

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN NASIONAL DAN DAERAH TERHADAP
PENGELOLAAN HUTAN BERBASIS PERUBAHAN IKLIM MELALUI
INSTRUMEN MITIGASI PERUBAHAN IKLIM
(Studi Kasus Di Kabupaten Mukomuko)**



TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum Tata Negara**

OLEH

WERI TRI KUSUMARIA

NIM: 2163060915

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (HTN)
PROGRAM PASCASARJANA (S2)
INSTITUTE AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU
2019**



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU
PROGRAM PASCASARJANA

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu Tlp. (0736) 51276, 51171

PENGESAHAN

TESIS BERJUDUL :

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN NASIONAL DAN DAERAH TERHADAP
PENGELOLAAN HUTAN BERBASIS PERUBAHAN IKLIM MELALUI
INSTRUMEN MITIGASI PERUBAHAN IKLIM
(STUDI KASUS DI KABUPATEN MUKOMUKO)**

Ditulis Oleh : Weri Tri Kusumaria

Nim : 2163060915

Program studi : Hukum Tata Negara (HTN)

Tanggal Ujian : 22 Juli 2019

**Telah diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum
Tata Negara .**

Bengkulu, 22 Juli 2019
Direktur

Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag.
NIP. 0640526001031001



PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis yang berjudul :

**IMPLEMENTASI KEBLIJAKAN NASIONAL DAN DAERAH TERHADAP
PENGELOLAAN HUTAN BERBASIS PERUBAHAN IKLIM MELALUI
INSTRUMEN MITIGASI PERUBAHAN IKLIM
(STUDI KASUS DI KABUPATEN MUKOMUKO)**

Pemulis :

Nama : Weri Tri Kusumaria
Nim : 2163060915
Jenjang : Magister Hukum (M.H)
Program studi : Hukum Tata Negara (HTN)

Pembimbing I

Dr.H. John Kenedi, SH., M.Hum
NIP: 196205031986031004

Pembimbing II

Dr. Ain Suniani, M.Ag.
NIP. 196906151997031003

Mengetahui
Ketua program Studi

Dr.H. John Kenedi, SH., M.Hum
NIP: 196205031986031004



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU
PROGRAM PASCASARJANA

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu Tlp. (0736) 51276, 51171

PENGESAHAN TIM PENGUJI
UJIAN TESIS

Tesis yang berjudul:

“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN NASIONAL DAN DAERAH TERHADAP PENGELOLAAN HUTAN BERBASIS PERUBAHAN IKLIM MELALUI INSTRUMEN MITIGASI PERUBAHAN IKLIM (STUDI KASUS DI KABUPATEN MUKOMUKO)”

Penulis

WERI TRI KUSUMARIA
NIM: 2163060915

Dipertahankan di depan Tim Penguji Tesis Program Pascasarjana (S2) Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu yang dilaksanakan pada hari Senin, 22 Juli 2019.

No	Nama	Tanggal	Tanda Tangan
1	Dr.H. John Kenedi, SH., M.Hum (Ketua/Penguji)	22/07/2019	
2	Dr. Aan Supian, M.Ag. (Sekretaris/Penguji)	22/07/2019	
3	Prof. Dr. H. Sirajuddin M. M.Ag, MH (Penguji Utama)	22/07/2019	
4	Dr. Imam Mahdi MH (Penguji II)	22/07/2019	

Mengetahui
Rektor IAIN Bengkulu



Prof. Dr. Sirajuddin M. M.Ag., M.H.
NIP. 19600301992021001

Bengkulu, 22 Juli 2020
Direktur PPs IAIN Bengkulu,

Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag.
NIP. 196405211991031001

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : WERI TRI KUSUMARIA

NIM : 2163060915

Program Studi : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : **Implementasi Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim Melalui Instrumen Mitigasi Perubahan Iklim (Studi Kasus Di Kabupaten Mukomuko).**

Telah dilakukan verifikasi plagiasi melalui <http://smallseotools.com/plagiarismchecker>.

Tesis yang bersangkutan dinyatakan dapat diterima dan tidak memiliki indikasi plagiasi.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya dan untuk penggunaan sebagaimana mestinya. Apabila terdapat kekeliruan dalam verifikasi ini maka akan dilakukan tinjau ulang kembali.

Mengetahui
Tim verifikasi



Dr. H. John Kenedi, SH, M.Hum
NIP. 196205031986031004

Bengkulu, Juli 2019
Yang membuat pernyataan



Weri Tri Kusumaria
NIM. 2163060915

MOTTO

إِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا ﴿٦﴾ فَإِذَا فَرَغْتَ فَانصَبْ ﴿٧﴾ وَإِلَىٰ رَبِّكَ فَارْغَبْ ﴿٨﴾

Artinya” Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila kamu telah selesai (dari sesuatu urusan), kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain. dan hanya kepada Tuhanmulah hendaknya kamu berharap.
(QS. Al-Insyirah 6-8)

وَمَا أَرْسَلْنَا مِن قَبْلِكَ إِلَّا رِجَالًا نُّوحِي إِلَيْهِمْ فَسْأَلُوا أَهْلَ الذِّكْرِ إِنْ كُنْتُمْ لَا

تَعْمُونَ ﴿٤٣﴾

Artinya : dan Kami tidak mengutus sebelum kamu, kecuali orang-orang lelaki yang Kami beri wahyu kepada mereka; Maka bertanyalah kepada orang yang mempunyai pengetahuan jika kamu tidak mengetahui
(Q.S An-Nahl: 43)

PERSEMBAHAN

Pada hari yang penuh sukacita ini, dengan kerendahan hati, karya sederhana ini ku persembahkan untuk:

1. Rabb dalam hidupku, Allah Subhanahu Wata'ala
2. Kepada ayah handa Mustafa kamal dan ibunda murniati yang telah member dukungan dan materi hingga selesainya tesis ini.
3. Saudara-saudara Kandungku : M. Arpi SH, Suwanti Spd, Lilis Suriyani, Ira Yanti Sos,i, Musdodi Spd, Elya Revolina dan Adek ku yang tersayang Deska Herlinda dan Ilham Abadi, tanpa bantuan dan nasehat kalian semua pasti penulis kehilangan semangat dan motivasi.
4. Saudara-saudara iparku : Nurmila SH, Pasnin SE, Ahmad Yul ,Arsi SH,I, Rita Susanti Spd,I, Zainal Arobin Sos,i. dan ponakanku yang lucu dan Imoed : Marsa Arshinta, Haykal Zaki Ramadhan, Hanif Asauki, Haura Asyifa, Nada Zakiya, Nufail Aiman Ramadhan, Muhammad Fawzan Alfatih, adifa akanza aZahra, m.Arkhhab al muffid harzain, Fauziyah, Zulfa tanpa kalian semua penulis pasti akan kehilangan warna dan motivasi dan semangat.
5. Bapak DR JT. Pareke SH.MH yang telah memberikan inspirasi, motivasi ,dan dukungan sehingga penulis tetap menjadi semangat.
6. Rekan-rekan Seperjuangan Program Pasca sarjana HTN IAIN Bengkulu : Yulian Ansori, Desti Dwi Putri , Riyan Patta Wijaya , Renochta Reffenza , Erdiasyah kita tuntaskan perjuangan kita dan melanjutkan kejenjang yang lebih tinggi.

7. Ratih Purwasih selaku orang yang terus memberikan dukungan ,semangat dan perhatian selama penulis membuat skripsi ini penulis ucapkan banyak terima kasih.
8. Sanak keluarga yang selalu memberikan semangat dan nasehat untuk penulis :
Keluarga Besar Busri ,Keluarga Besar Benarudin, Keluarga Besar Hairimin,
Kelurga Besar Wazal Kifli, Keluarga Besar Rahimin.
9. Almamaterku

ABSTRAK

Weri Tri Kusumaria: Implementasi Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim Melalui Instrumen Mitigasi Perubahan Iklim (Studi Kasus Di Kabupaten Mukomuko). Tesis pada Program Pascasarjana IAIN Bengkulu 2019. Pembimbing I. Dr.H. John Kenedi, SH., M.Hum. Pembimbing II. Dr. Aan Supian, M.Ag.

Perencanaan pembangunan Indonesia berkaitan dengan berbagai peraturan khususnya berkenaan dengan lingkungan dan penataan ruang, hal tersebut dirumuskan dalam kewajiban pelaksanaan kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pada tataran penerapan, KLHS wajib diintegrasikan dalam rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya, RPJP dan RPJM Nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Dalam hal ini yang menjadi fokus penelitian penulis adalah tentang Implementasi Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim Melalui Instrumen Mitigasi Perubahan Iklim (Studi Kasus Di Kabupaten Mukomuko). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim studi kasus di Kabupaten Mukomuko? Bagaimana hambatan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim studi kasus di Kabupaten Mukomuko? Bagaimana model keterpaduan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim studi kasus di Kabupaten Mukomuko? Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris. Pendekatan ini bertujuan untuk memahami bahwa hukum itu tidak semata-mata sebagai suatu seperangkat aturan perundang-undangan yang bersifat normatif belaka akan tetapi hukum dipahami sebagai perilaku masyarakat yang menjejala dalam kehidupannya. Metode pendekatan kualitatif, dimana penelitian diharapkan menghasilkan data deskriptif berupa data-data tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pelaksanaan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim Di tingkat dasar pemahaman masyarakat masih terdapat kebijakan yang masih tidak sejalan dengan kebijakan nasional bahkan Peraturan pemerintah Daerah mukomuko yang masih jauh dari sinergi dalam upaya melaksanakan kebijakan perubahan yang lebih baik lagi. hambatan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim antara lain: Proses komunikasi berjalan kurang optimal, kegiatan Forkom di tingkat Kabupaten juga belum mampu menampung aspirasi masyarakat. Ditingkat Dasar masih ada miskomunikasi dari beberapa stakeholder dan Sumberdaya yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan dapat dikatakan belum mencukupi. Pada keterpaduan pengaturan kebijakan nasional dan aspek struktur birokrasi, mekanisme pelaksanaan masih terkesan *top-down* dikarenakan kurangnya sinergi antara pemerintahan provinsi dan kabupaten.

Kata Kunci: perubahan iklim, kebijakan nasional, pengelolaan hutan

ABSTRACT

Weri Tri Kusumaria: Implementation of National and Regional Policies on Climate-Based Forest Management through Climate Change Mitigation Instruments (Case Study in Mukomuko District). Thesis on Bengkulu 2019 IAIN Postgraduate Program. Advisor I. Dr.H. John Kenedi, SH., M. Hum. Advisor II. Dr. Aan Supian, M.Ag.

Indonesian development planning relates to various regulations, especially with regard to the environment and spatial planning, it is formulated in the obligation to implement strategic environmental studies (SEA) by the Central Government, Provincial Government and Regency / City Government. At the level of implementation, SEA must be integrated in the regional layout plan (RTRW) along with detailed plans, RPJP and National, provincial and district / city RPJM. In this case the focus of the research is about the Implementation of National and Regional Policies on Climate-Based Forest Management through Climate Change Mitigation Instruments (Case Study in Mukomuko District). This study aims to determine the implementation of national and regional policy arrangements for the implementation of climate change-based forest management case studies in Mukomuko District? How are the barriers to national policy settings based on the implementation of climate change-based forest management case studies in Mukomuko District? What is the model of the integration of national and regional policy settings towards the implementation of climate change-based forest management case studies in Mukomuko District? This study uses an empirical juridical approach. This approach aims to understand that the law is not merely a normative set of rules and regulations, but the law is understood as a symptomatic society's behavior in life. Qualitative approach method, where research is expected to produce descriptive data in the form of written or oral data from people and observable behavior. This study concludes that the implementation of national and regional policy arrangements for the implementation of climate change-based forest management At the basic level of community understanding there are still policies that are still not in line with national kebic even the mukomuko Regional Government Regulation which is still far from synergy in an effort to implement better change policies again. barriers to the regulation of national policies and the implementation of climate change-based forest management include: The communication process is running less optimally, Forkom activities at the district level have not been able to accommodate community aspirations. At the Basic level there is still miscommunication from several stakeholders and the resources used in implementing the policy can be said to be insufficient. In the integration of national policy arrangements and aspects of bureaucratic structure, the implementation mechanism still seems top-down because of the lack of synergy between provincial and district governments.

Keywords: climate change, national policy, forest management

الملخص

والإقليمية بشأن إدارة الغابات القائمة على المناخ من خلال أدوات التخفيف من تغير المناخ (دراسة حالة في جون كيندي ، ش. ، م. هوم. مقاطعة موكوموكو). أطروحة عن بنجكولو 2019 برنامج الدراسات العليا
المستشار الثاني. الدكتور أن سوبيان

يتعلق التخطيط التنموي الإندونيسي بالعديد من اللوائح ، خاصة فيما يتعلق بالبيئة والتخطيط المكاني ، ويتم من قبل الحكومة المركزية وحكومة المقاطعة صياغته في إطار الالتزام بتنفيذ الدراسات البيئية الاستراتيجية جنباً إلى جنب مع في خطة التخطيط الإقليمية وحكومة ريجنسي / مدينة. على مستوى التنفيذ ، يجب دمج الوطنية ، الإقليمية / المحلية / المدينة. في هذه الحالة ، يركز البحث على تنفيذ الخطط التفصيلية ، و السياسات الوطنية والإقليمية بشأن إدارة الغابات القائمة على المناخ من خلال أدوات التخفيف من تغير المناخ (دراسة حالة في مقاطعة موكوموكو). تهدف هذه الدراسة إلى تحديد تنفيذ ترتيبات السياسة الوطنية والإقليمية لتنفيذ دراسات حالة إدارة الغابات القائمة على تغير المناخ في مقاطعة موكوموكو؟ كيف هي الحواجز التي تعترض إعدادات السياسة الوطنية على أساس تنفيذ دراسات الحالة لإدارة الغابات القائمة على تغير المناخ في مقاطعة موكوموكو؟ ما هو نموذج تكامل إعدادات السياسات الوطنية والإقليمية نحو تنفيذ دراسات الحالة لإدارة الغابات القائمة على تغير المناخ في مقاطعة موكوموكو؟ تستخدم هذه الدراسة المنهج القانوني التجريبي. يهدف هذا النهج إلى فهم أن القانون ليس مجرد مجموعة معيارية من القواعد واللوائح ، ولكن يتم فهم القانون على أنه سلوك من أعراض المجتمع في الحياة. طريقة النهج النوعي ، حيث من المتوقع أن ينتج البحث بيانات وصفية في شكل بيانات مكتوبة أو شفوية من الأشخاص والسلوك الممكن ملاحظته. تخلص هذه الدراسة إلى أن تنفيذ ترتيبات السياسة الوطنية والإقليمية لتنفيذ إدارة الغابات القائمة على تغير المناخ لا تزال هناك ، على المستوى الأساسي لفهم المجتمع ، سياسات لا تزال غير متوافقة مع الكيبك الوطني حتى لوائح حكومة منطقة موكوموكو الإقليمية التي لا تزال بعيدة عن التآزر في محاولة لتنفيذ سياسات تغيير أفضل مرة أخرى. تشمل العوائق التي تحول دون تنظيم السياسات الوطنية وتنفيذ إدارة على مستوى الغابات القائمة على تغير المناخ ما يلي: تعمل عملية الاتصال على نحو أقل كفاءة ، وأن أنشطة المقاطعة لم تكن قادرة على استيعاب تطلعات المجتمع. على المستوى الأساسي ، لا يزال هناك سوء فهم من جانب العديد من أصحاب المصلحة ويمكن القول أن الموارد المستخدمة في تنفيذ السياسة غير كافية. في تكامل ترتيبات السياسة الوطنية وجوانب البنية البيروقراطية ، لا تزال آلية التنفيذ تبدو من أعلى إلى أسفل بسبب عدم وجود تآزر بين حكومات المقاطعات وحكومات المقاطعات

الكلمات المفتاحية: تغير المناخ ، السياسة الوطنية ، إدارة الغابات

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah atas rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul Implementasi Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim Melalui Instrumen Mitigasi Perubahan Iklim (Studi Kasus Di Kabupaten Mukomuko). Yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H) pada program studi Hukum Tata Negara (HTN) pada Program Pasca Sarjana Institut Agama Islam Negeri Bengkulu.

Shalawat dan salam senantiasa tercurah kepada junjungan kita Rasulullah SAW, yang telah berhasil menyampaikan sautu risalah yang mengandung miatan disiplin Ilmu dan telah mampu mengantarkan manisia ke dalam kefitrahannya dan tujuan hidup sesungguhnya.

Penulis merasa berhutang budi kepada berbagai pihak yang secara langsung maupun tidak memberi bantuan kepada penulis dalam penulisan tesis ini. Oleh karena itu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Rektor IAIN Bengkulu Prof. Dr. H. Sirajuddin, M., M.Ag., M.H yang telah memberi fasilitas dalam perkuliahan.
2. Bapak Direktur Program Pascasarjana IAIN Bengkulu Prof. Dr. Rohimin, M.Ag.
3. Bapak Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (HTN) Program Pascasarjana IAIN Bengkulu Dr. Jhon Kanedi, SH., M.Hum, selaku pembimbing I, yang telah memberi berkenaan memberikan keilmuannya kepada penulis.

4. Kepada Bapak Dr. Aan Sofian. M.Ag selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan, pengarahan dan koreksi kepada penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan.
5. Kepada segenap Dosen Program Pascasarjana IAIN Bengkulu yang telah mengajar selama proses perkuliahan berlangsung.
6. Kepala Perpustakaan Pascasarjana IAIN Bengkulu yang telah mengizinkan penulis meninjau dan mengopi beberapa jurnal dan buku.

Terakhir, kepada semua pihak yang turut mendukung dan membantu baik secara langsung maupun tidak langsung kepada penulis untuk menyelesaikan studi yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu tetapi tidaklah mengurangi rasa hormat penulis kepada mereka .

Terima kasih atas semuanya mudah-mudahan Allah SWT akan membalasnya.

Bengkulu, Juli 2019
Penulis

WERI TRI KUSUMARIA
NIM. 2163060915

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PENGESAHAN PENGUJI	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	iv
MOTTO	v
PERSEMBAHAN.....	vi
ABSTRAK BAHASA INDONESIA	viii
ABSTRAK BAHASA INGGRIS	ix
ABSTRAK BAHASA ARAB	x
KATA PENGANTAR.....	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Batasan Masalah	10
D. Tujuan Penelitian	10
E. Kegunaan Penelitian	11
F. Penelitian Yang Relevan.....	12
G. Kerangka Pemikiran.....	15
H. Sistematika Penulisan	16
BAB II KAJIAN TEORITIK	
A. Teori Negara Hukum Kesejahteraan.....	18
B. Teori Hukum Lingkungan.....	46
C. Teori Kebijakan Publik	85
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	94
B. Sumber Data.....	95
C. Metode Pengumpulan Data.....	97

D. Teknik Analisa Data.....	98
BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan	
A. Gambaran Umum Kabupaten Mukomuko	100
B. Penyajian.....	111
1. Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Implementasi Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim	111
2. Hambatan Pengaturan Kebijakan Nasional Dandaerah Terhadap Implementasi Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim	123
3. Keterpaduan Pengaturan Kebijakan Nasional dan Daerah Terhadap Implementasi Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim	130
C. Pembahasan.....	150
BAB V Penutup	
A. Kesimpulan	163
B. Saran.....	164
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Mukomuko	105
Tabel 2. Jumlah Kecamatan dan Desa di Kabupaten Mukomuko	106
Tabel 3. Jumlah Penduduk di Kabupaten Mukomuko	107
Tabel 4. Kondisi Geofisik Wilayah KPH Kabupaten Mukomuko.....	116

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka Berpikir Penelitian	15
Gambar 2. Siklus Proses Kebijakan Menurut Thomas R. Dye	88
Gambar 3. Proses Kebijakan Publik Menurut Easton	89
Gambar 4. Proses Kebijakan Publik Menurut Anderson, dkk	90

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Gerakan pembangunan di dunia merupakan wujud tanggung jawab masyarakat internasional dalam rangka memulihkan kondisi, situasi dan keadaan masyarakat pasca perang dunia kedua yang secara nyata telah merusak tatanan kehidupan bermasyarakat. Salah satu bentuk tanggung jawab tersebut, disusunlah program pembangunan internasional ke-1 yang di prakarsai oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sejak tahun 1960. Setelah hampir 2 (dua) dekade gerakan pembangunan ini dilakukan, pada akhir tahun 1970an, dampak negatif akibat gerakan tersebut yang menyebabkan pencemaran dan kerusakan lingkungan mulai berdampak dan dirasakan umat manusia dan makhluk hidup lainnya dalam bentuk penurunan kualitas lingkungan.¹

Kegiatan pembangunan yang memanfaatkan sumber daya lingkungan untuk kesejahteraan masyarakat di satu sisi telah meningkatkan kualitas hidup manusia terutama aspek perekonomian, namun seiring dengan hal tersebut, dampak negatif berupa pencemaran dan perusakan lingkungan tidak dapat dihindarkan. Pemanfaatan yang tidak mempertimbang keberlanjutan menjadi permasalahan, manakala sumber daya yang ada digunakan secara maksimal tanpa memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

¹Muadjat dan usaputro, *Hukum Lingkungan, Buku I; Umum*, Putra A Bardin, Bina cipta (Bandung, Cetakan Ketiga 2001), h. 31.

Indonesia merupakan negara yang merdeka dan berdaulat,² kedaulatan merupakan suatu sifat atau ciri hakiki negara dalam arti bahwa negara mempunyai kekuasaan tertinggi, namun dibatasi oleh kedaulatan negara lain,³ serta memiliki tujuan dan tanggung jawab terhadap bangsa dan negara. Dalam rangka mewujudkan salah satu tujuan dan tanggung jawab tersebut, Indonesia telah menyusun suatu perencanaan pembangunan nasional sejak tahun 1956 dengan ditetapkannya Undang-undang tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960. Namun pada periode awal kemerdekaantahun 1967, pembangunan mengalami kegagalan pelaksanaan disebabkan karena tidak stabilnya politik dalam negeri.⁴

Pada masa awal reformasi, pemerintah mengubah skema sistem perencanaan pembangunan dari Repelita menjadi skema program pembangunan nasional melalui propenas tahun 2000-2004⁵ sebagai kebijakan yang secara rinci dan terukur disusun untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Pada tahun 2004 program pembangunan nasional kembali di ubah menjadi sistem perencanaan pembangunan nasional⁶ yang ditujukan agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien dan bersasaran yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara.

²Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional Bagian I Umum*, Bina cipta (Putra A Bardin, Cetakan ke-9, 1999), h. 11-13

³Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Houve, 1994, h. 9, lihat juga Soehino, *Ilmu Negara*,(liberty, Yogyakarta, Cetakan Ketiga, 1993), h. 154-156

⁴Soeharto (Presiden Republik Indonesia Kedua), Pidato Kenegaraan Republik Indonesia di depan sidang DPR-GR, pada tanggal 16 Agustus 1968, h. 9 <http://www.bappenas.go.id/data-dan-informasi-utama/pidato-kenegaraan-tahun-1968/?&kid=1413242931> 14/10/2017

⁵Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004.

⁶Undang-Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Pembangunan nasional disatu sisi yang telah dilaksanakantelah menunjukkan kemajuan pada berbagai bidang kehidupan masyarakat, yang meliputi bidang sosial budaya, kehidupan beragama, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, politik, pertahanan, keamanan, hukum dan aparatur, pembangunan wilayah dan tata ruang, penyediaan sarana dan prasarana, serta pengelolaan sumber daya alam (SDA),⁷ namun disisi lain perkembangan ilmu dan teknologi terutama dalam proses pembangunan secara tidak langsung telah memacu peningkatan pemanfaatann sumberdaya alam sehingga mulai mengganggu tata kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.⁸

Salah satu dampak pembangunan yang harus dihadapi saat ini adalah pemanasan global yang tidak hanya berdampak pada bangsa Indonesia, namun berdampak pada seluruh umat manusia. Pemanasan global yang menaikkan suhu permukaan bumisebagai salah satu sebab terjadinya perubahan iklim.⁹ Dampak perubahan iklim antara lain adalah turunnya produksi pangan, terganggunya ketersediaan air, tersedianya berbagai penyakit hama dan penyakit tanaman serta penyakit manusia, naiknya permukaan laut, tenggelamnya pulau-pulau kecil, dan punahnya keanekaragaman hayati.¹⁰

⁷ Bab II Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang

⁸M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan, : Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Edisi Revisi , (PT Alumni Bandung, 2001) h. 11

⁹ Otto soemarwoto, *Atur diri sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Gadjah Mada University Press, Cetakan Ketiga, 2004), h. 60

¹⁰Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup.

يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيُشْهَدُ اللَّهُ عَلَىٰ مَا فِي قَلْبِهِ ۗ وَهُوَ أَلَدُّ الْخِصَامِ
 وَإِذَا تَوَلَّىٰ سَعَىٰ فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ ۗ وَاللَّهُ لَا
 يُحِبُّ الْفُسَادَ

Artinya

dan di antara manusia ada orang yang ucapannya tentang kehidupan dunia menarik hatimu, dan dipersaksikannya kepada Allah (atas kebenaran) isi hatinya, Padahal ia adalah penantang yang paling keras. dan apabila ia berpaling (dari kamu), ia berjalan di bumi untuk mengadakan kerusakan padanya, dan merusak tanam-tanaman dan binatang ternak, dan Allah tidak menyukai kebinasaan (QS: Al-baqarah :204-205).

Pada tahun 1992, dalam konferensi Rio de Janeiro (*Earth Summit*), perjanjian internasional sebagai kesepakatan dalam bentuk tertulis, dalam skema *United Nation Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) disepakati serta dibuat untuk penandatanganan (*signature*)¹¹ dan Indonesia pada tahun 1994 telah melakukan ratifikasi, sehingga perjanjian tentang perubahan iklim tersebut telah menambah perangkat hukum nasional Indonesia. Ratifikasi harus dilakukan mengingat Indonesia menganut aliran dualisme, dimana aliran ini bersumber dari teori bahwa daya ikat hukum internasional bersumber kepada kemauan negara, hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem atau perangkat hukum yang terpisah satu sama lain.¹² Ratifikasi UNFCCC¹³ menunjukkan pada masyarakat internasional bahwa Indonesia turut berperan serta aktif dan bertanggung jawab

¹¹Budiono Kusumo hamidjojo, *Suatu Studi terhadap Aspek Operasional: Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional*,(Bina Cipta), 1986, h 4.

¹²Mochtar Kusumatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, (Bandung, 2003), h, 57-58.

¹³Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Frame Work Covention on Climate Change*

terhadap masalah lingkungan global dan pembangunan berkelanjutan.¹⁴Salah satu perjanjian internasional sebagai tindak lanjut UNFCCC sebagai kerangka kerja dalam perubahan iklim, disepakati *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* pada tahun 1997. Indonesia mengadopsi protocol Kyoto sebagai hukum nasional untuk dijabarkan dalam peraturan dan kelembagaan.¹⁵

Dalam memenuhi komitmennya terhadap dunia internasional, pemerintah Indonesia telah menetapkan Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK).¹⁶ Berdasarkan rencana aksi penurunan emisi GRK, bidang kehutanan merupakan sektor yang diarahkan dalam upaya mitigasi perubahan iklim global dengan mempertahankan fungsi hutan untuk penyerapan karbon, sedangkan sektor non kehutanan pemerintah harus mengarahkan kebijakannya dalam upaya menekan sumber emisi gas rumah kaca sebagai penyebab utama pemanasan global yang menyebabkan perubahan iklim.

RAN-GRK sebagai pedoman bagi kementerian/lembaga untuk melakukan perencanaan, pelaksanaan serta monitoring dan evaluasi rencana aksi penurunan emisi GRK dan Pemerintah daerah dalam penyusunan rencana aksi daerah penurunan emisi gas rumah kaca (RAD-GRK). Pelaksanaan RAN-

¹⁴ M. Daud Silalahi, dalam Amiruddin A Dajaan Imami, dkk (ed), *Perkembangan Hukum Lingkungan Kinidan Masa Depan*, Bagian Hukum dan Pembangunan/Masyarakat dan Logoz Publizing, 2013, h.20.

¹⁵Undang-undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Kyoto Protocol to The United Nations Frame work Convention on Climate Change* (Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Perubahan iklim).

¹⁶Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas rumah Kaca (RAN-GRK).

GRK menggunakan pendekatan partisipatif, dimana keterlibatan pemerintah pusat, provinsi, Kabupaten/Kota serta pihak terkait sangat dibutuhkan untuk menyusun RAD-GRK untuk pencapaian target penurunan emisi GRK diseluruh Indonesia.¹⁷

Perencanaan pembangunan Indonesia berkaitan dengan berbagai peraturan khususnya berkenaan dengan lingkungan dan penataan ruang, hal tersebut dirumuskan dalam kewajiban pelaksanaan kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pada tataran penerapan, KLHS wajib diintegrasikan dalam rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya, RPJP dan RPJM Nasional, provinsi dan kabupaten/kota.

Sektor kehutanan dan lahan gambut merupakan sektor utama dalam skema RAN-GRK, namun kebijakan pengelolaan hutan Indonesia sejak tahun 1969 dengan sistem tebang pilih tanam menyebabkan deforestasi dan degradasi hutan, dari hutan dunia sekitar 4 milyar ha, Indonesia memiliki 130,68juta ha, dan pada kurun waktu 1990-2005 Indonesia menempati posisi kedua setelah Brazil dalam laju deforestasi dengan angka kontribusi rata-rata 25,9% per tahun.

Permasalahan lainnya perencanaan tata ruang sebagai instrument pengendali untuk memastikan hutan secara berkelanjutan dan berkeadilan, salah satunya masalah tenurial, konflik kepemilikan kawasan dan konversi

¹⁷Bappenas, *Potret Aksi Di daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAD-GRK)*, Januari 2014

hutan untuk kegiatan perkebunan dan tambang menjadi tidak ter kendali.¹⁸ Konflik ini semakin sulit ditangani secara cepat dan tuntas disebabkan ketidakjelasan status hutan dan tata batas.

Pertimbangan ekonomi dalam pengelolaan hutan sangat dipengaruhi oleh pandangan bahwa pembangunan ramah lingkungan adalah mahal, dengan demikian pro-lingkungan hidup dipandang sebagai anti-pembangunan. Secara implisit pandangan ini mengandung anggapan bahwa lingkungan hidup hanya berfungsi sebagai sumber daya ekonomi, fungsi ekologisnya dianggap tidak ada sehingga tidak diperhitungkan.¹⁹

Perubahan iklim, sebagaimana diketahui oleh banyak kalangan, merupakan suatu kejadian alam yang dapat dijelaskan secara ilmiah, dan dianggap sebagai suatu hal yang wajar. Namun yang membuat isu perubahan iklim menjadi semakin muncul di permukaan dan menjadi bahan perbincangan banyak orang adalah karena dalam beberapa puluh tahun terakhir, tepatnya setelah era industrialisasi, sebagaimana hasil laporan Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), proses perubahan iklim berjalan semakin cepat dan dampak-dampak perubahan iklim dirasakan semakin meluas pada berbagai aspek kehidupan masyarakat dan semakin nyata dirasakan oleh umat manusia di berbagai belahan bumi.

