

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Prinsip tata kelola hutan di Indonesia mengacu pada ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (3) dengan tegas menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia.¹

Sejak awal dekade 1970-an, sektor kehutanan di Indonesia telah memainkan peranan penting dalam pembangunan nasional sebagai sumber terbesar perolehan devisa non-migas, pelopor perkembangan industri, penyedia lapangan kerja, dan penggerak pembangunan. Hutan di Indonesia mempunyai peranan penting baik di tinjau dari aspek ekonomi, sosial budaya maupun ekologi. Namun demikian, sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan nasional, tekanan terhadap sumber daya hutan semakin meningkat.²

Peningkatan jumlah penduduk mengandung konsekuensi meningkatnya kebutuhan akan tanah, untuk tempat tinggal dan bercocok tanam yang

¹ R. M. Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004, hlm. 78.

² Ida Ayu Pradyana Resosudarmo, *Tinjauan Kebijakan Sektor Perikanan dan Kebijakan Terkait Lainnya*, Jakarta: Aditya Bhakti, 2002, hlm. 19.

selanjutnya untuk tempat usaha lainnya, namun di sisi lain dihadapkan pada kenyataan bahwa luas tanah tidak dapat bertambah, karenanya sasaran yang paling mudah untuk diakses adalah tanah hutan atau kawasan hutan yang ada. Hal inilah yang memungkinkan munculnya konflik maupun sengketa yang berkaitan dengan tanah kawasan hutan. Berbagai instansi yang menangani masalah pertanahan kerap menimbulkan dan menggunakan asumsi dan wewenang masing-masing tanpa koordinasi yang baik.³

Terminologi hutan diartikan sebagai bentuk fisik hamparan lahan yang berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, sedangkan kehutanan diartikan sebagai sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan. Menurut statusnya hutan terbagi menjadi beberapa macam, salah satunya yaitu hutan hak. Hutan hak ialah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. Hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik disebut hutan rakyat.

Menurut fungsinya hutan terbagi menjadi beberapa macam antara lain hutan produksi, hutan konservasi dan hutan lindung. Hutan Produksi ialah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan, kemudian hutan konservasi ialah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, sedangkan hutan lindung ialah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan,

³ *Ibid*, hlm. 21.

yaitu untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.⁴

Di dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, istilah alih fungsi dikenal sebagai perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan. Perubahan peruntukan kawasan hutan, terjadi melalui proses tukar-menukar kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan. Alih fungsi kawasan hutan, yang terjadi melalui perubahan peruntukan kawasan hutan difokuskan untuk mendukung kepentingan di luar kehutanan (pertanian, perkebunan, transmigrasi, pengembangan wilayah, pertambangan, dan non kehutanan lainnya). Alih fungsi kawasan hutan dapat pula melalui perubahan fungsi hutan namun tidak mengurangi luas kawasan hutan, misalnya untuk tujuan pembangunan kehutanan (konservasi kawasan hutan alam/tanaman, hutan pendidikan/penelitian).⁵

Pada kenyataannya terjadinya berbagai ketimpangan agraria berhubungan dengan alih fungsi lahan hutan, salah satunya untuk penanaman sawit. Mulai dari penanaman sawit di atas tanah tanpa izin, ada juga berjuta-juta hektar kawasan lahan hutan yang belum digarap tetapi izinnya telah diterbitkan. Disamping itu, surat izin alih fungsi lahan banyak yang bermasalah, seperti contoh konversi hutan menjadi kawasan non-hutan serta kehilangannya keragaman hayati dan kerusakan hutan secara permanen.⁶

⁴Abdul Khakim, *Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia (Dalam Era Otonomi Daerah)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Cet.1, 2005, hlm.38.

⁵ *Ibid*, hlm. 40.

⁶ Sudi Fahmi, "Problematika Hukum Dalam Bidang Kehutanan", *Jurnal Hukum Republica* Vol. 6 No. 1, Pekanbaru: Universitas Lancang Kuning, 2006, hlm. 15.

