

DEGRADASI KEKUATAN HAK GUNA USAHA UNTUK PERKEBUNAN KELAPA SAWIT YANG TERINDIKASI TUMPANG TINDIH DENGAN KETETAPAN PENGUKUHAN KAWASAN HUTAN

DEGRADATION OF CULTIVATION RIGHTS OF OIL PLAM PLANTATIONS INDICATED TO OVERLAP WITH THE DESIGNATION DECREE OF FOREST AREA

Dara Salsabila

Centre for Legal and Regulation Consultancy, Bandung, Indonesia.

Korespondensi: darasalsabila2121@gmail.com

ABSTRAK

Penyelenggaraan kegiatan usaha perkebunan dan industri kelapa sawit membutuhkan luasan lahan dengan hak guna usaha yang sesuai agar produktivitas perkebunan maksimal. Hak guna usaha merupakan hak konstitusional yang lahir dari Konsep hak menguasai negara dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Konsep ini diejawantahkan kepada Pemerintah sebagai penerima mandat dari Negara dalam melakukan pengurusan negara. Apabila pelaku usaha telah mendapatkan hak guna usaha dan perizinan berusaha lainnya terkait, maka sudah berdasarkan hukumlah penyelenggaraan kegiatan usaha di atasnya yang ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional. Akan tetapi dalam beberapa waktu, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan menetapkan keputusan penetapan kawasan hutan untuk beberapa provinsi di indonesia, dan dalam penetapan tersebut dinyatakan tumpang tindih dengan kawasan perkebunan dengan hak guna usaha di atasnya. Pada praktiknya terdapat dua penyelesaian dengan perubahan areal batas kawasan hutan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan atau dengan pelepasan kawasan hutan yang dimohonkan oleh pelaku usaha. Akan tetapi pelepasan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada Undang-undang Cipta Kerja dilakukan dengan mekanisme 110A dan 110B dengan indikasi pelaku usaha belum memiliki perizinan berusaha. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif, sehingga dikemukakan bahwa terlanggarlah hak-hak konstitusional pelaku usaha yang memiliki hak guna usaha dan perizinan berusaha lainnya apabila dilakukan mekanisme pelepasan kawasan hutan. Pemegang hak harus menaati keputusan badan tata usaha negara sehubungan dengan penetapan kawasan hutan, namun terdapat upaya hukum yang dapat ditempuh untuk mempertahankan haknya.

Kata kunci : hak guna usaha, perkebunan kelapa sawit, kawasan hutan, Undang-Undang Cipta Kerja, hak menguasai negara

ABSTRACT

Plantation business activities and palm oil industry requires large area of land with Business Use Rights (HGU) to maximize its productivity. Business Use Right (HGU) is a constitutional right arises from the concept of State Control Rights from Article 33 of the Constitution of the Republic of Indonesia. This concept entrusted the Government as the recipient the State's mandate in carrying out state management. If a business actor has obtained a Right to Use Business by the Head of National Land Agency and other related business licenses, it is considered as legally valid. However, in a later time, the Minister of Environment and Forestry established a Forest Area Determination Decree for several provinces in Indonesia. By this decree, some of plantation area with HGU right are stated to be overlapped with the forest area. In practice, should this occur, there are two solutions: by changing the forest area boundaries by the Minister of Environment and Forestry or by releasing forest areas requested by business actors. However, the release of forest areas as referred to in the Job Creation law is carried out

with the mechanisms of 110A and 110B, indicated that business actors currently lack of business license. This research using qualitative method with a normative juridical approach. The result indicated that the constitutional rights of business actors holding HGU and other business permits are violated if the second option, by releasing forest area, is carried out. The rights holder must comply with the decisions of the administrative body regarding the designation of forest areas; however, there are legal remedies that can be pursued to defend their rights.

Keywords : cultivation right, oil palm plantations, forest areas, Job Creation Law, the authority of the state

I. PENDAHULUAN

Pada awal tahun 2022, Indonesia mengalami kelangkaan minyak goreng dalam kemasan (MGDK) yang berasal dari kelapa sawit karena persediaan di pasaran tidak sebanding dengan jumlah permintaan. Kondisi ini kemudian menjadi atensi pemerintah terutama berkaitan tata kelola kegiatan usaha hulu dan hilir industri kelapa sawit. Bagaimana bisa negara yang memiliki luas kebun kelapa sawit di tahun 2019 seluas 14.456.611 ha mengalami kelangkaan minyak goreng dalam kemasan (MGDK). Kondisi ini ditangani secara represif dengan laporan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia sebagaimana registrasi perkara nomor 15/KPPU-I/2022 tentang adanya dugaan pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 19 huruf c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan perubahan-perubahannya (UU No. 5/1999) dalam penjualan MGDK di Indonesia. Pada perkara ini tercatat pihak terlapor sebanyak 27 pelaku usaha sebagai produsen MGDK.

Pemerintah memahami bahwa kelangkaan MGDK ini tidak hanya diselesaikan secara represif namun juga preventif dengan berfokus pada kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan semangat hilirisasi. Pada industri kelapa sawit dilihat dari bagian hulu seperti perkebunan, plasma, pabrik, izin lahan, dan izin pendukung lainnya sampai ke hilir berupa produksi minyak dan hasil olahan lainnya. Kedua parameter ini harus berjalan secara koheren sehingga kondisi kelangkaan tidak kembali terjadi. Salah satu kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah adalah dengan menetapkan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2023 tentang Satuan Tugas Peningkatan Tata Kelola Industri Kelapa Sawit dan Optimalisasi Penerimaan Negara (Keppres 9/2023 tentang Satgas Sawit). Hadirnya Satgas sawit ini ditujukan untuk memperbaiki tata kelola industri kelapa sawit, karena berdasarkan

hasil audit pemerintah masih terdapat permasalahan yang berpotensi hilangnya penerimaan negara dari pajak dan/atau bukan pajak padahal industri berbasis komoditas kelapa sawit terus mengalami peningkatan produktivitas. Audit ini diinisiasi oleh Menteri Koordinator Maritim dan Investasi yang melibatkan banyak *stakeholder* seperti Kejaksaan Agung, perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan lain-lain (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia, 2023).

Secara struktur organisasi dibagi menjadi 2 yakni pengarah yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Kemaritman dan Investasi, dan pelaksana yang diketuai oleh Wakil Menteri Keuangan. Pada siaran pers Satgas pada 23 Juni 2023, dinyatakan bahwa perbaikan tata kelola kelapa sawit harus dimulai dari hulu ke hilir, maka parameter perbaikan tata kelola ini dimulai dari indikator penguasaan lahan perkebunan, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, plasma, fasilitas pembangunan kebun masyarakat (FPKM), dan lain-lain. Perlu diketahui bahwa dalam penguasaan lahan perkebunan akan berkorespondensi dengan lebih dari 1 (satu) badan/kementerian/lembaga yakni Badan Pertanahan Nasional dan juga pemerintah terutama Kementerian Pertanian dengan Direktorat Jenderal Perkebunan. Pemerintah menekankan adanya hubungan sinergis antara sektor hulu dan hilir dari industri kelapa sawit, yang pada sektor hulunya ditekankan juga pada aspek lahan perkebunannya.

