidak mengganggu fungsi dasar tersebut diatas.

Proses penyelesaian Konflik Tenurial di dalam Kawasan Hutan dalam perselisihan koordinasi kewenangan antara pemerintah daerah dengan kementerian ESDM dalam pemberian izin pemanfaatan Energi Panas Bumi pada hutan konservasi.

Aspek hukum atau kelembagaan dalam tata pemerintahan yang baik diwujudkan dalam bentuk intraksi hukum dan kelembagaan. Oleh karena intraksi hukum dan kelembagaan terjadi di setiap komponen kegiatan dan juga antara komponen kegiatan, maka keterpaduan tersebut hendaknya diupayakan untuk terwujud disetiap tingkatan intraksi hukum dan kelembagaan.

Upaya untuk memadukan peraturan perundang-undangan, menyelaraskan, dan menyerasikan dapat dilakukan melalui penafsiran hukum, penalaran hukum, dan argumentasi rasional

dengan memperhatikan kepentingan masing-masing lembaga dengan arahan utama untuk mengembangkan suatu produk hukum yang baik. Apabila keterpaduan hukum dapat terwujud, maka keterpaduan dalam aplikasinya juga harus selalu selaras dengan nilai-nilai muatan agama. Sehingga keterpaduan kelembagaan senantiasa akan menjadi jaminan bagi pemerintah dengan diselenggarakannya harmonisasi hukum dalam mewujudkan produk hukum yang baik.

Konflik adalah suatu tindakan salah satu pihak yang berakibat menghalangi, menghambat, atau mengganggu pihak lain dimana hal ini dapat terjadi antar kelompok masyarakat ataupun dalam hubungan antar pribadi (Antonius et al., 2002): Tenure berasal kata dalam bahasa latin “tenere” yang mencakup arti memelihara, memegang atau memiliki. Land tenure berarti sesuatu yang dipegang dalam hal ini termasuk hak dan kewajiban dari pemangku lahan (“holding or possessing” = pemangkuan atau penguasaan). Konflik Tenurial Hutan adalah berbagai bentuk perselisihan atau pertentangan klaim penguasaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan penggunaan kawasan hutan.

Permasalahan Tenurial dan Konflik Hutan dan Lahan

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

Persoalan ketidakpastian tata batas hutan ini tidak hanya menimpa masyarakat adat ataupun masyarakat lokal yang berdiam dan memanfaatkan lahan dan sumber daya di dalam kawasan hutan, tetapi juga institusi yang memiliki izin usaha kehutanan dan pemerintah. Di tingkat lapangan batas yang berupa patok batas hutan juga seringkali tidak jelas sehingga sulit diverifikasi dalam pembuatan berita acara. Untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan, maka diperlukan proses pengukuhan kawasan hutan, dimana seluruh proses yang harus dilakukan adalah penunjukan, penetapan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan. Proses ini semua adalah untuk menuju suatu kawasan hutan yang “*legal dan legitimate*”.

Pemerintah lewat Kemenhut telah mengatur proses pengukuhan kawasan hutan lewat berbagai aturan, diantaranya Peraturan Pemerintah nomor 44/2004 tentang Perencanaan Hutan, Permenhut nomor P.47/2010 tentang Panitia Tata Batas dan Permenhut P.50/Menhut-II/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Namun ketiga peraturan ini dinilai masih memiliki kelemahan. Terkadang suatu kawasan hutan negara baru merupakan penunjukkan tetapi telah diterbitkan izin bagi konsesi, padahal seharusnya baru pada tahap penetapan hutan itu memiliki kekuatan hukum dan baru dikatakan sebagai hutan negara.

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

1. Memperkuat legalitas kawasan hutan.
2. Memperkuat kepastian hak semua pihak atas kawasan hutan.
3. Menciptakan sistem yang efektif untuk percepatan pengukuhan kawasan hutan.
4. Mendorong pembentukan kebijakan terpadu dalam penguasaan tanah dan kawasan hutan dan koordinasi kewenangan antara sektor yang terkait dengan urusan penguasaan tanah dan kawasan hutan.