Eratnya kaitan dampak perubahan iklim dengan kehidupan umat manusia baik manusia sebagai pelaku aktivitas yang mengemisikan gas rumah

¹⁸Marilang, "Keadilan antar Generasi dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Tambang", Jurnal AL-FIKR Volume 16 Nomor 2 Tahun 2012, h. 5

¹⁹Otto soemarwoto, *Atur diri sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup...*, h 78.

kaca maupun sebagai yang terkena dampak, menjadikan isu perubahan iklim semakin menjadi perhatian negara-negara di dunia, yang bersatu di bawah payung Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Perubahan Iklim (UNFCCC), dan bernegosiasi untuk mencari jalan terbaik dan kompromi dalam berbagi peran dan kewajiban dalam mengendalikan perubahan iklim dan menangani dampak-dampaknya. Mitigasi dan adaptasi merupakan 2 (dua) aspek kegiatan yang digunakan sebagai instrumen utama dalam menangani dampak-dampak perubahan iklim.

Dalam konteks nasional, pengendalian perubahan iklim merupakan amanat konstitusi bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera, lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Negara memberikan arah dan berkewajiban memastikan agar pembangunan yang dibutuhkan untuk memenuhi kesejahteraan rakyat tetap memperhatikan perlindungan aspek lingkungan dan sosial. Dengan adanya kesadaran akan ancaman dari dampak-dampak negatif perubahan iklim, pengendalian dan penanganan perubahan iklim bukan merupakan suatu beban bagi Negara, namun sudah saatnya menjadi suatu kebutuhan. Dengan demikian komitmen Negara dalam menangani perubahan iklim merupakan agenda nasional.²⁰

Seluas 72 ribu hektar wilayah Kabupaten Mukomuko, Bengkulu atau mencapai 41 persen dari luasan daerah itu dikuasai sembilan perusahaan perkebunan skala besar. "Area peruntukan lain mencapai 175 ribu hektare,

²⁰Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Pengesahan Paris Agreement To The United Nations Framework Convention On Climate Change (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim)

seluas 72 ribu atau 41 persen diberikan kepada perkebunan skala besar .Dari luasan Area Peruntukan Lain (APL) 175 ribu hektare tersebut, sebanyak 172 ribu jiwa masyarakat memanfaatkan lahan seluas 102 ribu hektare. Total luas kawasan kabupaten yang berbatasan dengan provinsi tetangga Sumatera Barat itu mencapai 4.037 kilometer persegi. Dari luasan tersebut, 43 persen merupakan APL dan 57 persen kawasan hutan atau mencapai 228 ribu hektare yang terdiri dari kawasan hutan konservasi, cagar alam, hutan produksi, hutan produksi terbatas dan hutan produksi konversi.²¹

Kawasan hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf a meliputi Taman Nasional Kerinci Seblat dengan luas kurang lebih 131.341 (seratus tiga puluh satu ribu tiga ratus empat puluh satu) hektar.²²

Berdasarkan pemaparan diatas dalam upaya mitigasi peubahan iklim diperlukan keterpaduan antara instrument baik penataan dan penegakan hukum khususnya peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan perubahan iklim, diantaranya penataanruang, perencanaan pembangunan, kehutanan dan lingkungan, dimana masing-masing undang-undang bidang tersebut telah memiliki instrumen penataan dan penegakan hukum, namun belum memiliki keterkaitan secara tegas dan mendukung satu dengan lainnya. berkaitan dengan hal tersebut maka peneliti tertarik menyusun sebuah tesis dengan judul: IMPLEMENTASI KEBIJAKAN NASIONAL DAN DAERAH TERHADAP PENGELOLAAN HUTAN BERBASIS PERUBAHAN IKLIM

²¹<https://bengkulu.antaranews.com> *perkebunan sawit kuasai 41 persen luas Mukomuko* (di akses tanggal 23 Mei 2018 Pukul 10.00)

²²Peraturan Daerah Kabupaten Mukomuko Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mukomuko Tahun 2012–2032

MELALUI INSTRUMEN MITIGASI PERUBAHAN IKLIM (STUDI KASUS DI KABUPATEN MUKOMUKO).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka titik tolak peneliti untuk melakukan penelitian dengan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim di Kabupaten Mukomuko?
2. Bagaimana hambatan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim di Kabupaten Mukomuko?
3. Bagaimana model keterpaduan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim di Kabupaten Mukomuko?

C. Batasan Masalah

Mengingat luasnya kemungkinan pembahasan yang akan terjadi, maka permasalahan yang diteliti tidak diarahkan untuk membahas aspek dan posisi kehutanan, tetapi lebih menekankan pada aspek implementasi kebijakan Nasional berkaitan dengan pengelolaan hutan, aspek regulasi perubahan iklim dan kebijakan yang berkaitan dengan fokus pada penelitian.

D. Tujuan Penelitian

Bertolak dari fokus masalah yang telah diuraikan diatas, maka sasaran yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan gambaran pelaksanaan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim di Kabupaten Mukomuko.
2. Untuk menjelaskan gambaran hambatan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim di Kabupaten Mukomuko.
3. Untuk menjelaskan gambaran keterpaduan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim di Kabupaten Mukomuko.

E. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan hukum lingkungan pada umumnya dan hukum kehutanan serta mitigasi perubahan iklim pada khususnya, apa lagi referensi terkait hukum kehutanan masih sangat terbatas. hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk kepentingan akademik, penelitian ini dapat menyumbangkan pemikiran teoritis tentang fenomena di balik pergeseran suatu muatan hukum tatkala dijabarkan dalam kebijakan (Perda, keputusan) yang lebih teknis khususnya di bidang rencana tata ruang wilayah, upaya menghadapi perubahan iklim, berikut dampak ekologisnya, kemudian dapat dijadikan menjadi landasan hukum dalam pengembangan

ilmu hukum terutama hukum tata ruang dan hukum lingkungan serta ilmu perundang-undangan.

2. Secara praktis, bagi kepentingan kebijakan pada Kantor Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPHP) ,Dinas ATR dan BPN, Dinas Pertanian, Dinas PUPR, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi usaha-usaha untuk membangun konsep kebijakan pelaksanaan pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim dalam rangka mewujudkan pembangunan hutan berkelanjutan di Kabupaten Mukomuko khususnya Pemerintahan Daerah dan pemerintahan Desa, kemudian bagi masyarakat umum diharapkan dapat menjadi informasi tentang penyusunan regulasi dan kebijakan-kebijakan dengan memperhatikan kondisi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim dalam rangka mewujudkan pembangunan hutan berkelanjutan di Kabupaten Mukomuko. Untuk sektor usaha (BUMN/Swasta) dapat dijadikan rujukan dalam pengelolaan hutan dengan merujuk pada etika moral dalam pengusahaan dan pemanfaatannya.

F. Penelitian yang Relevan

Hasil penelusuran referensi yang telah dilakukan, terutama terhadap hasil-hasil studi dan pengkajian yang berkenaan dengan pengelolaan hutan, dan perubahan iklim sebelumnya yang menaruh perhatian sama dengan penelitian ini, terdapat beberapa tulisan:

1. Iskandar²³, “Perubahan Peruntukan, Fungsi, Penggunaan Kawasan Hutan Ditinjau Dari Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Pengelolaan Kawasan Hutan Berkelanjutan”. Penekanan dalam penelitiannya adalah Fungsi, Peruntukan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Adapun dalam penulisan yang akan dilakukan oleh peneliti sangat berbeda dari yang diteliti oleh Iskandar. Dalam hal ini perbedaan antara penulis dan Desertasi Iskandar terletak pada pembahasan. Penulis disini fokus kepada pelaksanaan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim sedangkan Desertasi Iskandar membahas Perubahan Peruntukan, Fungsi, Penggunaan Kawasan Hutan Ditinjau Dari Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Pengelolaan Kawasan Hutan Berkelanjutan.
2. Caritas Woro Murdiati Runggandini²⁴, “Rekonstruksi Kearifan Lokal Untuk Membangun Hukum Kehutanan Yang Berkelanjutan (Studi Terhadap Masyarakat Hukum Adat Kajang dan Tenganan Pegringsingan)”. Penekanan dalam penelitiannya adalah pendekatan hukum adat dalam konsep kehutanan berkelanjutan. Adapun dalam penulisan yang akan dilakukan oleh peneliti sangat berbeda dari yang diteliti oleh Caritas Woro Murdiati Runggandini. Dalam hal ini perbedaan antara penulis dan Desertasi Caritas Woro Murdiati Runggandini terletak pada pembahasan. Penulis disini fokus kepada pelaksanaan pengaturan

²³Iskandar, “Perubahan Peruntukan, Fungsi, Penggunaan Kawasan Hutan Ditinjau Dari Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Pengelolaan Kawasan Hutan Berkelanjutan”. (Disertasi pada Program Pasca sarjana Universitas Padjadjaran Tahun 2011).

²⁴ Caritas Woro Murdiati Runggandini, “Rekonstruksi Kearifan Lokal Untuk Membangun Hukum Kehutanan Yang Berkelanjutan (Studi Terhadap Masyarakat Hukum Adat Kajang dan Tenganan Pegringsingan)”, (Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2012).

kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim sedangkan Desertasi Caritas Woro Murdiati Runggandini membahas Rekonstruksi Kearifan Lokal Untuk Membangun Hukum Kehutanan Yang Berkelanjutan

3. Muazzin²⁵, “Perkembangan Penerapan Program Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) Berbasis Kearifan Masyarakat Hukum Adat Menurut Hukum Internasional di Indonesia.” Penekanan dalam penelitiannya mengenaikaitan REDD+ dengan masyarakat hukum adat. Dalam hal ini perbedaan antara penulis dan Desertasi Muazzin terletak pada pembahasan. Penulis disini fokus kepada pelaksanaan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim sedangkan Desertasi Muazzin membahas Perkembangan Penerapan Program Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) Berbasis Kearifan Masyarakat Hukum Adat Menurut Hukum Internasional di Indonesia. Penekanan dalam penelitiannya mengenaikaitan REDD+ dengan masyarakat hukum adat.

Dari ketiga kajian di atas tidak memperlihatkan adanya studi atau pengkajian yang sama dengan studi tesis ini, yakni terhadap masalah pelaksanaan pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim, maupun masalah mitigasi perubahan iklimnya. Penegasan tentang orisinalitas studi ini

²⁵Muazzin, ” Perkembangan Penerapan Program Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) Berbasis Kearifan Masyarakat Hukum Adat Menurut Hukum Internasional di Indonesia”, (Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Tahun 2004).

dimaksudkan untuk menghindari pengulangan kajian terhadap sebuah tema dengan fokus studi yang sama, dan sangatlah berbeda apa yang dibahas dengan apa yang ada di rumusan masalah yang ada pada penelitian ini.

G. Kerangka Pemikiran

1. Landasan Pemikiran



Gambar 1
Kerangka berpikir Penelitian

H. Sistematika Penulisan

Untuk menghasilkan suatu karya ilmiah perlu dipenuhi kaidah-kaidah yang sesuai dengan metode karya ilmiah. Pemberian sistematika dimaksudkan untuk mempermudah pemahaman isi dari suatu hasil penelitian yang mempunyai bobot tertentu. Adapun sistematika penulis ini terdiri dari lima bab, yang dilengkapi dengan daftar pustaka dan lampiran–lampiran yang di tempatkan setelah bab terakhir atau penutup, sebagai berikut :

BAB I : Merupakan uraian yang berisi latar belakang penelitian sehingga menimbulkan suatu permasalahan juga dijelaskan tentang rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Pada dasarnya tinjauan pustaka adalah merupakan teori, yang berisi teori dasar, guna mendasari penganalisaan masalah yang akan dibahas, di dalamnya terdapat kerangka pemikiran atau teori–teori yang berkaitan dengan pokok masalah yang diteliti. Pada bab ini diuraikan mengenai tinjauan pustaka atau teori–teori yang berkaitan dengan pokok bahasan yang menjadi penelitian. Tentang norma–norma hukum, teori–teori hukum yang berhubungan dengan fakta yang di bahas, juga diuraikan mengenai berbagai asas hukum atau pendapat–pendapat para pakar atau ahli yang berhubungan dengan asas hukum atau teori hukum yang benar–benar bermanfaat sebagai bahan untuk melakukan analisis terhadap fakta yang sedang diteliti.

BAB III :Bab ini menyajikan metode penelitian yang mana memhabasa Metode penelitian sebagaimana sebagai pisau analisis dalam penelitian Tesis Ini.

BAB IV : Pada dasarnya tinjauan pustaka adalah merupakan teori, yang berisi teori dasar, guna mendasari penganalisaan masalah yang akan

dibahas. Sebagai bahan analisisnya menggunakan tinjauan pustaka dan landasan teori yang tercantum dalam kerangka pemikiran, yang dibahas pada bab ini adalah mengenai konsep Implementasi Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim Melalui Instrumen Mitigasi Perubahan Iklim. Pelaksanaan proses Implementasi Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim Melalui Instrumen Mitigasi Perubahan Iklim, akibat hukum yang timbul dengan adanya Implementasi Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim Melalui Instrumen Mitigasi Perubahan Iklim dan analisis.

BAB V: Bab ini merupakan kesimpulan dari hasil penelitian, juga diberikan saran-saran yang diharapkan dapat menjadi pemecahan masalah bagi permasalahan yang akan di bahas dalam tesis ini.

BAB II

KAJIAN TEORITIK

A. Teori Negara Hukum Kesejahteraan

1. Latar Belakang Lahirnya Gagasan Negara Hukum Kesejahteraan

Munculnya gagasan negara hukum pertama kali dalam buku Plato yang berjudul “Nomoi” (*The Law*), Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.²⁶

Gagasan Plato tentang negara hukum ini kemudian dikembangkan oleh muridnya, Aristoteles dalam bukunya “Politica” yang menyatakan:²⁷

“Suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi menurut Aristoteles yaitu (1) pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; (2) pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi; (3) pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.”

Rechtsstaat adalah istilah bagi negara hukum yang berkembang di Eropa Barat yang bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut “*civil law*” dan konsep *the rule of law* sebutan bagi negara hukum di Inggris yang bertumpu atas sistem hukum yang disebut “*common law*”, sedangkan di Amerika Serikat diucapkan sebagai *Government of law, but not of man*.²⁸

²⁶ Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya)*, UI Press, Jakarta, 1995, h. 19

²⁷ Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya)*, h. 19-21

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* sebagaimana dikutip dalam Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi*

Konsep negara hukum penjaga malam (*nachtwachterstaats*) yang dikemukakan oleh Immanuel Kant dalam bukunya *Metaphysische Anfangsgunde der Rechtslehre* tahun 1798 dan Fichte dipraktekkan di suatu negara hukum dalam arti kata sempit (*rechtsstaat in enere zin*), yang tugasnya sesuai dengan tuntutan kaum liberal yaitu mempertahankan dan melindungi ketertiban sosial dan ekonomi.²⁹ Atas dasar dalil *laissez faire, laissez aller* (keadaan ekonomi negara akan sehat jika setiap manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing)³⁰ dan *the least government is the best government*, tugas negara dibatasi seminimal mungkin, seolah-olah cukuplah negara jika bertindak seperti hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja.³¹

Motif yang mendorong golongan liberal memperjuangkan ide negara hukum penjaga malam sama sekali bukan motif politis, melainkan motif ekonomi. Golongan liberal menghendaki kebebasan dalam melaksanakan aktivitasnya di bidang ekonomi tanpa campur tangan pemerintah. Bahkan, pemerintah wajib memberikan jaminan keamanan dan ketertiban supaya setiap

Manusia dan Negara Hukum (Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH.), Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, h. 76 dan Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya)*, h. 32.

²⁹E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Tinta Mas, Surabaya, 1994, h. 26-27

³⁰Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, h. 24

³¹Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 2

individu dapat dengan bebas melakukan aktivitas di bidang ekonomi tersebut.³²

Terdapat dua unsur penting dalam negara hukum penjaga malam yang memperkokoh kedudukan ekonomi golongan liberal yaitu:³³

- (1) Perlindungan terhadap hak asasi manusia. Perlindungan hak asasi manusia bertujuan untuk memberikan jaminan bagi setiap orang untuk melakukan aktivitas di bidang ekonomi secara bebas dan aman.
- (2) Prinsip pemisahan kekuasaan. Unsur pemisahan kekuasaan merupakan unsur yang semakin memperkuat jaminan terhadap kebebasan individu dalam melakukan kegiatan di bidang ekonomi sebab pemisahan kekuasaan merupakan mekanisme pengawasan yang dapat mencegah raja atau penguasa untuk bertindak sewenang-wenang, sehingga kemungkinan pelanggaran terhadap hak-hak individu juga akan dapat dicegah. Jika hak-hak individu terjamin, dengan sendirinya setiap orang dapat dengan aman melaksanakan aktivitas di bidang ekonomi secara bebas.

Negara hukum penjaga malam ternyata gagal mengupayakan kesejahteraan bagi segenap lapisan masyarakat karena hanya menguntungkan masyarakat pengusaha dan pemilik modal yang menguasai perekonomian. Kegagalan negara hukum penjaga malam dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat mendorong lahirnya konsep negara hukum formal. Pelopor ide negara hukum formal adalah Julius Stahl, di mana dalam karyanya *Philosophie des Rechts* 1878 Stahl mengemukakan unsur-unsur baru negara hukum yang melengkapi unsur-unsur negara hukum penjaga malam, yaitu pemerintah dalam

³²Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010, h. 26-27

³³ Lihat dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988, h. 156 dan Hotma P, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.*, h. 28-29.

menjalankan tugasnya harus berdasarkan atas undang-undang (*wetmatig bestuur*) dan adanya pengadilan administrasi negara yang akan menyelesaikan sengketa yang terjadi akibat pelaksanaan tugas pemerintah berdasarkan undang-undang yang melanggar hak asasi manusia.³⁴

Pada saat yang hampir bersamaan, salah seorang pemikir Inggris yang termasyhur yang diakui sebagai peletak dasar *Rule of Law* yaitu Albert Venn Dicey dalam karya utamanya berjudul *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* yang diterbitkan untuk pertama kali pada tahun 1885 mengemukakan 3 (tiga) unsur utama *Rule of Law* yaitu *supremacy of law*, *equality before the law* dan *Constitution based on Individual Rights*.³⁵ Philipus M. Hadjon mengemukakan tiga arti "The Rule of Law" dari A.V Dicey tersebut yaitu:³⁶

- (1) Supremasi absolut atau predominasi dari "*regular law*" untuk menentang pengaruh dari "*arbitrary power*" dan meniadakan kesewenang-wenangan prerogatif atau "*discretionary authority*" yang luas dari pemerintah;
- (2) Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada "*ordinary law of the land*" yang dilaksanakan oleh "*ordinary court*"; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama (sehingga tidak perlu ada peradilan administrasi negara);
- (3) Konstitusi adalah hasil dari "*the ordinary law of the land*", bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

³⁴Padmo Wahyono dalam bukunya *Pembangunan Hukum di Indonesia* sebagaimana dikutip Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, h. 28

³⁵Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya)*, h. 39-42

³⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 80

Scheltema mengemukakan bahwa ajaran negara hukum (*de rechtsstaat* dan *the rule of law*) mengandung esensi bahwa:³⁷

“hukum adalah “*supreme*” dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above to the law*), semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini, tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*) baik pada kerajaan maupun republik.”

Konsep negara hukum formal memungkinkan pemerintah terlibat secara terbatas dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat. Setiap tindakan pemerintah terikat pada suatu asas yang dikenal dengan asas legalitas dalam arti keterlibatan pemerintah dalam masyarakat baru dapat dilakukan apabila sudah ada undang-undang yang mengaturnya terlebih dahulu. Tindakan pemerintah sangat dibatasi oleh undang-undang. Undang-undang merupakan landasan keabsahan campur tangan penguasa dalam ranah kehidupan pribadi. Di luar kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, campur tangan penguasa dalam kehidupan pribadi harus dianggap sebagai suatu pelanggaran terhadap hak-hak individu.³⁸ Undang-undang menjadi jantung segala aktivitas pemerintah sebab tanpa undang-undang, pemerintah tidak boleh melakukan sesuatu perbuatan atau tindakan.³⁹

³⁷ Scheltema dalam Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, h. 11-12.

³⁸ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.*, h. 31-32

³⁹ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan ...* h. 33

Undang-undang menentukan secara formal batasan keterlibatan pemerintah dalam kehidupan politik, sosial dan ekonomi masyarakat. Pemerintah menjadi sangat terikat pada undang-undang, sangat kaku dan tidak memiliki kebebasan bertindak dalam mengatasi hal-hal baru yang belum ada undang-undang yang mengaturnya. Pemerintah menjadi pasif karena harus menunggu undang-undang yang dalam kenyataannya tertinggal jauh dari perkembangan dan perubahan masyarakat yang berlangsung dengan cepat.

Pemerintah akan berada pada posisi yang sulit jika asas legalitas dan tujuan kepastian hukum dipertahankan secara kaku, yaitu:⁴⁰

“Di satu pihak, pemerintah harus mempertahankan kondisi yang ada selama belum ada peraturan baru yang dapat diterapkan terhadap perkembangan baru. Di lain pihak, pemerintah harus berhadapan dengan masalah-masalah kemasyarakatan baru yang berkembang dengan cepat serta kompleks yang perlu segera diselesaikan, tetapi tidak mungkin dapat ditanggulangi pemerintah jika belum dibentuk undang-undang berkenaan dengan perkembangan barutersebut.”

Dalam perkembangannya, pemerintahan yang berdasarkan undang-undang karena dianggap “lamban” menanggapi dan menyelesaikan persoalan-persoalan yang terjadi dalam masyarakat maka digagaslah pemerintahan yang berdasarkan pada hukum atau prinsip *rechtmatig bestuur*. Dengan demikian, terjadi pergeseran dari negara hukum yang formil menjadi negara hukum yang materil dengan ciri

⁴⁰Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan ...* h. 34-37

rechtmatig bestuur.⁴¹ Pada negara hukum materil yang dipentingkan atau diutamakan bukan formalnya melainkan isinya atau materinya yaitu kemakmuran rakyat.⁴² Dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat, penguasa dapat bertindak walaupun tidak berdasarkan ketentuan undang-undang.⁴³ Menurut Padmo Wahyono, karena negara hukum materil (*materiele rechtsstaat*) merupakan negara yang mengutamakan kemakmuran (atau kesejahteraan), maka negara hukum materil disebut juga negara hukum kemakmuran⁴⁴ (atau negara hukum kesejahteraan).

2. Konsep dan Makna Negara Hukum Kesejahteraan

Konsep negara hukum kesejahteraan dipengaruhi oleh gagasan negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam kamus Britannica Online Encyclopedia dikemukakan bahwa:⁴⁵

“A welfare state) is a concept of government in which the state plays a key role in the protection and promotion of the economic and social well-being of its citizens. It is based on the principles of equality of opportunity, equitable distribution of wealth, and public responsibility for those unable to avail themselves of the minimal provisions for a good life.” (Negara kesejahteraan adalah suatu konsep pemerintahan di mana negara memainkan peranan kunci dalam perlindungan dan promosi/pemajuan kesejahteraan sosial dan ekonomi bagi warga negaranya. Negara kesejahteraan didasarkan atas prinsip persamaan kesempatan, distribusi kekayaan yang adil, dan pertanggungjawaban publik jika tidak dapat membantu warga negara dalam memenuhi persyaratan minimal bagi kehidupan yang baik).

⁴¹Padmo Wahyono dalam Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2004, h. 89-90.

⁴²Astim Riyanto, *Negara Kesatuan (Konsep, Asas dan Aktualisasinya)*, Yapemdo, Bandung, 2006, h. 33

⁴³Astim Riyanto, *Negara Kesatuan (Konsep, Asas dan Aktualisasinya)*h. 34

⁴⁴Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, sebagaimana dikutip Astim Riyanto, h. 33.

⁴⁵Britannica Online Encyclopedia, www.wikipedia, diakses Januari 2019.

Edi Suharto mengemukakan bahwa negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Negara kesejahteraan difokuskan pada penyelenggaraan sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*), di satu pihak, dan kewajiban negara (*state obligation*), di pihak lain.⁴⁶

Munculnya gagasan negara kesejahteraan didorong oleh kondisi pada awal abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II. Miriam Budiardjo mengemukakan:⁴⁷

“Sesudah Perang Dunia II telah terjadi perubahan-perubahan sosial dan ekonomi yang sangat besar. Perubahan-perubahan itu disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain banyaknya kecaman terhadap ekseseks dalam industrialisasi dan sistem kapitalis; tersebarnya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekayaan secara merata serta kemenangan dari beberapa partai sosialis di Eropa, seperti di Swedia dan Norwegia dan pengaruh aliran ekonomi yang dipelopori ahli Inggris John Maynard Keynes (1883-1946). Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun di bidang ekonomi (*staatsonthouding* dan *laissez faire*) lambat laun berubah menjadi gagasan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.”

⁴⁶Edi Suharto, *Negara Kesejahteraan dan Reinventing DEPSOS*, h. 6, <http://www.policy.hu/suharto>, diakses 5 Januari 2018 pukul 10.00 Wib.

⁴⁷Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, h. 114-115.

Dalam gagasan negara kesejahteraan, negara harus terlibat dalam mengurus masalah perekonomian untuk mengupayakan kesejahteraan rakyat. Mengenai keterlibatan negara dalam lapangan perekonomian, Gunarto Hadi mengemukakan tiga aliran pokok mengenai fungsi negara dalam lapangan perekonomian, yakni :⁴⁸

- a. Keterlibatan minimalis (*minimal state*) yang dipelopori oleh Adam Smith et. al. Aliran ini melahirkan kaum kapitalis yang didasarkan pada asumsi dan keyakinan bahwa : (1) kegiatan ekonomi yang dilakukan dalam persaingan bebas akan jauh lebih bermanfaat bagi masyarakat secara keseluruhan dari pada jika diatur oleh negara, (2) dalam kondisi di mana kegiatan perekonomian tanpa campur tangan negara maka ekonomi akan menjadi efisien dan (3) dalam masyarakat selalu terdapat hubungan harmonis secara alamiah, yakni adanya kesinambungan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat. Campur tangan negara dalam proses ekonomi akan menimbulkan praktek-praktek suap atau sogok oleh pelaku ekonomi kepada pejabat negara. Demikian juga, korupsi, kolusi dan nepotisme akan semakin banyak karena pejabat pemerintah akan memberikan proteksi, kedudukan monopoli dan lain-lain bentuk-bentuk diskriminasi lainnya.
- b. Keterlibatan maksimalis (*maximal state*). Kelompok-kelompok pendukung fungsi negara secara berlebihan ini muncul sebagai reaksi dari kelompok yang menolak campur tangan negara. Asumsi dasar yang dipakai oleh kelompok ini adalah bahwa dalam kenyataannya sangat sukar tercapai keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat. Tidak ada perbaikan nasib sebagian besar rakyat dalam kehidupan ekonomi. Malahan muncul praktik-praktik dari kaum kapitalis memeras tenaga kerja para pekerja dalam proses produksi. Menurut paham maksimalis jalan keluar dari cengkraman kaum kapitalis sehingga rakyat bisa menjadi maju dan sejahtera, negara harus bertindak menguasai segala aspek kehidupan ekonomi negara.
- c. Keterlibatan yang terukur. Aliran ini dipelopori oleh murid Adam Smith, yaitu John Maynard Keynes. Landasan falsafahnya adalah bahwa kegiatan ekonomi tidak bisa dibiarkan berjalan sendiri, melainkan harus dikoreksi, yakni koreksi oleh negara atau pemerintah terhadap harmoni keseimbangan di antara pelaku

⁴⁸Gunarto Hadi dalam Marilang, *Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara atas Barang Tambang*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Vol. 9 No. 2, Juni 2011, h. 280-281

ekonomi. Setiap orang bebas melakukan bisnis apa saja, dan di mana saja, bebas mengumpulkan dan tidak dilarang, tetapi kalau aktivitasnya itu mengganggu milik atau kesempatan orang lain atau masyarakat, maka tindakannya itu harus ditiadakan. Dengan demikian, jelas bahwa aliran ini menekankan pada kesempatan kerja penuh (*full employment*) bagi sebanyak mungkin angkatan kerja dalam suatu negara dan kesejahteraan rakyat banyak dalam kegiatan ekonomi.

Monopoli negara sebagai badan hukum publik secara penuh dalam bidang perekonomian menyebabkan terabaikannya peran pelaku usaha sebagai badan hukum privat atau swasta yang juga sangat menentukan bagi kemajuan ekonomi suatu negara. Oleh karena itu, keterlibatan negara dalam perekonomian secara terukur merupakan pilihan yang lebih tepat, di mana negara dan badan usaha privat sama-sama mempunyai tanggung jawab dalam bidang perekonomian untuk mengupayakan kesejahteraan rakyat dan peningkatan perekonomian suatu negara. Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh negara kesejahteraan adalah dimana kegiatan ekonomi dilakukan oleh negara dan oleh badan-badan privat (*mixed economy*).⁴⁹

Menurut Friedmann terdapat 4 (empat) fungsi negara dalam bidang ekonomi yaitu:⁵⁰

- a. *States as provider* yaitu fungsi negara sebagai provider (penjamin). Fungsi ini, berkenaan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) yaitu negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan serta bentuk-bentuk jaminan sosial lainnya.
- b. *States as regulator* yaitu fungsi negara sebagai regulator

⁴⁹Bander Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2011, h. 20

⁵⁰Friedmann dalam Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2004, h. 49, dan Bander Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*

- (pengatur). Kekuasaan negara untuk mengatur merupakan wujud dari fungsi sebagai regulator. Bentuknya bermacam-macam, ada yang berupa peraturan perundang-undangan, tetapi juga bersifat peraturan kebijaksanaan. Secara sektoral misalnya pengaturan tentang investasi di sektor industri pertambangan, ekspor-impor, pengawasan dan lain-lain.
- c. *States as entrepreneur* yaitu fungsi negara selaku *entrepreneur* (melakukan usaha ekonomi). Fungsi ini sangat penting dan perkembangannya sangat dinamis. Negara dalam kedudukan demikian, menjalankan sektor tertentu dalam bidang ekonomi melalui badan usaha milik negara (*state owned corporations*). Sifat dinamis tersebut berkaitan dengan usaha yang terus menerus dilakukan untuk menciptakan keseimbangan dan hidup berdampingan (*co-existence*) antara peran sektor swasta dan sektor publik.
 - d. *States as umpire* yaitu fungsi negara sebagai *umpire* (wasit, pengawas). Dalam kedudukan demikian, negara dituntut untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai kinerja sektor-sektor yang berbeda dalam bidang ekonomi, di antaranya mengenai perusahaan negara. Fungsi terakhir ini diakui sangat sulit, karena di satu pihak negara melalui perusahaan negara selaku pengusaha, tetapi di lain pihak ditentukan untuk menilai secara adil kinerjanya sendiri dibanding dengan sektor swasta yang lainnya.

Beragamnya keterlibatan dan fungsi negara dalam konsepsi negara kesejahteraan, maka tepat apa yang dikemukakan oleh Mac Iver bahwa negara tidak lagi semata-mata dipandang sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*), tetapi mulai dipandang sebagai alat pelayanan (*an agency of services*) dengan ciri-ciri sebagai berikut:⁵¹

1. Dalam negara kesejahteraan yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial-ekonomi rakyat.
2. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan dibanding pembagian kekuasaan yang berorientasi politis, sehingga peranan eksekutif lebih besar dari pada legislatif.
3. Hak milik tidak bersifat mutlak.
4. Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan atau

⁵¹Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan...*, h. 14

- sekedar penjaga malam (*nachtwakerstaat*), melainkan negara turut serta dalam usaha-usaha sosial maupun ekonomi.
5. Kaidah-kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial- ekonomi dan membebaskan kewajiban tertentu kepada warga negara.
 6. Peranan hukum publik cenderung mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peranan negara.
 7. Lebih bersifat negara hukum materil yang mengutamakan keadilan sosial yang materil pula.