Perkebunan kelapa sawit besar di Indonesia mayoritas memegang haknya dengan hak guna usaha (HGU). Pemegang HGU berhak menggunakan tanah termasuk pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya yang kepentingannya langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batasnya. Pada kenyataannya, sebagaimana disampaikan pada Siaran Pers Satgas Sawit masih

terdapat permasalahan lahan HGU seperti masih adanya perkebunan yang belum memiliki HGU sehingga operasionalisasi kegiatan usahanya hanya berdasarkan perizinan berusaha di bidang perkebunannya saja, adanya tumpang tindih HGU dengan kawasan hutan, konflik sengketa HGU dengan tanah milik masyarakat, penggarapan lahan yang tidak sesuai dengan HGU sebagaimana disampaikan oleh Ketua Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Komisi II, 2022). DPR RI pun akhirnya membentuk Panitia Kerja Evaluasi dan Pengukuran Ulang HGU, Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pengelolaan (HPL). Kondisi ini sekaligus memperlihatkan bahwa pengurusan dan tata kelola industri kelapa sawit dilakukan dengan koordinasi dan sinkronisasi dengan kementerian/lembaga/badan (KLB) lainnya.

Permasalahan terkait HGU dan kelapa sawit sangat variatif, seperti adanya lahan yang belum memiliki HGU namun sudah terbangun perkebunan kelapa sawitnya, adanya lahan yang belum memiliki HGU namun sudah dikeluarkan penetapan pengukuhan kawasan hutan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Menteri LHK), adanya lahan plasma dari perusahaan perkebunan (inti) yang masuk ke kawasan hutan berdasarkan penetapan Menteri LHK, adanya lahan yang sudah memiliki HGU namun terdapat sebagian atau seluruh lahannya masuk dalam kawasan hutan yang berakar pada ketumpang tindihan lahan. Hal ini sekaligus menunjukkan adanya ketidaksinkronan antar suatu ketetapan KLB dalam hal ini Kementerian LHK yang mengeluarkan penetapan pengukuhan kawasan hutan dengan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang mengeluarkan sertifikat HGU dan keputusan HGU.

Ketidaksinkronan ini menjadikan daya kolaboratif pemerintah rendah yang didasarkan pada prinsip-prinsip bahwa pemerintah yang menempatkan berbagai pemangku kepentingan terkait dalam forum bersama untuk menyusun kebijakan yang berorientasi pada konsensus,

susunan pemerintahan yang mana adanya pihak nonpemerintah mempunyai kedudukan formal dalam proses pengambilan keputusan untuk suatu kebijakan yang bersifat publik, pihak publik dan swasta bekerja sama dalam kerja kolektif dalam kedudukannya masing-masing dalam menyusun kebijakan, dan tuntutan proses pengambilan keputusan secara kolektif yang dikendalikan (Chris & Gash, 2007).

Menjadi diskursus kemudian bagaimana status hak atas tanah yang sudah terlebih dahulu terbit sertifikat HGU dan Keputusan HGUNya pada suatu atau beberapa bidang tanah dan telah memiliki perizinan berusaha di bidang perkebunan di atas tanah HGUNya, namun kemudian ditetapkan sebagian atau seluruhnya dari lahan yang berada dalam sertifikat HGU dan Keputusan HGU itu sebagai kawasan hutan oleh Menteri LHK. Dari sifat tindakan badan dan/atau pejabat tata usaha negaranya, sertifikat HGU dan keputusan HGU, dan ketetapan kawasan hutan merupakan *beschikking*, yang bersifat individual, final dan mengikat pada suatu subjek dan objek tertentu. Dalam praktisnya, apabila terjadi hal demikian maka akan berimplikasi pemegang HGU akan melakukan permohonan pelepasan kawasan hutan kepada Menteri LHK yang disertai dengan pernyataan komitmen, legalitas badan hukum, peta permohonan persetujuan pelepasan kawasan hutan, dokumen lingkungan, dan pertimbangan instansi pemerintahan lainnya.

Atas kondisi tersebut maka dirumuskan beberapa identifikasi masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana kekuatan hukum HGU di Indonesia dan hubungannya terhadap suatu ketetapan KLB lainnya yang tumpang tindih dengan hak atas tanah HGU?
2. Bagaimana pengaturan upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pemegang hak atas tanah HGU terhadap ketetapan KLB lainnya yang tumpang tindih dengan hak atas tanah HGU?

II. METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian adalah unsur penting dalam suatu penelitian yang dilakukan karena dapat menentukan arah dan cakupan penelitian yang dilakukan. Demikian pula dengan penulisan penelitian ini menggunakan langkah-langkah sebagai berikut.

A. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penulisan artikel ini adalah pendekatan yuridis normatif yakni penelitian hukum yang berkaitan dengan implementasi suatu ketentuan normatif secara *in action* yang terdapat di masyarakat. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian menitikberatkan pada penggunaan data sekunder yakni berupa asas-asas hukum dan norma hukum yang berlaku di masyarakat. Selain itu penulis mengumpulkan data-data dari sumber hukum seperti peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dari sumber-sumber kepustakaan.

B. Analisis Data Penelitian

Penelitian ini memiliki metode analisis bersifat deskriptif-eksploratif dengan tujuan menggambarkan secara realistik mengenai kondisi perizinan panas bumi serta penggambaran secara tepat tentang sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tetentu, menentukan frekuensi penebaran gejala maupun adanya hubungan tertentu suatu gejala dengan gejala lain di masyarakat. Spesifikasi eksploratif ditujukan untuk menggali secara komprehensif mengenai keadaan yang terjadi secara obyektif di lapangan sehingga dapat diketemukan benang merah dari tatanan implementasi suatu norma yuridis.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hak Guna Usaha Sebagai Hak Konstitusional dan Pengukuhan Kawasan Hutan

Dalam pengusahaan perkebunan buah kelapa sawit baik yang dilakukan oleh perusahaan (inti) sendiri maupun terintegrasi, dilakukan pada lahan dengan status hak guna usaha (HGU). HGU ini lahir dari konsep hak menguasai negara (HMN). Secara terminologi pengertian HMN tidak ditemukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan secara definitif termasuk dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD)

sebagai landasan konstitusional negara, namun hanya didasarkan pada interpretasi gramatikal yang diinstruksikan dalam peraturan perundang-undangan. Perkembangannya HMN ini berjalan secara beriringan dengan pemberian mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan masuknya HMN ini ke dalam UUD maka demikian menjadi hak konstitusional. Hak konstitusional secara sederhana diartikan sebagai hak yang dimiliki oleh setiap warga negara termasuk subjek hukum yang dijamin oleh konstitusi (UUD) dan berlaku di negara tersebut, serta sebagai bentuk dari perlindungan hak warga negara atas tindakan negara dalam penyelenggaraan negara (Gimon, 2018).