Pengurusan hutan dilakukan lewat sistem pengelolaan hutan dengan prinsip ilmiah modern (scientific forestry, kehutanan ilmiah). Hutan dilihat sebagai sebuah unit kesatuan, keteraturan produksi dalam rangka untuk menghasilkan efisiensi pengelolaan untuk memperoleh keuntungan bagi negara dan pelaku bisnis atau untuk mengakumulasi modal (Peluso 1992).

Dengan demikian langkah yang diambil sesuai dengan tujuan tersebut adalah membatasi akses masyarakat terhadap kayu dan hasil hutan termasuk membuat aturan yang membatasi kegiatan di hutan yang telah dikuasai, melakukan penentuan jenis-jenis kayu bernilai ekonomi tinggi melalui inventarisasi tegakan, membagi hutan menjadi blok-blok (petak) hutan yang memungkinkan eksploitasi hutan sistematis, serta merekrut pekerja upahan untuk melakukan penjagaan dan eksploitasi hutan. (Mongabay, 2012)

Dengan kenyataan bahwa hutan tidak lepas dari unsur adanya manusia seperti keberadaan masyarakat lokal atau masyarakat adat yang telah bermukim bergenerasi di wilayah tersebut, -bahkan sebelum adanya aturan negara, maka konteks kawasan hutan

harus ditempatkan dalam pola pikir tata ruang dan interaksi antar unsur.

Secara teknis penataan batas hutan menjadi elemen penting pengelolaan hutan yang optimal. Penatabatasan kawasan hutan harus melibatkan seluruh unsur pemerintah pusat dan daerah, serta masyarakat lokal dengan pengesahan dan berita acara yang jelas agar tidak lagi terjadi konflik. Perkembangan paradigma pengelolaan hutan harus ditempatkan dalam pola antropologis dan tidak hanya melulu praktik pengelolaan teknis kehutanan (silvikultur). (Mongabay, 2012)

Pengusahaan Kawasan Hutan adalah Penguasaan atas Tanah

Sudah sejak lama permasalahan kawasan hutan bukan terletak kepada sumberdaya yang ada di dalam hutan, tetapi lebih kepada masalah tenurial, tempat dimana hutan itu tumbuh dan berada. Pada kenyataannya yang disebut dengan kawasan hutan adalah wilayah tertentu (termasuk tanah) beserta dengan sumberdaya yang ada didalamnya.

Tanah menjadi subyek penting yang sering menjadi sumber dasar konflik diantara para pemangku kepentingan, diantaranya antar departemen dan instansi pemerintah, antar pemerintah pusat dan daerah, antar masyarakat lokal dengan pemerintah dan antar masyarakat lokal dengan perusahaan pemegang konsesi/ lisensi yang diberikan oleh pemerintah.

Lebih jauh, tipologi konflik tenurial kehutanan (Safitri *et al*, 2011) dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Konflik antara masyarakat adat dengan Kemenhut. Ini terjadi akibat ditunjuk dan/atau ditetapkan sebuah wilayah adat sebagai kawasan hutan negara,
2. Konflik antara masyarakat vs Kemenhut vs BPN. Misalnya konflik penerbitan bukti hak atas tanah pada wilayah yang diklasifikasikan sebagai kawasan hutan
3. Konflik antara masyarakat transmigran vs masyarakat (adat/lokal) vs Kemenhut vs pemerintah daerah vs BPN. Misalnya konflik karena program transmigrasi yang dilakukan di kawasan hutan.
4. Konflik antara masyarakat petani pendatang vs Kemenhut vs pemerintah daerah. Misalnya konflik karena adanya gelombang petani pendatang yang memasuki kawasan hutan dan melakukan aktivitas pertanian di dalam kawasan tersebut.

5. Konflik antara masyarakat desa vs Kemenhut. Misalnya konflik karena kawasan hutan memasuki wilayah desa.
6. Konflik antara calo tanah vs elit politik vs masyarakat petani vs Kemenhut vs BPN. Misalnya konflik karena adanya makelar/calor tanah yang umumnya didukung oleh ormas/parpol yang memperjualbelikan tanah kawasan hutan dan membantu penerbitan sertifikat pada tanah tersebut.
7. Konflik antara masyarakat lokal (adat) vs pemegang izin. Meskipun ini terjadi akibat Kemenhut melakukan klaim secara sepihak atas kawasan hutan dan memberikan hak memanfaatkannya kepada pemegang izin, seringkali tipologi ini juga dipicu karena pembatasan akses masyarakat terhadap hutan oleh pemegang izin.
8. Konflik antar pemegang izin kehutanan dan izin-izin lain seperti pertambangan dan perkebunan.
9. Konflik karena gabungan berbagai aktor 1-8. (Mongabay 2012)