Gagasan negara kesejahteraan membawa pengaruh pada implementasi demokrasi yang pada awalnya lebih menekankan pada aspek politik mengenai keterlibatan rakyat dalam pemerintahan baik secara langsung maupun melalui badan perwakilan, berkembang pada tuntutan bahwa demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dan dengan suatu sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan yang berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata.⁵² Negara ikut serta dalam penyelenggaraan ekonomi nasional, sebagai pembagi jasa-jasa, penengah bagi berbagai kelompok yang bersengketa dan ikut aktif dalam berbagai bidang kehidupan lainnya.⁵³ Oleh karena itu, negara semacam ini selain menyandang predikat sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) juga identik dengan negara yang memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*).⁵⁴

⁵²Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*... h. 114

⁵³Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya)*,h. 54

⁵⁴Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*....,h. 115

Sehubungan dengan konsep negara hukum kesejahteraan tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa:⁵⁵

“Pelaksanaan ajaran negara kesejahteraan tidak boleh terlepas dari prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum. Keikutsertaan negara dalam mewujudkan kesejahteraan umum harus tetap berdasarkan hukum dan tetap menghormati hak-hak pribadi. Berbeda dengan sistem ajaran komunis yang menghalalkan segala cara dalam mencapai tujuan negara sebagai instrumen kelas yang berkuasa. Hukum bukan sesuatu yang “supreme”, melainkan sekadar alat. Oleh karena hukum tidak dipandang sebagai suatu yang "supreme" dan tidak ada penghormatan hak-hak individu, yang tampak adalah kekuasaan belaka. Dalam negara hukum kesejahteraan, hukum merupakan sesuatu yang “supreme” dalam tata kehidupan kemasyarakatan, berbangsa, dan bernegara untuk mewujudkan kesejahteraan umum, keadilan sosial, dan tegaknya hak-hak pribadi. Hak atas kesejahteraan dan keadilan sosial merupakan hak konstitusional bagi seluruh rakyat (Indonesia). Sesuai dengan pemahaman modern, hak atas kesejahteraan telah diakui sebagai hak asasi sosial (*sociaalmensenrechten*).”

Negara hukum materil sebagai basis negara hukum kesejahteraan bersifat fleksibel karena pemerintah tidak terikat secara kaku kepada undang-undang berdasarkan asas legalitas. Keterikatan pemerintah kepada undang-undang pada dasarnya bersifat relatif. Pemerintah bersifat aktif dan kreatif sehingga berbeda dengan fungsi pemerintah dalam negara hukum formal yang pasif. Negara hukum materil juga bersifat populis jika dipandang dari perspektif tujuan yang hendak dicapainya yaitu mewujudkan kesejahteraan umum. Kesejahteraan rakyat (kesejahteraan umum) merupakan tema sentral dalam negara hukum materil. Tidak ada istilah lain yang lebih penting dalam

⁵⁵Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan...*, h. 14-15

negara hukum materil selain istilah kesejahteraan umum. Tujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat menunjukkan bahwa negara hukum materil berorientasi kepada kepentingan publik.⁵⁶

E. Utrecht mengemukakan bahwa negara hukum materil yang mengurus kesejahteraan rakyat adalah suatu negara hukum modern (*moderne rechtsstaat*), yaitu suatu tipe negara yang sejak akhir abad ke-19 atau permulaan abad ke-20 berkembang di Eropa Barat. Lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat adalah sangat luas. Pemerintah suatu negara hukum modern bertugas menjaga keamanan dalam arti seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial di segala lapangan masyarakat.⁵⁷ Oleh karena itu, negara hukum materil dimaknai sebagai negara hukum dalam arti luas.

Dalam rangka mencapai tujuan kesejahteraan, pemerintah memiliki kedudukan yang bersifat rangkap yang harus dijalankan pada saat yang sama, yaitu:⁵⁸

“Di satu pihak, pemerintah berkedudukan sebagai penguasa yang berwenang membuat aturan yang harus dipatuhi oleh masyarakat supaya ketertiban dan ketentraman masyarakat dapat diwujudkan dalam kenyataan. Di pihak lain, pemerintah berkedudukan sebagai pelayan masyarakat (*public servant*) yang bertujuan mengurus, menyelenggarakan dan melayani segenap urusan dan kepentingan masyarakat. Sebagai pelayan masyarakat, pemerintah tentu saja harus dianggap bukan sebagai penguasa yang harus dicurigai dan ditentang melainkan sebagai partner yang selalu diharapkan kehadiran dan

⁵⁶Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan ...* h. 39-41

⁵⁷E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia...* h. 26-27

⁵⁸Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan ...* h. 42

pertolongannya dalam mewujudkan cita-cita kesejahteraan bersama.”

Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya dimensi tanggungjawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*interventioniststate*).⁵⁹ Pada dewasa ini negara-negara modern mengatur soal-soal pajak, upah minimum, pensiun, pendidikan umum, asuransi, mencegah atau mengurangi pengangguran dan kemelaratan serta timbulnya perusahaan-perusahaan raksasa (*anti-trust*), dan mengatur ekonomi sedemikian rupa sehingga tidak diganggu oleh depresi dan krisis ekonomi. Karena itu Pemerintah dewasa ini mempunyai kecenderungan untuk memperluas aktivitasnya.⁶⁰ Bahkan sejak tahun 1970 seiring adanya kesadaran lingkungan internasional dengan diselenggarakannya *United Nation Conference on Environment and Development (UNCED)* di Stockholm 5- Juni 1972 pemerintahan negara-negara di dunia dengan serius mengurus persoalan-persoalan lingkungan hidup demi terwujudnya lingkungan hidup yang sehat dan standar hidup masyarakat yang baik melalui pelaksanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup.

3. Konsep Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia

Penjelasan UUD 1945 (yang masih berlaku sebelum dilakukannya amandemen UUD 1945) menyebutkan bahwa "negara Indonesia

⁵⁹Jimly Assiddiqie, *Perkembangan...*, h 2

⁶⁰Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...* h. 115

berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Menurut Bagir Manan hal tersebut mengandung makna bahwa:⁶¹

“Dalam sistem UUD 1945, negara hukum bukan sekadar "berdasarkan hukum dalam arti formal", tetapi dalam arti materiil. Hukum merupakan sesuatu yang *supreme* dalam tata kehidupan kemasyarakatan, berbangsa, dan bernegara untuk mewujudkan kesejahteraan umum, keadilan sosial, dan tegaknya hak-hak pribadi. Hak atas kesejahteraan dan keadilan sosial merupakan hak konstitusional bagi seluruh rakyat Indonesia. Dapat pula ditambahkan, sesuai dengan pemahaman modern, hak atas kesejahteraan telah diakui sebagai hak asasi sosial (*sociaalmensenrechten*).”

Padmo Wahyono mengemukakan bahwa rumusan dalam penjelasan UUD 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan “*rechtsstaat*” di antara tanda kurung; dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya (*genusbegrip*), disesuaikan dengan keadaan di Indonesia. Artinya, digunakan dengan ukuran pandangan hidup maupun pandangan bernegara Indonesia.⁶² Pandangan hidup dan pandangan bernegara dimaksud adalah Pancasila. Pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam UUD 1945 merupakan pancaran dari Pancasila, membentuk cita-cita hukum (*rechts idee*) yang menguasai hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis, dan bahwa yang terpenting ialah semangat para penyelenggara negara dan para pemimpin pemerintahan harus sesuai dengan semangat UUD 1945 yang bersifat kekeluargaan.⁶³

⁶¹Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan...*, h 14-15.

⁶²Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, h. 7

⁶³Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum...*, h. 8

Arief Sidharta menyatakan bahwa Pancasila adalah “ruh” dari UUD 1945. Karena itu, melakukan “moral reading” dalam istilah Ronald Dworkin terhadap UUD 1945 berarti membaca, menginterpretasi, memahami dan menemukan makna pasal-pasal dari UUD 1945 berdasarkan dan dalam semangat ruh Pancasila.⁶⁴ Dalam pandangan Notonagoro, Pancasila merupakan pokok kaidah fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*).⁶⁵ Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau UUD.⁶⁶ Para pendiri negara ketika mempersiapkan pendirian negara Republik Indonesia telah secara sadar bersepakat untuk menolak individualisme dan memilih untuk melandaskan organisasi negara dan penyelenggaraan pemerintahan pada jatidiri bangsa sendiri yakni pandangan hidup yang terbentuk dalam kultur bangsa Indonesia (*volksgeist* bangsa Indonesia) yaitu dalam wujud lima asas (sila) yang kemudian dinamakan Pancasila.⁶⁷ Perbedaan pandangan hidup Pancasila dan pandangan individualistik dikemukakan oleh Arief Sidharta sebagai berikut:⁶⁸

“Pancasila adalah pandangan hidup yang berintikan keyakinan bahwa manusia itu diciptakan dalam kebersamaan dengan sesamanya (“men are created in togetherness with each other”). Karena itu, keberadaan masyarakat dalam Pancasila adalah suatu kodrat manusia, bukan buatan manusia secara sadar. Sedangkan, dalam pandangan individualisme Barat berintikan keyakinan bahwa

⁶⁴Arief Sidharta, *Filsafat Hukum dalam Konteks Ideologi Negara Pancasila*, Makalah, Disampaikan pada Konferensi ke-2 Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia, Semarang, 16-17 Juli 2012, h. 5-6

⁶⁵Notonagoro dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 46

⁶⁶Arief Sidharta, *Filsafat Hukum dalam Konteks Ideologi Negara Pancasila*, h. 5-6

⁶⁷Arief Sidharta, *Filsafat... Loc. cit.*

⁶⁸Arief Sidharta, *Filsafat Hukum dalam Konteks Ideologi Negara Pancasila*, h. 5-6

manusia diciptakan bebas dan sama setara (“men are created free and equal”), maka keberadaan masyarakat itu bukanlah kodrat melainkan bentukan para individu secara sadar untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan pribadi masing-masing. Berdasarkan Pancasila, maka manusia itu adalah makhluk hidup yang terdiri dari empat unsur yaitu raga (badan, jasmani), rasa, rasio dan rukun. Kesatuan unsur-unsur raga, rasa dan rasio bersama-sama mewujudkan aspek individualitas (kepribadian) dari tiap manusia, dan unsur rukun mewujudkan aspek sosialitas dari manusia, jadi tiap manusia itu adalah memiliki individualitas dan sosialitas sekaligus. Pandangan hidup Pancasila ini disebut juga filsafat kekeluargaan, pandangan yang melihat tiap manusia itu adalah warga atau anggota dari suatu kesatuan, rumah tangga, keluarga besar, bangsa, ummat manusia dan di dalam kesatuan itu kepribadiannya diakui, dihormati, dan dilindungi oleh kesatuannya dan oleh sesamanya, dan sebaliknya tiap warga kelompok itu merasa bertanggung jawab untuk berpartisipasi memelihara keutuhan dan kesejahteraan kelompok atau kesatuannya.”

Bersandar pada falsafah Pancasila, Sjachran Basah menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila yang bertujuan mencapai masyarakat adil dan makmur, spritual dan material yang merata, tidak hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat saja, akan tetapi lebih luas dari pada itu, sebab berkewajiban turut serta dalam semua sektor kehidupan dan penghidupan.⁶⁹ Turut sertanya pemerintah dalam semua sektor kehidupan masyarakat, telah ditetapkan sebagai tujuan Negara Indonesia, sebagaimana dinyatakan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan nilai-nilai Pancasila (Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat

⁶⁹Sjachran Basah, *ilmu negara* (bandung : Citra Aditya Bhakti, 1994) ., h. 11

kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia). Mengisi dan menegakkan negara hukum berdasarkan Pancasila tidak hanya dalam melaksanakan pemerintahan saja, melainkan juga dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial melalui pembangunan nasional.⁷⁰

UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 yang memuat rumusan Pasal 33 dan Pasal 34 melukiskan dengan tegas asas negara hukum kesejahteraan. Pendapat tersebut dikemukakan oleh Bagir Manan dengan menyatakan:⁷¹

“ada sumber asas negara hukum kesejahteraan dalam UUD 1945, yaitu: Pertama, ajaran demokrasi yaitu demokrasi sosial atau disebut juga demokrasi ekonomi. Dari segi demokrasi, asas negara kesejahteraan menjelma dalam bentuk: (1) Penguasaan oleh negara atau rakyat atas segala sesuatu yang menyangkut kepentingan rakyat banyak; (2) Sistem pengelolaan usaha melalui koperasi. Koperasi adalah pranata demokrasi di bidang ekonomi. Kedua, ajaran negara hukum kesejahteraan (*sociaalrechtsstaat*). Dengan demikian, sistem penyelenggaraan negara menurut UUD, tidak hanya *politiekeconomischedemocratie*, tidak juga hanya *democratischerechtsstaat*, tetapi juga *democratischesociaalrechtsstaat*.”

Dapat dikatakan bahwasanya kawasan hutan negara dan kawasan hutan hak berada di bawah kewenangan BPN. Dalam kasus kawasan hutan negara, menurut UUPA

⁷⁰Sjachran Basah, *ilmu negara...* h. 12

⁷¹Susi Dwi Harijanti, *Negara Hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945*, dalam Susi Dwi Harijanti dkk (ed), *Negara Hukum yang Berkeadilan*, Kumpulan tulisan dalam rangka Purnabakti Prof Dr. H. Bagir Manan, SH. M.Cl, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung 2011, h. 96-97

1960 tanah-tanah tersebut merupakan tanah negara sejak Berita Acara Tapal Batas (BATB) menyatakan tidak ada hak-hak lokal di atasnya. Sedangkan dalam kasus kawasan hutan hak, hampir tanpa pengecualian, belum ditentukan ada tidaknya hak-hak lokal dan tanah-tanah ini tetap belum terdaftar sebagai wilayah yang ditetapkan oleh Kemenhut sebagai kawasan hutan “tanah-tanah yang belum terdaftar” yang dikuasai oleh negara namun secara teknis bukan tanah negara.⁷²

Pasal 12 UU No. 41/1999 mengizinkan Kemenhut untuk melanjutkan penata gunaan kawasan hutan dengan menentukan fungsi hutan produksi, konservasi dan fungsi hutan lindung mengingat proses penetapan kawasan hutan akan membutuhkan waktu yang lama. Namun demikian penatagunaan kawasan hutan tidak dapat dilanjutkan dengan proses apapun sebelum ada status penguasaannya ditentukan melalui proses pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24/1997) atau aturan lain yang diatur oleh UUPA 1960 atau melalui proses penataan batas kawasan hutan yang berakhir dengan penandatanganan

⁷² Safi'i, *Paradigma Baru Kebijakan Pembangunan ekonomi Daerah, Pengembangan Model kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah Dari Pengalaman Kabupaten Huly Sungai Selatan Periode 1998-2003 dan 2004-2006*, Malang, Everroes Press. 2008. H. 37

BATB dan penetapan resmi sebagai hutan negara melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan (SK Menhut).

Paham negara hukum yang semula hanya bersifat normatif (supremasi hukum), dan politik (mencegah kelaliman penguasa), berkembang menjadi paham sosial. Paham sosial negara hukum berkaitan dengan paham negara kesejahteraan (*welfarestate*) dan pertemuan antara paham murni negara hukum dengan paham negara kesejahteraan, melahirkan konsep negara hukum untuk kesejahteraan atau *sociaal rechtsstaat*.⁷³

Negara Indonesia berdasarkan UUD 1945, sebagai negara yang bertipe *welfare state* menurut Muchsan, dengan menyitir pandangan Irving Swerdlow, akan menimbulkan konsekuensi logis, *pertama*: adanya campur tangan negara yang cukup luas terhadap aspek kehidupan masyarakatnya. Dalam negara hukum, maka campur tangan yang demikian harus diatur sebelumnya dalam peraturan-peraturan hukum. *Kedua*, digunakannya asas diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Campur tangan negara yang demikian luas berdasarkan atas hukum dan asas diskresi tersebut dilakukan dengan lima cara, yaitu Operasi langsung (*direct operation*), Pengendalian langsung (*direct control*), Pengendalian tidak langsung (*indirect*

⁷³Susi Dwi Harijanti, *Negara Hukum...* h. 96

control), Pemengaruhan langsung (*direct influence*), dan Pemengaruhan tidak langsung (*indirect influence*).⁷⁴

Perwujudan negara hukum kesejahteraan Indonesia dalam tataran konstitusional telah diperjuangkan oleh perumus UUD 1945 dengan dimasukkan rumusan yang tertuang dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menegaskan prinsip hak menguasai negara atas bumi, air dan kekayaan alam yg terkandung di dalamnya untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini, pengertian dikuasai oleh negara itu harus dipahami sebagai “*beheersdaad*” bukan “*eigensdaad*” artinya negara lebih bertindak sebagai pengurus dari pada pemilik, sehingga hak menguasai negara merupakan instrumen (bersifat instrumental), sedangkan “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tujuan (*objectives*). Dalam artian yang demikian itu, betapa esensialnya untuk selalu mengukur *pelaksanaan* ataupun *penyelenggaraan* hak menguasai negara dengan tujuan *dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*.⁷⁵ Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum Putusan Perkara UU Migas, UU Ketenagalistrikan, dan UU Sumber Daya Air (UU SDA) menafsirkan mengenai “hak menguasai negara (HMN)” bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*),

⁷⁴ Harry Supriyono dan Koesnadi Hardjosoemantri, *hukum lingkungan*, Cetakan Pertama (Jakarta : Universitas Terbuka 1996), h. 61-62

⁷⁵I. Gde Pantja Astawa, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara* (Bandung : PT Refika Aditama, 2009)

melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).⁷⁶

Konsep negara hukum kesejahteraan Indonesia, setelah terjadinya perubahan UUD 1945 khususnya perubahan kedua dan keempat mengandung gagasan ekokrasi (*ecocracy*) atau gagasan kedaulatan lingkungan. Gagasan ekokrasi atau kedaulatan lingkungan dikembangkan sebagai pengimbang sistem demokrasi. Konsep ekokrasi ini dapat dipahami dalam konteks keseimbangan hubungan antara Tuhan, Alam, dan Manusia. Selama ini, relasi-relasi kekuasaan hanya dipandang sebagai persoalan manusia. Dalam demokrasi, hanya manusia yang disebut rakyat saja lah yang dijadikan titik tolak dan pusat perhatian satu-satunya. Pandangan ini dikenal dengan istilah *anthropocentrisme* yang menempatkan kehidupan terpusat hanya pada diri manusia.⁷⁷

Dengan demokrasi, umat manusia telah berhasil menikmati kebebasan dalam kehidupan bersama, tetapi kebebasan itu ternyata telah menyebabkan manusia menjadi sewenang-wenang. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa:

“Sama dengan maxim ‘*power tends to corrupt*’ yang dipopulerkan oleh Lord Acton, manusia yang bebas dapat berbuat tanpa kendali mengeksploitasi alam dengan segala daya upayasesama-mata untuk

⁷⁶Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 008/PUU-III/2005 pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU No.7 Tahun 2004) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷⁷Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi*, www.jimly.com/makalah/namafile/128/Demokrasi_dan_Ekokrasi.doc, h.19, diakses 31 Oktober 2013, Pukul 15:43.

mengejar keuntungan bagi dirinya sendiri dengan tanpa memikirkan kemungkinan terjadinya kerusakan lingkungan. Sehingga dapat dikatakan, demokrasi secara langsung atau pun tidak langsung telah turut menjadi penyebab timbulnya kerusakan lingkungan di seluruh dunia. Karena itu, doktrin demokrasi yang bersifat anthroposentris harus diseimbangkan dengan ekokrasi yang bersifat ekosentris. Paham antroposentisme harus berada dalam posisi hubungan yang saling imbangi-mengimbangi (*checks and balances*) dengan paham ekosentrisme. Semua cabang ilmu pengetahuan perlu mempertimbangkan keperluan mengembangkan perspektif-perspektif yang bersifat ekosentris, dan demikian pula semua kebijakan kenegaraan dan pemerintahan perlu melengkapi diri dengan perspektif yang bersifat ekosentris ini.⁷⁸

Wolfgang Sachs menyatakan bahwa wacana mengenai ekokrasi sudah muncul pada akhir tahun 1990 berawal dari perkawinan konsep lingkungan dan pembangunan, yang menemukan dasar konseptualnya dalam teori ekosistem.⁷⁹ Embrio global *ecocracy* pertama kali hadir dalam *The Brundtland Report*, WCED (*World Commission on Environment and Development*), 1987. Menurut Henryk Skolimowski, konsepsi ekokrasi ini lebih pada bentuk pengakuan terhadap kekuatan alam dan kehidupan yang ada di dalamnya, pemahaman mengenai keterbatasan lingkungan, elemen kerjasama dengan alam, serta yang terpenting yakni menciptakan sistem ekologi yang berkelanjutan dengan penghormatan terhadap bumi beserta isinya dan tidak melakukan perampasan secara eksploitatif tanpa perhitungan.⁸⁰

⁷⁸Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan...* h 19

⁷⁹Wolfgang Sachs (Ed), *The Development Dictionary (a guide to knowledge as power)*, Edisi Kedua, Zed Books, London & New York, 2010, h. 35

⁸⁰Pan Mohamad Faiz, *Perubahan Iklim Dan Perlindungan Terhadap Lingkungan: Suatu Kajian Berperspektif Hukum Konstitusi*, Disampaikan sebagai Paper Position pada Forum Diskusi Kelompok Kerja Pakar Hukum mengenai “Perubahan Iklim” yang diselenggarakan oleh Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) di Hotel Grand Mahakam, Jakarta pada tanggal 27 April 2009, h. 13

Henryk Skolimowski mengusulkan 4 (empat) prinsip penting ekokrasi, yaitu:⁸¹

1. Prinsip hormat pada kehidupan (*reverence for life*). Semua spesies diakui hak hidupnya, apa adanya, bukan hanya fisiknya saja, melainkan juga dalam dimensi spritualnya. Secara tidak langsung, pengakuan terhadap hak hidup masing-masing dalam keunikannya akan memberikan jaminan pada habitat atau lingkungan abiotik yang mendukung kehidupan itu. Hormat pada kehidupan ini tidak perlu diartikan bahwa setiap individu (baik manusia maupun makhluk lain) sama sekali tidak boleh dimatikan. Perlu ada hirarkhi makna hidup, sehingga bisa diperkirakan bahwa hak hidup itu bukan pada setiap individu, melainkan pada spesiesnya, serta perannya dalam sebuah habitat.
2. Prinsip bahwa setiap spesies juga lingkungan abiotik, saling terkait dan bahkan saling tergantung. Keseimbangan lalu menjadi salah satu ukurannya. Kesalingterkaitan dan kesalingtergantungan bukan hanya untuk hidup yang bersifat statis, tetapi juga dinamis. Artinya, hidup yang dipahami bukan hanya hidup kini dan di sini serta dalam waktu yang relatif pendek, melainkan juga dalam waktu yang panjang. Ada dinamika pertumbuhan yang dinamis-evolutif dalam hidup.
3. Prinsip keadilan eko-sosial. Jika dalam demokrasi kebebasan menjadi isi prinsip keadilan, dalam ekokrasi cita-cita keadilannya adalah hidup yang lebih baik. Prinsip-prinsip keadilan dalam keadilan manusia, khususnya yang ada dalam paham distributif dan keadilan sosial dapat diterapkan di sini dengan memperluas subyeknya dan isi hak hidup masing-masing. Keadilan eko-sosial memperluas makna keadilan sosial dengan mengarah kepada penyediaan sarana dan prasarana yang membuat kehidupan alam dengan keanekaragamannya (tidak hanya masyarakat manusia namun beserta dengan lingkungan biotik dan abiotik) dapat dijamin.
4. Prinsip partisipasi. Jika dalam demokrasi partisipasi yang bebas dan setara menjadi nilai dasar, dalam ekokrasi partisipasi itu dimengerti dalam sebuah hirarkhi, dengan memaknai lagi posisi dan peran manusia dalam relasinya dengan spesies lain dan lingkungan abiotik. Posisi dan peran khas manusia adalah anthropik, bukan anthroposentrik. Berbeda dengan anthroposentrik yang menempatkan manusia sebagai pusat dan penguasa karena spesies lain dan lingkungan abiotik dianggap hanya sebagai sarana, prinsip anthropik menempatkan manusia sebagai penjaga sekaligus

⁸¹Henryk Skolimowski dalam Al. Andang L. Binawan, *Jalan Terjal Ekokrasi*, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol. 1 Issue 1, Januari 2014, Indonesian Center for Environmental Law, Jakarta, 2014, h. 15-17

pemimpin seluruh alam yang berkewajiban memelihara keseimbangan alam dalam kesalingtergantungannya dan mengarahkan pertumbuhan serta perkembangan yang lebih baik bagi seluruh alam. Sebagai penjaga dan pemimpin manusialah yang diandaikan aktif mendengarkan aspirasi spesies-spesies lain dan lingkungan abiotik yang pasif karena keterbatasannya, agar aspirasi dan perannya tidak dinafikan oleh keunggulan manusia. Peran wakil benar-benar ditumpukan pada manusia, dan dibanding wakil dalam demokrasi, keaktifan untuk mendengarkan aspirasi alam sungguh diperlukan.

Berdasarkan prinsip-prinsip ekokrasi tersebut, ekokrasi bertujuan untuk menciptakan sistem berkelanjutan yang dapat mendukung dan membawa kebaikan terhadap seluruh makhluk yang ada di dunia, baik yang hidup sekarang ini maupun yang akan datang. Salah satu cara yang paling efektif dalam upaya mewujudkan ekokrasi adalah dengan menjalankan “*green policy*” yang dimuat secara formal melalui berbagai kebijakan baik oleh organisasi di tingkat internasional maupun pemerintahan resmi di tingkat nasional.⁸²

Ekokrasi menjadi gagasan demokrasi model baru yang secara implisit telah dianut dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 dan merupakan salah satu contoh dari *the green constitution* (konstitusi hijau) di dunia.⁸³ Dalam kaitannya dengan perlindungan terhadap lingkungan, keberadaan norma atau ketentuan tentang lingkungan

⁸² Pan Mohamad Faiz, *Perubahan Iklim Dan Perlindungan ..* h 13

⁸³ Beberapa konstitusi negara yang dapat digolongkan sebagai *The Green Constitution* adalah Konstitusi Portugal 1976, Konstitusi Spanyol 1978, Konstitusi Polandia 1997, Konstitusi Equador 2008, dan Konstitusi Perancis setelah diadopsinya *Charter for Environment of 2004* pada tahun 2006. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution (Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, h. 4-5

hidup atau konsep pembangunan berkelanjutan di dalam konstitusi akan sangat memiliki pengaruh hukum yang cukup signifikan, yaitu:⁸⁴

1. Ketentuan tersebut akan berpengaruh terhadap pengembangan kebijakan dalam rangka perlindungan nilai-nilai dan prinsip dasar lingkungan hidup pada skala nasional dan regional;
2. Konstitusionalisasi prinsip-prinsip lingkungan hidup akan menciptakan yuridiksi atas hukum nasional yang berlaku di setiap tingkatan wilayah pemerintahan, baik provinsi, kota, maupun kabupaten, dengan tingginya kapasitas dan komitmen hukum para penyelenggara negara yang diwajibkan oleh konstitusi untuk mengelola fungsi-fungsi negara dalam konteks perlindungan terhadap lingkungan;
3. Isi konstitusi juga akan mempengaruhi hubungan yang akan terbentuk antara hukum lingkungan substantif dan prosedural, serta sulit- tidaknya hukum lingkungan di tingkat nasional diintegrasikan dan diharmonisasikan dengan norma-norma lingkungan di tingkat internasional.
4. Lebih dari itu, konstitusi yang memuat ketentuan lingkungan juga akan menentukan arah dan batas lingkup mengenai hak atas benda (*property rights*) yang kemudian secara tidak langsung berpengaruh terhadap konsepsi perlindungan atas kepemilikan pribadi (*private ownership*).

Mandat konstitusi (*constitutional mandate*) untuk melindungi dan meningkatkan fungsi lingkungan dalam rangka memperjuangkan gagasan kedaulatan lingkungan (*ecocracy*) sudah sepantasnya dijadikan komitmen dan konsekuensi pokok bagi negara yang menganut gagasan negara kesejahteraan (*welfare state*). Perubahan kedua dan keempat UUD 1945 telah memasukkan norma lingkungan dalam muatan konstitusi. Hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 28H ayat 1 dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

⁸⁴Pan Mohamad Faiz, *Perubahan Iklim Dan Perlindungan...*, h. 7

Pan Mohamad Faiz menyatakan bahwa UUD 1945 telah mengakomodasi perlindungan konstitusi (*constitutional protection*) baik terhadap warga negaranya untuk memperoleh lingkungan hidup yang memadai maupun jaminan terjaganya tatanan lingkungan hidup yang lestari atas dampak negatif dari aktivitas perekonomian nasional. Faiz memberikan penafsiran lebih lanjut atas norma lingkungan yang telah menjadi norma konstitusi tersebut dengan menekankan pada tiga frasa dari ketentuan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yaitu:⁸⁵

1. Frasa hak hidup dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa setiap warga negara berhak dan memperoleh jaminan konstitusi (*constitutional guranteee*) untuk hidup dan memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat untuk tumbuh dan berkembang. Secara lebih luas, norma ini diperkuat pemaknaannya dengan termaktubnya salah satu tujuan negara sebagai cita negara (*staatsidee*) pada Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Frasa berkelanjutan merujuk pada konsep pembangunan berkelanjutan yang dirumuskan oleh WCED pada 1987, KTT Bumi di Rio de Jenairo 1992 yang menetapkan sejumlah prinsip pembangunan berkelanjutan dan dan KTT Pembangunan Berkelanjutan yang dilaksanakan di Johannesburg, Afrika Selatan pada tahun 2002 yang menetapkan tiga pilar pembangunan berkelanjutan (pembangunan ekonomi, sosial dan perlindungan lingkungan hidup).
3. Frasa berwawasan lingkungan. Menurut Surna T. Djajadiningrat, proses pembangunan berkelanjutan bertumpu pada tiga faktor utama, yaitu: (1) kondisi sumber daya alam; (2) kualitas lingkungan, dan (3) faktor kependudukan. Untuk menciptakan konsep pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, maka diperlukanlah pokok-pokok kebijaksanaan yang di antaranya berpedoman pada hal-hal sebagai berikut: (a). Pengelolaan sumber daya alam perlu direncanakan sesuai dengan daya dukung lingkungannya; (b). Proyek pembangunan yang berdampak negatif terhadap

⁸⁵Pan Mohamad Faiz, *Perubahan Iklim Dan Perlindungan...*, h. 8-11

lingkungan dikendalikan melalui penerapan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagai bagian dari studi kelayakan dalam proses perencanaan proyek; (c). Adanya pengutamaan penanggulangan pencemaran air, udara, dan tanah; (d). Pengembangan keanekaragaman hayati sebagai persyaratan bagi stabilitas tatanan lingkungan. (e) Pengendalian kerusakan lingkungan melalui pengelolaan daerah aliran sungai, rehabilitasi dan reklamasi bekas pembangunan, serta pengelolaan wilayah pesisir dan lautan; (f) Pengembangan kebijakan ekonomi yang memuat pertimbangan lingkungan; (g). Pengembangan peran serta masyarakat, kelembagaan, dan ketenagaan dalam pengelolaan lingkungan hidup; (h). Pengembangan hukum lingkungan yang mendorong badan peradilan untuk menyelesaikan sengketa melalui penerapan hukum lingkungan; (i) Pengembangan kerja sama luar negeri.