Secara implisit HMN terdapat pada Pasal 33 ayat (3) UUD bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Norma turunan atas "dikuasai" ini terdapat pada Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), "...pada tingkatan tertinggi dikuasai Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat." Sebagaimana prinsip *social contract* kekuasaan ini merujuk pada pemerintah sebagai penerima mandat rakyat dalam prinsip ini. Dengan demikian HMN ini dimerupakan mandat dari rakyat kepada pemerintah mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan doktrin Iman Soetikno, hak menguasai negara terbagi menjadi dua yakni hak menguasai aktif yang merupakan hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan, apabila tanah tersebut dibiarkan atau ditelantarkan. Selanjutnya hak menguasai negara pasif merupakan hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan dalam arti di atas tanah telah ada hak-hak perorangan atau

keluarga maupun hak-hak lainnya (Soetikno, 1990). Selain itu menurut Ronald Z Titahelu memberikan penafsiran HMN dan kekuasaan negara sebagai pemilik kewenangan pengaturan negara (Titahelu, 2014). Berdasarkan hal tersebut maka hubungan antara negara dengan tanah adalah berupa kekuasaan yang lahir berdasarkan kedaulatan, yang terutama dilaksanakan oleh pihak luar Indonesia baik pribadi maupun negara dan/atau kekuasaan yang lahir berdasarkan kekuasaan dari rakyat.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-VI/2008 pada ketentuan konsideran disebutkan bahwa yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, atau penting bagi negara tetapi tidak menguasai hidup orang banyak, atau tidak penting bagi negara tetapi menguasai hidup orang banyak (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009) dan aspek pertanahan merupakan cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak karena adanya pengelolaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya nasional. Pemerintah sebagai pengurus HMN ini akan menetapkan dan mengesahkan setiap keputusan terkait dengan pemberian kewenangan pendayagunaan terhadap cabang produksi dengan kepada subjek hukum baik perseorangan maupun badan hukum.

Dikontekstualisasikan lebih lanjut HMN ini terlihat pada pemberian hak-hak atas tanah yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan lain-lain. Dalam hal subjek hukum hendak melakukan pengusahaan di atas tanah maka harus memiliki alas hak berupa hak milik maupun berlandaskan kepada hak guna usaha (HGU) sebagaimana pengertiannya pada Pasal 28 ayat (1), Pasal 29, Pasal 31 UUPA bahwa HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu 35 tahun guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan yang terjadi setelah adanya penetapan pemerintah. HGU menjadi hopus apabila jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya

sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, ditelantarkan, tanahnya musnah.

Artinya berdasarkan Pasal 31 UUPA, HGU merupakan suatu hak yang diterima oleh subjek hukum dari pemerintah sebagai pemegang daulat dan mandat atas HMN sebagaimana dinyatakan pada UUD. Dengan demikian HGU merupakan hak konstitusional atas tanah bagi pemegangnya. Dimaknai dari pandangan Notonegoro dalam (Nurlida, 2009) mengenai pendayagunaan dan pengurusan bumi, air dan ruang angkasa dengan rincian berikut.

1. Negara sebagai subjek yang diberikan kedudukan tidak sebagai perorangan tetapi sebagai negara. Dengan demikian negara sebagai badan kenegaraan, badan yang publiekrechtelijk. Dalam bentuk ini negara tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan perorangan.
2. Negara sebagai objek, yang dipersamakan dengan perorangan sehingga hubungan antara negara dengan bumi dan lain sebagainya itu adalah sama dengan hak perorangan atas tanah.
3. Hubungan antara negara langsung dengan bumi dan sebagainya tidak sebagai subjek perorangan dan tidak dalam kedudukannya, sebagai negara yang memiliki, tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi dari seluruh rakyat sehingga dalam konsep ini negara tidak lepas dari rakyat, negara hanya menjadi pendiri dan pendukung kesatuan-rakyat.

Maka dari itu posisi pemerintah yang menetapkan suatu HGU kepada pemegangnya adalah berada pada hubungan pertama dengan melakukan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) segi satu (*eenzijdige Publiek Rechtshandelingen*) yang tidak membutuhkan persetujuan dari pihak lain secara keperdataan. HGU yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hak baru atas tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara, sehingga tidak terdapat suatu perikatan antara pemilik hak milik dengan orang lain di atas tanah tersebut (Parlindungan, 1991) HGU tersebut adalah hak atas tanah yang bersifat primer dan memiliki spesifikasi namun tidak bersifat terkuat dan terpenuh. Dalam pengertian HGU ini memiliki

keterbatasan pada daya berlakunya walaupun dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Supriadi, 2007). Pandangan ini sejalan dengan konsep selain hak milik, HGU adalah bentuk hak atas tanah yang dapat diberikan ke pemegang hak (Soimin, 2004).

Akan tetapi pemerintah sebagai pemegang kuasa hak menguasai negara dapat saja membentuk dan menetapkan suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi negasi atas hak atas tanah yang sudah diberikan. Menjadi pertentangan antara sesuatu hak yang telah diperoleh dan keadaan yang muncul kemudian. Salah satunya berdasarkan pengesahan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagaimana telah dicabut dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan sebagaimana telah disahkan menjadi undang-undang berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-undang (UU Cipta Kerja) telah menjadi patron dinamisasi masif dalam segi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini dikarenakan terdapat setidaknya puluhan undang-undang yang diubah berdasarkan Undang-undang Cipta Kerja ini sebagai suatu ketentuan payung salah satunya menyangkut mengenai Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana 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). Dalam hal ini UU Kehutanan berkorespondensi terhadap perkebunan kelapa sawit pada hak atas tanah yang diperoleh yakni HGU yang terindikasi tumpang tindih dengan kawasan perhutanan.

Sebagai landasan operasional atas Undang-undang Cipta Kerja ini pada tataran implementasi dan praktisnya kemudian ditetapkan peraturan pemerintah dan peraturan lainnya di bawahnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan (PP 23/2021) yang salah satu muatan di dalamnya mengatur mengenai pengukuhan kawasan hutan oleh pemerintah melalui delegasi kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan

(MenLHK), yang diartikan sebagai rangkaian kegiatan penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan, dan penetapan kawasan hutan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum atas status, letak, batas, dan luas kawasan hutan dan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 15 ayat (1) UU Kehutanan.