Kerusakan kawasan hutan disebabkan oleh beberapa faktor salah satu faktor yang menarik untuk dikaji yaitu persoalan perubahan (alih) kawasan hutan. Perubahan kawasan hutan dapat berupa perubahan peruntukan yaitu dalam bentuk tukar-menukar kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan, untuk kepentingan perkebunan, permukiman transmigrasi, industri, perumahan, perkantoran dan sebagainya. Perubahan fungsi kawasan hutan yaitu mengubah fungsi kawasan hutan untuk kepentingan di luar bidang kehutanan. Selain itu ada bentuk lainnya yaitu penggunaan kawasan hutan yang dikenal dengan istilah izin pinjam pakai kawasan hutan.⁷

Dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan masyarakat, pada dasarnya kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah suatu kawasan hutan yang memiliki fungsi perlindungan. Pemanfaatan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi. Kesesuaian ketiga fungsi tersebut sangat dinamis dan yang paling penting yaitu agar dalam pemanfaatannya harus tetap sinergi. Sementara itu meski secara normatif, konversi atau perubahan kawasan hutan dimaksud tidak dilarang oleh Undang-Undang, namun untuk menjaga kualitas lingkungan, sejauh mungkin dihindari terjadinya konversi/perubahan terhadap hutan alam yang masih produktif, guna

⁷ Maladi, Y, "Kajian Hukum Kritis Alih Fungsi Lahan Hutan Berorientasi Kapitalis", *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 13 No. 1 Januari 2013, Purwoketo: Fakultas Hukum Universitas Jendral Soedirman. hlm.109-123.

menghindari ketimpangan agraria seperti kerusakan kawasan hutan dan konflik sosial.⁸

Pasal 1 butir 8 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan:

“Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah”.

Hutan juga merupakan sumber daya alam yang tidak ternilai karena di dalamnya terkandung keanekaragaman hayati sebagai sumber plasma nutfah, sumber hasil hutan kayu dan non-kayu, pengatur tata air, pencegah banjir dan erosi serta kesuburan tanah, perlindungan alam hayati untuk kepentingan ilmu pengetahuan, kebudayaan, rekreasi, pariwisata dan sebagainya. Oleh karena itu, pemanfaatan hutan dan perlindungannya telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 mengenai Izin Lingkungan serta beberapa keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan,serta beberapa keputusan Dirjen

⁸ Yusuf, Y, “Hukum Lingkungan Versus Pembangunan Nasional”, *Jurnal Republika*, Pekanbaru, 2004, Vol. 4 (1), hlm 97-109.

Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) dan Dirjen Pengusahaan Hutan.

Dalam konstitusi negara Indonesia telah diatur hak setiap warga negara untuk mendapatkan hak atas lingkungan yang baik dan sehat. Hal ini termuat dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang menyatakan bahwa:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Mengacu pada isi pasal tersebut bahwa setiap warga negara tanpa terkecuali berhak mendapat haknya sebagaimana termuat dalam konstitusi negara Indonesia. Kewajiban negara melindungi hak setiap warga negara salah satunya adalah dengan sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.⁹

Hak konstitusional terkait pula akan pengakuan negara atas subjek dari hak konstitusional yakni warga negara. Dalam hal warga negara mereka ialah orang yang diakui secara hukum serta disahkan oleh Undang-Undang sebagai warga negara Indonesia.

Pada kenyataannya, dengan adanya alih fungsi hutan yang dijadikan lahan perkebunan sawit oleh masyarakat ataupun perusahaan, banyak menimbulkan kerugian bagi masyarakat yang tinggal disekitar hutan alih fungsi tersebut. Kerugian tersebut diantaranya ialah kebakaran hutan, bencana banjir, kesulitan air bersih dan pencemaran air, penurunan tingkat kesuburan tanah dan

⁹ N. H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Jakarta: Erlangga, 2004, hlm. 2-3.

penurunan tingkat keanekaragaman hayati akibat pengrusakan hutan. Masih banyak juga lahan perkebunan sawit yang berada diatas tanah hutan alih fungsi yang patut dipertanyakan mengenai izinnnya. Permasalahan hukum yang akan dianalisa adalah mengenai pemberian izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit dan perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup berdasarkan peraturan Perundangan-Undangan yang berlaku.