Berdasarkan pemaparan teori negara hukum kesejahteraan dan

kaitannya dengan gagasan ekokrasi dalam UUD 1945, pemahaman kesejahteraan rakyat sekarang dan mendatang yang hendak diupayakan ditempatkan dalam kerangka pembangunan (berkelanjutan) dan berwawasan lingkungan hidup terhadap kebijakan nasional dan daerah terhadap pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim untuk tetap menjamin keberlangsungan kehidupan makhluk hidup lainnya, keberlanjutan SDA dan sumber-sumber pendukung kehidupan.

B. Teori Hukum Lingkungan

1. Konsep Deep Ecology sebagai dasar Teori Hukum Lingkungan

Etika antroposentris mendapatkan banyak kritikan dan kecaman karena terlalu mengedepankan kepentingan manusia dan mengorbankan kepentingan lingkungan alam demi mencapai tujuan manusia dengan cara mengeksploitasi alam tanpa mempertimbangkan daya dukung dan

keberlanjutan lingkungan. Padahal lingkungan hidup merupakan jalinan unsur-unsur kehidupan yaitu:⁸⁶

1. Semua benda berupa manusia, hewan, tumbuhan, tanah, air, udara, unsur-unsur kimia (seperti oksigen, hidrogen, karbon), rumah, sampah, dan lain-lain yang secara keseluruhan disebut sebagai materi. Sedangkan, satuan-satuannya disebut sebagai komponen;
2. Daya atau energi adalah sesuatu yang memberi kemampuan untuk menjalankan kerja. Lingkungan hidup penuh dengan energi yang berwujud seperti cahaya, panas, daya gerak, dan daya kimia. Energi yang paling banyak dipakai manusia adalah energi matahari yang terjadi melalui tumbuh-tumbuhan hijau dalam proses fotosintesis yang dibutuhkan oleh manusia dan hewan. Terdapat hubungan yang erat antara energi dan materi. Seperti halnya manusia untuk memperoleh energi, manusia harus makan. Makanan adalah materi. Setelah memperoleh materi dari makanan tersebut timbullah energi yang memungkinkan manusia melakukan aktivitas sehari-hari.
3. Ruang adalah wadah berbagai komponen lingkungan hidup berada dan melangsungkan proses kehidupannya serta tempat berlangsungnya ekosistem. Ruang terdiri dari unsur-unsur berbagai ekosistem seperti ekosistem hutan, ekosistem pemukiman dan sebagainya;
4. Waktu adalah bagian penting dari proses lingkungan hidup. Dengan adanya waktu yang cukup, maka akan sempurna proses ke suatu tingkat yang dibutuhkan;
5. Keadaan yang disebut juga kondisi atau situasi yang membantu kelancaran berlangsungnya proses kehidupan lingkungan, merangsang makhluk hidup melakukan sesuatu atau sebaliknya mengganggu berprosesnya interaksi lingkungan dengan baik;
6. Keaneka-an atau diversitas akan memperbesar derajat kebebasan memilih dalam proses interaksi lingkungan. Semakin tinggi tingkat diversitas maka semakin stabil pula mutu ekosistem; dan
7. Proses interaksi. Semua komponen lingkungan hidup pada hakikatnya mampu dan berpotensi untuk mempengaruhi dan dipengaruhi oleh sesama komponen lain. Dengan potensi ini timbul interaksi lingkungan hidup yang untuk selanjutnya berwujud dan berfungsi sebagai mata rantai kehidupan.

⁸⁶N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004, h. 5-7 dan R.M. Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, h. 13-15

Etika antroposentris ini lebih menempatkan manusia sebagai manusia biologis yang memiliki cara pandang “hidup untuk hidup” bahkan lebih sempit lagi “hidup untuk manusia”. Manusia biologis mengarahkan gerak dan aktivitas hidupnya semata-mata untuk mempertahankan dan menjamin eksistensi dirinya. Manusia biologis juga berpandangan bahwa hidup adalah kompetisi, dan siapa yang kuat dia yang akan berhasil hidup.⁸⁷ Etika antroposentris menjauhkan manusia sebagai manusia ekologis dan manusia idealis yang memiliki kesadaran bahwa kelangsungan hidupnya sangat tergantung pada manusia lain dan lingkungan sekitarnya serta sanggup mengorbankan dirinya untuk mencapai tujuan ideologisnya (misalnya hidup selaras dengan alam) yang biasanya melampaui batas-batas kepentingan-kepentingan dirinya.⁸⁸

Kritik terhadap etika antroposentris ini sebagaimana dikemukakan oleh Sonny Keraf sebagai berikut:⁸⁹

“Antroposentrisme adalah teori etika lingkungan yang memandang manusia sebagai pusat dari sistem alam semesta. Manusia dan kepentingannya dianggap yang paling menentukan dalam tatanan ekosistem dan dalam kebijakan yang diambil dalam kaitan dengan alam, baik secara langsung atau tidak langsung. Antroposentrisme juga dilihat sebagai teori filsafat yang menyatakan bahwa nilai dan prinsip moral hanya berlaku bagi manusia, dan bahwa kebutuhan dan kepentingan manusia mempunyai nilai paling tinggi dan paling penting. Segala sesuatu yang lain di alam semesta ini hanya akan mendapat nilai dan perhatian sejauh menunjang dan demi kepentingan manusia. Oleh karena itu, alampun dilihat hanya sebagai objek, alat dan sarana bagi pemenuhan kebutuhan dan kepentingan manusia. Bagi teori antroposentrisme etika hanya berlaku bagi manusia. Maka segala

⁸⁷Sunardi, *Perlindungan Lingkungan: Sebuah Perspektif dan Spritualitas Islam*, Program Studi Magister Ilmu Lingkungan – Universitas Padjadjaran, Bandung, 2008, h. 41

⁸⁸Sunardi, *Perlindungan Lingkungan: Sebuah Perspektif dan Spritualitas Islam.*, h. 41-43

⁸⁹Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*, (Jakarta PT Kompas Media Nusantara ,2010) h. 33-34

tuntutan mengenai perlunya kewajiban dan tanggung jawab moral manusia terhadap lingkungan hidup hanya dalam pengertian tidak langsung, yaitu sebagai pemenuhan kewajiban dan tanggung jawab moral manusia terhadap sesama, demi memenuhi kepentingan sesama manusia. Etika antroposentris ini dipandang sangat instrumentalistik, dalam pengertian pola hubungan manusia dan alam dilihat hanya dalam relasi instrumental. Alam dinilai sebagai alat bagi kepentingan manusia. Kalaupun manusia mempunyai sikap peduli terhadap alam, itu semata-mata dilakukan demi menjamin kebutuhan hidup manusia, bukan karena pertimbangan bahwa alam mempunyai nilai pada dirinya sendiri sehingga pantas untuk dilindungi. Sebaliknya, kalau alam itu sendiri tidak berguna bagi kepentingan manusia, alam akan diabaikan begitu saja.”

Teori etika antroposentris yang berciri instrumentalistik dan egoistis ini dianggap sebagai sebuah etika lingkungan yang dangkal dan sempit (*shallow environmental ethics*). Teori tersebut dituduh sebagai salah satu penyebab, bahkan penyebab utama, dari krisis lingkungan yang kita alami sekarang. Krisis lingkungan dianggap terjadi karena perilaku manusia yang dipengaruhi oleh cara pandang antroposentris. Cara pandang antroposentris ini menyebabkan manusia mengeksploitasi dan menguras alam semesta demi memenuhi kepentingan dan kebutuhan hidupnya, tanpa cukup memberi perhatian kepada kelestarian alam. Pola perilaku yang eksploitatif, destruktif dan tidak peduli terhadap alam tersebut dianggap berakar pada cara pandang yang hanya mementingkan kepentingan manusia. Apa saja boleh dilakukan manusia terhadap alam, sejauh tidak merugikan kepentingan manusia, sejauh tidak mempunyai dampak yang merugikan kepentingan manusia (dalam arti kepentingan jangka pendek).⁹⁰

⁹⁰Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup...* h. 35

2. Dari Konsepsi Hukum Lingkungan Klasik Ke Konsepsi Hukum Lingkungan Modern

Konsep Perubahan kebijakan dalam mengatasi krisis atau darurat lingkungan akibat eksploitasi sumber daya lingkungan yang mengabaikan aspek kelestarian dan daya dukung lingkungan (didasarkan pada etika antroposentris), memerlukan adanya hukum lingkungan sebagai wadah kebijakan pengelolaan lingkungan yang memuat kaidah-kaidah hukum yang sesuai dengan platform dan prinsip-prinsip etika ekosentrisme. Hukum lingkungan yang dimaksud memuat paradigma hukum yang berpihak kepada keberlanjutan lingkungan atau ekologi.

Kebutuhan atas hukum yang berpihak pada keberlanjutan lingkungan dapat dikaitkan dengan pendapat Munadjat Danusaputro yang membedakan antara hukum lingkungan klasik dan hukum lingkungan modern, di mana terhadap kedua tipe hukum lingkungan tersebut terdapat perbedaan paradigma atau orientasi dalam memandang hubungan atau interaksi manusia dengan lingkungan, seperti dikemukakan sebagai berikut:⁹¹

“Hukum lingkungan modern adalah hukum yang berorientasi kepada lingkungan (*environmental-oriented law*), sedangkan hukum lingkungan klasik secara mendasar lebih berorientasi kepada penggunaan lingkungan (*use-oriented law*). Hukum lingkungan modern menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus menerus digunakan oleh generasi sekarang dan generasi mendatang. Sebaliknya hukum lingkungan klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan

⁹¹ St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku I, Binacipta, Bandung, 1981, h. 35-36

kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin, dan dalam jangka waktu sesingkat-singkatnya”.

Munadjat Danusaputro menjelaskan bahwa karena hukum lingkungan modern berorientasi kepada lingkungan, maka dalam sifat dan wataknya juga lebih mengikuti sifat dan hakikat dari pada lingkungan itu sendiri dan dengan demikian lebih banyak berguru kepada ekologi, yang banyak mengungkapkan dan menampilkan sifat-sifat dan hakikat lingkungan sebagai ekosistem. Dari pemahaman makna ekosistem dan lingkungan hidup, maka hukum lingkungan modern memiliki sifat utuh menyeluruh atau komprehensif integral, selalu berada dalam dinamika dengan sifat dan wataknya yang luwes. Sedangkan sebaliknya, hukum lingkungan klasik bersifat sektoral, serba kaku dan sukar berubah, hingga mudah ketinggalan zaman.⁹² Sifat luwes hukum lingkungan modern banyak memberikan wewenang kepada lembaga-lembaga administrasi (pemerintah) untuk mengembangkan peraturan-peraturan pelaksanaannya dengan selalu memperhatikan perkembangan suasana dan keperluan atau kebutuhan-kebutuhan baru yang muncul.⁹³

Berkaitan dengan sifat utuh menyeluruh atau komprehensif integral hukum lingkungan modern, Munadjat Danusaputro mengemukakan bahwa perlu dikembangkan metode utuh menyeluruh yang mendekati dan menangani sarannya dari segala segi, aspek dan semua faktor, agar dapat diperoleh tinjauan dan pengertian secara utuh dan menyeluruh. Mengingat

⁹²St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan...*, h. 36

⁹³St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan...*, h. 200-201.

lingkungan hidup adalah suatu gejala yang sangat luas sekali, maka disadari bahwa suatu cabang ilmu pengetahuan saja tidak akan mungkin mampu untuk memahaminya, apalagi memahaminya secara utuh menyeluruh. Atas dasar kesadaran tersebut maka dikembangkan kerjasama antarilmu melalui penerapan metode interdisipliner (*interdisciplinary method*). Bahkan dikembangkan pula kerjasama antara banyak cabang-cabang ilmu melalui metode multidisipliner (*multidisciplinary method*), dan dilengkapi lagi dengan perbandingan dan saling mengisi secara lintas-bidang (*cross-sectoral checking*).⁹⁴

Lebih lanjut Munadjat Danusaputro menjelaskan bahwa dalam metode atau tata-pendekatan utuh menyeluruh yang memandang lingkungan hidup sebagai suatu sistem, jika lingkungan hidup itu harus dianalisa secara struktural, maka akan ditemukan subsistem-subsistem di mana tiap-tiap subsistem tersebut kemudian dianalisa lagi ke dalam sub-subsistem yang lebih kecil, khususnya guna melihat dan memahami aspek-aspeknya, yaitu:

- a. Subsistem lingkungan hidup fisik sebagai “wadah”nya, dengan aspek-aspeknya yakni: (1) aspek posisi (tempat kedudukannya); (2) aspek SDA; dan (3) aspek sumber daya insani.
- b. Subsistem lingkungan hidup buatan sebagai “isi”nya; yang aspek-aspeknya meliputi: (4) aspek filsafat (ideologi); (5) aspek tata kewenangan (politik); (6) aspek tata kemakmurannya (ekonomi); (7) aspek tata kesejahteraan (sosial budaya); dan (8) aspek tata keamanan (pertahanan dan keamanan).
- c. Perpaduan antara wadah dan isi harus menunjukkan “tata laku” yang sebenarnya (norma) yang nampak tercermin dalam 8 (delapan) aspek tersebut.

⁹⁴St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan.*, h. 140-141

Sifat utuh menyeluruh-komprehensif integral hukum lingkungan modern sebagaimana dikemukakan di atas menghendaki dikembangkannya metode dan tata pendekatan yang berdasarkan asas-asas: (1) semesta, yang berarti mencakup segenap unsur komponen lingkungan; (2) menyeluruh dalam arti mencakup semua tahap-tahap perkembangan lingkungan hidup dalam keseluruhannya sebagai kesatuan; dan (3) terpadu yang berarti meliputi segenap kaitan fungsional antara seluruh komponen-komponen secara terintegrasi.⁹⁵ Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan, bahwa sistem pendekatan terpadu atau utuh menyeluruh harus diterapkan oleh hukum untuk mampu mengatur lingkungan hidup manusia secara tepat dan baik. Sistem pendekatan ini telah melandasi perkembangan hukum lingkungan di Indonesia.⁹⁶

Hyronimus Rhiti berpendapat bahwa hukum lingkungan modern berorientasi pada penataan atau pengaturan perilaku manusia. Perilaku manusia yang harus diatur terlebih dahulu, bukan perilaku alam atau lingkungan hidup. Alam atau lingkungan hidup mempunyai hukum-hukumnya sendiri yang bersifat deterministik. Perilaku manusia harus diatur, sebab dari perilaku manusia-lah segala beban (*umweltbelastung*) atau masalah bagi lingkungan hidup itu muncul. Kalau perilaku manusia terhadap lingkungan hidupnya baik, maka akan baik pula lingkungan

⁹⁵ Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, Refika Aditama, Bandung, 2009, h. 12

⁹⁶ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta Gadjah Mada Pres, 2000) h 30

hidupnya.⁹⁷ Dengan kata lain, perilaku manusia dalam interaksinya dengan alam dan lingkungan harus diatur dalam hukum lingkungan sehingga perilaku manusia tersebut selaras dengan alam dan lingkungan. Agar perilaku manusia yang diatur dalam hukum lingkungan itu selaras dengan alam dan lingkungan maka sumber hukum lingkungan itu terutama berasal dari hukum alam (*the rule of nature*), seperti: hukum termodinamika terhadap pencemaran dari penggunaan energi, hukum gravitasi terhadap terjadinya longsor, banjir, dan sebagainya) dan ilmu yang menjadi alat ukur dampaknya, seperti: penerapan AMDAL sebagai analisis ongkos dan manfaat suatu rencana kegiatan.⁹⁸

Anne Daniel menyatakan bahwa pendekatan perundang-undangan di masa yang akan datang perlu memberikan perhatian kepada pelaksanaan substantif dari pembangunan berkelanjutan melalui konsep daya dukung ekosistem dan metode-metode lain yang memadukan kepedulian lingkungan dengan kebutuhan sosial-ekonomi. Hukum dapat menyediakan instrumen yang akan berguna sebagai pedoman bagi perilaku manusia, dan di mana perlu, memaksakannya. Dengan jalan ini, hukum dapat memberikan landasan bagi perubahan perilaku yang diperlukan bagi pengembangan masyarakat yang benar-benar berkelanjutan.⁹⁹

World Commission on Environment and Development (WCED) tahun 1991 menerbitkan suatu laporan yang berjudul *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living* sebagai pengganti *World Conservation*

⁹⁷ Hyronimus Rhiti, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2006, h. 1-2

⁹⁸ Daud Silalahi, *Pelatihan Hukum Pidana Khusus Bagi Hakim Tinggi – Medan*, h. 191

⁹⁹ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan...* h. 35-36

Strategy, yang disusun bersama *World Conservation Union* atau *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN), *The United Nations Environment Programme* (UNEP), dan *World Fund for Nature* (WWF). *Caring for the Earth* diterbitkan dengan tujuan utama untuk membantu memperbaiki keadaan masyarakat dunia, dengan menetapkan dua syarat yaitu:¹⁰⁰

1. Untuk menjamin komitmen yang meluas dan mendalam pada sebuah etika baru, yaitu etika kehidupan berkelanjutan dan mewujudkan prinsip-prinsipnya dalam praktek;
2. Untuk mengintegrasikan konservasi dan pembangunan. Konservasi untuk menjaga agar kegiatan-kegiatan manusia berlangsung dalam batas daya dukung bumi dan pembangunan untuk memberi kesempatan kepada manusia di manapun guna menikmati kehidupan yang lama, sehat dan memuaskan.

Dalam *Caring for the Earth* juga ditegaskan arti penting hukum lingkungan sebagai sarana untuk mengupayakan keberlanjutan lingkungan dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan, yang menyatakan sebagai berikut :¹⁰¹

“Untuk menetapkan dan melaksanakan pembangunan berkelanjutan, hukum lingkungan dalam pengertian yang luas adalah sebuah sarana esensial bagi mencapai keberlanjutan, karena hukum lingkungan menentukan standar perilaku sosial dan memberikan ukuran kepastian pada kebijaksanaan. Hukum lingkungan yang pada gilirannya didasarkan atas pemahaman ilmiah dan analisis yang jelas mengenai tujuan sosial, perlu menetapkan peraturan tentang tindakan manusia, yang apabila diikuti, akan mengarah kepada masyarakat yang hidup dalam batas kemampuan bumi.”

¹⁰⁰Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan...*,h. 16-17

¹⁰¹R.M. Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, h. 36-37

Mas Achmad Santosa mengemukakan bahwa peranan hukum lingkungan secara khusus diperjelas dalam *Caring for the Earth*, antara lain:¹⁰²

1. Memberi efek kepada kebijakan-kebijakan yang dirumuskan dalam mendukung konsep pembangunan yang berkelanjutan;
2. Sebagai sarana penataan (*compliance tools*) melalui penetapan aneka sanksi (*variety of sanctions*);
3. Memberi panduan kepada masyarakat tentang tindakan-tindakan yang dapat ditempuh untuk melindungi hak dan kewajibannya.
4. Memberi definisi tentang hak dan kewajiban dan perilaku-perilaku yang merugikan masyarakat;
5. Memberi dan memperkuat mandat serta otoritas kepada aparat pemerintah terkait untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.

Hukum lingkungan mencakup penataan dan penegakkan hukum (*compliance and enforcement*), yang meliputi bidang hukum administrasi negara, bidang hukum perdata, dan bidang hukum pidana. Secara terminology istilah penataan mempunyai arti tindakan preemtif, preventif dan proaktif. Preemtif adalah tindakan yang dilakukan pada tingkat proses pengambilan keputusan dan perencanaan, preventif adalah tindakan yang dilakukan pada tingkat pelaksanaan melalui penataan baku mutu lingkungan limbah dan/atau instrument ekonomi, sedangkan proaktif adalah tindakan pada tingkat produksi dengan menerapkan standardisasi lingkungan hidup, seperti ISO 14000.¹⁰³ Sementara, penegakan mempunyai arti tindakan represif. Apalagi diformulasikan antara preventif dengan represif maka akan berwujud berupa “sanksi”. Karena itu pada hakikatnya hukum lingkungan lebih menekankan

¹⁰²Mas Achmad Santosa dalam Rachmadi Usman, *Pembaharuan Hukum Lingkungan Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, h. 10-11

¹⁰³ Amiruddin A. Dajaan Imami dkk, *Asas Subsidiaritas (Kedudukan & Implementasi dalam Penegakan Hukum Lingkungan)*, Pusat Kajian Penyelesaian Sengketa Lingkungan (PP-PSL FH UNPAD) dan Penerbit Bestari, Bandung, 2009, h. 1

kepada nilai-nilai penataan hukum terhadap pelestarian fungsi lingkungan hidup, dibandingkan pada nilai-nilai penegakkan hukumnya. Nilai-nilai penataan hukum harus diberikan bobot yang kuat dan harus dapat diformalkan kedalam rumusan peraturan perundang-undangan.¹⁰⁴

Karakteristik hukum lingkungan klasik masih melekat pada perangkat perundang-undangan lingkungan, yang seringkali memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁰⁵

1. Bersifat insidental (*incidentally profile*), dalam arti perangkat hukum itu dikeluarkan karena terdesak oleh keadaan yang segera mungkin harus diatasi. Misalnya, lahirnya peraturan dilatarbelakangi oleh adanya suatu wabah penyakit, masalah kesehatan lingkungan atau karena timbulnya pencemaran di mana-mana oleh industri. Sifat perundang-undangan seperti ini sudah tentu tidak akan luwes dalam jangka waktu lama, karena wawasan yang ditata hanya mampu menjangkau kepentingan-kepentingan saat itu.
2. Bersifat komensalis, dalam arti terdapat berbagai peraturan lingkungan (dalam pasal-pasal) yang sekedar termaktub dalam paket perundang-undangan yang bukan ditujukan untuk hal-hal yang berkenaan dengan mutu tata lingkungan. Beberapa pasal yang menyangkut pembinaan tata lingkungan hidup terdapat dalam perundang-undangan sektor lain yang bersifat ekonomi. Dengan demikian, keberadaan regulasi lingkungan di sini bersifat "*minority regulation*" di antara misi ekonomi sebagai tujuan utama.
3. Bersifat parsial, dalam arti peraturan lingkungan dibuat secara sendiri-sendiri oleh instansi-instansi atau departemen-departemen, sehingga tidak jarang menimbulkan duplikasi atau tumpang tindih dan ketidaksinkronan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya. Masalah yang paling menonjol ialah terdapatnya sifat ego-sektoral, di mana satu sektor/departemen dengan sektor/departemen lainnya saling merasa lebih berkepentingan, berwenang atau lebih tinggi.
4. Bersifat sektoral atau departemental. Ciri inilah yang paling banyak menandai peraturan perundang-undangan lingkungan. Selain dapat dimaklumi bahwa pelaksanaan praktis dari suatu

¹⁰⁴ Amiruddin A. Dajaan Imami dkk, *Asas Subsidiaritas*.h. 2

¹⁰⁵ N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Edisi Kedua, Erlangga, Jakarta, 2004, h. 381-385

kegiatan bermuara pada masing-masing departemen atau sektor, hal itu juga disebabkan karena setiap departemen diberi wewenang teknis untuk menetapkan peraturan-peraturan dalam kaitan tugasnya masing-masing. Masalah yang dihadapi hampir sama dengan ciri sebelumnya yakni faktor ego-sektoral.

5. Bersifat jalan pintas, dalam arti terdapat kecenderungan dalam praktek, di mana beberapa bentuk regulasi yang kendati pun secara substansial seharusnya membutuhkan tingkatan regulasi yang lebih tinggi, katakanlah dengan bentuk undang-undang, tetapi kemudian hanya dibuat dalam bentuk di bawah tingkatan undang-undang. Cara negatif yang berwujud “jalan pintas” ini ditempuh karena adanya faktor-faktor seperti adanya kebutuhan akan perangkat hukum yang mendesak, menghindari waktu yang berlarut-larut menunggu peraturan yang lebih tinggi, sehingga ditempuh jalan pintas dengan menggodok Peraturan Menteri (Permen).

Dalam hubungan dengan konsep hukum lingkungan modern, maka sifat dan wawasan peraturan perundang-undangan lingkungan yang akan ditata harus dibedakan dalam 3 (tiga) corak kebijaksanaan hukum, yaitu:¹⁰⁶

1. Regulasi bersifat *environmental policy*, dalam arti regulasi-regulasi hukum yang semata-mata hanya untuk satuan-satuan lingkungan/ekosistem, termasuk sistem-sistem kebijaksanaan yang berhubungan dengan itu. Faktor yang ditekankan di sini adalah diregulasikannya berbagai produk perundang-undangan yang khusus ditujukan untuk menata sistem lingkungan.
2. Regulasi bersifat *integral policy*, dalam arti regulasi hukum di mana tugas pokok dari peraturan perundang-undangan tidak saja untuk kepentingan lingkungan, tetapi lebih ditujukan untuk kepentingan lain seperti pariwisata, perindustrian, transmigrasi, perdagangan, pekerjaan umum, perumahan, transportasi dan lain-lain. Dalam corak regulasi ini, sektor non-lingkungan hidup menjadi porsi utama dari tujuan pembuatan peraturan perundang-undangan tetapi tetap diperhatikan dan dirumuskan beberapa pasal ketentuan atas konservasi lingkungan sememadai mungkin. Di samping itu, setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat hendaknya saling menunjang dan sejalan, atau paling tidak, tidak akan bertentangan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan lingkungan yang telah

¹⁰⁶N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan...*, h. 389-392

ditempuh. Dengan demikian, setiap peraturan perundangan harus mencerminkan integralisasi atas berbagai pola kebijaksanaan lingkungan yang ditetapkan.

3. Regulasi bersifat *supporting policy/beyond policy*, dalam arti regulasi hukum di semua sektor, sepanjang masih mampu dilibatkan untuk mendorong ditingkatkannya partisipasi pembinaan lingkungan. Misalnya mencintai lingkungan dan alam dapat diajarkan baik melalui intrakurikuler atau ekstrakurikuler di berbagai sekolah, peran LSM, digiatkannya swadaya masyarakat, peran kelompok-kelompok agama, dan lain-lain motivasi digerakkan oleh keputusan-keputusan departemental.

3. Perkembangan Konsep dan Prinsip-Prinsip Hukum Pembangunan Berkelanjutan

Perkembangan hukum lingkungan tidak dapat dilepaskan dari perkembangan konsep-konsep pembangunan. Pembangunan secara sederhana dapat dilihat sebagai usaha terencana untuk meningkatkan taraf kesejahteraan kehidupan para warga masyarakat.¹⁰⁷

Dalam konsep dasar pembangunan berkelanjutan ada dua aspek penting yang menjadi perhatian utama yaitu lingkungan (*ecology, the environment*) dan pembangunan (*development*). Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan berarti pembangunan yang baik dari titik pandang ekologi atau lingkungan (*ecologically sound development*). Pada sisi lain pembangunan merupakan proses perubahan yang terus-menerus yang ditandakan antara lain melalui kegiatan pertumbuhan ekonomi, industrialisasi, sebagai modal untuk memenuhi kesejahteraan materi.

¹⁰⁷Johan Iskandar, *Ekologi Manusia dan Pembangunan Berkelanjutan*, Program Studi Magister Ilmu Lingkungan Universitas Padjadjaran, h. 36

Dalam konsep pembangunan berkelanjutan, kedua aspek ini harus berjalan secara harmonis dan terpadu, dan memperoleh perhatian yang sama dalam kebijaksanaan pembangunan.¹⁰⁸

Paradigma atau konsep pembangunan berkelanjutan embrionya sudah mulai muncul sejak diselenggarakannya Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia (*United Nation Conference on Human Environment*) 1972 di Stockholm yang menyuarakan diselenggarakannya pembangunan berwawasan lingkungan (*ecodevelopment*), menetapkan untuk pertama kalinya pertimbangan lingkungan sebagai bagian dari konsep pembangunan,¹⁰⁹ agar pembangunan dapat terlaksana dengan memperhitungkan daya dukung lingkungan.¹¹⁰

Beranjak dari hasil Konferensi Stockholm 1972 maka sebagai sebuah konsep, pembangunan berkelanjutan mengandung pengertian sebagai pembangunan yang “memperhatikan” dan “mempertimbangkan” dimensi lingkungan hidup atau menganjurkan agar pembangunan dilaksanakan dengan memperhatikan faktor lingkungan hidup.¹¹¹ Konferensi ini telah menimbulkan kesadaran global untuk memperjuangkan kepentingan lingkungan hidup dalam pembangunan guna tercapainya pembangunan berkelanjutan.

¹⁰⁸ Addinul Yakin, *Ekonomi Sumber Daya dan Lingkungan : Teori dan kebijakan Pembangunan Berkelanjutan* (Jakarta, Akademika Presindo, 1997), h. 19

¹⁰⁹ Daud Silalahi, *Pembangunan Berkelanjutan...*, *Loc.cit.*, h.2-3

¹¹⁰ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan kebijakan Lingkungagn Nasional* (Surabaya, Airlangga University Pres , Cetakan Ketiga , 2005), h. 27

¹¹¹ Soerjani dalam Abdurrahman, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 2003, h. 1

Secara konseptual, pengertian pembangunan berkelanjutan berasal dari ilmu ekonomi yang terutama dikaitkan dengan persoalan efisiensi (*efficiency*) dan keadilan (*equity*) untuk menjamin keberlanjutan pembangunan ekonomi bagi kesejahteraan masyarakat. Pengertian dari segi ekonomi ini juga dilatarbelakangi oleh ilmu biologi yang membahas keberlanjutan dari segi kemampuan dan kesesuaian (*capability and suitability*) suatu lokasi/wilayah dengan potensi regenerasi/produktivitas lingkungan hidupnya.¹¹²

Pengertian dan batasan konsep pembangunan berkelanjutan diajukan pertama kalinya oleh *World Commission on Environment and Development* (WCED) atau dikenal juga dengan Komisi Brundtland (*The Brundtland Commission*). Dalam laporannya pada tahun 1987 yang berjudul *Our Common Future*, WCED mengemukakan sebagai berikut:¹¹³

“development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.” It contains within it two key concepts: the first, the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and the second, the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs. (pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang memenuhi kebutuhannya. Dalam pembangunan berkelanjutan terkandung dua konsep utama. *Pertama*, konsep kebutuhan, khususnya kebutuhan dasar penduduk miskin dunia yang harus mendapatkan prioritas utama. *Kedua*, konsep keterbatasan teknologi dan organisasi sosial dalam kaitannya dengan kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang dan generasi mendatang).

¹¹²Daud Silalahi, *Pembangunan Berkelanjutan...*, h. 13

¹¹³Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development, <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I>, diakses 11 November 2010 jam 22.00 Wib.