Dualisme Praktek Administrasi Pertanahan

Dalam prakteknya terdapat dualisme kebijakan pertanahan di Indonesia, di dalam kawasan hutan legalitas pemanfaatan tanah adalah melalui izin dari Kementerian Kehutanan, sedangkan diluar kawasan kehutanan, -atau yang disebut dengan Area Peruntukan Lain (APL) administrasi dan penguasaan tanah merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Fakta ini berimplikasi pada munculnya berbagai aturan dan regulasi bidang pertanian di dalam dan luar kawasan hutan, termasuk munculnya permasalahan kepastian hukum pengakuan penguasaan tanah oleh masyarakat (misalnya masyarakat adat yang telah lama bermukim di wilayah tersebut). Di luar kawasan dimungkinkan pemberian sertifikat tanah (penguasaan privat/ individual) sedangkan di dalam kawasan tidak dimungkinkan karena asumsi bahwa tanah kawasan hutan dikuasai oleh negara (dalam hal ini Kemenhut).

Izin yang dikeluarkan didalam kawasan hutan acap disebut bukan sebagai izin untuk memanfaatkan tanah, melainkan izin untuk memanfaatkan sumber daya hutan di atasnya, meski dalam beberapa hal ini tidak dapat disangkal adalah sebagai salah satu bentuk izin pemanfaatan tanah. Sebagai contoh, Izin pemanfaatan hutan tanaman

dimana pemegang izin dapat menanamkan kawasan hutan adalah pula izin untuk memanfaatkan tanah tersebut.

Di dalam Undang-Undang nomor 41/1999 tentang Kehutanan, pada Pasal 5 ayat 3 UU No. 41 tahun 1999 dinyatakan bahwa penetapan status hutan dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah yang dimaksud di sini adalah pemerintah pusat (Pasal 1 angka 14 UU No. 41 tahun 1999). Dalam Peraturan Pemerintah nomor 44/2004 tentang Perencanaan Kehutanan pada Pasal 15 dinyatakan bahwa pengukuhan kawasan hutan diselenggarakan oleh Menteri (dalam hal ini Menteri Kehutanan).

Dengan ketentuan ini maka kewenangan penetapan kawasan hutan hanya berada di tangan Menteri Kehutanan, bukan di tangan pemerintah (pusat). Jika dibandingkan dengan Undang-Undang nomor 5/1960 tentang Pokok Agraria (UUPA) maka akan bertentangan dengan Pasal 19 UUPA mengenai pendaftaran tanah dimana Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Selesaiannya pengukuhan kawasan hutan tidak berarti persoalan hukum tuntas. Dasar hukum bagi Kemenhut untuk menguasai tanah di dalam kawasan hutan negara perlu diberikan. Dalam hal ini Pasal 2 ayat 4 UUPA memberikan dasar hukum pemberian hak pengelolaan kepada instansi pemerintah untuk menguasai tanah. Praktek dualisme administrasi pertanahan selama ini telah menambah beban Kemenhut dan memperumit administrasi pertanahan di Indonesia. Kemenhut harus mengurus tanah di kawasan hutan, sebaliknya kondisi ini membatasi kewenangan Kemenhut untuk mengurus pengelolaan hutan yang berada di atas tanah-tanah di luar kawasan hutan. Pengelolaan hutan di atas Areal Penggunaan Lain (APL) tidak ada pada Kemenhut tetapi pada Pemerintah Daerah. (Mongabay 2012)

Proses Penyelesaian Konflik Tenurial

A. Isu Konflik Tenurial yang terjadi :

1. Konflik/Friksi Sosial:

- a) Tahun 2014 Terdapat 40 Kasus Inkuiri Nasional (Komnas Ham)
- b) Intensitas Konflik Meningkat: 369 Kasus Konflik Agraria Dgn Luas 1.281.660 Ha Melibatkan 139.874 Kk Th 2013, Sebelumnya 198 Kasus Konflik Agraria Th 2012 (Konsorsium Pembaruan Agraria kpa)