Di dalam proses pengukuhan kawasan hutan tersebut terdapat mekanisme penetapan kawasan hutan (Pasal 1 angka 21 PP 23/2021) yang merupakan suatu penegasan tentang kepastian hukum mengenai status, batas, dan luas suatu kawasan hutan menjadi kawasan hutan tetap. Kepastian akan hak ini dilakukan terhadap hutan negara, hutan adat, dan hutan hak (Pasal 15 PP 23/2021). Suatu penetapan dan pengukuhan kawasan hutan ditetapkan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup dan kehutanan Cq. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (MenLHK) dalam suatu keputusan tata usaha negara (KTUN) berdasarkan hasil inventarisasi hutan. Selanjutnya berdasarkan Pasal 18 PP 23/2021 dinyatakan bahwa penunjukan kawasan hutan meliputi wilayah provinsi dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah provinsi dan wilayah tertentu secara parsial. Selanjutnya pengukuhan kawasan hutan ini dilakukan dengan pembuatan peta penunjukan kawasan hutan, rencana trayek batas, pemancangan patok batas sementara, penataan batas kawasan hutan, dan penetapan kawasan hutan (Pasal 21 PP 23/2021). Dengan adanya kewenangan untuk pengukuhan kawasan hutan pada hutan hak memberikan validasi atas tanah yang sudah memiliki hak atas tanah di atasnya salah satunya alas hak HGU.

Dalam keseluruhan tahapan pengukuhan kawasan hutan tidak memiliki batas waktu termasuk dalam penetapan kawasan hutan dalam Pasal 15 ayat (1) UU Kehutanan sehingga berpotensi terlanggar hak-hak konstitusional pemegang HGU bahkan dari tahapan penunjukan sampai dengan penetapan kawasan hutan tidak memiliki batas waktu, sehingga bisa berlangsung bertahun-tahun. Kondisi ini menyebabkan konflik tenurial hutan, karena pemegang hak HGU seringkali menghadapi kondisi resistensi dari masyarakat sekitar mengenai penguasaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan penggunaan kawasan hutan yang seharusnya tidak

dilakukan oleh inti HGU. Selain itu dalam laman pelaporan dan pemberitahuan kinerja inti kepada KLB tertentu seperti Kementerian Pertanian cq. Ditjen Perkebunan, Badan Pertanahan Nasional baik Kantor Pertanahan maupun Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional provinsi terhambat karena munculnya notifikasi lahan HGU inti yang tumpang tindih dengan kawasan hutan, sehingga harus terlebih dahulu dilepas. Sedangkan terhadap beberapa provinsi belum ada penetapan kawasan hutan dan masih hanya berdasarkan penunjukan kawasan hutan saja.

Dalam keadaan praksis hal ini tergambar pada kronologis penetapan kawasan hutan di provinsi Kalimantan Timur dan provinsi Kalimantan Utara yang berlangsung menahun dengan kondisi sebagai berikut.

1. Ditetapkannya Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 79/Kpts-II/2001 tanggal 15 Maret 2001 ditunjuk kawasan hutan dan perairan di Provinsi Kalimantan Timur seluas kurang lebih 14.651.553 ha.
2. Ditetapkannya Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.554/Menhut-II/2013 tanggal 2 Agustus 2013, dilakukan perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan kurang lebih 395.621 ha, perubahan antarfungsi kawasan hutan seluas kurang lebih 276.240 ha, dan penunjukan bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan seluas kurang lebih 395.621 ha, perubahan antar fungsi kawasan hutan seluas kurang lebih 276.240 ha, dan penunjukan bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan seluas kurang lebih 11.732 ha.
3. Ditetapkannya Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.942/Menhut-II/2013 tanggal 23 Desember 2013, dilakukan perubahan atas Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 79/ Kpts-II/2001 tanggal 15 Maret 2001 tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan di Wilayah Provinsi Kalimantan Timur seluas kurang lebih 14.651.553 ha namun belum mengakomodir perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan luas serta bernilai strategis (DPCLS) seluas kurang lebih 73.731 ha.

4. Ditetapkannya Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.718/Menhut-II/2014 tentang Kawasan Hutan Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Kalimantan Utara tanggal 29 Agustus 2014.

Dari kronologi tersebut menunjukan jangka waktu penunjukan kawasan hutan sampai penetapan kawasan hutan membutuhkan waktu 13 (tiga belas) tahun untuk satu provinsi dan pemekarannya. Dalam masa keberlakuan HGU yang hanya 35 (tiga puluh lima) tahun, masa 13 (tiga belas) tahun sangat menjadi hambatan dalam operasional karena tidak beradanya inti dalam posisi yang berkepastian hukum. Kendala di lapangan seperti tidak dapatnya pengajuan permohonan perpanjangan HGU oleh pemegang HGU karena ditetapkannya penetapan kawasan hutan dalam kurun waktu 13 (tiga belas) tahun ini mendegradasi hak konstitusional subjek hukum dan menjadi tidak berkepastian hukum. Kondisi ini telah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD yang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Kondisi yang terjadi di Kalimantan Timur ini merupakan realitas hukum represif yang pemerintah sentris (*government centered*) dan menjadi domain pemerintah (*government domain*) yang seharusnya domain negara (*state domain*) karena adanya hak konstitusional HGU yang direpresi dengan penetapan kawasan hutan, yang senyatanya pada HGU tersebut sudah diusahakan. Pengusahaan lahan paling lambat dilakukan 2 (dua) tahun setelah pemberian status hak tanah, sehingga dalam sekurangnya dalam 2 tahun sudah terbangun perkebunan kelapa sawitnya.

Ketentuan dalam UUPA ini diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan pelaksana UUPA ini. Salah satunya mengenai pendaftaran tanah yang ditujukan untuk kepastian hak atas tanah (*rechts kadaster*) dan urusan pemungutan pajak (*fiscale kadaster*). Menurut Boedi Harsono, kepastian hak atas tanah akan berkelindan dengan kepastian hukum yang menghendaki adanya peraturan hukum pertanahan yang tertulis yang dilaksanakan dengan baik dan diselenggarakannya pendaftaran tanah yang efektif dan efisien (Harsono, 1980).

Dengan adanya peraturan-peraturan yang tertulis ini akan menjadikan setiap subjek hukum

mudah untuk mengetahui hak hukum dan keberlakuan serta kekuatan mengikatnya, termasuk pada aspek wewenang dan kewajiban yang melekat karena dapat membuktikan hak kepemilikan dan penguasaan daripada hak atas tanah tersebut.

Guna menjalani fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia/Koordinator Bidang Industri dan Pembangunan melakukan upaya koordinasi, integrasi, dan sinergitas (KIS) dengan MenLHK terkait bagian rangkaian pengukuhan kawasan hutan. MenLHK menyampaikan permohonan persetujuan perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan luas serta bernilai strategis (DPCLS) seluas kurang lebih 73.731 ha di Provinsi Kalimantan Timur, pada tanggal 2 Agustus 2013. Kemudian surat ini ditanggapi oleh Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia/Koordinator Bidang Industri dan Pembangunan Nomor PW/05433/DPR RI/VI/2014 tanggal 19 Juni 2014, dan menyatakan persetujuannya mengenai perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan luas serta bernilai strategis (DPCLS) dalam revisi RTRW Provinsi Kalimantan Timur seluas 73.731 ha. Dari upaya KIS ini mengakibatkan pengurangan luasan penunjukan kawasan hutan. Kondisi ini memperlihatkan terjadinya posisi *status quo* yang menyebabkan ketidakpastian hukum dari pemilik dan penguasa tanah dengan hak atas tanah.