Dari pengertian yang diberikan oleh WCED tersebut dapat dikemukakan bahwa inti konsep pembangunan berkelanjutan adalah keadilan dan keberlanjutan. Keadilan di sini mencakup baik keadilan dalam satu generasi maupun antar generasi dalam memanfaatkan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhannya. Ketiadaan keadilan dalam soal tersebut, menyebabkan tidak dapat dicapainya keberlanjutan.¹¹⁴

“Keadilan antar generasi menurut Catherine Redgwell, adalah "assumes that each generation receive a natural and cultural legacy in trust from previous generations and hold it in trust for future generations" (*pen.* mengasumsikan bahwa setiap generasi menerima warisan alam dan budaya sebagai kepercayaan dari generasi sebelumnya dan terus mewariskan kepercayaan itu pada generasi mendatang). Masing-masing generasi mempunyai kewajiban kepada generasi yang akan datang untuk mewariskan kekayaan alam dalam keadaan yang tidak lebih buruk, dan menyediakan akses yang layak atas sumber daya alam pada generasi saat ini. Sedangkan keadilan inter generasi menurut Catherine Redgwell "requires that equality should be achieved within generations, with the burden of preservation and benefit of exploitation balanced among members of that generation (*pen.* mensyaratkan bahwa kesetaraan harus dicapai dalam satu generasi, dengan kewajiban pelestarian dan hak atas manfaat eksploitasi sumber daya alam secara seimbang di antara anggota generasi tersebut). Jadi, di sini ada keseimbangan dalam hal penikmatan keuntungan dan beban kewajiban perlindungan sumber daya alam, di antara masing-masing anggota pada generasi saat ini.”¹¹⁵

Rahmat Bowo menyatakan bahwa dua konsep utama yang terkandung dalam pembangunan berkelanjutan (kebutuhan dan keterbatasan) merupakan realita yang selalu dihadapi dalam setiap proses pembangunan. Konsep pembangunan berkelanjutan merupakan kompromi kedua hal tersebut, di mana pemenuhan kebutuhan manusia yang merupakan tujuan

¹¹⁴Rakhmat Bowo Suharto, *Perlindungan Hak Dunia Ketiga atas Sumber Daya Alam*, PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 2001, h. 76-77

¹¹⁵Rakhmat Bowo Suharto, *Perlindungan Hak Dunia Ketiga...*h. 80-81

pembangunan harus diselaraskan dengan realita bahwa sumber daya alam memiliki keterbatasan. Di sini perlindungan lingkungan menjadi penting agar pemenuhan kebutuhan dapat dilakukan secara adil dan berkelanjutan dari generasi ke generasi.¹¹⁶

Dengan menjelaskan pengertian pembangunan berkelanjutan serta menerangkan implikasi dibaliknya, Komisi Bruntland kemudian mengidentifikasi tujuh tujuan penting untuk kebijakan pembangunan dan lingkungan yaitu;¹¹⁷

1. Memikirkan kembali makna pembangunan;
2. Merubah kualitas pertumbuhan (lebih menekankan pada pembangunan dari pada sekedar pertumbuhan);
3. Memenuhi kebutuhan dasar akan lapangan kerja, makanan, energi, air dan sanitasi;
4. Menjamin terciptanya keberlanjutan pada satu tingkat pertumbuhan penduduk tertentu;
5. Mengkonservasi dan meningkatkan sumberdaya;
6. Merubah arah teknologi dan mengelola resiko;
7. Memadukan pertimbangan lingkungan dan ekonomi dalam pengambilan keputusan.

Dari tujuh tujuan tersebut, ada dua hal penting menurut Komisi Brundtland yang membutuhkan perhatian, yaitu:¹¹⁸

1. Pertumbuhan adalah suatu hal yang penting untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, namun pembangunan berkelanjutan merupakan sesuatu yang lebih dari sekedar pertumbuhan. Untuk itu, merubah hakekat pertumbuhan merupakan suatu keharusan, terutama untuk mengurangi sifat materialistisnya, membuatnya lebih hemat energi, dan menyeimbangkan manfaatnya.
2. Perlunya keterpaduan antar pertimbangan lingkungan dan ekonomi sebagai strategi utama pembangunan berkelanjutan. Supaya hal ini terwujud, perlu adanya perubahan dalam sikap dan tujuan, serta

¹¹⁶Rakhmat Bowo Suharto, *Perlindungan Hak Dunia Ketiga...* h. 77

¹¹⁷Bruce Mitchell, Dkk, *Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan*, (Yogyakarta Gadjah Mada University, 2000) h. 34

¹¹⁸Bruce Mitchell, Dkk, *Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan...*, h. 34-35

kerangka institusi dan hukum pada setiap tingkatan. Namun, perubahan kerangka hukum saja tidak cukup untuk melindungi kepentingan bersama. Jaminan perlindungan tersebut memerlukan pemahaman dan dukungan dari masyarakat, yang pada akhirnya menuntut perlunya partisipasi publik dalam setiap keputusan tentang lingkungan dan sumberdaya.

Deklarasi Rio (Rio Declaration) 1992 yang dihasilkan pada Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (*United Nation Conference on Environment and Development*) yang dikenal sebagai KTT Bumi secara resmi mengadopsi konsep pembangunan berkelanjutan Komisi Brundtland. Dalam Deklarasi Rio 1992, ditegaskan bahwa untuk mencapai pembangunan berkelanjutan, perlindungan lingkungan harus dipertimbangkan sebagai bagian integral dari proses pembangunan dan tidak dapat dianggap sebagai sesuatu yang terpisah.¹¹⁹ Dengan kata lain, pertimbangan lingkungan harus dimasukkan dalam setiap proses pembangunan, sehingga ada jaminan perlindungan lingkungan dalam pembangunan. Beberapa prinsip pembangunan berkelanjutan dalam Deklarasi Rio yang dihasilkan pada KTT Bumi di Rio de Janeiro tahun 1992 yaitu:¹²⁰

1. Prinsip keadilan antar generasi (*intergenerational equity principle*). Prinsip ini memandang bahwa setiap generasi berperan sebagai wali (*trustee*) dari ekosistem alam/sumber daya alam guna dapat bermanfaat bagi generasi berikutnya sekaligus pula sebagai waris atau penerima manfaat (*beneficiaries*) dari generasi sebelumnya.
2. Prinsip keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity principle*). Prinsip ini menurut Ben Boer, menunjuk pada gagasan bahwa masyarakat dan tuntutan kehidupan lain dalam satu generasi, memiliki hak dalam kemanfaatan sumber-sumber alam dan kenikmatan atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

¹¹⁹ Principle 4 of Rio Declaration on Environment and Development in 1992

¹²⁰ N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan...*, h. 71-79

3. Prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*). Prinsip ini menyatakan bahwa tiadanya temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, tidak dapat dijadikan alasan, untuk menunda upaya-upaya untuk mencegah suatu kerusakan lingkungan.
4. Perlindungan keanekaragaman hayati (*conservation of biological diversity*). Prinsip ini menekankan pentingnya sumber-sumber daya hayati dipertahankan dan dikembangkan serta upaya penganekaragamannya karena menyangkut sumber kehidupan umat manusia.
5. Internalisasi biaya lingkungan dan mekanisme insentif (*internalization of environmental cost and incentive mechanism*). Pada dasarnya prinsip ini menekankan bahwa biaya lingkungan dan sosial harus diintegrasikan ke dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penggunaan sumber-sumber alam.

Perkembangan selanjutnya dari konsep pembangunan berkelanjutan dalam kerangka hukum lingkungan ditandai dengan adanya Deklarasi Johannesburg tentang Pembangunan Berkelanjutan yang dihasilkan KTT Dunia mengenai Pembangunan Berkelanjutan di Johannesburg tanggal 4 September 2002 yang meletakkan tiga pilar pembangunan berkelanjutan yaitu pembangunan ekonomi, pembangunan sosial dan perlindungan lingkungan baik pada tingkat lokal, nasional, regional maupun global.¹²¹ Marie dan Khalfan menterjemahkan tiga pilar pembangunan berkelanjutan itu adalah keadilan sosial, pertumbuhan ekonomi dan perlindungan lingkungan.¹²² Deklarasi Johannesburg tersebut menekankan adanya keseimbangan antara tiga pilar pembangunan berkelanjutan melalui usaha bersama bagi penghapusan kemiskinan, perubahan pola produksi dan konsumsi yang tidak

¹²¹ Principle 5 of Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 4 September 2002

¹²² Marie-Claire Cordonier Segger and Ashfaq Khalfan, *Sustainable Development Law (Principles, Practices, & Prospects)*, Oxford University Press, New York, 2004, h. 16

berkelanjutan dan perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam berbasiskan pembangunan ekonomi dan sosial.¹²³

Menurut Sonny Keraf, agar ketiga aspek (pilar) pembangunan berkelanjutan dapat dipenuhi, dan dalam arti ketiga aspek pembangunan berkelanjutan hanya mungkin dicapai kalau ketiga prinsip dasar (demokrasi, keadilan dan keberlanjutan) dioperasionalkan sebagai sebuah politik pembangunan. Ketiga prinsip dasar tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:¹²⁴

1. Prinsip demokrasi. Prinsip ini menjamin agar pembangunan dilaksanakan sebagai perwujudan kehendak bersama seluruh rakyat demi kepentingan bersama seluruh rakyat;
2. Prinsip keadilan. Prinsip ini pada dasarnya ingin menjamin bahwa semua orang dan kelompok masyarakat memperoleh peluang yang sama untuk ikut dalam proses pembangunan dan kegiatan-kegiatan produktif serta ikut dalam menikmati hasil-hasil pembangunan.
3. Prinsip keberlanjutan. Prinsip ini mengharuskan kita untuk merancang agenda pembangunan dalam dimensi visioner jangka panjang, untuk melihat dampak pembangunan baik positif maupun negatif dalam segala aspeknya tidak hanya dalam dimensi jangka pendek. Prinsip ini mengharuskan kita untuk memilih alternatif pembangunan yang lebih hemat sumber daya dan mampu mensinkronkan aspek konservasi dengan aspek pemanfaatan secara arif. Prinsip keberlanjutan ini pada akhirnya sangat menunjang prinsip keadilan antar generasi.

Perkembangan konsep-konsep pembangunan berkelanjutan sebagaimana dijelaskan di atas, dalam kerangka konsep hukum lingkungan oleh Daud Silalahi dikelompokkan dalam tiga periode besar yaitu:¹²⁵

¹²³ Ringkasan Deklarasi Johannesburg tentang Pembangunan Berkelanjutan dalam Marie-Claire Cordonier Segger dan Ashfaq Khalfan., h. 33

¹²⁴ Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*, h. 175-180

¹²⁵ Daud Silalahi, *AMDAL Dalam Sistem Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT. Suara Harapan Bangsa, 2011, h. 2-9.

1. Periode 1970-1980-an (Konferensi Stockholm 1972), sebagai periode pembangunan berwawasan lingkungan. Pada periode ini, aturan mengenai lingkungan hidup diberbagai negara ditujukan untuk mengatur aspek-aspek kegiatan dalam batas tanggungjawab sektor. Saat itu, tanggungjawab menurut hukum sektoral dianggap memadai untuk mengatur dampak dari kegiatan sektoral. Dalam sistem hukum lingkungan Indonesia hal ini dikembangkan melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH 1982).
2. Periode 1982an-1992an (KTT RIO 1992), sebagai periode pengembangan konsep pembangunan berkelanjutan. Pada periode ini terjadi perubahan konsep pengaturan hukum sektoral ke dalam konsep hukum pengelolaan yang bersifat ekologis dan komprehensif dengan menekankan perhatian pada pembangunan berkelanjutan. Untuk mengakomodasi perkembangan baru tersebut di Indonesia ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH 1997) sebagai pengganti UULH 1982.
3. Periode 1992an-2002an (KTT Johannesburg 2002), sebagai periode pengembangan konsep pembangunan kemitraan. Pada periode ini, dimensi sosial dalam masalah lingkungan hidup mengemuka. Dimensi ini kurang mendapat banyak tempat pada kebijakan-kebijakan sebelumnya. Pada periode ini disadari bahwa globalisasi telah menambah dimensi baru, cepatnya integritas pasar, arus modal dan investasi terus bergerak menjadi peluang serta tantangan baru bagi realisasi pembangunan berkelanjutan sehingga disepakati pentingnya peranan lembaga-lembaga internasional dan multilateral yang efektif, demokratis dan akuntabel, serta komitmen mewujudkan bersama pembangunan berkelanjutan dengan mengagendakan 3 (tiga) hal pokok dalam rencana pelaksanaan (*plan of implementation*) yang salah satunya mengenai perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam. Periode kemitraan di Indonesia dituangkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menggantikan UULH 1997.

Menurut Marie-Claire Cordonier Segger dan Ashfaq Khalfan

“sustainable development as an important concept in global effort to balance economic, social and environmental policies and laws” (pembangunan berkelanjutan sebagai suatu konsep penting dalam upaya global untuk

menyeimbangkan hukum dan kebijakan lingkungan, sosial dan ekonomi).¹²⁶ Pembangunan berkelanjutan adalah bagian dari upaya-upaya internasional untuk menemukan kompromi istilah eksploitasi sumber daya alam yang lebih ramah lingkungan atau untuk menggambarkan kebijakan konservasi negara-negara berkembang.¹²⁷

Cordonier Segger dan Khalfan, pembangunan berkelanjutan dalam hukum internasional dapat dipahami melalui kombinasi dari dua pendekatan yang saling mengisi atau melengkapi, yaitu:¹²⁸

1. Pembangunan berkelanjutan dapat dilihat sebagai suatu bidang yang muncul dari hukum internasional. Dapat disebut sebagai hukum internasional tentang pembangunan berkelanjutan atau singkatnya hukum pembangunan berkelanjutan, menggambarkan suatu kelompok norma-norma yang sama dan sebangun, sebagai suatu kesatuan prinsip-prinsip hukum dan perjanjian internasional yang menangani bidang persimpangan antara hukum ekonomi internasional, hukum lingkungan internasional dan hukum sosial internasional yang bertujuan ke arah pembangunan yang dapat bertahan;
2. Pembangunan berkelanjutan juga dapat berfungsi sebagai jenis norma yang berbeda di dalam dirinya. Pembangunan berkelanjutan memfasilitasi dan mengharuskan keseimbangan dan rekonsiliasi di antara norma hukum yang bertentangan berkaitan dengan perlindungan lingkungan, keadilan sosial dan pembangunan (pertumbuhan) ekonomi.

Mas Achmad Santosa mengemukakan bahwa peranan hukum, termasuk peraturan perundang-undangan sangat penting dalam menterjemahkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dalam praktik sehari-hari. Walaupun hukum juga dibentuk sebagai cerminan nilai-nilai yang

¹²⁶Marie-Claire Cordonier Segger dan Ashfag Khalfan, *Sustainable Development law (principle, practise, & prospects)* (New York, oxford University Pres 2004)h. 15

¹²⁷Marie-Claire Cordonier Segger dan Ashfag Khalfan, *Sustainable Development...* h 17

¹²⁸Marie-Claire Cordonier Segger dan Ashfag Khalfan, *Sustainable Development...*h. 46-

ada dalam masyarakat, pembentukan nilai (sebaliknya) sangat dipengaruhi oleh hukum. Dengan demikian, perumusan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam dokumen hukum yang mengikat (*legally binding*) adalah dalam rangka membentuk perilaku masyarakat (terutama pengambil keputusan dan penyelenggara negara) sesuai dengan nilai-nilai prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.¹²⁹

Cita-cita dan agenda utama pembangunan berkelanjutan tidak lain adalah upaya untuk mensinkronkan, mengintegrasikan, dan memberi bobot yang sama bagi tiga aspek utama pembangunan, yaitu aspek ekonomi, aspek sosial-budaya dan aspek lingkungan hidup. Gagasan di balik itu adalah, pembangunan ekonomi, sosial-budaya dan lingkungan hidup harus dipandang sebagai terkait erat satu sama lain, sehingga unsur- unsur dari kesatuan yang saling terkait ini tidak boleh dipisahkan atau dipertentangkan satu dengan lainnya.¹³⁰ Dengan kata lain, melalui pembangunan berkelanjutan titik berat pada pembangunan ekonomi selama ini digeser atau mencakup pula pembangunan sosial-budaya dan lingkungan hidup. Integrasi pembangunan sosial-budaya dan pembangunan lingkungan hidup ke dalam arus utama pembangunan nasional perlu diupayakan pencapaiannya agar kedua aspek tersebut mendapat perhatian yang sama bobotnya dengan aspek ekonomi. Pembangunan aspek sosial-budaya dan lingkungan hidup tidak boleh dikorbankan demi dan atas nama pembangunan ekonomi.¹³¹

¹²⁹ Mas Achmad Santosa Dalam Iwan J. Aziz dkk (ed), *Pembangunan Berkelanjutan (Peran dan Kontribusi Emil Salim)*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2010, h. 140.

¹³⁰Hans-Joachim Hoehn dalam Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup...* h. 168

¹³¹Hans-Joachim Hoehn dalam Sonny Keraf. *Etika Lingkungan Hidu...p*, h. 168-169

Integrasi ketiga aspek atau pilar pokok pembangunan berkelanjutan tersebut harus dipahami dalam konteks sebagai berikut:¹³²

1. Pengintegrasian ketiga aspek pembangunan berkelanjutan tersebut tidak menganggap penting pembangunan ekonomi. Sebaliknya, dengan integrasi ketiga aspek tersebut, kemajuan dan prestasi ekonomi yang kita capai akan lebih tepat sasaran untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dalam segala dimensi dan sekaligus bisa lebih berkelanjutan.
2. Dengan integrasi tersebut, pembangunan ekonomi diletakkan dalam kerangka lingkungan hidup dan sosial-budaya. Dengan demikian, sejak awal proses perencanaan, pembangunan nasional harus telah dirancang sedemikian rupa agar ketiga aspek pembangunan itu mendapat perhatian seimbang. Kehidupan sosial-budaya dan fungsi ekosistem akan tetap terpelihara dengan baik.
3. Dengan integrasi tersebut, seluruh proses pembangunan, termasuk dan khususnya pembangunan ekonomi, telah dengan cermat mengantisipasi bahwa daya dukung lingkungan sangat terbatas, khususnya dalam menanggung semua dampak yang diakibatkan oleh proses pembangunan ekonomi tersebut.

Banyak upaya telah dilakukan untuk mengembangkan pedoman dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Hal ini dengan pertimbangan bahwa tanpa pedoman atau prinsip, tidak mungkin menentukan apakah suatu kebijakan atau kegiatan dapat dikatakan berkelanjutan, atau apakah suatu prakarsa konsisten dengan pembangunan berkelanjutan.¹³³ Robinson dkk mengemukakan beberapa prinsip pembangunan berkelanjutan, yaitu:¹³⁴

1. Prinsip lingkungan/ekologi yaitu (a) melindungi sistem penunjang kehidupan; (b) melindungi dan meningkatkan keanekaragaman biotik; (c) memelihara atau meningkatkan integritas ekosistem serta mengembangkan dan menerapkan ukuran-ukuran rehabilitasi untuk ekosistem yang sangat rusak; dan (d) mengembangkan dan menerapkan strategi yang preventif dan adaptif untuk menanggapi ancaman perubahan lingkungan global.
2. Prinsip sosio-politik yang antara lain menekankan: (a) perlunya mempertahankan skala fisik dari kegiatan manusia di bawah daya

¹³²Hans-Joachim Hoehn dalam Sonny Keraf., *Etika Lingkungan Hidup*... 174

¹³³Bruce Mitchell, *Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan...*, h. 35

¹³⁴Bruce Mitchell, *Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan...* h. 36-37

dukung biosfer; (b) meyakinkan adanya kesamaan sosio-politik dan ekonomi dalam transisi menuju masyarakat yang lebih berkelanjutan; (c) menjadikan perhatian-perhatian lingkungan lebih langsung dan menerus pada proses pembuatan keputusan secara politis; (d) meningkatkan peranserta masyarakat dalam pembangunan, interpretasi dan penerapan konsep pembangunan berkelanjutan.

Menurut Emil Salim, supaya dapat berlangsung pembangunan secara berkelanjutan, sangatlah perlu untuk memperhitungkan beberapa segi lingkungan sebagai berikut:¹³⁵

1. Hubungan keterkaitan antara SDA dengan ekosistem.
2. Memahami keterbatasan lingkungan untuk menyerap pencemaran;
3. Berusaha menggunakan SDA dan energi seefisien mungkin;
4. Meletakkan pertimbangan ekonomi di depan proses pembangunan, pada tahap perencanaan akan sangat mengurangi kerusakan dan pencemaran lingkungan;
5. Mengembangkan peran serta masyarakat dalam pembangunan untuk memungkinkan penggunaan SDA yang paling sesuai dengan rasa keadilan sosial.

Lebih lanjut, Emil Salim menyatakan bahwa pola pembangunan berkelanjutan (PB) semakin diterima sebagai koreksi terhadap pola pembangunan konvensional (PK) dengan alasan mendasar sebagai berikut:¹³⁶

1. Pemakaian SDA pada PB menjaga keutuhan fungsi ekosistemnya, sedangkan SDA pada PK dikelola terlepas dari fungsi ekosistemnya. Fungsi keterkaitan, keanekaragaman, keselarasan, dan keberlanjutan ekosistem diabaikan sepenuhnya;
2. Dampak pembangunan terhadap lingkungan pada PB diperhitungkan dengan menerapkan AMDAL sehingga dampak negatif dikendalikan dan dampak positif dikembangkan. Dalam PK tidak diterapkan sistem AMDAL, sehingga dampak kerusakan lingkungan terutama oleh perusahaan tidak diperhitungkan;
3. PB memperhitungkan kepentingan generasi masa depan, bahkan diusahakan tercapainya keadilan antargenerasi sehingga kualitas dan kuantitas sumber daya alam dijaga keutuhannya untuk generasi

¹³⁵Emil Salim, *Kembali Ke Jalan Lurus* (Esai-Esai 1966-99), ALVABET, Jakarta, 2000.,h. 132-134

¹³⁶Syamsuharya Bethan, *Penerapan Prinsip hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Aktivitas Industri Nasional* (Bandung, Alumni 2008)h. 85-86

- masa depan. Dalam PK tidak dapat secara eksplisit, orientasi perhatian terhadap nasib generasi masa depan;
4. PB berwawasan jangka panjang, sedangkan dalam PK memiliki perspektif jangka pendek, sehingga keputusan yang diambil pun tidak sesuai dengan kepentingan pengembangan jangka panjang;
 5. Hasil pengelolaan SDA dalam PB memperhitungkan menciutnya SDA akibat proses pembangunan. sebaliknya PK tidak memperkirakan penciutan SDA akibat penggunaannya;
 6. PB secara sadar turut memperhitungkan komponen lingkungan yang tidak dapat dipasarkan seperti nilai sumber daya hayati yang utuh di hutan, bebas polusi, bebas kebisingan dan lain-lain, sehingga proses ekonomi secara integral memperhitungkan kualitas lingkungan. Sebaliknya, dalam PK tidak dimasukkan komponen lingkungan yang tidak bisa dipasarkan sehingga udara, sungai, laut dan komponen media lingkungan secara gratis bisa dicemari tanpa kenaikan biaya.

Tjuk Kuswatojo menyatakan bahwa dalam konsep pembangunan berkelanjutan yang humanis tersebut ada 5 (lima) dimensi yang dipertimbangkan, yaitu:¹³⁷

1. Konsepsi pembangunan berkelanjutan mengintegrasikan antara persoalan pembangunan dengan persoalan lingkungan hidup yang sebelumnya cenderung dipertentangkan;
2. Pembangunan berkelanjutan berpijak dari pandangan bahwa konsepsi tentang pembangunan tidak cukup hanya diartikan sebagai "pertumbuhan ekonomi" semata, melainkan mencakup pula pembangunan dalam arti luas dan mendalam, antara lain menyangkut pembangunan manusia seutuhnya;
3. Konsepsi pembangunan berkelanjutan menyadari terdapatnya keterbatasan teknologi dan lingkungan hidup untuk mendukung proses pembangunan;
4. Konsepsi pembangunan berkelanjutan menekankan pentingnya aspek sosial politik, khususnya keadilan dan demokrasi yang merupakan aspek tak terpisahkan dari persoalan-persoalan lingkungan; dan
5. Konsepsi pembangunan berkelanjutan menyadari terhadap adanya ketimpangan situasi yang mempengaruhi perbedaan sasaran serta

¹³⁷I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, Bandung, 2007, h. 65-67

prioritas pembangunan yang dikembangkan antara negara-negara berkembang dan maju.

Kerangka kerja dimana pembangunan berkelanjutan dan integrasi semua aspek kebutuhan masyarakat berasal dari fungsi-fungsi ekologi yang sangat diperlukan, fundamental dan universal di mana masyarakat tersebut tergantung atasnya. Menghormati fungsi-fungsi ini adalah suatu prioritas yang mutlak. Fungsi-fungsi ekologi tersebut tidak tergantikan dalam skala global dan temporal. Tidak ada pengetahuan, teknologi atau kekayaan ekonomi dapat memberikan penggantinya, dalam konteks pembangunan berkelanjutan menuntut bahwa ambang batas ekologi dihormati.¹³⁸

4. Pembangunan Berkelanjutan dan Daya Dukung Lingkungan Hidup

Jennifer A. Elliott, mengemukakan bahwa pembangunan berkelanjutan secara fundamental adalah tentang rekonsiliasi antara pembangunan dan sumber daya lingkungan di mana masyarakat tergantung atas sumber daya lingkungan tersebut. Sehingga salah satu tantangan pembangunan berkelanjutan adalah proses-proses pembangunan sangat bergantung atas dukungan lingkungan alam.¹³⁹ Menjaga kemampuan lingkungan untuk mendukung pembangunan merupakan usaha untuk mencapai pembangunan jangka panjang yang mencakup jangka waktu antara-generasi.¹⁴⁰

¹³⁸I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan untuk Pembangunan Berkelanjutan*, h. 39-40

¹³⁹Jennifer A. Elliott, *An Introduction to Sustainable Development*, Second edition, Routledge, London and New York, 1999, h.34

¹⁴⁰Otto Soemarwoto, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2009, h. 26

Dipadukannya antara "berkelanjutan" dan "pembangunan" menghasilkan sebuah konsep yang banyak orang menyebutnya sebagai oxymoron (beberapa kata yang saling bertentangan artinya digunakan bersama). Dalam pandangan oxymoron yang kritis, "berkelanjutan" mempunyai arti kegiatan yang dapat berlangsung untuk jangka waktu lama. Secara kontras, "pembangunan" diinterpretasikan sebagai pertumbuhan, yang diartikan sepenuhnya sebagai penambahan fisik dan material pada produksi. Konsep pertumbuhan yang tidak berhenti dan bahkan meningkat adalah salah satu karakteristik dari sel kanker, yang apabila tidak ditangani, akan menyebabkan akibat fatal. Sebagai akibatnya, ide tentang pertumbuhan yang tidak pernah berhenti menimbulkan isu tentang adakah batas-batas ekologis di mana kelangkaan sumberdaya dan kerusakan lingkungan mulai muncul tanpa dapat dihindari.¹⁴¹

Pentingnya mengedepankan batas-batas ekologis ini dapat dikaitkan dengan kritik Wolfgang Sach terhadap pembangunan berkelanjutan. Menurut Wolfgang Sach pembangunan berkelanjutan tetap saja mengutamakan pembangunan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi, sedangkan aspek sosial-budaya dan lingkungan hidup ditinggalkan dan diabaikan, yang dikonservasi dan yang diberlanjuti adalah pembangunan itu sendiri dan bukan alam atau ekologi.¹⁴² Arne Naess menawarkan apa yang disebutnya sebagai "keberlanjutan ekologi yang luas"¹⁴³ yang didasarkan pada gagasannya mengenai konsep *deep ecology*. Dengan paradigma keberlanjutan ekologi,

¹⁴¹ Bruce Mitchel, *Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan*.h. 40-42

¹⁴² Wolfgang Sach dalam Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*., h. 183

¹⁴³Wolfgang Sach dalam Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*., h. 187

pelestarian fungsi ekologi menjamin kualitas kehidupan masyarakat baik secara sosial- budaya maupun ekonomi yang lebih baik. Masyarakat akan lebih terdorong untuk menjaga lingkungan hidup karena sadar bahwa kehidupan ekonominya (dan sosial budayanya) sangat tergantung dari sejauh mana lingkungan hidup tersebut dijaga.¹⁴⁴

DiAustralia, kata "berkelanjutan (*sustainable*)" disandingkan dengan kata "ekologis (*ecologically*)" untuk menekankan pentingnya integrasi ekonomi dan lingkungan. Australia memperkenalkan konsep *Ecologically Sustainable Development* (ESD) yang didefinisikan oleh Strategi Nasional Australia untuk Pembangunan Berkelanjutan Ekologis (*The Australian National Strategy for Ecologically Sustainable Development*) sebagai "pembangunan yang meningkatkan kualitas hidup yang total, baik sekarang dan di masa depan, dengan cara mempertahankan proses-proses ekologis di mana kehidupan bergantung padanya."¹⁴⁵

Otto Soemarwoto menyatakan pentingnya daya dukung berkelanjutan. Daya dukung berkelanjutan tersebut ditentukan oleh faktor biofisik dan faktor sosial-budaya-ekonomi. Kedua kelompok faktor ini saling mempengaruhi, sebagaimana dijelaskan berikut ini:¹⁴⁶

1. Faktor biofisik penting yang menentukan daya dukung berkelanjutan ialah proses ekologi yang merupakan sistem pendukung kehidupan dan keanekaragaman jenis yang merupakan sumberdaya gen. Misalnya hutan adalah salah satu faktor ekologi

¹⁴⁴Wolfgang Sach dalam Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup...* h. 189

¹⁴⁵The Hon. Justice Brian J. Preston, Principles of Ecologically Sustainable Development: http://www.leg.justice.nsw.gov.au/agdbasev7wr/_assets/lec/m4203011721754/preston_principles%20of%20ecologically%20sustainable%20development.pdf

¹⁴⁶Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djembatan, Jakarta, 2001, h. 89-92

dalam sistem pendukung kehidupan. Hutan melakukan fotosintesis menghasilkan oksigen yang diperlukan untuk pernafasan manusia. Apabila proses fotosintesis terhenti atau menurun dengan drastis karena hutan atau tumbuhan pada umumnya habis atau sangat berkurang, kandungan oksigen dalam udara akan menurun dan kehidupan manusia akan terganggu. Hutan juga mempunyai fungsi orologi yaitu melindungi tata air dan tanah dari erosi. Kerusakan hutan akan mengakibatkan rusaknya tata air dan terjadinya erosi tanah. Erosi tanah akan menurunkan kesuburan tanah yang berarti menurunkan produksi dan menambah biaya produksi, menyebabkan pendangkalan sungai, waduk dan saluran irigasi, dan memperbesar bahaya banjir. Jelaslah hutan mempunyai peranan penting dalam menjaga dapat terpenuhinya kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup hayati, yaitu udara, air dan pangan.

2. Faktor sosial-budaya-ekonomi juga mempunyai peranan yang sangat penting, bahkan menentukan dalam daya dukung berkelanjutan. Sebab akhirnya manusialah yang menentukan apakah pembangunan akan berjalan terus atau terhenti. Kemiskinan pada satu pihak merupakan hambatan untuk pembangunan. Tetapi pada lain pihak kemiskinan juga merupakan cambuk untuk pembangunan agar pembangunan mengatasi dan mengganti persoalan kemiskinan tersebut dengan kesejahteraan. Namun, di sini ditekankan bahwa walaupun pembangunan materil penting, tetapi pembangunan yang hanya mengejar atau terlalu menitikberatkan pada kenikmatan materi tidak akan terdukung keberlanjutannya. Di samping pembangunan materil, pembangunan non-materil haruslah mendapatkan perhatian secukupnya. Melalui pembangunan non-materil diharapkan manusia dapat berfilsafat, berseni, beragama, berilmu dan itulah yang akan dapat mendukung pembangunan berkelanjutan, bukan materi.