Berdasarkan hasil penelusuran penulis terdapat skripsi yang memiliki kemiripan dengan tulisan ini, karya ilmiah tersebut antara lain tentang Kajian Hukum Kritis Alih Fungsi Hutan Berorientasi Kapitalis, jenis penulisan Skripsi yang disusun oleh Yanis Maladi, Fakultas Hukum Universitas Mataram. Kemudian selanjutnya tentang Analisis Kebijakan Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Di Provinsi Sumatera Utara, jenis penulisan Skripsi yang disusun oleh Dina Meria Sinaga, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang pembahasannya mengenai pengembangan strategi kebijakan agroindustri yang mengolah minyak dan limbah kelapa sawit serta menjalin sinergi kebijakan dan meningkatkan komunikasi antara lembaga pemerintah dan lembaga legislatif. Perbedaan kedua judul diatas dengan penulisan ini adalah bahwa disini penulis membahas mengenai pemberian izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit dan perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup berdasarkan peraturan Perundangan-Undangan yang berlaku. Oleh karena itu penulis mengambil judul **ALIH FUNGSI HUTAN MENJADI LAHAN SAWIT DAN PERLINDUNGAN HAK**

KONSTITUSIONAL MASYARAKAT ATAS LINGKUNGAN HIDUP DITINJAU DARI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang dirumuskan beberapa masalah yang akan penulis bahas, yaitu:

1. Bagaimana perizinan alih fungsi hutan menjadi lahan sawit oleh masyarakat berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku?
2. Bagaimana perlindungan hak konstitusional masyarakat atas pengalih fungsian hutan menjadi lahan sawit?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penulis terhadap izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit dan perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan memahami perizinan alih fungsi hutan menjadi lahan sawit berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku;
2. Untuk mengkaji dan memahami perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup dari adanya pengalihan fungsi hutan menjadi lahan sawit oleh masyarakat.

D. Kegunaan Penelitian

Manfaat penulisan tentang izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit dan perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup adalah sebagai

berikut:

1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, serta memberikan manfaat bagi mahasiswa ataupun mereka yang sedang melakukan penelitian dalam bidang kehutanan dan pertanahan khususnya mengenai izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit dan perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup, juga memberi manfaat bagi penulis untuk mendapatkan pengetahuan dan wawasan atau pengalaman baru.

2. Manfaat Praktis

Guna mengembangkan penalaran dan pembentukan pola pikir yang dinamis sekaligus mengetahui kemampuan berpikir penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh. Dan memberikan manfaat sebagai pengukur data-data sistematis yang dilakukan dalam mengkaji permasalahan yang ada terkait dengan izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit dan perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberi masukan kepada pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait masalah izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit dan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup.

E. Kerangka Pemikiran

Didalam penulisan ini, penulis menggunakan beberapa teori hukum yaitu diantaranya sebagai berikut:

1. Teori Pemanfaatan Hutan

Saat ini, strategi pembangunan nasional mengacu pada *Triple Track Strategy*, yang meliputi: *pro job*, *pro growth* and *pro poor strategy*. Strategi tersebut dapat dijabarkan menjadi:¹⁰

- a. Ekonomi harus tumbuh dengan meningkatkan ekspor dan investasi, *pro growth*;
- b. Lapangan kerja harus terciptakan atau pengangguran berkurang dengan cara membangkitkan, memperluas, menghidupkan sektor riil dunia usaha, *to create employment, pro jobs*;
- c. Mengingat masih tingginya angka kemiskinan, terutama mereka yang berada di pedesaan dan sektor pertanian, perikanan, kehutanan, dan pembangunan perdesaan untuk mengurangi kemiskinan, *pro poor*.

Untuk mensinergikan kebijakan nasional tersebut, Departemen Kehutanan telah melakukan revitalisasi kebijakan kehutanan. Salah satunya adalah program Hutan Kemasyarakatan (HKm), yang merupakan program reboisasi kehutanan sekaligus memberikan lapangan pekerjaan bagi masyarakat di sekitar hutan. Penyelenggaraan hutan kemasyarakatan dimaksudkan untuk pengembangan kapasitas dan pemberian akses terhadap masyarakat setempat dalam mengelola hutan secara lestari guna menjamin ketersediaan lapangan kerja bagi masyarakat setempat untuk memecahkan persoalan ekonomi dan sosial yang terjadi di masyarakat. Hutan