B. Upaya Hukum atas Ketetapan Pengukuhan Kawasan Hutan pada Lahan atas Alas Hak Konstitusional Hak Guna Usaha

Sifat keputusan Menteri LHK dalam penetapan kawasan hutan memiliki dimensi konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Individual dimaksudkan bahwa keputusan tata usaha negara (KTUN) itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi pada alamat maupun hal tertentu. Final adalah suatu KTUN sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum karena sudah disetujui oleh instansi atasan atau instansi lainnya sehingga telah menimbulkan suatu hak dan kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Kewenangan sudah tidak memiliki atas kewenangan menjadi penting karena terdapat pembatasan-pembatasan dalam

penyelenggaraan kenegaraan yang merupakan tindakan alat negara yang organisatoris dan bukan alat negara yang di luar *bestuur* yang merupakan alat-alat negara yang tugas utamanya melakukan fungsi perundang-undangan dan peradilan (*de wetgevende en de rechtlijkemacht*) juga memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu KTUN (R.D.H Koesoemahatmadja, 1975).

Secara khusus KTUN memiliki pengertian yang sempit dan tidak memiliki ciri-ciri sebagai perbuatan hukum perdata, bersifat umum, yang masih memerlukan persetujuan, dikeluarkan berdasarkan ketentuan kitab undang-undang hukum pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana, dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia, dan Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum sebagaimana dinyatakan pada Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN).

HGU juga merupakan suatu KTUN dengan merujuk pada Pasal 1 angka 3 UU PTUN. Dengan demikian posisi antara Keputusan MenLHK tentang penetapan kawasan hutan berada pada posisi yang setara. Apabila terdapat orang atau badan hukum yang merasa mengalami kerugian oleh sebab salah satu bentuk KTUN di atas maka dapat diajukan gugatan ke PTUN. Berdasarkan Pasal 53 UU PTUN dinyatakan bahwa orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi, dengan alasan KTUN tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, KTUN itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sebelum itu perlu untuk memperhatikan dasar ditetapkannya sertifikat

dan keputusan HGU mengenai aspek tanahnya. Berdasarkan Pasal 64 ayat (1) huruf b mengatur syarat permohonan HGU yang berasal dari tanah negara berikut.

1. Dasar penguasaan atau alas haknya meliputi:
 - a. sertifikat, akta pemindahan hak, akta/surat bukti pelepasan hak, keputusan pelepasan kawasan hutan dari, instansi yang berwenang, risalah lelang, putusan pengadilan atau surat bukti perolehan tanah lainnya;
 - b. dalam hal bukti kepemilikan tanah sebagaimana dimaksud dalam huruf a) tidak ada sama sekali maka penguasaan fisik atas tanah dimuat dalam surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang disaksikan paling sedikit 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang mengetahui riwayat tanah dan tidak mempunyai hubungan keluarga serta diketahui kepala desa/lurah setempat atau nama lain yang serupa dengan itu.
2. Daftar dan peta perolehan tanah, apabila permohonan lebih dari 5 (lima) bidang.
3. Peta Bidang Tanah.

Pada angka 1 menunjukkan adanya pemberian hak sebelum diterbitkannya suatu sertifikat dan keputusan HGU yang sekaligus menandakan beralihnya hak atas tanah kepada penerima hak atas tanah berikutnya yang akan ditetapkan dengan suatu keputusan sehingga menjadi dasar legitimasi bagi penerima hak yang baru. Kedua KTUN ini merupakan keputusan yang telah diterbitkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara/pemerintahan harus dianggap benar sepanjang belum dibatalkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara/pemerintahan yang menerbitkan atau dinyatakan batal oleh pengadilan apabila keputusan tersebut di permasalahkan di pengadilan oleh pihak yang dirugikan sehingga berlaku asas *presumption justae causa*. Atasnya maka kedua KTUN tersebut dianggap benar dan berlaku.

Sedangkan terhadap Keputusan MenLHK merupakan suatu KTUN. Pertanyaannya kemudian adalah apakah antara kedua KTUN ini dalam praktisnya memiliki perbedaan derajat karena penetapan kawasan hutan dianggap sebagai dasar legitimasi baru dalam kejadian tumpang tindih dengan kawasan HGU. Kekuatan ini tergambar pada Putusan

Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 49/2021/PTUN-JKT yang menyatakan mengabulkan gugatan penggugat (inti) seluruhnya, menyatakan batal Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK 733/Menlhk-II/2014 tanggal 2 September 2014 tentang Kawasan Hutan dan Konservasi dalam Sertifikat hak guna usaha Nomor 22 dan Sertifikat HGU Nomor 24 milik PT Prakarsa Tani Sejati, dan mewajibkan kepada Pemerintah (Menlhk) untuk mencabut surat Keputusan berupa Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK 733/Menlhk-II/2014 tanggal 2 September 2014 tentang kawasan hutan dan konservasi perairan provinsi Kalimantan Barat sebagai bidang tanah (SK 733) sebagaimana dalam Sertifikat hak guna usaha Nomor 22 dan Sertifikat Hak Guna Usaha Nomor 24 milik PT Prakarsa Tani Sejati (Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2021). Preseden kondisi ini harusnya telah dipahami oleh perangkat organisasi MenLHK di bawahnya berdasarkan tupoksinya sebab setiap sertifikat dan keputusan HGU sudah ditembuskan kepada Direktur Jenderal Inventarisasi dan Tata Guna Hutan Departemen Kehutanan sehingga tidak mencerminkan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Secara komprehensif AUPB dimaknai sebagai nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara, berfungsi sebagai pegangan bagi aparatur atau pejabat tata usaha negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya, menjadi alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara yang akan berwujud penetapan atau *beschikking*, dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi para dan pihak penggugat, prinsip AUPB masih bersifat abstrak, tidak tertulis dan dapat digali lebih dalam pada praktek kehidupan di masyarakat, dan sebagiannya lagi telah menjadi kaidah hukum tertulis dan diserap dalam pelbagai peraturan hukum positif dan menjadi asas hukum (Jazim Hamidi, 1999).