Daya dukung lingkungan bersifat tidak tetap, tidak statis, dan tidak simpel, tetapi dipengaruhi teknologi, preferensi, serta struktur proses produksi dan konsumsi. Daya dukung juga dipengaruhi oleh interaksi antar komponen biofisik lingkungan, dan sosial. Dalam konsep daya dukung lingkungan untuk perencanaan pembangunan, kehidupan manusia tergantung pada kapasitas produksi dari ekosistem, dan bahwa tingkat minimum dari integritas ekosistem sangat esensial bagi ketahanan kehidupan manusia. Dalam kerangka ekologis, tingkat kegiatan pembangunan atau tingkat

ekonomi yang tidak melampaui daya dukung lingkungan hidup, dinilai sebagai kondisi yang berkelanjutan.¹⁴⁷

Terpeliharanya daya dukung lingkungan hidup dan keberlanjutan lingkungan hidup menjaga agar lingkungan hidup sebagai satu kesatuan ekosistem tetap dalam suatu keseimbangan. Keseimbangan lingkungan atau ekosistem tersebut berlangsung secara alami dan dinamis. Hal ini disebabkan, ekosistem adalah sistem ekologi yang di dalamnya terjadi hubungan timbal balik antara komponen-komponen penyusunnya yang secara garis besar terdiri atas komponen biotik dan abiotik. Organisme yang membentuk suatu komunitas dan ekosistem merupakan satu kesatuan dan membentuk suatu jaring-jaring kehidupan yang saling berhubungan dan kompleks.¹⁴⁸ Demikian pula, berbagai komponen ekosistem mempunyai kemampuan untuk menahan beban dari tekanan perubahan dalam sistem secara keseluruhan atau daya lenting (*resilience*) untuk kembali ke keadaan semula-seimbang yang diregulasikan oleh mekanisme keseimbangan lingkungan atau ekosistem yang dikenal sebagai homeostatis lingkungan.¹⁴⁹

Otto Soemarwoto mengemukakan bahwa dayalenting menunjukkan kemampuan suatu sistem untuk pulih setelah mengalami gangguan. Gangguan tersebut dapat disebabkan oleh faktor alam maupun oleh manusia yang melakukan berbagai kegiatan pembangunan. Pembangunan

¹⁴⁷Inge Ratnowati, Kajian Telapak Ekologis: *Pertimbangan untuk Strategi pembangunan Berkelanjutan*, Buletin Tata Ruang, h. 2-3

¹⁴⁸ Abubakar Sidik Katili, *Penurunan Jasa (Servis) Ekosistem Sebagai Pemicu Meningkatnya Perubahan Iklim Global*, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=40620&val=3587>

¹⁴⁹ Abdul Latief Burhan, *Dasar-Dasar Ekologi*: http://biologi.fst.unair.ac.id/wpcontent/uploads/2014/09/Dasar-Dasar_EKOLOGI.pdf, h. 10

pada hakikatnya ingin merubah suatu sistem dengan tujuan dan rencana tertentu, agar sistem tersebut berubah ke keseimbangan lain yang mempunyai mutu lingkungan yang lebih tinggi. Setelah terjadi perubahan diharapkan sistem tetap ada dalam kondisi yang baru dan tidak pulih ke keadaan yang semula.¹⁵⁰

Dalam konteks daya dukung lingkungan hutan, definisi hutan rusak selalu dikaitkan dengan hilangnya salah satu atau beberapa fungsi hutan sebagai sistem pendukung kehidupan.¹⁵¹ Agar tidak menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup, tingkat pemanfaatan SDA dan kerusakan lingkungan hidup seharusnya dapat dikendalikan melalui perencanaan kegiatan pembangunan secara tepat, dalam pencapaian kualitas hidup yang ditentukan secara tepat pula. Dalam hal ini, berarti bahwa perencanaan kegiatan pembangunan seharusnya dirancang berdasarkan daya dukung lingkungan.¹⁵² Konsep daya dukung lingkungan harus dimanfaatkan sebagai kerangka kerja untuk operasionalisasi pengelolaan SDA/ lingkungan hidup berkelanjutan.¹⁵³

Daya dukung lingkungan kawasan hutan menjadi persoalan serius mengingat begitu besarnya tekanan terhadap sumber daya alam hutan melalui berbagai kegiatan pembangunan non-kehutanan. Beragamnya potensi yang terkandung dalam hutan, menjadikan hutan sebagai salah satu sumber daya bagi pengembangan berbagai sektor kehidupan. Hutan dijadikan sektor utama

¹⁵⁰ Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan...*, h. 92-93

¹⁵¹ Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan...*, h. 52

¹⁵² Lihat Ernani Rustiadi dkk., *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah...*, h 78

¹⁵³ Chay Asdak dan Hilmi Salim, *Daya Dukung Sumberdaya Air Sebagai Pertimbangan Penataan Ruang*, Jurnal Teknologi Lingkungan, Edisi 7 Vol. 1, P3TL-BPPT, 2006, h. 17

(*leading sector*) yang akan membantu berkembangnya sektor-sektor lainnya. Melalui kebijakan konversi kawasan hutan atau alih fungsi kawasan hutan, kawasan hutan dirubah status peruntukkannya menjadi bukan kawasan hutan atau diturunkan fungsinya (misalnya dari hutan lindung menjadi hutan produksi) untuk kepentingan lahan perkebunan, kawasan hutan tanaman industri (HTI), areal transmigrasi, pertambangan dan untuk kepentingan proyek-proyek pembangunan lainnya.¹⁵⁴

Theodore Panayotou menyatakan bahwa penyebab kerusakan lingkungan hidup *built in* dengan kebijakan pembangunan yang dijalankan di suatu negara, sehingga sukar dipecahkan.¹⁵⁵ Pendapat Theodore Panayotou tersebut dapat dibenarkan karena kebijakan konversi kawasan hutan dan alih fungsi kawasan hutan telah mendorong dengan cepat terjadinya kerusakan hutan dan penyusutan kawasan hutan yang seringkali diikuti dengan terjadinya bencana banjir, tanah longsor dan kekeringan.

Menurut Surna T. Djajadiningrat, pengelolaan SDA perlu direncanakan sesuai dengan daya dukung lingkungan. Melalui Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dapat dihindari pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan daya dukung lingkungannya.¹⁵⁶ Dalam RTRW, daya dukung lingkungan harus diperhitungkan untuk dapat memberikan suatu penataan

¹⁵⁴Untung Iskandar dan Agung Nugraha, *Politik Pengelolaan Sumber Daya Hutan (Issue dan Agenda Mendesak)*, Debut Press, Yogyakarta, 2004, h.27

¹⁵⁵Theodore Panayotou dalam Hariadi Kartodiharjo, *Dibalik Kerusakan Hutan dan Bencana Alam (Masalah Transformasi Kebijakan Kehutanan)*, Wana Aksara, Jakarta, 2008, h. 45

¹⁵⁶Surna T. Djajadiningrat dalam Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Kebijaksanaan Pembangunan Lingkungan Hidup*, (Bandung, Refika Aditama, 2009)h. 54-55

ruang yang baik.¹⁵⁷ Pentingnya memperhitungkan daya dukung lingkungan dalam RTRW disebabkan pemanfaatan ruang cenderung mengkonversi ruang-ruang alami yang memiliki fungsi-fungsi ekologis seperti hutan (*pen. dan kawasan hutan*). Padahal kelangsungan fungsi ekologis pada ruang-ruang alami tersebut sangat dibutuhkan untuk menjaga keseimbangan ekosistem maupun sebagai penyangga kehidupan.¹⁵⁸ Keberlanjutan fungsi ekologis merupakan faktor penting yang harus dipertimbangkan dalam pemanfaatan ruang, khususnya dalam penyusunan RTRW agar produk rencana tata ruang wilayah yang dihasilkan dapat mengarahkan perkembangan wilayah yang berkelanjutan.¹⁵⁹

RTRW merupakan sarana untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan, yaitu pembangunan yang memasukkan pertimbangan lingkungan hidup dalam kebijakan pembangunan untuk memecahkan masalah peningkatan kesejahteraan masa sekarang dan peningkatan kesejahteraan jangka panjang.¹⁶⁰ Pembangunan berkelanjutan mengupayakan keberlanjutan lingkungan hidup atau ekologis yang diperlukan bagi keberlanjutan pembangunan itu sendiri. Pertimbangan lingkungan hidup yang dimasukkan dalam kebijakan pembangunan tersebut adalah pertimbangan daya dukung lingkungan hidup ke dalam penyusunan RTRW sebagai payung hukum perencanaan pembangunan.

¹⁵⁷Ernan Rustiadi dkk, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah...*, h. 404

¹⁵⁸Mukaryanti dkk, *Keberlanjutan Fungsi Ekologis Sebagai Basis Penataan Ruang Kota Berkelanjutan*, Jurnal Teknologi Lingkungan, Edisi 7 Vol. 1, P3TL-BPPT, 2006, h. 7

¹⁵⁹Mukaryanti dkk, *Keberlanjutan Fungsi Ekologis...*, h. 14

¹⁶⁰A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, h. 11

RTRW sebagai payung hukum perencanaan pembangunan merupakan sarana untuk mengatur peruntukkan wilayah atau kawasan, baik sebagai kawasan lindung maupun kawasan budidaya. Berbagai kegiatan pembangunan yang atau akan dilaksanakan pemerintah harus berdasarkan rencana peruntukkan kawasan yang telah ditetapkan dalam RTRW tersebut. RTRW mengatur kegiatan pembangunan apa saja yang boleh dilakukan sesuai dengan peruntukkan dalam kawasan lindung maupun peruntukkan dalam kawasan budidaya. Pentingnya perencanaan tata ruang wilayah (RTRW) dalam konsep pembangunan berkelanjutan sebagai kebijaksanaan pembangunan adalah dalam rangka alokasi sumber daya alam dan pengelolaan lingkungan hidup untuk menopang kegiatan pembangunan (ekonomi, sosial dan lingkungan) dalam mencapai kesejahteraan rakyat yang bersifat jangka panjang.¹⁶¹

Melalui RTRW dipastikan bahwa kegiatan pembangunan berada dalam batas-batas daya dukung lingkungan. Oleh karena itu, penyusunan RTRW tidak dimaksudkan untuk memperbesar kawasan budidaya dan mengurangi kawasan lindung sehingga dapat diakses dan dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan ekonomi. Pertimbangan kepentingan pembangunan ekonomi semata-mata tanpa pertimbangan keberlanjutan fungsi lingkungan hidup tidak dapat dibenarkan dalam perubahan fungsi dan peruntukkan kawasan hutan melalui penyusunan RTRW yang merubah Hutan Lindung (HL) menjadi Hutan Produksi (HP) atau dari Hutan Produksi yang

¹⁶¹A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang...* h. 11 -12

dapat dikonversi (HPK) menjadi bukan kawasan hutan/ Areal Penggunaan Lain (APL) sehingga dapat dilakukan kegiatan budidaya (ekonomi) di dalamnya namun menyebabkan semakin meningkatnya deforestasi, degradasi dan berkurangnya kawasan hutan.

Paradigma bahwa sumber daya alam hutan harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan pembangunan (ekonomi) semata sudah tidak relevan dengan kondisi saat ini, hutan harus pula dimaknai sebagai pemberi manfaat bagi lingkungan hidup dan sosial-budaya. Manfaat ekonomi diupayakan untuk pula sejalan dengan aspek sosial dan lingkungan melalui upaya konservasi sumber daya alam. Prinsip keadilan antar generasi meletakkan tiga kewajiban mendasar bagi generasi sekarang dalam konservasi sumber daya alam, yaitu; (1) *conservation of option*, menjaga agar generasi mendatang dapat memilih kuantitas keanekaragaman sumber daya alam; (2) *conservation of quality*, menjaga kualitas lingkungan agar lestari; dan (3) *conservation of access*, menjamin generasi mendatang minimal memiliki akses yang sama dengan generasi sekarang atas titipan kekayaan alam ciptaan Tuhan Yang Maha Esa.¹⁶²

Sebagai negara yang menganut faham negara hukum kesejahteraan, negara muncul sebagai *interventionist state*. Negara melakukan intervensi dan campur tangan yang lebih luas untuk memenuhi tuntutan kesejahteraan rakyat.¹⁶³ Negara dapat menggunakan hukum sebagai

¹⁶²Ahmad Redi, *Hukum Sumber Daya Alam dalam Sektor Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h. 1-2

¹⁶³Subadi, *Penguasaan dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2010, h. 52

sarana untuk mengatur dan menyelenggarakan serta menjamin kesejahteraan warganya.¹⁶⁴ Negara Indonesia sebagai negara hukum yang mengedepankan kesejahteraan seluruh rakyatnya dalam tataran hukumnya yang tertinggi yaitu UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) dan (4) memberikan wewenang atau hak kepada negara untuk menguasai bumi, air dan segala sumber-sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bagi kepentingan penyelenggaraan perekonomian nasional yang harus dilakukan secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Amanah Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUD 1945 yang menghendaki pemerintah mengelola bumi, air dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat kemudian ditindaklanjuti dengan berbagai peraturan perundang-undangan. Berdasarkan teori hukum pembangunan, peraturan perundang-undangan sebagai sarana dalam penyelenggaraan program-program pembangunan. Konsekuensi dari pandangan bahwa hukum sebagai sarana pembangunan adalah dianutnya cara pandang yang futuristik, sehingga dikatakan bahwa hukum harus berdiri di depan untuk menunjukkan arah bagi terselenggaranya proses pembangunan nasional.¹⁶⁵ Teori hukum pembangunan tentunya

¹⁶⁴Wartiningsih, *Pidana Kehutanan: Keterlibatan dan Pertanggungjawaban Penyelenggara Kebijakan Kehutanan*, Setara Press, Malang, 2014, h. 23

¹⁶⁵Amiruddin Ahmad Dajaan Imami, *Model Harmonisasi dan Sinkronisasi Pengaturan Bidang Lingkungan Hidup dalam Pembangunan Berkelanjutan (Studi Kasus DAS Citarum)* dalam Amiruddin A. Dajaan Imami dkk (Ed), *Perkembangan Hukum Lingkungan Kini dan Masa Depan*, Prosiding Seminar Nasional dan Kongres Pembina Hukum Lingkungan se-Indonesia, Bagian Hukum dan Pembangunan/Masyarakat Fakultas Hukum UNPAD & Logoz Publishing, Bandung, 2013, h.130

menghendaki adanya keterpaduan pengaturan hukum dalam peraturan perundang-undangan dalam kerangka sistem hukum nasional karena pelaksanaan pembangunan berkaitan langsung dengan masalah pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam yang saling terkait satu sama lain sebagai satu kesatuan ekosistem.

Permasalahan dalam pembangunan nasional, khususnya di bidang hukum adalah banyaknya peraturan perundang-undangan (yang mengatur lingkungan dan sumber daya alam) yang ditafsirkan tumpang tindih, tidak seiring bahkan bertentangan secara vertikal maupun horizontal. Hal tersebut, tidak hanya peraturan perundang-undangan tingkat pusat saja, melainkan juga dengan peraturan daerah.¹⁶⁶ Dampak dari inkonsistensi peraturan perundang-undangan lingkungan dan sumber daya alam tersebut menyebabkan kemunduran kualitas dan kuantitas lingkungan hidup dan sumber daya alam, ketimpangan struktur dan timbulnya berbagai konflik penguasaan/pemilikan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan lingkungan dan sumber daya alam. Penyelesaian masalah tumpang tindih atau inkonsistensi peraturan perundang-undangan tersebut tidak mudah karena masing-masing sektor berpegang kepada UU sektoralnya dan UU sektoral itu sama derajatnya.¹⁶⁷ Keterpaduan dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan masih menjadi masalah dalam pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

¹⁶⁶ Amiruddin Ahmad Dajaan Imami, *Model Harmonisasi...*h. 125

¹⁶⁷ Maria SW. Sumardjono, *Harmonisasi Regulasi Antar Sektor dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*, disampaikan pada Semiloka “Menuju Kawasan Hutan yang Berkepastian Hukum dan Berkeadilan”, diselenggarakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Jakarta, 13 Desember 2012, h. 11-12

Berdasarkan pada teori hukum lingkungan, khususnya terkait dengan konsep pembangunan berkelanjutan, norma-norma hukum lingkungan dibentuk untuk mengupayakan masuknya pertimbangan lingkungan hidup dalam pembangunan, keterpaduan dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan sektor dalam pelaksanaan pembangunan yang melibatkan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam melalui instrumen pengelolaan lingkungan hidup seperti RTRW dan AMDAL.

Persoalan keberlanjutan pembangunan saat ini memerlukan suatu instrumen pengelolaan lingkungan hidup yang lebih fokus pada penyelesaian persoalan-persoalan pembangunan pada bagian hulu dari daur pengambilan keputusan yaitu tingkat kebijakan, rencana dan/atau program (KRP).¹⁶⁸ Hal ini disebabkan KRP pengendalian kerusakan lingkungan hidup dan sumber daya alam yang dibuat oleh pemerintah selama ini terpisah, belum menyatu atau belum terintegrasi dengan KRP pembangunan wilayah (RTRW) dan sektor. Pertimbangan lingkungan hidup belum diintegrasikan dalam proses pengambilan keputusan KRP pembangunan.¹⁶⁹

C. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Pada sudut pandang lain, mengemukakan bahwa Studi

¹⁶⁸Chay Asdak, *Kajian Lingkungan Hidup Strategis: Jalan Menuju Pembangunan Berkelanjutan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2012, h. 45

¹⁶⁹Atiek Koesrijanti dkk, *Buku Pegangan Kajian Lingkungan Hidup Strategis*, Deputi Bidang Tata Lingkungan, Kementerian Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia, Jakarta, 2007, h. 10

Kebijakan Publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Kegagalan tersebut adalah *information failures, complex side effects, motivation failures, rentseeking, second best theory, implementation failures*.

Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum (strategi), kebijakan manajerial, dan kebijakan teknis operasional. Selain itu, dari sudut manajemen, proses kerja dari kebijakan publik dapat dipandang sebagai serangkaian kegiatan yang meliputi (a) pembuatan kebijakan, (b) pelaksanaan dan pengendalian, serta (c) evaluasi kebijakan.

Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut diartikan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung, yaitu (a) penyusunan agenda, (b) formulasi kebijakan, (c) adopsi kebijakan, (d) implementasi kebijakan, dan (e) penilaian kebijakan. Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut (Mustopadidjaja, 2002):

1. Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
2. Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.

3. Perumusan Alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
4. Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.
5. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peranserta masyarakat, dan lain-lain.
6. Penilaian Alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.
7. Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

Dunn membagi siklus pembuatan kebijakan dalam lima yaitu tahap pertama tahap penyusunan agenda, tahap kedua melalui formulasi kebijakan, tahap ketiga melalui adopsi kebijakan, tahap keempat merupakan tahap implementasi kebijakan dan tahap terakhir adalah tahap penilaian atau evaluasi kebijakan. Kelima tahap yang menjadi urutan semuanya perlu dikelola dan dikontrol oleh pembuat yang sekaligus pelaksana kebijakan publik. Tanpa adanya kepemimpinan yang profesional dan bertanggung jawab maka bukan kesuksesan yang diperoleh melainkan kebijakan yang membawa kerugian bagi publik. Dalam merumuskan ada 5 tahap dalam membuat kebijakan (*publik policy*) yaitu, pertama penyusunan agenda kebijakan, kedua penyusunan formula kebijakan (*sance policy*), ketiga penerapan kebijakan (*policy implementation*), keempat proses evaluasi, kelima tahap penilaian atau evaluasi

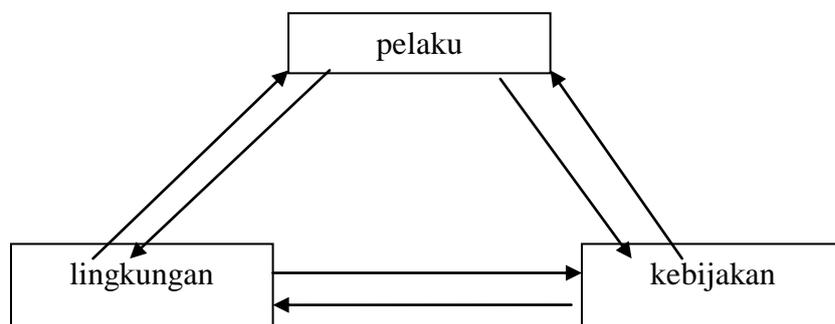
kebijakan.

Dalam proses penyusunan kebijakan dapat melibatkan tiga elemen kelembagaan dari eksekutif, legislatif, dan pihak lain yang terkait seperti asosiasi, profesi dan lembaga swadaya masyarakat. Seluruh elemen yang disebutkan di atas menjadi pemangku kepentingan (*stockholder*) dalam kebijakan publik.

1. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan dapat pula dipandang sebagai sistem. Bila kebijakan dipandang sebagai sebuah sistem, maka kebijakan memiliki elemen-elemen pembentuknya. Menurut Thomas R. Dye terdapat tiga elemen kebijakan yang membentuk sistem kebijakan. Dye menggambarkan ketiga elemen kebijakan tersebut sebagai kebijakan publik/*public policy*, pelaku kebijakan/*policy stakeholders*, dan lingkungan kebijakan/*policy environment*.

Tiga elemen sistem kebijakan



Sumber : Thomas R. Dye

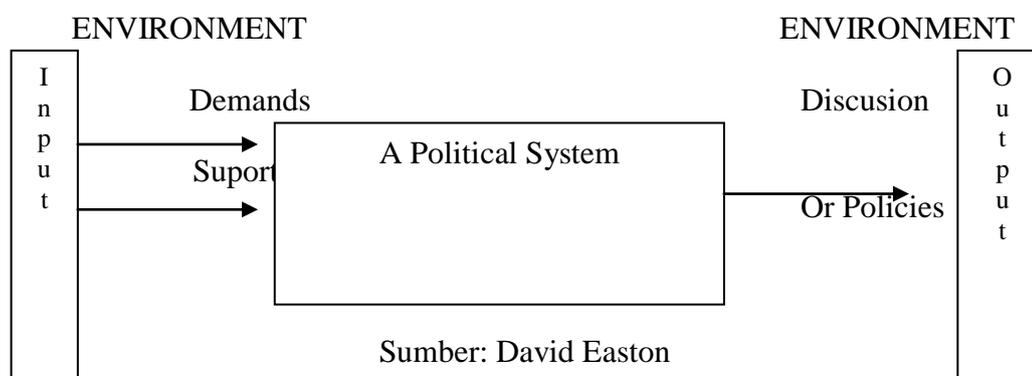
Gambar 3. Siklus Proses Kebijakan menurut Thomas R. Dye

Ketiga elemen ini saling memiliki andil, dan saling mempengaruhi. Sebagai contoh, pelaku kebijakan dapat mempunyai andil dalam kebijakan, namun mereka juga dapat pula dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan

kebijakan juga mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. menyatakan, “Oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang dialektis, yang berarti bahwa dimensi obyektif dan subyektif dari pembuat kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya”.

Jika kebijakan dapat dipandang sebagai suatu sistem, maka kebijakan juga dapat dipandang sebagai proses. Dilihat dari proses kebijakan, Nugroho menyebutkan bahwa teori proses kebijakan paling klasik dikemukakan oleh David Easton. David Easton dalam Nugroho¹⁷⁰ menjelaskan bahwa proses kebijakan dapat dianalogikan dengan sistem biologi.

Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Dalam terminologi ini Easton menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Seperti dipelajari dalam ilmu politik, sistem politik terdiri dari input, throughput, dan output, seperti digambarkan sebagai berikut.



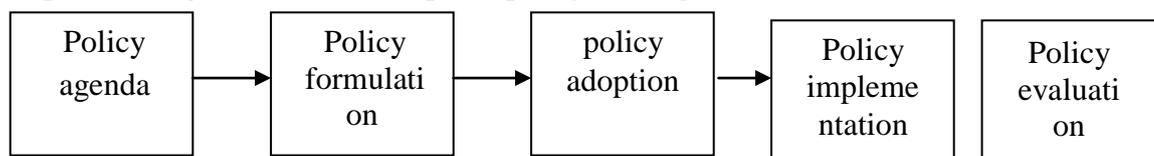
Gamba 4. Proses Kebijakan Publik Menurut Easton

¹⁷⁰ Agustino, Leo. 2008. Dasar- dasar Kebijakan Publik. Alfabeta: Bandung. Dunn, William. 2003.h. 383

Model proses kebijakan publik dari Easton mengasumsikan proses kebijakan publik dalam sistem politik dengan mengandalkan input yang berupa tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*). Model Easton ini tergolong dalam model yang sederhana, sehingga model Easton ini dikembangkan oleh para akademisi lain seperti Anderson, Dye, Dunn, serta Patton dan Savicky.

Menurut James A. Anderson, dkk. dalam Tilaar dan Nugroho (2005:186)

proses kebijakan melalui tahap-tahap/*stages* sebagai berikut:



Sumber : James A. Anderson, dkk

Gambar 5. Proses Kebijakan Publik Menurut Anderson, dkk

Dijelaskan bahwa tahap-tahap tersebut sebagai berikut:

Stage 1: *Policy agenda*, yaitu *those problems, among many, which receive the serious attention of public officer.*

Stage 2: *Policy formulation*, yaitu *the development of pertinent and acceptable proposal courses of action for dealing with problem.*

Stage 3: *Policy adoption*, yaitu *the development of support for a specific proposal so that policy can legitimated or authorized.*

Stage 4: *Policy implementation*, yaitu *application of the policy by the government's administrative machinery to problem.*

Stage 5: *Policy evaluation*, yaitu *effort by the government to determine whether the policy was effective and why, and why not.*

2. Konsep Sektor Informal

Gagasan sektor informal dilontarkan pertama kali oleh seorang antropolog asal Inggris yaitu Keith Hart, dalam tulisannya yang diterbitkan tahun 1971, setelah melakukan penelitian kegiatan penduduk di kota Accra dan Nima, Ghana. Istilah tersebut digunakan untuk menjelaskan sejumlah aktivitas

tenaga kerja yang berada diluar pasar tenaga kerja formal yang terorganisir. Dikatakan “diluar pasar” karena sektor ini termasuk kelompok yang tidak permanen atau tidak ada jaminan tentang keberlangsungan pekerjaan yang dimilikinya. Kelompok informal menggunakan teknologi produksi yang sederhana dan padat karya, tingkat pendidikan dan ketrampilan terbatas dan dilakukan oleh anggota keluarga.

Istilah sektor informal semakin populer setelah *ILO (International Labour Organization)* melakukan penelitian di Kenya dan kemudian melanjutkan penelitiannya tersebut ke negara-negara berkembang lainnya. Pada penelitian tersebut istilah sektor informal dipergunakan sebagai pendekatan untuk membedakan tenaga kerja yang tergolong dalam dua kelompok yang berlainan sifatnya.

Jan Bremen memperjelas pengertian sektor informal dengan menyatakan bahwa sektor informal menunjukkan fenomena perbedaan dua kegiatan yang mempunyai ciri-ciri yang berlawanan. Tenaga kerja formal adalah yang bergaji dalam suatu pekerjaan yang permanen. Sifat semacam ini biasanya dimiliki oleh kegiatan yang saling berhubungan dalam suatu sistem yang terjalin dengan organisasi yang baik. Pada umumnya mereka yang terikat dalam kontrak kerja kelompok ini mempunyai sarat-syarat bekerja yang dilindungi oleh hukum. Di lain pihak, mereka yang berada di luar kelompok ini dinamakan sektor informal.

Studi mendalam tentang sektor informal di Indonesia dilakukan oleh Hans Dieter- Evers, yang menganalogikan sektor ini sebagai bentuk ekonomi

bayangan dengan negara. Ekonomi bayangan digambarkan sebagai berbagai kegiatan ekonomi yang tidak mengikuti aturan-aturan yang dikeluarkan pemerintah. Kegiatan ekonomi bayangan ini merupakan bentuk kegiatan ekonomi yang bergerak dalam unit-unit kecil sehingga bisa dipandang efisien dalam memberikan pelayanan. Dilihat dari sisi sifat produksinya, kegiatan ini bersifat subsisten yang bernilai ekonomis dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari, khususnya bagi masyarakat yang ada di lingkungan sektor informal

Menurut Hidayat pengertian sektor formal diberikan sebagai sektor yang terdiri dari unit usaha yang telah memperoleh berbagai proteksi ekonomi dari pemerintah. Sedangkan sektor informal adalah unit-unit usaha yang tidak memperoleh proteksi pemerintah dan sektor yang belum mempergunakan bantuan atau fasilitas pemerintah meskipun bantuan itu telah tersedia. Kriteria adanya accessibility terhadap suatu fasilitas yang disediakan pemerintah adalah yang dipakai sebagai ukuran untuk membedakan usaha sektor formal dan informal.

Sektor informal muncul ke permukaan karena sektor formal tidak memberikan ruang lingkup yang cukup sehingga kegiatan ekonomi berlangsung di luar sektor yang terorganisir. Sektor yang utamanya diisi oleh golongan yang kurang mampu ini terlihat makin menjamur di negara-negara sedang berkembang. Karena kegiatannya dipandang ilegal, maka para pengamat menamakan kegiatan ini sebagai kegiatan ekonomi bawah tanah atau sering disebut *underground economy* .

Dari beberapa penjelasan mengenai sektor informal diatas, dapat

disimpulkan bahwa sektor informal merupakan suatu unit usaha yang berskala kecil, tidak memiliki legalitas hukum, pola usahanya bersifat sederhana dan menggunakan sistem kekeluargaan, dilakukan oleh dan untuk masyarakat golongan menengah ke bawah, dan dalam aktivitasnya tidak diperlukan keterampilan khusus. Sedangkan ciri-ciri menurut ciri-ciri sektor informal disebutkan sebagai berikut:

1. Sebagian besar memiliki produksi yang berskala kecil, aktifitas – aktifitas jasa dimiliki oleh perorangan atau keluarga, dan dengan menggunakan teknologi yang sederhana.
2. Umumnya para pekerja bekerja sendiri dan sedikit yang memiliki pendidikan formal.
3. Produktifitas pekerja dan penghasilannya cenderung lebih rendah daripada di sektor formal.
4. Para pekerja di sektor informal tidak dapat menikmati perlindungan seperti yang didapat dari sektor formal dalam bentuk jaminan kelangsungan kerja, kondisi kerja yang layak dan jaminan pensiun.
5. Kebanyakan pekerja yang memasuki sektor informal adalah pendatang baru dari desa yang tidak mendapatkan kesempatan untuk bekerja di sektor formal.
6. Motivasi mereka biasanya untuk mendapatkan penghasilan yang bertujuan hanya untuk dapat bertahan hidup dan bukannya untuk mendapatkan keuntungan, dan hanya mengandalkan pada sumber daya yang ada pada mereka untuk menciptakan pekerjaan.
7. Mereka berupaya agar sebanyak mungkin anggota keluarga mereka ikut berperan serta dalam kegiatan yang mendatangkan penghasilan dan meskipun begitu mereka bekerja dengan waktu yang panjang.
8. Kebanyakan diantara mereka menempati gubuk – gubuk yang mereka buat sendiri di kawasan kumuh (*slum area*) dan permukiman liar (*schelter*) yang umumnya kurang tersentuh pelayanan jasa seperti listrik, air, transportasi serta jasa – jasa kesehatan dan pendidikan.

Dari penjelasan di atas aktivitas sektor informal yang dikategorikan sebagai unit usaha kecil bisa bersifat mendukung aktivitas formal dan apabila diberdayakan dan dikembangkan dengan baik akan bersinergi dengan sektor formal perkotaan untuk saling melengkapi kebutuhan warga kota.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan Normatif empiris. Pendekatan ini bertujuan untuk memahami bahwa hukum itu tidak semata-mata sebagai suatu seperangkat aturan perundang-undangan yang bersifat normatif belaka akan tetapi hukum dipahami sebagai perilaku masyarakat yang menjejala dalam kehidupannya, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan, seperti; aspek ekonomi, sosial dan budaya.