¹⁰ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2006, hlm. 39.

kemasyarakatan bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat melalui pemanfaatan sumber daya hutan secara optimal, adil dan berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup.¹¹

Reformasi dalam bidang kehutanan menyempurnakan konsepsi tentang hutan kemasyarakatan dengan memfokuskan kegiatan pada kawasan hutan negara (bukan hutan rakyat). Hutan kemasyarakatan dirumuskan berdasarkan Permenhut Nomor: P. 37/Menhut-II/2007 sebagai hutan negara yang dicanangkan atau ditetapkan oleh menteri untuk dikelola oleh masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan, dengan tujuan pemanfaatan hutan secara lestari sesuai dengan fungsinya dan menitikberatkan pada kepentingan menyejahterakan masyarakat. Prinsip-prinsip hutan kemasyarakatan yang dikembangkan lebih berpihak kepada masyarakat menurut Departemen Kehutanan, yakni:¹²

- a. Tidak mengubah status dan fungsi kawasan hutan;
- b. Pemanfaatan hasil hutan non kayu hanya dapat dilakukan dari hasil kegiatan penanaman;
- c. Menumbuhkembangkan keanekaragaman hayati dan keanekaragaman budaya;
- d. Menumbuhkembangkan keanekaragaman komoditas dan jasa;
- e. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan;
- f. Memerankan masyarakat sebagai pelaku utama;
- g. Adanya kepastian hukum;

¹¹ *Ibid*, hlm. 41.

¹² *Ibid*, hlm. 43.

- h. Transparansi dan akuntabilitas publik;
- i. Partisipatif dalam pengambilan keputusan.

Hutan kemasyarakatan sebagai sebuah konsepsi yang mempertemukan semua kepentingan (kesejahteraan masyarakat, produktivitas sumber daya hutan, dan kelestarian fungsi hutan) merupakan pendekatan yang diharapkan mampu menjadi alternatif solusi dalam kegiatan pengelolaan hutan. Melalui konsep ini bisa lebih luas dijabarkan dalam pola-pola manajemen lahan hutan yang mampu secara efektif melibatkan masyarakat secara langsung dalam sistem pengelolaan hutan, memberikan kontribusi secara real bagi kesejahteraan masyarakat, secara teknis mampu meningkatkan sumber daya hutan dan secara ekologis mampu menjamin kelestarian hutan.¹³

2. Teori Perizinan

Membicarakan pengertian izin pada dasarnya mencakup suatu pengertian yang sangat kompleks yaitu berupa hal yang membolehkan subjek hukum yaitu seseorang atau badan hukum melakukan sesuatu hal yang menurut Peraturan Perundang-Undangan harus memiliki izin terlebih dahulu, maka akan dapat diketahui dasar hukum dari izinnya tersebut.¹⁴ E. Utrecht menyatakan bahwa bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenalkannya sepanjang diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, maka

¹³ *Ibid*, hlm. 44.

¹⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 68.

perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*Vergunning*).¹⁵

Izin (*Vergunning*) adalah suatu persetujuan/pembolehan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Izin bisa juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan yang telah ditetapkan.¹⁶ Izin dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu sebagai berikut:¹⁷

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, ketentuan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Salah satu wujud dari ketentuan ini adalah izin.

¹⁵ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1957, hlm. 187.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 188.

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 210-217.

Berdasarkan jenis-jenis ketetapan izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau "*beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was* (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan). Dengan demikian, izin merupakan instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkrit. Sebagai ketetapan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigeheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. "*Om positief recht ten kunnen vaststellen en handhaven is een bevoegheid noodzakelijk. Zonder bevoegheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden*, (untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkrit).

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada

wewenang yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

Pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi, dalam penerapannya, menurut Marcus Luckman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

- 1) Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon;
- 2) Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut;
- 3) Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku;
- 4) Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut

Sjachran Basah, dari penelusuran perbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberian izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

Terlepas dari beragam organ pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerinthan atau administrasi negara. Dalam hal ini organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.

Beragamnya organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin, apalagi bagi kegiatan usaha yang menghendaki kecepatan pelayanan efisiensi.