2. Klaim Hutan (Hak) Adat/ Wilayah Adat, ± 3,7 Juta Ha Wilayah Adat Yg Sebagian Berada Dlm Kawasan Hutan

3. Kesenjangan Pengelolaan Hutan

4. Kesejahteraan Rendah (Kemiskinan Dan Kelangkaan Pangan, Pendidikan, Kesenjangan Pengelolaan, Akses Informasi)

B. Tipologi Konflik

1. Konflik masyarakat dengan Pemerintah

- a. Klaim kawasan hutan
- b. Perambahan kawasan hutan

2. Konflik masyarakat dengan perusahaan

3. Konflik antar pemegang izin

4. Konflik antar pemerintah

C. Lingkup Penanganan Konflik

a. permohonan penanganan konflik tenurial kawasan hutan

b. pemetaan konflik tenurial kawasan hutan

c. penyelesaian konflik tenurial kawasan hutan

d. monitoring dan evaluasi Penyelesaian konflik tenurial kawasan hutan

D. Permasalahan/Konflik Di Khdtk

1. Penataan Batas Kawasan
2. Penetapan/pengukuhan
3. Okupasi KHDTK oleh masyarakat setempat yang merusak plot-plot penelitian
4. Pengunjung yang tidak resmi sering mengunjungi KHDTK Kaliurang untuk Tracking dan Preweding atau KHDTK lainnya
5. Illegal Logging
6. Okupasi KHDTK oleh masyarakat setempat untuk perladangan dan perkebunan
7. Dan lain-lain

E. Kelembagaan Penanganan Konflik

1. Sekretariat Pengaduan
2. Tim Independen Penanganan Konflik Tenurial Kawasan
3. Hutan (Tim Ipktkh) Paling Banyak 3 (Tiga) Orang Dengan Kompetensi Ahli Di Bidang Antropologi, Hukum Dan/atau Sosial Kemasyarakatan
4. Tim Asesor Penanganan Konflik Tenurial Kawasan Hutan Yg Telah Mengikuti Pendidikan Pelatihan Pemetaan Konflik

F. Penyelesaian Konflik

1. Litigasi
2. Non Litigasi (Dialog/ Negosiasi, Mediasi, Arbitrase)
3. Pengakuan Hak
4. Perluasan Akses Melalui Perhutanan Sosial

G. Target Penanganan Konflik

1. Pemberian akses pemanfaatan/kemitraan
2. Penyelesaian ganti rugi sesuai kesepakatan kedua belah pihak baik melalui mediasi maupun pengadilan;

3. Pengambilan keputusan oleh Menteri LHK dengan mempertimbangkan kepentingan perlindungan lingkungan, serta keselamatan warga
4. Penerapan sanksi sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku di Republik Indonesia

H. Tata Cara Permohonan Penanganan Konflik

1. Perseorangan/Badan Hukum/MHA mengajukan permohonan penanganan konflik tenurial kawasan hutan kepada Menteri LHK melalui Sekretariat yang membidangi penanganan pengaduan kasus LHK. Permohonan dapat dilakukan secara langsung maupun online dengan mengisi formulir permohonan
2. Sekretariat menyampaikan kepada Direktur Jenderal yang menangani konflik tenurial
3. Dirjen membentuk Tim Independen Penanganan konflik tenurial kawasan hutan (IPKTKH) yang bertugas menelaah data awal konflik dan melaporkan hasilnya kepada Dirjen
4. Berdasarkan laporan IPKTKH, Dirjen membentuk Tim Asesor yang memiliki sertifikat kompetensi, apabila belum tersedia Dirjen menetapkan Asesor Independen
5. Asesor bertugas berdasarkan pedoman asesmen konflik tenurial kawasan hutan

I. Penyelesaian Konflik Tenurial

1. Hasil asesmen disampaikan kepada Dirjen untuk dibahas oleh Tim IPKTKH dan dianalisis, dan hasilnya disampaikan kepada Dirjen
2. Hasil analisis Tim mengusulkan penyelesaian

Melalui :