Metode pendekatan normatif empiris, yaitu dengan melakukan penelitian secara timbal balik antara hukum dengan lembaga non doktrin yang bersifat empiris dalam menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku di masyarakat.¹⁷¹

Dalam penelitian ini dititikberatkan pada langkah-langkah pengamatan dan analisis yang bersifat empiris. Pendekatan penelitian akan dilakukan mengarah pada keadaan dan pelaku-pelaku tanpa mengurangi unsur-unsur yang terdapat didalamnya.

Disamping itu penelitian ini juga menggunakan metode pendekatan kualitatif, dimana penelitian diharapkan menghasilkan data deskriptif berupa data-data tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.¹⁷²

Spesifikasi Penelitian dengan judul Implementasi Kebijakan Nasional dan Daerah Terhadap Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim Melalui Instrumen Mitigasi Perubahan Iklim Studi Kasus di Kabupaten Mukomuko ini

¹⁷¹Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Ghia Indonesia, Jakarta 1994) Cetakan Kelima, h, 34

¹⁷²Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Rosdakarya, Bandung1995) h, 3

merupakan penelitian hukum normatif,¹⁷³ atau disebut juga penelitian doktrinal dengan optik preskriptif,¹⁷⁴ yang melihat tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum,¹⁷⁵ dalam penelitian hukum normatif terdapat tiga spesifikasi penelitian yaitu, *eksploratif, eksplanatif, deskriptif*.¹⁷⁶

Adapun penelitian mengenai pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim ini spesifikasinya masuk dalam *deskriptif fanalitis*. Dikatakan *deskriptif* karena penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai masalah yang dibahas, sedangkan *analitis* mengandung pengertian mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan data yang diperoleh baik dari segi teori maupun dari segi praktik.¹⁷⁷

B. Sumber Data

Penelitian ini dilakukan dalam 2 (dua) tahap, yaitu sebagai berikut:

- a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), yaitu penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data sekunder yang terdiri dari:

¹⁷³Lili Rasjidi dan Lisa Sonia Rasjidi, Monograf, *Pengantar Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, (Bandung, 2005), h. 6.

¹⁷⁴Benard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur ilmu Hukum (Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia)*, (Mandar Maju, Bandung, 2000), h. 194.

¹⁷⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: (Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007), h. 22.

¹⁷⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas (Indonesia Press, Jakarta, 2014), h. 50.

¹⁷⁷Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: (Gadjah Mada University Press, 1996), h. 31.

- 1) Bahan hukum primer, yaitu sumber hukum yang mempunyai kekuatan mengikat¹⁷⁸, dan terdiri dari norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu pembukaan Undang-Undang Dasar 1945; Peraturan Dasar; Peraturan Perundang-undangan; bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti hukum adat; yurisprudensi; traktat; dan bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku. Bahan hukum primer dalam penelitian ini diantaranya adalah:
 - a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke-4.
 - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
 - c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - d) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
 - e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
 - f) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Dan Perusakan hutan
 - g) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan
 - h) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan Paris Agreement To The United Nations Framework Convention On Climate Change (persatuan Paris Atas Kovensi Kerangka Kerja Persikatan Bangsa-bangsa Mengenai perubahanIklim)
 - i) Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Perlindungan Hutan Dan Hasil Hutan
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti

¹⁷⁸Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta Raja Grafindo Persada, 2009), h 13

rancangan-undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.¹⁷⁹

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.¹⁸⁰

- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*), yaitu tahap penelitian untuk memperoleh data primer yang dibutuhkan sebagai konfirmasi atas data sekunder dalam penelitian kepustakaan sebagai data tambahan.

C. Metode Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan mencari konsep dan teori yang erat kaitannya dengan objek penelitian guna mendapatkan data sekunder, yaitu dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan, buku-buku, surat kabar, makalah-makalah dan literatur lain, yang berkaitan dengan masalah yang dibahas.

2. Studi Lapangan

Studi Lapangan dilakukan melalui wawancara dengan beberapa narasumber yang memiliki kompetensi terkait hukum pertanahan, hukum

¹⁷⁹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, h 14

¹⁸⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, h 15-16

pertanian, dan hukum tata ruang, yaitu pejabat Dinas Kehutanandan Perkebunan Provinsi Bengkulu, pejabat Dinas Kehutanandan Perkebunan Kabupaten Muko-Muko, pejabat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu, pejabat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Muko-Muko, dan pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang diangkat penulis dalam penelitian ini. Dipilihnya Kabupaten Muko-Muko sebagai contoh dalam penelitian ini didasari oleh pemikiran yaitu tingginya alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan sawit sementara kebutuhan akan komoditas sawit memiliki resistensi pengrusakan lingkungan yang cukup tinggi.

3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Setelah dilakukan langkah dan pentahapan penelitian ini, maka berdasar informasi yang memberi petunjuk mengenai bahan hukum yang relevan dilakukan penelusuran terhadap bahan hukum tersebut, baik bahan hukum primer, sekunder. Kemudian dilakukan penginventarisasian terhadap bahan hukum yang berhasil dikumpulkan tersebut berdasarkan relevansinya dengan pokok masalah dengan penelitian ini. Langkah selanjutnya dilakukan penginventarisasian berdasarkan pokok bahasannya, untuk kemudian dilakukan penyusunan terhadap bahan hukum tersebut.

D. Teknik Analisa Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode analisis Normatif kualitatif. Normatif karena penelitian bertitik tolak dari peraturan yang ada sebagai hukum positif, asas-asas hukum, pengertian

hukum dan kebiasaan.¹⁸¹ Kualitatif karena merupakan analisis data yang berasal dari informasi dan penguraian dilakukan secara deskriptif.¹⁸² Penelitian ini dengan demikian, dilakukan dengan mengklasifikasikan rumusan masalah yang ada dan menarik simpulan dari hasil penelitian baik hasil penelitian lapangan maupun hasil penelitian kepustakaan yang diuraikan secara deskriptif.

¹⁸¹ Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990, h 15.

¹⁸² Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* h. 19.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Mukomuko

1. Sejarah Kabupaten Mukomuko

Secara geografis wilayah Kabupaten Mukomuko terletak pada 101001'15,1" – 101051'29,6" BT dan pada 02016'32,0" – 03007'46,0" LS, dengan panjang garis pantai \pm 98, 218 km dan luas perairan laut \pm 727,60 km² jika dihitung sejauh 4 mil dari garis pantai.¹⁸³ Kabupaten Mukomuko termasuk satu dari tujuh wilayah kabupaten/kota di Propinsi Bengkulu yang memiliki wilayah pesisir, karena terletak di Pantai Barat Pulau Sumatera dan berbatasan langsung dengan Samudera Hindia.

Wilayah pesisir secara sederhana dapat dipandang sebagai wilayah yang berbatasan dengan laut dan daratan.¹⁸⁴ kawasan pesisir adalah daerah peralihan atau tempat pertemuan antara daratan dan laut, yang mencakup lingkungan tepi pantai dan perairan pantai. La Sara menjelaskan, bahwa secara ekologi wilayah pesisir merupakan *ecotone* mewakili transisi dari daratan ke pengaruh-pengaruh dari laut.¹⁸⁵ secara rinci menjelaskan, pengertian pesisir bisa dijabarkan dari dua segi yang berlawanan, yakni dari segi daratan; wilayah pesisir adalah wilayah daratan sampai wilayah laut yang masih dipengaruhi sifat-sifat darat (seperti angin darat, drainase

¹⁸³ (Bappeda Kabupaten Mukomuko, 2011).

¹⁸⁴ Setyawan, W.B., Edi Kusmanto, M. Hasanuddin, Rahmi Y. Lutan, Sri Kusdi Rahayuningsih dan Muhajirin, 2015. *Mengelola Kawasan Pesisir Yang Tererosi Secara Terpadu*. Pusat Penelitian oseanografi LIPI, Jakarta, h 13

¹⁸⁵ Wibisono, M.S., 2011. *Pengantar Ilmu Kelautan*. Edisi 2. Penerbit Universitas Indonesia (UI) Press.h. 11

air tawar dari sungai, sedimentasi), dan dari segi laut; wilayah pesisir adalah wilayah laut sampai wilayah darat yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut (seperti pasang surut, salinitas, intrusi air laut ke wilayah daratan, angin laut dan lain-lain).

Sebagai kawasan yang strategis dan memiliki potensi yang sangat besar, daerah pesisir di Kabupaten Mukomuko merupakan sudah sejak lama memberikan manfaat yang besar kepada masyarakat, terutama masyarakat yang bermukim di sepanjang wilayah pesisir tersebut. Pemanfaatan potensi wilayah pesisir oleh menunjukkan peningkatan yang sangat tajam dari waktu ke waktu, baik oleh masyarakat maupun pemanfaatan untuk kepentingan pembangunan. Adakalanya pemanfaatan potensi wilayah pesisir tidak lagi sesuai dengan daya dukung dan azas pemanfaatan secara optimal dan berkelanjutan. Pengelolaan daerah pesisir pada prinsipnya berkaitan erat dengan faktor ekologis, ekonomi dan sosial yang saling berhubungan satu sama lain. Timbulnya masalah dalam pengelolaan dan pemanfaatan daerah pesisir antara lain karena ketiga faktor tersebut tidak berjalan secara serasi dan seimbang.

Aktivitas ekonomi dan non-ekonomi masyarakat pesisir di kawasan pesisir Kabupaten Mukomuko, Provinsi Bengkulu memberikan dampak terhadap ekosistem masyarakat pesisir. Dampak yang paling nyata di kawasan pesisir dengan eksploitasi sumberdaya adalah degradasi kondisi bio-fisik sumberdaya pesisir. Sepanjang daerah di kawasan pesisir

Kabupaten Mukomuko, Provinsi Bengkulu terjadi abrasi air laut, yang berarti pula terjadi sedimentasi dan penurunan luasan vegetasi pantai.

Kabupaten Mukomuko merupakan salah satu Kabupaten yang ada di Provinsi Bengkulu dengan ibukota Mukomuko. Kabupaten Mukomuko terbentuk setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Pembentukan dan Pemekaran Kabupaten Mukomuko. Dalam masa kemerdekaan wilayah Mukomuko dikategorikan ke dalam daerah Tk. II dengan nama Kabupaten Bengkulu Utara, hingga pada 2003 Kabupaten Mukomuko memekarkan diri dan menjadi kabupaten baru. Pemekaran kabupaten dan kota telah merata hampir di seluruh Provinsi di Indonesia, tidak terkecuali Provinsi Bengkulu.

Penduduk asli Mukomuko adalah Etnis Minang, masyarakat Kabupaten Mukomuko yang merupakan bagian dari rumpun suku Minangkabau secara adat, budaya dan bahasa. Kabupaten Mukomuko lebih dekat dengan wilayah pesisir Selatan Sumatera Barat. Pada masa lalu daerah Mukomuko ini termasuk salah satu bagian dari rantau pesisir barat (*Pasisie Berek*) Suku Minangkabau kerap juga disebut daerah *Riak nan Berdebur* yakni daerah sepanjang pesisir pantai barat dari Padang hingga Bengkulu Selatan. Sejak masa kolonial Inggris wilayah Mukomuko telah dimasukkan ke dalam administratif Bengkulu (*Bengkulen*). Sejak saat itu Kabupaten Mukomuko terpisah dari daerah serumpunnya di daerah Sumatera Barat dan menjadi bagian integral dari wilayah Bengkulu. Hal ini berlangsung terus pada masa penjajahan Belanda, penjajahan Jepang,

hingga masa kemerdekaan. Sama halnya dengan kabupaten lainnya di Bengkulu, Kabupaten Mukomuko tidak terlepas dari bencana alam gempa bumi, dimana pada tanggal 13 September 2007 terjadi gempa bumi yang memporak porandakan sebagian besar wilayah Kabupaten Mukomuko, terutama di Kecamatan Lubuk Pinang.

Pengiriman transmigran ke Bengkulu dimulai sejak 1967. Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1973 menetapkan Provinsi Bengkulu dan sembilan provinsi lainnya sebagai daerah transmigrasi di luar pulau Jawa. Salah satu kabupaten tujuan transmigran adalah Bengkulu Utara dan kebijakan itu berlanjut hingga saat ini. Tahun 2004 Bengkulu masih mendapat tambahan transmigran. Setiap keluarga transmigran disediakan tanah dua hektare. Mayoritas transmigran dari Jawa bekerja sebagai petani. Kini sentra-sentra penduduk migran itu tumbuh menjadi sentra ekonomi.¹⁸⁶

Pertumbuhan penduduk menjadi sangat cepat dengan adanya program transmigrasi ini. Hal ini juga telah menyebabkan terjadinya perubahan komposisi penduduk di wilayah Kabupaten Mukomuko. Saat ini jumlah penduduk pendatang asal Jawa telah jauh melampaui jumlah penduduk asli Mukomuko, sehingga secara realita saat ini, penduduk asli menjadi minoritas di Kabupaten Mukomuko.

¹⁸⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Mukomuko diakses pada tanggal 12-9-2017 pukul 11.58 wib

2. Keadaan Geografis Kabupaten Mukomuko

Kabupaten Mukomuko dengan ibukota Mukomuko, terletak di paling utara Propinsi Bengkulu dengan jarak 246,1 km dari ibukota propinsi, secara geografis Kabupaten Mukomuko terletak pada $101^{\circ}01'15,1''$ – $101^{\circ}51'29,6''$ bujur timur dan pada $02^{\circ}16'32,0''$ - $03^{\circ}07'46,0''$ lintang selatan. Suhu udara kota Mukomuko berkisar antara $21,1^{\circ}$ C sampai dengan $34,6^{\circ}$ C dengan curah hujan rata-rata 151,2 mm.¹⁸⁷ Batas wilayah Kabupaten Mukomuko sebagai berikut:

- a. Sebelah utara : Kabupaten Pesisir Selatan
- b. Sebelah selatan : Kabupaten Bengkulu Utara
- c. Sebelah barat : Samudra Hindia
- d. Sebelah timur : Kabupaten Kerinci

Luas wilayah Kabupaten Mukomuko mencapai sekitar 4.036,70 kilometer persegi. Kabupaten Mukomuko terbagi menjadi 15 wilayah kecamatan yakni Ipuh, Air Rami, Malin Deman, Pondok Suguh, Sungai Rumbai, Teramang Jaya, Teras Terunjam, Penarik, Selagan Raya, Kota Mukomuko, Air Dikit, XIV Koto, Lubuk Pinang, Air Manjuntjo dan V Koto.

¹⁸⁷ Badan Pusat Statistik Kabupaten Mukomuko 2018

Tabel 1. Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Mukomuko

Kecamatan	Luas Wilayah (km²)	Persentase Terhadap Luas Total Mukomuko
Ipuh	198.11	4.91
Air Rami	964.6	23.9
Malin Deman	292.99	7.26
Pondok Suguh	219.98	5.45
Sungai Rumbai	511.3	12.67
Teramang Jaya	285.72	7.08
Teras Terunjam	144.36	3.58
Penarik	296.64	7.35
Selagan Raya	339	8.4
Kota Mukomuko	227	5.62
Air Dikit	91	2.25
XIV Koto	77	1.91
Lubuk Pinang	92.71	2.3
Air manjunto	127.29	3.15
V koto	169	4.15
Moko-muko	4.036.70	100

Sumber : Sekretariat LPPD Kabupaten Mukomuko Tahun 2018 (Sekda Kabupaten Mukomuko)

Kabupaten Mukomuko memiliki 15 kecamatan dimana masing-masing kecamatan mempunyai kelebihan dan kekurangan baik itu potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia tetapi perbedaan tersebut tidaklah terlalu besar sehingga tidak terlalu berpengaruh terhadap kecamatan yang satu dan lainnya, Kabupaten Mukomuko memiliki total 151 desa yang terbagi kedalam 15 kecamatan, berikut jumlah desa yang ada di Kecamatan Mukomuko:

Tabel 2. Jumlah Kecamatan dan Desa di Kabupaten Mukomuko

NO	Kecamatan	Desa
1	Ipuh	16
2	Air Rami	12
3	Malin Deman	7
4	Pondok Sugh	11
5	Sungai Rumbai	9
6	Teramang Jaya	13
7	Teras Terunjam	8
8	Penarik	14
9	Selagan Raya	12
10	Kota Mukomuko	9
11	Air Dikit	7
12	XIV Koto	8
13	Lubuk Pinang	7
14	Air Majunto	8
15	V Koto	10
	Jumlah	151

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Mukomuko

Berdasarkan data, jumlah desa terbanyak terdapat di Kecamatan Penarik dengan jumlah 15 desa dan jumlah desa paling sedikit terdapat di Kecamatan Malin Deman, Air Dikit dan Lubuk Pinang yang masing-masing berjumlah 7 desa.

3. Kependudukan

Sebagai kabupaten terujung atau paling utara di Propinsi Bengkulu Kabupaten Mukomuko termasuk sedikit dalam jumlah kepadatan penduduk, hal ini disebabkan jalur lintas barat sumatra bukanlah jalur utama jalan lintas sumatera. Oleh karena itu kepadatan penduduk di Kabupaten Mukomuko tergolong rendah, penduduk Kabupaten Mukomuko pada tahun 2015 mencapai 177.131 jiwa, sedang pada tahun 2019 mencapai 181.343

jiwa.

Tabel 3. Jumlah penduduk di Kabupaten Mukomuko

NO	Kecamatan	Penduduk
1	Ipuh	18.631
2	Air Rami	11.095
3	Malin Deman	7.212
4	Pondok Sugh	13.407
5	Sungai Rumbai	7.324
6	Teramang Jaya	11.961
7	Teras Terunjam	8.64
8	Penarik	24.449
9	Selagan Raya	8.974
10	Kota Mukomuko	18.796
11	Air Dikit	5.876
12	XIV Koto	11.421
13	Lubuk Pinang	15.199
14	Air Majunto	9.64
15	V Koto	8.593
	Jumlah	181.343

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Mukomuko 2018

Kedaaan penduduk Kabupaten Mukomuko berdasarkan data pada tahun 2016 berjumlah 181.343 orang. Penduduk yang paling padat terdapat di Kecamatan Penarik dengan jumlah 24.449 hal ini disebabkan karena Kecamatan Penarik berada di tengah- tengah wilayah Kabupaten Mukomuko.

4. Visi dan Misi Kabupaten Mukomuko

Visi

Kabupaten Mukomuko terus melaksanakan pembangunan dengan mengelola lingkungan internal dan eksternal secara profesional, efektif dan efisien menuju perubahan kearah yang lebih baik. Hal ini didasari oleh

perubahan lingkungan strategis yang cepat, kompetisi dan semakin meningkatnya keinginan serta kebutuhan masyarakat. Sesuai dengan paradigma baru otonomi daerah dan peningkatan tuntutan dari penyelenggaraan pemerintah yang menghendaki pemerintah yang bersih (*Clean Government*) dan pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Sejalan dengan hal tersebut maka visi Kabupaten Mukomuko untuk lima tahun ke depan adalah “Terbebasnya Kabupaten Mukomuko dari Ketertinggalan Pada Tahun 2015 Menuju Terwujudnya Masyarakat yang sejahtera”.

Visi Kabupaten Mukomuko tersebut lebih diarahkan pada 4 hal pokok yaitu:

1. Membangun Kabupaten Mukomuko sehingga tidak lagi menjadi salah satu daerah tertinggal;
2. Mempersiapkan landasan pembangunan Kabupaten Mukomuko menyongsong pembangunan jangka panjang;
3. Mewujudkan masyarakat yang sejahtera melalui pengentasan kemiskinan dan pemerataan pembangunan;
4. Mewujudkan Kabupaten Mukomuko hijau.

Penjabaran visi Kabupaten Mukomuko tersebut di atas adalah:

- a. Terbebas dari ketertinggalan adalah satu keadaan dimana Kabupaten Mukomuko tidak lagi termasuk dalam kategori kabupaten tertinggal sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan oleh Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal;
- b. Terwujudnya masyarakat yang Sejahtera yang dimaksudkan sebagai usaha produktif dalam mengelola sumberdaya yang tersedia yang berujung pada kemakmuran. Keadaan ini akan menciptakan rasa aman yang menjamin kelangsungan aktivitas pemerintahan dan pembangunan yang baik yang didukung oleh kemandirian masyarakat yang diupayakan dengan melakukan reposisi fungsi birokrasi pemerintahan yang selama ini menjadi subyek yang sangat dominan menjadi sebatas fasilitator

sehingga dapat menggerakkan dan memberdayakan masyarakat. Selain itu untuk menghadirkan masyarakat yang sehat secara materil dan spirituil harus didukung dengan penyediaan pelayanan yang memadai melalui penyelenggaraan pemerintahan yang sehat yang didasari dengan semangat religius.

Misi

Untuk mencapai visi pembangunan tersebut di atas, maka dirumuskan misi yaitu.

1. Melanjutkan pembangunan ekonomi kerakyatan untuk pengentasan kemiskinan
 2. Melanjutkan pembangunan infrastruktur untuk mendukung pembangunan ekonomi, pembangunan ketahanan pangan, pengembangan industri dan pariwisata
 3. Melanjutkan pembangunan sumber daya manusia melalui peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan pendidikan dan IPTEK, kesehatan, sosial budaya, pemberdayaan perempuan, pemuda dan olah raga serta pengelolaan kependudukan.
 4. Melanjutkan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara optimal, dengan tetap mengedepankan azas kelestarian dan berkelanjutan.
 5. Memperkuat penegakan hukum dan tata kelola pemerintahan untuk mendukung terciptanya pemerintah yang bersih dan berwibawa.
- Tujuan dan Sasaran

Misi I: Melanjutkan pembangunan ekonomi kerakyatan untuk pengentasan kemiskinan. Sasaran: Penurunan angka kemiskinan menjadi 10% pada tahun 2015.

Misi II: Melanjutkan pembangunan infrastruktur untuk mendukung pembangunan ketahanan pangan, pengembangan industri dan pariwisata.

Tujuan: Meningkatkan kapasitas infrastruktur dasar dalam menunjang perekonomian daerah dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Sasaran: Meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur darat, laut dan udara sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal.

Misi III: Melanjutkan pembangunan sumber daya manusia melalui

peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan pendidikan dan IPTEK, kesehatan, sosial budaya, pemberdayaan perempuan, pemuda dan olah raga serta pengelolaan kependudukan.

Tujuan: Peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan agama, pendidikan dan IPTEK, kesehatan, sosial budaya, pemberdayaan Perempuan, pemuda dan olah raga serta pengelolaan kependudukan. Sasaran: Meningkatkan kualitas kehidupan beragama, meningkatkan perlindungan dan pelayanan sosial bagi masyarakat, meningkatkan peran pemuda dan olah raga serta pemberdayaan perempuan dalam pembangunan, pemanfaatan ilmu pengetahuan, teknologi, informasi dan komunikasi dalam pembangunan dan meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan.

Misi IV: Melanjutkan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara optimal, dengan tetap mengedepankan azas kelestarian dan berkelanjutan. Tujuan: Melanjutkan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Sasaran: Meningkatkan kontribusi hasil pengelolaan sumberdaya alam, lingkungan hidup dan bencana terhadap pendapatan daerah dan masyarakat serta kesejahteraan yang berkelanjutan.

Misi V: Memperkuat penegakan hukum dan tata kelola pemerintahan untuk mendukung terciptanya pemerintah yang bersih dan berwibawa.

Tujuan: Menciptakan pemerintah yang bersih dan berwibawa. Sasaran: Peningkatan kapasitas lembaga/institusi pemerintahan, semakin meningkatnya sinergitas antara eksekutif dan legislatif serta kerjasama antar pemerintah daerah dalam pembangunan daerah, penegakan hukum dan keamanan dari tahun ketahun.

Prioritas pembangunan kabupaten mukomuko adalah sebagai berikut:

1. Kesejahteraan rakyat dan penanggulangan kemiskinan;
2. Revitalisasi pertanian dan ketahanan pangan;
3. Peningkatan kualitas dan kuantitas infrastruktur
4. Peningkatan sumberdaya manusia
5. Pemanfaatan sumber daya alam, lingkungan hidup dan penanggulangan bencana.
6. Kebudayaan, pariwisata dan inovasi teknologi.
7. Penegakan hukum, ketertiban umum dan pemerintahan yang bersih.¹⁸⁸

B. Penyajian

1. Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Implementasi Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim

Sejak pemerintah menggodok program (*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation-REDD+*) pada tahun 2007, pemerintah telah menyiapkan berbagai perangkat dan infrastruktur dalam rangka menuju pelaksanaan penuh (REDD+) Berbagai peraturan untuk mendukung teknis pelaksanaan (*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation-REDD+*) telah dikeluarkan.

Penyelenggaraan DA (*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation-REDD+*) secara teknis juga harus mengikuti petunjuk internasional dari keputusan COP berupa *International Guidance for DA (Indicative guidance for DA: Annex of Dec. 2 / CP. 13)*. Selain itu,

¹⁸⁸ https://mukomukokab.go.id/?page_id=2890 diakses pada 12-09-2018 pukul 12.013

penyelenggaraan DA (*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation-REDD+*) di Indonesia harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan Pemerintah Indonesia yaitu harus mewakili berbagai kondisi biogeografi, mendapat dukungan dari pemerintah daerah, adanya ancaman terhadap hutan, adanya manfaat lain selain karbon yaitu manfaat keanekaragaman hayati dan manfaat terhadap masyarakat. Sebagai pengaman penyelenggaraan (*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation-REDD+*) peraturan internasional mewajibkan setiap negara pelaksana (*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation-REDD+*) untuk menyusun sistem informasi *safeguard* (*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation-REDD+*). Tujuan diterapkannya pengaman (*safeguard*) lingkungan dan sosial adalah untuk mencegah agar kegiatan REDD+ tidak mengakibatkan kerusakan terhadap lingkungan dan masyarakat yang ada di sekitarnya seawal mungkin pada tahap perencanaan.

Peraturan teknis REDD+ sangat detail, rigid dan pelaksanaannya memerlukan biaya yang signifikan. Di sisi lain, pendanaan dan kapasitas pemerintah daerah serta masyarakat sebagai pelaksana REDD+ di lapangan sangat terbatas. Hal tersebut menimbulkan kontra produktif dengan tujuan pelaksanaan REDD+. Pada kenyataannya, program-program yang diklaim sebagai REDD+, pada umumnya mengalami kesulitan sehingga belum memenuhi persyaratan teknis yang ditetapkan pemerintah.

Dari sisi kelembagaan, pembentukan kelembagaan REDD+ di level

nasional mulai diinisiasi pada tahun 2010 dengan dibentuknya Satuan Tugas (Satgas) Persiapan REDD+ melalui Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 19 tahun 2010. Hal tersebut merupakan implementasi komitmen kerja sama Indonesia dengan Norwegia dalam rangka penurunan emisi di sektor kehutanan. Pada tahun 2013 Badan Pengelola (BP) REDD+ dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 62 tahun 2013 sebagai hasil kerja Satgas REDD+. BP REDD+ memfokuskan kegiatan REDD+ di 11 provinsi dengan mempertimbangkan potensi penurunan emisinya. Kesebelas provinsi tersebut adalah Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Jambi, Sumatera Barat, Sulawesi Tengah, Aceh, Papua, Riau, Papua Barat, Sumatera Selatan, dan Kalimantan Barat. Pembentukan BP REDD+ di tingkat nasional diikuti oleh pembentukan BP REDD+ daerah di tingkat provinsi. BP REDD+ daerah berfungsi untuk menjembatani komunikasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat serta untuk mendukung pemerintah daerah dalam pelaksanaan kebijakan REDD+ di tingkat tapak.

Presiden terpilih pada akhir tahun 2014 membawa kebijakan baru tentang perubahan iklim. Pada tahun 2015 BP REDD+ dibubarkan, sedangkan tugas dan fungsinya dilimpahkan kepada Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim (Dirjen PPI) di bawah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Dibubarkannya BP REDD+ nasional memberikan dampak negatif terhadap BP REDD+ daerah. BP REDD+ daerah di beberapa provinsi juga dibubarkan. Hal ini menyebabkan komunikasi dan sosialisasi kebijakan REDD+ nasional ke tingkat subnasional

menjadi terhambat.

Selain itu, di bawah kepemimpinan baru Pemerintah Indonesia meratifikasi *Paris Agreement* (PA) pada COP 21 tahun 2016. Indonesia menyerahkan *Nationally Determined Contribution* (NDC) yang menyatakan komitmen nasional untuk menurunkan emisi sebesar 29% berdasarkan upaya swadaya dan 41% jika ada bantuan internasional dibandingkan skenario *business as usual* (BAU) pada tahun 2030.

Untuk memonitor pencapaian target 29% dan 41%, pada bulan November 2016 Dirjen PPI me-*launching* Sistem Registri Nasional (SRN). Melalui SRN, seluruh proyek terkait penurunan emisi harus diregistrasi secara nasional. SRN diklaim oleh pemerintah sebagai alat untuk memonitor dan memverifikasi proyek penurunan emisi di seluruh sektor di Indonesia termasuk REDD+. Meskipun demikian, SRN belum berjalan efektif karena belum ada peraturan yang mewajibkan penyelenggara REDD+ untuk melakukan registrasi.

Berdasarkan wawancara dengan *stakeholder* di KPHP¹⁸⁹ yang menyatakan, kebijakan insentif untuk REDD+ pasca PA difokuskan terhadap insentif yang berasal dari negara-negara maju sesuai dengan kesepakatan yaitu melalui mekanisme *performance based payment*. Dengan demikian, mekanisme perdagangan karbon bukan merupakan kebijakan pemerintah untuk program REDD+. Selain itu, pemerintah menggariskan bahwa program penurunan emisi di Indonesia diutamakan untuk memenuhi target NDC bukan untuk perdagangan karbon. Meskipun demikian kebijakan tersebut belum diformalkan ke dalam peraturan yang lebih mengikat.

Dalam hal ini juga di ungkapkan oleh direktur walhi¹⁹⁰ Untuk mendukung program pengembangan REDD+ dari sisi pendanaan, pemerintah sedang menyusun Peraturan Pemerintah (PP) tentang Instrument Ekonomi

¹⁸⁹ hasil wawancara kepala KPHP Mukomuko bapak Erizo Pada Heri selas Pukul 10.00-12.00 WIB tanggal 12 Januari 2019

¹⁹⁰ hasil wawancara direktur walhi Bapak Musfar Rusli, pada hari selasa pukul 14.00-15.00 wib pada tanggal 12 Januari 2019

Lingkungan Hidup (IELH) sebagai landasan hukum pembentukan Badan Layanan Umum (BLU) lingkungan hidup. BLU tersebut akan difungsikan sebagai badan independen yang mengatur dana perubahan iklim dari berbagai sumber baik dalam maupun luar negeri. Salah satu tujuan penggunaan dana tersebut adalah untuk menyediakan bantuan finansial kepada para pelaksana REDD+ di lapangan. Bantuan tersebut dapat berupa pinjaman lunak maupun hibah. Tetapi proses penyusunan PP IELH tersebut sangat lama sedangkan kegiatan REDD+ di tingkat tapak berkembang cepat dan membutuhkan pembiayaan besar. Sementara itu, perdagangan karbon yang diharapkan dapat menjadi salah satu sumber pembiayaan masih menjadi perdebatan.