Dari pada itu, kondisi serupa tidak hanya terjadi di Kalimantan Barat saja, namun beberapa provinsi lainnya sehingga menimbulkan resistensi bagi inti dan pemegang hak HGU lainnya yang sudah memperoleh perizinan berusaha dan sertifikat serta keputusan HGUnya akan dianggap sebagai bentuk keterlanjuran berdasarkan UU Cipta Kerja. Dasar keterlanjuran ini dimaknai sebagai

sudah terbangunnya suatu perkebunan kelapa sawit di tanah yang memiliki HGU. Keterlajuran ini dikorespondensikan dengan Pasal 25 PP 23/2021 bahwa, penyelesaian bidang tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak di atasnya sebelum bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan dilakukan dengan mengeluarkan bidang tanah dari dalam kawasan hutan negara melalui perubahan batas kawasan hutan. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 110A UU Cipta Kerja menyatakan adanya parameter berikut.

1. Setiap orang yang melakukan kegiatan usaha yang telah terbangun dan memiliki perizinan berusaha di dalam kawasan hutan sebelum berlakunya UU ini yang belum memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan wajib menyelesaikan persyaratan paling lambat tanggal 2 November 2023.
2. Jika setelah melewati 3 tahun sejak berlakunya UU Ciptakerja ini tidak menyelesaikan persyaratan, maka pelaku dikenai sanksi administratif berupa pembayaran denda administratif dan/atau pencabutan perizinan berusaha.

Selanjutnya pada Pasal 110B UU Cipta Kerja menyatakan setiap orang yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf b, huruf c dan/atau huruf e, dan/atau pasal 17 ayat 2 huruf b, huruf c, dan/atau huruf e, atau kegiatan lain di kawasan hutan tanpa memiliki perizinan berusaha dilakukan sebelum 2 November 2020 dikenai sanksi administratif, berupa penghentian sementara kegiatan usaha, pembayaran denda administratif, dan/atau paksaan pemerintah.

Pengenaan denda ini diakomodir oleh MenLHK dengan menetapkan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.661/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2023 tentang Penetapan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam Rangka Percepatan Penyelesaian Kegiatan Usaha Perkebunan Kelapa Sawit yang Telah Terbangun di Dalam Kawasan Hutan yang Tidak Memiliki Perizinan di Bidang Kehutanan sebagai Implementasi Undang-Undang Cipta Kerja Bidang

Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang pada pokoknya menetapkan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dengan formula umum penghitungan kewajiban provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi berdasarkan rumus teruntuk kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit dalam kelompok Pasal 110A berikut.

$$\text{Taksiran Volume Kayu (m}^3\text{)} = \text{Potensi Kayu (m}^3/\text{ha)} \times \text{Luas Areal Lahan Terbangun (ha)}$$

Sedangkan untuk pelanggaran terhadap Pasal 110B adalah dengan denda administratif di bidang kehutanan terhadap kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang telah terbangun di dalam kawasan hutan tanpa perizinan di bidang hutan dalam kelompok Pasal 110B.

Permasalahannya kemudian adalah penggunaan Pasal 110A dan Pasal 110B diberlakukan terhadap keterlajuran pembangunan perkebunan yang tidak memiliki izin. Sedangkan dalam konteks ini, perizinan berusaha sudah dipenuhi berikut dengan sertifikat dan keputusan HGUnya sudah didapatkan, pembangunan perkebunan sampai dengan kewajiban plasmanya sudah dan sedang dijalankan. Apabila inti atau pemegang HGU akan menjalankan proses penyelesaian dengan skema keterlajuran ini maka sama saja inti mengakui bahwa lahan yang diusahakan selama ini adalah termasuk kawasan hutan (*silent approval*). Dengan demikian pelepasan kawasan hutan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan penetapan kawasan hutan yang tumpang tindih harus dilakukan yang mana terjadi perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi dan/atau hutan produksi tetap menjadi bukan kawasan hutan dengan suatu persetujuan pelepasan kawasan hutan yang merupakan persetujuan tentang perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi dan/atau hutan produksi tetap menjadi bukan kawasan hutan yang diterbitkan oleh menteri (Pasal 1 PP 23/2021). Norma inilah yang kemudian menjadi standar yang harus ditetapkan dan diimplementasikan, baik yang berupa hukum tertulis maupun prinsip AUPB yang merupakan asas-asas hukum tidak tertulis namun dalam keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang diterapkan (Hadjon and Et.al, 1993). Dengan demikian hukum tertulis dan penyelenggaraan AUPB oleh pejabat

tata usaha negara termasuk dalam pelaksanaan kewenangan penetapan kawasan hutan dan penetapan hak atas tanah harus pula didasarkan pada prinsip AUPB, sebagaimana disampaikan oleh Hotma P. Sibuea menyatakan bahwa AUPB dalam penyelenggaraan pemerintah merupakan pedoman atau penuntun bagi pemerintah dan pejabat administrasi negara dalam mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik (Hotma P. Sibuea, 2002).

Berdasarkan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.815/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2023 tentang Percepatan Proses Penyelesaian Kegiatan Usah Perkebunan Kelapa Sawit Yang Telah Terbangun di Dalam Kawasan Hutan yang Tidak Memiliki Perizinan Di Bidang Kehutanan sebagai Implementasi Undang-undang Cipta Kerja Bidang Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KepmenLHK 815) terutama berkaitan dengan legal basis dari pada pemenuhan Pasal 110A dan 110B UU Cipta Kerja. Maka dilakukan penyederhanaan prosedur kerja untuk Undang-undang Cipta Kerja 110A yaitu.

1. setelah subjek hukum melengkapi persyaratan dan menyerahkan surat pernyataan komitmen, KLHK melakukan telaah teknis dengan menugaskan tim terpadu KLHK dan telaah hukum;
2. Menteri menerbitkan persetujuan pelepasan kawasan hutan;
3. subjek hukum melakukan pemenuhan komitmen dalam jangka waktu 1 (satu) tahun dan melaporkan pelaksanaan pemenuhan komitmen kepada Menteri; dan
4. Menteri menerbitkan keputusan tentang penetapan areal persetujuan pelepasan kawasan hutan.

Sedangkan untuk ketentuan Pasal 110B UU Cipta Kerja meliputi

1. subjek hukum mengajukan permohonan persetujuan penggunaan kawasan hutan kepada Menteri dilengkapi dengan bukti pembayaran denda administrasi dan keputusan Menteri tentang pencabutan sanksi administratif.
2. Menteri melakukan telaah teknis dan hukum

terhadap permohonan persetujuan penggunaan kawasan hutan.