- a. Penegakan hukum, Dirjen melapor ke Menteri
- b. Perhutanan sosial, Dirjen menugaskan Tim IPKTKH untuk melakukan fasilitasi penyelesaian konflik
- c. Mediasi, Dirjen menunjuk mediator yang bersertifikat. Dalam hal penyelesaian melalui Perhutanan Sosial, dokumen yang ada dapat digunakan sebagai dasar pengembalian hutan adat, penerbitan hak kelola Hutan Desa, Izin Hutan Kemasyarakatan, Izin Hutan Tanaman Rakyat dan KK. (Mongabay 2012)

PENUTUP

Pengusahaan pemanfaatan energi panas bumi diatur dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas bumi. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi dikeluarkan untuk menggantikan Undang-undang Nomor 27 Tahun

2003. Dalam peta pembangunan kehutanan berbasis hutan tanaman dan taman nasional 2011-2030 tertulis bahwa panas bumi akan diproyeksikan sebagai salah satu pendongkrak kontribusi dalam sektor kehutanan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional. Namun dalam implementasinya ketentuan ini bertentangan dengan upaya perlindungan hutan konservasi yang terdapat dalam pasal 38 ayat (1) Undang-undang-nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai tempat pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa. Upaya perlindungan terhadap kawasan hutan konservasi dimaksudkan untuk melindungi keutuhan kawasan hutan konservasi dan fungsi dari hutan konservasi tersebut, karena tumbuhan dan satwa perlu memiliki habitat untuk tetap hidup dan berkembang biak.

Harmonisasi dan sinkronisasi hukum dengan ketentuan undang-undang lain yang terkait baik Undang-Undang lama maupun Undang-undang baru juga perlu dilakukan, antara lain penyalarsan terkait substansi pembagian urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, penyalarsan ketentuan pidana dan sanksi administratif dalam UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, penyalarsan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, penyalarsan penataan hutan dalam UU tentang Penataan Ruang, penyalarsan pelaksanaan kegiatan konservasi sumber daya alam dalam UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, penyalarsan aturan hutan adat dan masyarakat adat dalam UU tentang Desa dan UU tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan lain lain.

Saran

Berdasarkan Kesimpulan di atas maka dapat disimpulkan bahwa perlu dilakukan perubahan atau penyempurnaan terhadap UU tentang Kehutanan dengan memerhatikan Putusan MK serta harmonisasi dan sinkronisasi substansi pengaturan dalam undang-undang terkait guna memberikan aturan yang lebih komprehensif terkait pengurusan hutan yang menjaga fungsi hutan sebagai penyanggah kehidupan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- A Hamid S Attamini. 1993. *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan Dan*

Peraturan Kebijakan. Jakarta: Fakultas Hukum UI.

Achmad Dwi Afriyadi. 2019. "No Title." Retrieved (<https://finance.detik.com/energi/d-4436247/jurus-pemerintah-genjot-energi-baru-terbarukan-sampai-23-di-2025>).

Azhar, Muhammad. 2015. "Aspek Hukum Kebijakan Geothermal Di Indonesia." *Jurnal Law Reform, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro* Volume 11,.

Bashori Hasba, Irham. 2018. "Pesantren Kopi; Upaya Konservasi Lahan Hutan Oleh Masyarakat Jember Berbasis Tanaman Kopi." *Bina Hukum Lingkungan* 2(2):167–81.

Damang. 2013. "Hukum Perizinan."

Didik Jatmiko. 2019. "Terbesar Kedua Di Dunia, Keanekaragaman Hayati Indonesia Baru Tergarap 5%." *UNPAD News*.

E. Utrecht. 1988. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu.

E.Utrecht. 1957. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar.

Ellie, Ruslina. 2010. "Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia." *Jurnal Konstitusi* Volume 9,.

Fuady Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*. Bandung: Refika Aditama.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Energi

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2007 tentang Kegiatan Usaha Panas Bumi.

Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional Nota Kesepahaman antara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Kementerian Kehutanan Nomor 7662/05/MEM.S/2011 dan Nomor NK.16/MenhutII/2011 tentang Percepatan Perizinan Pengusahaan Panas Bumi Pada Kawasan Hutan Produksi, Kawasan Hutan Lindung, dan Kawasan Hutan Konservasi.