Disebut bahwa izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkrit dan individual. Peristiwa konkrit artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkrit ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izin pun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberian izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya. Sekedar contoh, dinas pendapatan daerah menerbitkan 9 macam jenis izin, bagian perekonomian menerbitkan 4 jenis izin, bagian kesehatan rakyat menerbitkan 4 macam jenis izin, dan sebagainya. Berbagai jenis izin dan instansi pemberian izin dapat saja berubah seiring dengan perubahan kebijakan Peraturan Perundang-Undangan yang terkait dengan izin tersebut. Meskipun demikian, izin akan tetap ada dan digunakan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan.

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberian izin.

3. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan oleh Negara kepada warga Negaranya agar terciptanya penegakan Hak Asasi Manusia yang baik dan efektif. Menurut Satjipto Raharjo mendefinisikan perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹⁸

Perlindungan hukum merupakan tindakan untuk melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan penguasa yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku untuk mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum. Tetapi yang paling relevan untuk Indonesia adalah teori dari Philipus M.Hadjon. Dia menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat berupa tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Bersifat preventif artinya pemerintah lebih bersikap hati-hati dalam pengambilan dan pembuatan keputusan karena masih dalam bentuk tindakan pencegahan. Sedangkan bersifat represif artinya pemerintah harus lebih bersikap tegas dalam pengambilan dan pembuatan keputusan atas pelanggaran yang telah terjadi.¹⁹

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif merupakan hasil teori perlindungan hukum berdasarkan Philipus. Perlindungan hukum ini memiliki

¹⁸ Soepomo, *Bab Bab Tentang Hukum Adat*, cet.ke-8, Jakarta: Pradnya Paramita, 1983, hlm. 49-50.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 52.

ketentuan-ketentuan dan ciri tersendiri dalam penerapannya. Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan dan pendapatnya sebelum pemerintah memberikan hasil keputusan akhir. Perlindungan hukum ini terdapat dalam Peraturan Perundang-Undangan yang berisi rambu-rambu dan batasan-batasan dalam melakukan sesuatu. Perlindungan ini diberikan oleh pemerintah untuk mencegah suatu pelanggaran atau sengketa sebelum hal tersebut terjadi. Karena sifatnya yang lebih menekankan kepada pencegahan, pemerintah cenderung memiliki kebebasan dalam bertindak sehingga mereka lebih hati-hati dalam menerapkannya. Belum ada peraturan khusus yang mengatur lebih jauh tentang perlindungan hukum tersebut di Indonesia.²⁰

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif juga merupakan hasil teori dari Philipus, tetapi ini memiliki ketentuan-ketentuan dan ciri yang berbeda dengan perlindungan hukum preventif dalam hal penerapannya. Pada hukum represif ini, subyek hukum tidak mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan karena ditangani langsung oleh peradilan administrasi dan pengadilan umum. Selain itu, ini merupakan perlindungan akhir yang berisi sanksi berupa hukuman penjara, denda dan hukum tambahan lainnya. Perlindungan hukum ini diberikan untuk menyelesaikan suatu pelanggaran atau sengketa yang sudah terjadi

²⁰ *Ibid*, hlm. 53.

dengan konsep teori perlindungan hukum yang bertumpu dan bersumber pada pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak manusia dan diarahkan kepada pembatasan-pembatasan masyarakat dan pemerintah.²¹

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yaitu penelitian mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem Perundang-Undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia.²² Dalam permasalahan tentang izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit dan perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup yaitu berupa pendekatan Peraturan Perundang-Undangan mengenai kehutanan dengan tipe penelitian bersifat deskriptif analitis:

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif analitis, yaitu menggambarkan hal-hal atau peristiwa yang sedang diteliti.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian skripsi ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) dan pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), yang mana pada pendekatan konseptual ini melihat pada

²¹ *Ibid*, hlm. 54.

²² Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali, 1985, hlm. 15.

doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum dan pendekatan Perundang-Undangan dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan dengan permasalahan. Pendekatan Perundang-Undangan dalam hal ini melihat pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 mengenai Izin Lingkungan serta beberapa keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan,serta beberapa keputusan Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) dan Dirjen Pengusahaan Hutan.

4. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari pihak lain secara tidak langsung guna mendukung penelitian. Data sekunder dapat berupa tulisan-tulisan tentang hukum baik bentuk dalam buku ataupun jurnal-jurnal. Tulisan-tulisan hukum tersebut berisi tentang perkembangan atau kasus-kasus mengenai penelitian ini. Penelitian menggunakan data sekunder terdiri dari:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berupa norma dan Pancasila, Peraturan Dasar (UUD 1945) dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri dari buku-buku (*textbook*) yang ditulis oleh para ahli hukum, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, *encyclopedia*, dan lain-lain.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini pengumpulan data yang dilakukan, yaitu Studi Kepustakaan. Studi kepustakaan ini dilaksanakan melalui penelitian terhadap data sekunder yang berhubungan dengan izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit dan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup dikaitkan dengan Perundang-Undangan yang berlaku. Data-data juga didapatkan melalui bahan-bahan kepustakaan lain yang antara lain dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari teori-teori atau tulisan-tulisan yang terdapat dalam buku-buku literatur, catatan kuliah, surat kabar,

dan bahan-bahan bacaan ilmiah lainnya yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang diteliti.²³

Dalam penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan bahan dasar dalam penelitian yang dikelompokkan sebagai data sekunder. Oleh karena itu, metode pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, sumber data sekunder dalam penelitian hukum normatif.²⁴

6. Teknik Analisis Data

Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dilakukan dengan metode analisis normatif kualitatif. Normatif karena penelitian ini bertolak dari penelitian peraturan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif karena merupakan analisis data yang berasal dari data yang diperoleh tidak menggunakan rumus, kemudian data primer dan data sekunder yang diperoleh dari penelitian disusun dengan teratur dan sistematis, yang akan dianalisis untuk ditarik suatu kesimpulan.²⁵

Setelah memperoleh data penunjang penelitian ini, maka dilakukan analisis secara kualitatif. Analisis kualitatif dilakukan untuk menjawab rumusan permasalahan dalam penelitian ini tanpa menggunakan data-data statistik dan rumus-rumus matematika, yaitu dengan mengumpulkan data

²³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 13.

²⁴ *Ibid*, hlm. 14.

²⁵ *Ibid*, hlm. 68.

dan keterangan untuk kemudian diseleksi dan dideskriptifkan ke dalam tulisan ilmiah.²⁶

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan hukum yang ditunjukkan untuk memberikan gambaran kepada pembaca mengenai seluruh bahasan dalam penulisan hukum yang akan disusun. Adapun sistematika penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab pertama berisi tentang latar belakang, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN HUKUM MENGENAI HUTAN DAN LAHAN DI INDONESIA DAN PERIZINAN SEBAGAI SARANA ADMINISTRASI

Selanjutnya dalam bab dua berisi tentang asas-asas dan prinsip izin alih fungsi hutan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Selain itu menjelaskan apakah asas-asas dan prinsip tersebut telah diterapkan dengan baik dan benar dalam izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit.

BAB III TINJAUAN TENTANG HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT ATAS LINGKUNGAN HIDUP

²⁶ *Ibid*, hlm. 69.

Dalam bab tiga ini penulis skripsi menjelaskan tentang bagaimana perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup khususnya masyarakat di sekitar hutan alih fungsi serta akan menjelaskan contoh kasus yang terjadi mengenai izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit yang menjadi kendala dalam perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidupnya dari adanya pengalihan fungsi hutan menjadi lahan sawit oleh masyarakat berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

BAB IV ANALISIS IZIN ALIH FUNGSI HUTAN MENJADI LAHAN SAWIT DAN PERLINDUNGAN HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT ATAS LINGKUNGAN HIDUP

Dalam bab empat berisi tentang pokok-pokok permasalahan yang ingin diungkap berdasarkan identifikasi masalah, yaitu berupa prinsip izin alih fungsi hutan menjadi lahan sawit dan perlindungan hak konstitusional masyarakat atas lingkungan hidup dari adanya pengalihan fungsi hutan menjadi lahan sawit oleh masyarakat berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

BAB V PENUTUP

Bab lima yang merupakan bab terakhir berisi tentang kesimpulan dan saran. Kesimpulan yang diambil dari jawaban atas hasil penelitian yang telah ditemukan, dan saran-saran yang diambil untuk dapat menindaklanjuti kesimpulan tersebut.