3. Menteri menerbitkan keputusan tentang persetujuan penggunaan kawasan hutan.

KepmenLHK 815 ini merupakan turunan atas Pasal 58 (4) PP 23/2021 bahwa pelepasan kawasan hutan untuk kegiatan usaha yang telah terbangun dan memiliki izin di dalam kawasan hutan sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tetang Cipta Kerja. Selanjutnya pada Pasal 60 ayat (1) persetujuan pelepasan kawasan hutan untuk kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang telah terbangun dan memiliki perizinan berusaha di dalam kawasan hutan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, diterbitkan pada kawasan hutan produksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setelah dilakukan pelepasan kawasan hutan dan mendapatkan persetujuan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan (PP 24 Tahun 2021) di Pasal 30 menyatakan setiap orang yang tidak menyelesaikan persyaratan perizinan di bidang kehutanan dalam jangka waktu tiga tahun sejak Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja berlaku, dikenai sanksi administratif berupa pembayaran denda administratif. Selanjutnya pada ayat (5) dinyatakan bahwa pelunasan denda administratif ini maka Menteri akan menerbitkan keputusan

1. persetujuan pelepasan kawasan hutan di kawasan hutan produksi; atau
2. persetujuan melanjutkan kegiatan usaha di dalam kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan konservasi.

Dari muatan ayat ini menyatakan bahwa Menteri LHK akan menetapkan persetujuan pelepasan kawasan hutan di hutan produksi. Akan tetapi keadaan negasi bermunculan apabila sifat pelepasan kawasan hutan yang nantinya diserahkan kepada pelaku usaha (inti) merupakan lahan yang sudah memiliki status HGU. Artinya adanya irisan hak yang inti dapatkan dari menteri agraria dan hak yang inti

dapatkan dari Menteri LHK. Hal ini menjadi atensi bagi Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang pada paparannya menyatakan bahwa saat ini belum ada lokasi yang jelas terkait dengan pelepasan kawasan hutan, penetapan hanya berupa angka luasan, perlu pengaturan penetapan lokasi dan spasial kebun inti dan plasmanyanya, dan belum adanya mekanisme atau standar operasional untuk pelepasan kawasan hutan untuk tanah yang sudah memiliki HGU dan plasmanyanya (Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2023). Atas kondisi ini maka, apabila inti melakukan pelepasan kawasan hutan yang terindikasi pada tanah yang sudah HGU maka telah melanggar hak konstitusional inti yang telah memiliki alas haknya. Dalam prakteknya masih diketemukan adanya tumpang tindih hak guna usaha dengan kawasan hutan. Hal ini kami dasari dengan HGU merupakan hak konstitusi yang dilindungi undang-undang dan prosesnya yang panjang melalui berbagai instansi sehubungan tidak bisa lagi dimasukan dalam kawasan hutan, harus dibedakan dengan jelas, di dalam kawasan hutan legalitas pemanfaatan tanah ada melalui izin dari KLHK sementara untuk yang di luar kawasan hutan atau yang disebut dengan area peruntukan lain (APL) administrasi dan penguasaan tanah merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang telah disahkan menjadi undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Kehutanan) pemerintah dapat menetapkan kawasan hutan tertentu untuk tujuan khusus untuk kepentingan umum seperti penelitian dan pengembangan; pendidikan dan latihan; dan religi dan budaya. Dalam ketentuan penjelasan dinyatakan bahwa tujuan khusus adalah penggunaan hutan untuk keperluan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta kepentingan-kepentingan religi dan

budaya setempat.

Akan tetapi permasalahannya banyak tanah-tanah yang telah mendapatkan hak atas tanah sebagaimana dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mana pada Pasal 16 dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah adalah hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Selanjutnya pada Pasal 63 dinyatakan bahwa pemegang persetujuan pelepasan kawasan hutan dikenakan PNBP pelepasan kawasan hutan yang tata cara pengenaan dan tarif PNBP persetujuan pelepasan kawasan hutan diatur dalam peraturan pemerintah. Hal ini diturunkan dalam Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.661/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2023 tentang Penetapan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak Dalam Rangka Percepatan Penyelesaian Kegiatan Usaha Perkebunan Kelapa Sawit yang Telah Terbangun di Dalam Kawasan Hutan yang Tidak Memiliki Perizinan di Bidang Kehutanan Sebagai Implementasi undang-undang Cipta Kerja Bidang Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Upaya hukum yang dilakukan salah satunya adalah gugatan ke PTUN sebagaimana sifat dari keputusan yang menjadi objek gugatan. Namun pertanyaannya kemudian adalah apakah seluruh inti yang terindikasi sebagai kawasan hutan harus melakukan gugatan ke PTUN terkait dengan persoalan ini. Namun apakah upaya hukum yang secara simultan dilakukan merupakan gambaran pelaksanaan tata penyelenggaraan pemerintahan yang sejalan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Inti-pun juga harus menjelaskan bahwa adanya kerugian yang diterimanya dalam gugatan berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Kerugian tersebut harus divaluasi sebagai bentuk ganti kerugian bagi inti. Berdasarkan *The Law Commission* menyebutkan bahwa PTUN memiliki dimensi keterbatasan dalam penanganan perkara yang mengandung ganti kerugian di dalamnya bahwa, kewenangan

supervisi PTUN tumbuh sebagai kebutuhan untuk menjalankan *the rule of law*, untuk mencegah adanya penyalahgunaan wewenang daripada penggantian kerugian terhadap tuntutan subjek hukum. Dalam kerangka konvensional, ganti kerugian bukan merupakan inti penting dari *the rule of law*, yang berbeda dari kewenangan lainnya yang mana ganti kerugian adalah bagian integral dari keberfungsian *the rule of law* (Roderick Bagshaw, 2018). Selain itu adanya tendensi terjadinya perdebatan terhadap konsekuensi perubahan ketersediaan ganti rugi akibat tindakan pemerintah yang tidak sah dan akan menciptakan beban yang berlebihan bagi badan-badan publik yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan fungsinya.

Dengan demikian sebaiknya Menteri LHK sebelum menetapkan kawasan hutan perlu mengkonstruksikan luasan dan lokasi secara spasial terhadap penetapan kawasan hutan dan mengecualikan tanah yang sudah memiliki hak atas tanah HGU yang merupakan hak konstitusional bagi pemegangnya. HGU harus dikembalikan pada landasan pemberiannya dan pengakhirannya jika waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, ditelantarkan, tanahnya musnah, sehingga tidak bisa suatu penetapan kawasan hutan dilakukan jika di dalamnya tidak memuat berakhirnya HGU tersebut sebagai landasan. Penetapan kawasan hutan dengan suatu keputusan tata usaha negara baru memiliki kekuatan hukum mengikat bila pemerintah yang menetapkan melakukan pencabutan haknya dengan suatu putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Penetapan kawasan hutan yang menjadi landasan penguasaan hutan oleh negara yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah harus tetap disesuaikan dengan kepentingan nasional, dan pemberian HGU adalah dalam rangka kepentingan nasional. Dengan demikian ketentuan sanksi apabila pelaku usaha (inti) tidak menjalankan pelepasan kawasan hutan yang sudah memiliki HGU maka penting untuk dianulir. Dengan demikian hendaknya pejabat administrasi negara bagi dari yang menetapkan hak atas tanah maupun yang

menetapkan kawasan hutan dalam dua lingkup kementerian dan kewenangan yang berbeda harus mendasarkan perbuatannya pada peraturan perundang-undangan yang secara tertulis berlaku dengan sejalan pada *rules and procedures (regels)* (Suratno, 2017). Sejalan dengan itu kebijakan yang partisipatif, integratif dan koordinatif antara BPN dengan Kementerian LHK dapat mewujudkan tata kelola hukum lingkungan yang baik, sebagaimana disampaikan Siti Sundari Rangkuti bahwa hukum lingkungan tidak hanya berhubungan dengan fungsi hukum tetapi meliputi juga sebagai perlindungan, pengendalian dan kepastian bagi masyarakat dengan peran *agent of stability* namun lebih menonjolkan kepada sarana pembangunan dengan peran sebagai *agent of development atau agent of change* (Djafaruddin, 2005). Hal ini diperlukan sebab kebijakan yang tumpang tindih akan memiliki aspek yang lebih kompleks di lapangan, sehingga kebijakan koordinatif ini harus didalami dalam konstruksi hukum lingkungan dan ilmu hukum lainnya yang berkaitan (Hardjasoemantri, 1999).

IV. KESIMPULAN

Penetapan HGU oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan penetapan suatu Keputusan dan sertifikat merupakan wujud hak konstitusional negara kepada subjek hukum. Dengan demikian apabila terdapat penetapan kawasan hutan yang terindikasi tumpang tindih dengan HGU, maka penetapan terhadap kawasan indikatif itu harus dikesampingkan.

Upaya pelepasan kawasan hutan yang dilakukan oleh subjek hukum yang sudah memiliki hak atas tanah HGU terhadap penetapan kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri LHK adalah tidak perlu dilakukan, karena pelepasan dan pembebasan hak atas tanah daripada yang dimilikinya sudah dilakukan sebelum pengajuan HGU. Upaya hukum gugatan terhadap Keputusan Menteri LHK hanyalah sebatas untuk membatalkan keputusan terhadap kawasan yang sudah memiliki HGU.

Menteri LHK harus menyusun mekanisme yang rigid dan sistematis beserta standar operasional pelepasan kawasan hutan yang jelas untuk hak atas tanah yang telah memiliki HGU di atasnya berikut dengan pengaturan penetapan lokasi dan spasial

keseluruhan lahan dengan mengesampingkan kawasan kebun yang telah memiliki hak guna usaha.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, Chris dan Alison Gash (2007), *Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- A.P Parlindungan,(1991).Komentar Atas Undang- Undang Pokok Agraria, Bandung: Mandar Maju.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Audit Tata Kelola Sawit BPKP Raih Dukungan AKPSI, <https://www.bpkp.go.id/index.php?berita/read/36685/0/Audit-Tata-Kelola-Sawit-BPKP-Raih-Dukungan-AKPSI>.
- Boedi Harsono (1980), *Land Registration in Indonesia*, Paper Law Asia, in Jakarta, 2nd Conference.
- Daniel Nicolas Gimon (2018), Pengaturan Hak Konstitusional Warga Negara dan Bentuk Perlindungan Hak Konstitusi, *Lex Administratum* Jurnal Vo. 6 No. 4, <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/24537/24233>
- Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (2023), Kebijakan Bidang Pertanahan dan Ruang Terkait Hutan Alam Tersisa dalam Hak Guna Usaha, <https://auriga.or.id/resource/reference/ditjen%20pengendalian%20dan%20penertiban%20tanah%20&%20ruang%20atr%20bpn%20-%20kebijakan%20pertanahan%20dan%20ruang%20terkait%20hutan%20alam%20tersisa%20dalam%20hgu.pdf>.
- Djafaruddin, (2005). *Tata Lingkungan*, Jakarta: Mitra Bestari,
- Gimon, D. N. (2019). Pengaturan Hak Konstitusional Warga Negara Dan Bentuk Perlindungan Hak Konstitusi. *Lex Administratum*, 6(4).
- Hardjasoemantri, K. (1999). *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta.
- Hotma P. Sibuea, (2002). *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga.
- Ida Nurlinda, (2009). *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum* Jakarta:Rajawali Pers
- Iman Soetikno, (1990). *Politik Agraria Nasional* cetakan ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada Univcersity press.
- Jazim Hamidi, (1999). *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak diLingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Jazim, H. (1999). *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. *Bandung: Citra Aditya Bakti, Bandung*.
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Koesoemahatmadja, D. H. (1975). *Pengantar hukum tata usaha negara Indonesia*. Alumni.
- Komisi II Imbau BPN Lebih Tegas dalam Menerbitkan Izin HGU, dimuat tanggal 6 Juli 2022 <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/39727/t/+/II+Imbau+BPN+Lebih+Tegas+dalam+Menerbitkan+Izin+HGU>
- Parlindungan, A. P. (1980). Komentar atas undang- undang pokok agraria. (*No Title*).
- Pemerintah Kota Dumai (2019) 10 Provinsi Pemilik Lahan Kelapa Sawit Terluas, <https://web.dumaikota.go.id/berita/detail/10-provinsi-pemilik-lahan-kelapa-sawit-terluas-di-indonesia#:~:text=Total%20luas%20>

- kebun%20kelapa%20sawit,luas%20
lahan%20sawit%20di%20Indonesia.
- Philipus M. Hadjon and Et.al, (1993). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta:Gadjah Mada University Press.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-VI/2008, [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan%2058-BUMN_TELAH%20BACA_29%20jan%202009%20JAM%2009.58.pdf#:~:text=Karena%20itu%2C%20Pasal%2033%20ayat,privat\)%2C%20maka%20hal%20dimaksud%20tidak](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan%2058-BUMN_TELAH%20BACA_29%20jan%202009%20JAM%2009.58.pdf#:~:text=Karena%20itu%2C%20Pasal%2033%20ayat,privat)%2C%20maka%20hal%20dimaksud%20tidak)
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 49/2021/PTUN-JKT tanggal 2 Agustus 2021, <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/zaecd1c7f9124ec8bac4313434383534.html>.
- Roderick Bagshaw (2018), *Public Law, Team Law Commission*, Law Commission. Monetary Remedies in Public Law, a Discussion
- Paper.
- Ronald Titahelu, Aneka Masalah Adat dalam Pembangunan, Deepublish 2014, Jakarta.
- Sadhu Bagas Suratno (2017), Pembentukan Peraturan Kebijakan berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Lentera Hukum Journal Vol. 4 Edisi 3.
- Soetikno, I. (1990). Politik Agraria Nasional, cetakan ketiga. *Gadjah Mada Univcersity press*, Yogyakarta.
- Soedharyo Soimin, (2004). Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua, Jakarta:Sinar Grafika.
- Supriadi, (2007), Hukum Agraria, Jakarta, Sinar Grafika.
- Suratno, S. B. (2017). Pembentukan peraturan kebijakan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. *Lentera Hukum*, 4, 171.