Dinamika REDD+ di tingkat global juga memengaruhi perubahan kebijakan REDD+ di tingkat nasional. Sayangnya perubahan kebijakan di tingkat nasional memerlukan waktu untuk proses aktualisasi ke dalam suatu regulasi. Hal ini menyebabkan beberapa kebijakan yang belum diregulasikan bertentangan dengan regulasi yang telah ada sebelumnya. Misalnya, kebijakan larangan perdagangan karbon dari sektor lahan bertentangan dengan Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.20/Menhut- II/2012 tentang Penyelenggaraan Karbon Hutan dan Permenhut Nomor P.50/Menhut- II/2014 tentang Perdagangan Sertifikat Penurunan Emisi Karbon Hutan Indonesia.

Peraturan tersebut menjadi dasar untuk proses perdagangan karbon baik di dalam maupun di luar negeri sebagai insentif ekonomi bagi para pelaksana REDD+. Bahkan Permenhut Nomor P.20/Menhut-II/2012 mengizinkan penyelenggara usaha karbon untuk memperdagangkan karbon kreditnya maksimal 49%. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa sampai saat ini masih diperlukan sinkronisasi kebijakan REDD+ sebelum memasuki fase implementasi penuh. Secara umum, kesiapan REDD+ di tingkat nasional, subnasional dan tapak masih memerlukan proses penguatan untuk dapat memasuki *fase full implementation*. Cronin *et al.* (2016)

Mengungkapkan bahwa kesuksesan pelaksanaan REDD+ di Indonesia memerlukan perubahan besar dalam hal tata kelola dan reformasi kelembagaan.

Selain itu, kebijakan tentang pelarangan perdagangan karbon untuk REDD+ memengaruhi mekanisme insentif ke tingkat tapak. Beberapa inisiasi REDD+ di tingkat tapak mengalami stagnasi karena adanya ketidaksinkronan antara keinginan donor untuk mentransfer sertifikat pengurangan emisi dengan kebijakan di tingkat nasional.

Meskipun inisiasi REDD+ di tingkat tapak mengindikasikan penurunan, para pihak di level subnasional dan tapak masih mengharapkan adanya insentif nyata dari pelaksanaan REDD+. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Utomo and Sitorus yang menyimpulkan bahwa *stakeholder* yang terkait REDD+ masih memiliki preferensi yang tinggi untuk mendapatkan manfaat langsung terutama penyediaan lapangan kerja serta manfaat tidak langsung dari REDD+.

Kondisi hutan produksi di Kabupaten Mukomuko khususnya sebagai berikut

No	Penutupan Lahan	Luas (Ha)
1	Hutan Lahan Kering Primer	11.213,16
2	Hutan Lahan Kering Sekunder	40.516,43
3	Semak/belukar	4.877,45
4	Perkebunan	4.894,12
5	Pemukiman	391,14
6	Tanah Terbuka	519,16
7	Danau	32,58
8	Pertanian Lahan Kering	49,82
9	Pertanian Lahan Kering Bercampur Semak	15.779,43

Kondisi Geofisik Wilayah KPH Kabupaten mukomuko

Akan tetapi, sampai saat ini kejelasan pengelolaan dan tujuan ke arah pengelolaan lestari masih belum terwujud karena hingga saat ini kondisi hutan di Kawasan Hutan Produksi semakin memburuk dengan semakin bertambahnya luasan lahan yang tak bervegetasi atau dikategorikan sebagai lahan yang kurang produktif. Hal ini sejalan dengan pendapat Dinas Kehutanan khususnya Pengawasan Hutan yang mengemukakan bahwa kawasan hutan di Kabupaten Mukomuko seolah-olah tidak mempunyai pengelola dan pemilik yang jelas sehingga sering terjadi pemanfaatan sumber daya hutan yang tidak terkendali, penyerobotan lahan hutan oleh masyarakat atau sektor lain, dan ketidakberhasilan kegiatan rehabilitasi dan reboisasi yang dilakukan pada kawasan hutan tersebut. Oleh karena itu, didasarkan kepada fakta yang telah disebutkan maka diperlukan sebuah program atau kebijakan yang menjadikan pengelolaan kawasan hutan sebagai satu kesatuan manajemen terkecil yang dikelola secara efisien, lestari dan bertanggung jawab sesuai fungsi pokok dan peruntukannya.¹⁹¹

Terdapat beberapa kebijakan yang telah dan sedang dilakukan oleh pemerintah dalam menjawab permasalahan pengelolaan hutan di daerah termasuk pengelolaan hutan di Kabupaten Mukomuko. Salah satunya dengan keluarnya Peraturan Daerah No 6 tahun 2012 rencana tata ruang wilayah kabupaten Mukomuko tentang Tata Ruang wilayah Kabupaten Muko-muko 2012-2032. Pembentukan KPH tersebut bertujuan untuk melakukan pengelolaan hutan secara efisien dan lestari sesuai fungsi pokok dan

¹⁹¹ hasil wawancara kepala KPHP Mukomuko bapak M. Rizon, S.Hut, M. Si. Pada Hari selas Pukul 10.00-12.00 WIB tanggal 12 Januari 2019

peruntukannya. Diharapkan dengan terbentuknya KPHP maka terdapat kejelasan tanggung jawab dan wewenang pengelolaan pada suatu areal hutan. Pembentukan KPHP yang telah diatur oleh pemerintah Peraturan Daerah No 6 tahun 2012 rencana tata ruang wilayah kabupaten Mukomuko tentang wilayah. merupakan kebijakan yang tepat dan sesuai dengan kondisi dan masalah kehutanan yang ada di Kabupaten Mukomuko sehingga diharapkan dengan mengimplementasikan kebijakan KPH tersebut akan mampu untuk menyelesaikan permasalahan kehutanan yang terdapat di Kabupaten Mukomuko.

Dari beberapa penjelasan di atas maka penulis menyempatkan wawancara langsung kepada bupati Moko-muko Chairul Huda, SH. menyatakan dalam kebijakan yang kami ambil di kabupaten muko-muko menegaskan pengaturan yang keluar dari kebijakan Nasional dan Pemda provinsi Bengkulu sudah mengeluarkan aturan aturan berupa peraturan daerah tentang pengelolaan ruang kosong dan penata ruang kembalinya hutan produksi yang kembali ke tangan masyarakat, akan tetapi kami masih memiliki kendala yang saya anggap masih berat untuk di laksanakannya putusan ataupun perdada yang dikeluarkan meupun pergup¹⁹².

Peraturan Daerah No 6 tahun 2012 rencana tata ruang wilayah kabupaten mukomuko tentang wilayah mengisyaratkan bahwa yang menjadi pelaksana dalam implementasi kebijakan KPHP terdiri dari pemerintah, masyarakat dan swasta. Sehingga diharapkan semua stakeholder pelaksana

¹⁹² hasil wawancara Bupati Mukomuko bapak Chairul Huda. Si. Pada Hari rabu Pukul 10.00-12.00 WIB tanggal 13 Januari 2019

kebijakan KPHP memiliki pemahaman dan arah yang sama dalam mengimplementasi kebijakan KPHP sehingga diharapkan implementasi kebijakan KPHP di Kabupaten Mukomuko dapat dilaksanakan dengan lancar dan efektif.

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara dengan beberapa informan diketahui bahwa masyarakat di lokasi penelitian sebagai salah satu stakeholder Kabupaten Mukomuko kunci yang memiliki fungsi strategis dalam implementasi kebijakan KPHP ini tidak mengetahui secara pasti tentang kebijakan KPHP yang akan diterapkan di wilayahnya. Pada umumnya informan yang berasal dari unsur masyarakat, tokoh masyarakat maupun aparatur kabupaten Mukomuko masih belum mengetahui secara jelas tentang informasi dan perkembangan pembentukan KPHP yang akan dilaksanakan di daerahnya. Sehingga dengan kekurangtahuan masyarakat tentang kebijakan KPHP tersebut menyebabkan terjadinya ketidakefektifan dalam implementasi kebijakan KPHP di Kabupaten Mukomuko.¹⁹³

Kebijakan kehutanan merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah yang ditujukan untuk menyelesaikan permasalahan di bidang kehutanan yang muncul. Salah satu bentuk intervensi pemerintah dalam bidang kehutanan tersebut adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah No 6 tahun 2012 rencana tata ruang wilayah kabupaten mukomuko tentang wilayah. merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah untuk merubah

¹⁹³ hasil wawancara kepala KPHP Mukomuko bapak M. Rizon,. S.Hut, M. Si. Pada Hari selas Pukul 10.00-12.00 WIB tanggal 12 Januari 2019

sistem pengelolaan yang tidak efektif menjadi sistem pengelolaan hutan yang efektif dan efisien sesuai dengan tugas pokok dan peruntukannya sehingga terdapat kejelasan tanggung jawab dan wewenang pengelolaan pada suatu areal hutan.

Intervensi pemerintah dalam bentuk Peraturan Daerah No 6 tahun 2012 rencana tata ruang wilayah kabupaten mukomuko tentang wilayah. tentang KPHP ini merupakan kebijakan yang bersifat memperjelas dan melengkapi kebijakan yang telah dikeluarkan sebelumnya yaitu Undang-undang Kehutanan No 41 tahun 1991, dan Peraturan Pemerintah No 34 tahun 2002.

Intervensi pemerintah melalui implementasi Peraturan Daerah No 6 tahun 2012 rencana tata ruang wilayah kabupaten mukomuko tentang wilayah. di Kabupaten Mukomuko telah mengalami beberapa permasalahan, diantaranya:

(1) permasalahan kesiapan masyarakat yang berada di sekitar dan di dalam areal Kesatuan Pengelolaan Hutan dalam menerima intervensi kebijakan tersebut. Masyarakat masih belum mengetahui dengan pasti dan jelas tentang KPHP tersebut, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya masih minimnya informasi tentang KPHP yang diterima oleh masyarakat baik yang berhubungan dengan manajerial KPHP maupun masalah teknis pelaksanaan KPHP.

(2) permasalahan status lahan yang belum jelas dan tuntas. Apabila kedua permasalahan tersebut belum diselesaikan oleh pihak pemerintah

daerah maka akan terjadi penolakan dari masyarakat terhadap implementasi kebijakan tentang pembentukan KPHP di Kabupaten Mukomuko. Pada akhirnya, penolakan tersebut akan menyebabkan terjadinya ketidakefektifan dalam mengimplementasikan kebijakan tentang KPHP di Kabupaten Mukomuko.¹⁹⁴

Terdapat dua lingkungan yang paling menentukan dalam implementasi kebijakan KPH di Kabupaten Mukomuko, diantaranya :

a) Lingkungan internal kebijakan atau variabel endogen yang terdiri dari authoritative arrangement (sumber otoritas kebijakan), network composition (komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat dengan kebijakan baik pemerintah maupun masyarakat) dan implementation setting (posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dengan jejaring implementasi kebijakan publik).

Kabupaten mukomuko terletak di Provinsi Bengkulu yang berdekatan dengan dua kabupaten/kota (Kota Bengkulu dan Kabupaten Bengkulu Tengah) tempat berkedudukannya berbagai lembaga atau organisasi yang memiliki komposisi jejaring organisasi yang lengkap dan dinamis baik lembaga pemerintah, LSM maupun swasta, sehingga lebih memudahkan dalam melakukan koordinasi dan komunikasi tentang implementasi kebijakan KPH. Adapun organisasi/lembaga yang terdapat di sekitar Kabupaten Mukomuko tersebut adalah UPT Pusat Departemen Kehutanan, Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH), Balai Penelitian Kehutanan (BPK

¹⁹⁴ hasil wawancara kepala KPHP Mukomuko bapak M. Rizon, S.Hut, M. Si. Pada Hari selas Pukul 10.00-12.00 WIB tanggal 12 Januari 2019

Bengkulu), Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA), Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi (BPHP), dan Balai Perbenihan Tanaman Hutan (BPTH); Dinas Kehutanan Provinsi Bengkulu ; Lembaga Swadaya Masyarakat (Walhi,Genesis Kompast Lingkungan Hidup dan lain-lain); Perusahaan yang bergerak di sektor Kehutanan, Perguruan Tinggi (Universitas Bengkulu, dan Universitas Dehasen Bengkulu, Universitas Hazairin, dan IAIN Bengkulu.

b) Lingkungan eksternal kebijakan atau variabel eksogen yang terdiri dari public opinion (persepsi publik terhadap kebijakan dan implementasi kebijakan), interpretive institutions (interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat seperti media massa, kelompok kepentingan, dan lain-lain), dan individuals (individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan).

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara dengan para informan maka dapat disimpulkan bahwa pada umumnya, lembaga-lembaga baik LSM, maupun lembaga pemerintah sangat mendukung kebijakan KPH di Kabupaten Mukomuko. Akan tetapi pemerintah diharapkan lebih gencar lagi mensosialisasikan program tersebut sampai ke seluruh stakeholder yang terkait terutama masyarakat yang berada di wilayah KPH. Sehingga semua stakeholder yang terkait dengan kebijakan KPH akan memiliki pemahaman

yang sama.¹⁹⁵

2. Hambatan Pengaturan Kebijakan Nasional Dandaerah Terhadap Implementasi Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim

Terdapat banyak faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan KPHP di Kabupaten Mukomuko Akan tetapi, pada penelitian ini faktor yang akan diuraikan adalah faktor-faktor yang bersifat dominan dalam mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan KPH di Kabupaten Mukomuko Adapun faktor-faktor dominan tersebut adalah sebagai berikut yang disampaikan oleh bapak M. Rizon,. S.Hut, M. Si.dan bapak Muspar Rusli dari direktur Kompast yang mengatakan¹⁹⁶:

a. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Implementasi yang efektif terjadi apabila para stakeholder dalam pengimplementasian kebijakan KPH tersebut sudah mengetahui apa yang harus diimplementasikan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi dalam implementasi kebijakan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) di Kabupaten Mukomuko merupakan faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan KPH. Komunikasi antar stakeholder telah dilakukan secara intensif, hal ini dapat dilihat dari berbagai pertemuan yang telah dilakukan oleh pihak

¹⁹⁵ hasil wawancara kepala KPHP Mukomuko bapak M. Rizon,. S.Hut, M. Si. Pada Heri selas Pukul 10.00-12.00 WIB tanggal 12 Januari 2019

¹⁹⁶ hasil wawancara kepala KPHP Mukomuko bapak M. Rizon,. S.Hut, M. Si.dan bapak Muspar Rusli Pada Heri selas Pukul 10.00-12.00 WIB tanggal 12 dan 13 Januari 2019

Dinas Kehutanan Kabupaten Mukomuko yang melibatkan berbagai stakeholder yang terkait dengan pengimplementasian kebijakan KPH di Kabupaten Mukomuko seperti dengan pihak universitas, swasta dan berbagai instansi pemerintah terkait baik pusat maupun daerah. Akan tetapi, komunikasi yang intensif tersebut pada umumnya dilakukan antar institusi pemerintah baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat atau antara pemerintah dengan swasta sedangkan komunikasi tentang implementasi KPH di Kabupaten Mukomuko yang dilakukan pemerintah dengan masyarakat masih dirasakan rendah oleh masyarakat dalam sosialisasi dan pengembangan.

Hal ini diperkuat oleh pendapat informan yang mengemukakan bahwa informasi yang diterima oleh masyarakat tentang KPH masih belum memiliki kejelasan misalnya informasi tentang KPH masih belum diketahui secara meluas oleh masyarakat yang berada di sekitar area KPH Model di Kabupaten Mukomuko Informasi yang berkembang luas di masyarakat lebih mengarah kepada adanya program kerjasama atau kemitraan antara perusahaan dan masyarakat dengan pemerintah sebagai mediatornya.

b. Sumberdaya

Sumberdaya merupakan hal penting dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Indikator sumberdaya terdiri dari staf (pelaksana yang merupakan sumberdaya yang paling utama dan menentukan dalam pelaksanaan kegiatan), informasi (segala sesuatu yang berhubungan dengan pelaksanaan suatu kebijakan), wewenang (otoritas atau legitimasi bagi para

pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik), dan fasilitas (sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan sebuah kebijakan publik)

Sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah sumberdaya manusia. Salah satu ketidakefektifan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan adalah kekurangan sumberdaya manusia baik dari kuantitas maupun kualitas. SDM yang diperlukan adalah sumber daya manusia yang memiliki keahlian dan kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan KPH.¹⁹⁷

Kabupaten Mukomuko masih belum memiliki jumlah sumberdaya manusia yang cukup memadai untuk membentuk sebuah KPH secara sempurna terutama untuk tenaga teknis di lapangan. Hal ini didasarkan kepada pendapat dari Kabag Hukum Pemda Mukomuko (2018) yang menyebutkan bahwa pada perhitungan kebutuhan sumber daya manusia di dalam desain KPH.

Selain faktor sumber daya manusia yang memadai, untuk efektifnya implementasi kebijakan KPH diperlukan sebuah kewenangan formal yang ditetapkan secara politik untuk digunakan sebagai legitimasi atau otoritas bagi para pelaksana kebijakan KPH dalam melaksanakan kebijakan KPH. Sebagai bentuk legitimasi atau otoritas bagi implementor kebijakan KPH di Kabupaten Mukomuko maka Pemerintah Kabupaten Mukomuko telah mengeluarkan Peraturan Daerah No 6 tahun 2012 rencana tata ruang wilayah kabupaten mukomuko tentang wilayah.¹⁹⁸

Selain harus memiliki sumberdaya yang memadai, dan kewenangan yang pasti, maka dalam mengefektikan implementasi kebijakan KPH

¹⁹⁷ hasil wawancara kepala Bagian Hukum pemda Mukomuko bapak Zulhajrizal. SH Pada Hari Rabu 2019 Pukul 10.00-12.00 WIB tanggal 17 Januari 2019

¹⁹⁸ hasil wawancara direktur Genesis Hari Kamis tanggal 18 Januari 2019 Pukul 10.00-12.00 WIB

diperlukan fasilitas berupa sarana dan prasarana pendukung dalam mengimplementasikan kebijakan KPH. Kabupaten Mukomuko memiliki beberapa fasilitas bangunan yang dipergunakan secara khusus untuk mendukung implementasi kebijakan KPH ini, diantaranya adalah pembangunan gedung KPH. Diharapkan dengan adanya gedung yang berfungsi sebagai kantor KPH akan memudahkan dalam proses administrasi dan operasional KPH di lapangan.

c. Partisipasi Stakeholder

Dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, belum memperoleh hasil yang optimal dalam implementasinya. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan tersebut belum menggunakan pendekatan partisipatif, masih bertumpu kepada pemerintah, dan belum melibatkan semua stakeholder terutama masyarakat sekitar hutan dan lahan yang menjadi sasaran kebijakan.

Implementasi kebijakan KPH di Kabupaten Mukomukomasih belum melibatkan masyarakat secara optimal dalam mengimplemenasikan kebijakan KPH. Hal ini didasarkan kepada pengakuan informan yang terdiri dari masyarakat di daerah penelitian yang tidak pernah mengetahui atau dilibatkan dalam kegiatan yang berhubungan dengan implementasi kebijakan KPH di daerahnya, baik dalam bentuk sosialisasi, pertemuan maupun kegiatan lainnya.

Seharusnya untuk mengefektifkan implementasi kebijakan KPH diperlukan partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan implementasi KPH di daerah penelitian seperti partisipasi masyarakat dalam merencanakan

tahapan pelaksanaan KPH, partisipasi masyarakat dalam mensosialisasikan KPH, dan partisipasi masyarakat dalam mendukung pelaksanaan KPH.¹⁹⁹ Kabupaten Muko-muko ditetapkan melalui K Menteri Kehutanan no SK 330/Menhut-II/2010 tanggal 25 Mei 2010 seluas ± 78.274 ha, dengan rincian HPT seluas ± 66.337 ha dan HP seluas ± 11.937 ha Pada tahun 2012, Dinas Kehutanan Kabupaten Mukomuko sebagai salah satu implementor dalam mengimplementasikan kebijakan Kesatuan Pengelolaan Hutan di Bengkulu telah melaksanakan berbagai kegiatan seperti konsultasi publik, workshop dan lokakarya dalam rangka menginisiasi pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Kegiatan tersebut menghasilkan beberapa kesimpulan diantaranya pembuatan rancang bangun KPH, arahan pencadangan dan pembentukan KPHP dengan luas Kabupaten Muko-muko ditetapkan melalui K Menteri Kehutanan no SK 330/Menhut-II/2010 tanggal 25 Mei 2010 seluas ± 78.274 ha, dengan rincian HPT seluas ± 66.337 ha dan HP seluas ± 11.937 ha. Pembentukan KPHP di Kabupaten Mukomuko semakin sering disosialisasikan oleh berbagai pihak sejalan dengan penunjukkan mukomuko sebagai KPH Model dan dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2012 tentang Rencana tata ruang kabupaten Mukomuko. Implementasi kebijakan KPH merupakan langkah yang sangat penting dalam sebuah proses kebijakan. Tanpa sebuah implementasi, maka sebuah kebijakan, termasuk kebijakan KPH, hanyalah sebuah dokumen yang tidak memiliki makna dan tidak memiliki pengaruh nyata terhadap perubahan kondisi sosial ekonomi dan

¹⁹⁹ hasil wawancara kepala Bagian Hukum pemda Mukomuko bapak Zulhajrizal. SH Pada Hari Rabu Pukul 10.00-12.00 WIB tanggal 17 Januari 2019

budaya masyarakat. Oleh karena itu kebijakan tentang KPH sebagai salah satu kebijakan publik memerlukan keefektifan dalam pengimplementasiannya di daerah.

Mengemukakan bahwa pada prinsipnya terdapat empat sudut pandang dalam mengukur keefektifan implementasi suatu kebijakan/program, yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksana kebijakan, ketepatan target kebijakan, dan ketepatan lingkungan kebijakan. Berdasarkan prinsip efektivitas implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Dwidjowijoto.

Pada umumnya hutan rakyat tidak berwujud suatu kawasan hutan yang murni dan kompak, melainkan berdiri bersama-sama dengan penggunaan lahan yang lain, seperti tanaman pertanian, tanaman perkebunan, rumput pakan ternak atau dengan tanaman pangan lainnya yang biasanya disebut sebagai pola *agroforestry*.

Menurut Kurniatun dkk., (2003) *Agroforestry* adalah penanaman berbagai jenis pohon dengan atau tanpa tanaman semusim (setahun) pada sebidang lahan yang sama sudah sejak lama dilakukan petani di Indonesia. Widiyanto dkk. mengemukakan bahwa *Agroforestry* adalah kegiatan menanam pepohonan di lahan pertanian, dan harus diingat bahwa petani atau masyarakat adalah elemen pokoknya (subyek).

Pola penanaman *agroforestry* pada umumnya tidak homogen, tidak seumur, dan terdiri atas berbagai macam tanaman yang mempunyai dua strata atau lebih. Pola ini memiliki peranan penting dalam kehidupan masyarakat desa karena dapat dijadikan sumber pendapatan tambahan serta dapat

menjamin terjadinya kontinuitas produksi sepanjang masa luas lahan yang ada. Di samping itu pola *agroforestry* memiliki berbagai macam fungsi yang tidak ternilai (*intangibile benefit*), seperti fungsi keindahan, fungsi perlindungan tata air, fungsi keseimbangan lingkungan hidup, pendidikan nonformal bagi anak-anak dan berbagai fungsi sosial lainnya.

Agroforestry sebagai suatu istilah mencakup beberapa bentuk

- a. *Agri-Silvikultur*, yaitu gabungan pertanaman pertanian-kehutanan atau pertanian-kehutanan-peternakan yang ternaknya tidak digembalakan, melainkan dipelihara dengan hijauan potong.
- b. *Silvopastoral*, yaitu gabungan pertanaman kehutanan-peternakan yang ternaknya digembalakan.
- c. *Agro-Silvo-Pastoral*, yaitu gabungan pertanaman pertanian-kehutanan-peternakan yang ternaknya digembalakan.
- d. Sistem Perhutanan Serbaguna, yaitu budidaya pohon hutan untuk menghasilkan kayu dan atau juga pangan dan atau makanan ternak berupa daun dan atau buah.
- e. Untuk merumuskan metode pengaturan hasil hutan rakyat maka akan diuraikan ciri-ciri hutan rakyat sebagai berikut :
- f. Pengelolaan hutan rakyat berorientasi pada kawasan yang sempit dengan lebih menekankan pada pengelolaan pohon per pohon, sehingga setiap individu pohon mendapat perhatian yang khusus.
- g. Penebangan pohon dilakukan apabila pohon telah mencapai umur tertentu dan ukuran fisik yang cukup besar, sehingga sudah siap diserap oleh pasar kayu setempat. Pada hutan rakyat umur masak tebang kurang diperhatikan, seperti pada hutan negara, akan tetapi lebih menekankan pada umur tebang rata-rata pohon yang akan ditebang.
- h. Dalam penebangan hutan rakyat tidak dilakukan pengukuran diameter dan tinggi pohon serta tidak dilakukan perhitungan volume pohon atau tegakan yang diusahakan untuk mengetahui besarnya produksi kayu yang dihasilkan.

Berdasarkan pada ciri-ciri itu, diperlukan suatu sistem pengaturan hasil hutan rakyat yang sesuai, dengan menitikberatkan pada pengelolaan pohon, bukan pada pengelolaan kawasan. Selain itu, tidak menuntut persyaratan yang tinggi terhadap tercapainya umur masak tebang (umur daur), bersifat sederhana dan mudah dilaksanakan, serta menjamin

terlaksananya kelestarian pendapatan petani pemilik, dan kelestarian sumber daya hutan itu sendiri.

3. Keterpaduan Pengaturan Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Implementasi Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim

Kebijakan publik merupakan kebijakan yang menyangkut masyarakat umum. Kebijakan ini merupakan bagian dari keputusan politik. Keputusan politik merupakan keputusan yang mengingat pilihan terbaik dari berbagai bentuk alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah. Kebijakan publik adalah tindakan pemerintah atas permasalahan publik, yang di dalamnya terkandung komponen-komponen:

1. Goals/sasaran-sasaran yang merupakan tujuan akhir yang ingin dicapai.
2. Plans/proposals/rencana-rencana/proposal yang merupakan spesifikasi alat untuk mencapai tujuan tersebut.
3. Programs/program-program yang merupakan alat formal untuk mencapai tujuan.
4. Decisions/keputusan-keputusan yang merupakan spesifikasi tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. Efek/dampak sebagai hasil terukur dari pelaksanaan program, baik yang diharapkan/yang tidak diharapkan baik dampak utama ataupun dampaksampingan.²⁰⁰

Hutan telah menjadi konsumsi kebutuhan pembangunan, dimulai terutama setelah Indonesia membuka kebijakan ekonomi di bidang investasi dalam skala besar, melalui paket perundangan investasi dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UUPMA) dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), kebijakan investasi dibuka secara Nasional. Investasi yang

²⁰⁰Etik Wilujeng, *Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (Phbm) Dalam Rangka Pelestarian Hutan Di Kph Blora*, Jurnal Universitas airlangga, April 2015, h 1-10

terutama dikejar dan diarahkan pemerintah ialah di bidang penggarapan sumber-sumber alam, dengan alasan potensialitas yang cukup tinggi dimiliki Negara, terutama sektor pertambangan dan kehutanan. Di bidang kehutanan, investasi dibuka secara besar-besaran terhadap investor asing, setelah diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan. Pola-pola prinsipil investasi diletakkan khususnya supaya modal asing masuk dengan lancar. Ditindak lanjuti Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pungutan Hasil Hutan (HPHH). Selanjutnya berbagai pengaturan perusahaan hutan secara teknis, dikeluarkan oleh institusi yang membawahi sektor kehutanan. Atas dasar kebijakan hukum melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 1967, para investor di bidang kehutanan berlomba-lomba secara pesat terutama setelah tahun 1972, menjadikan hutan sebagai investasi industri yang berskala besar.

Hal demikian terlihat dari banyaknya investor asing yang punya izin pengelolaan hutan, yang disebut sebagai pemegang HPH (Hak Pengusahaan Hutan). Shannon L Smith mencatat terdapat 7 faktor yang menjadi sumber tekanan perusakan hutan, yakni:

1. Pembalakan (*logging*) komersial, baik dilakukan secara legal maupun ilegal (*illegal logging*);
2. Pertambangan, baik dilakukan oleh penambang kecil dengan teknologi tradisional maupun oleh penambang besar dengan teknologi canggih;
3. Transmigrasi, termasuk juga pemukiman kembali penduduk lokal perambah hutan sekaligus dengan pencetakan areal pertanian menetap;
4. Perkebunan dan hutan tanaman industri (*timber estate*);
5. Perladangan berpindah;
6. Eksploitasi hutan nonkayu; dan,

7. Berbagai proyek pembangunan infrastruktur besar yang kebanyakan dibiayai oleh Bank Dunia, termasuk juga sektor pariwisata.

Globalisasi kepentingan dunia tercermin dalam keputusan konferensial tingkat Internasional mengenai kehutanan dan aspek-aspeknya. PBB melalui Konferensi Tingkat Tinggi mengenai lingkungan, yang terkenal dengan *Earth Summit* atau Konferensi Tingkat Tinggi Bumi yang diselenggarakan di Rio de Janeiro pada tanggal 3 sampai dengan 14 Juni 1992 (*United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED), yang lazim disebut dengan KTT Bumi atau KTT Rio, menghasilkan serangkaian deklarasi, yang dikenal dengan Deklarasi Rio yang mengadopsi Prinsip Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*). Selain itu KTT Rio juga berhasil merumuskan hutan beserta isu-isu lingkungan yang kait-mengait dengan aspek hutan seperti prinsip-prinsip tentang Persetujuan Hutan, Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati, dan Konvensi tentang Perubahan Iklim. Pokok-pokok program dan strategi pengelolaan lingkungan oleh KTT Rio tersusun dalam agenda 21 yang menggambarkan kerangka kerja dari suatu rencana kerja yang telah disepakati oleh masyarakat internasional, bertujuan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan pada abad 21.

Kemudian ditindaklanjuti dengan prinsip kemitraan global (*global partnership*). Seperti dikatakan Maurice F. Strong, Sekretaris Jenderal UNCED, bahwa secara fakta tidak ada negara dengan kemampuan sendiri mengelola dan melindungi ekosistem dengan meningkatkan kesejahteraan yang lebih baik. Dengan demikian selayaknya sangat penting

bila dicapainya dengan prinsip kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan. Indonesia menjabarkan Agenda 21 dengan membuat rumusan Agenda 21 Indonesia (Nasional), Agenda 21 tingkat Propinsi dan seterusnya ke daerah-daerah pemerintahan yang lebih bawah.

Salah satu prinsip persetujuan global mengenai hutan adalah resminya disebut dengan *Non-Legally Binding Authorative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forest*. Produk persetujuan global ini dikenal dengan *Forestry Principles*, yang mengakui hak negara untuk memilih sarana, yang dengannya negara harus memanfaatkan, mengelola, dan memberlanjutkan fungsi hutan secara optimal.

Kebijakan kehutanan berbasis komunitas Sistem pengelolaan kehutanan di Indonesia khususnya Kabupaten Mukomuko, secara normatif mengakomodasikan dimensi sosial sebagai bagian dari pembangunan kehutanan. Dimensi sosial dalam manajemen pembangunan kehutanan, dimasukkan dengan mengakui eksistensi komunitas sosial, serta memberi peran partisipatif pada masyarakat melalui landasan hukum peraturan perundang-undangan lingkungan, dan secara khusus di sektor kehutanan. Pasal 5-7 UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, menciptakan landasan hukum eksistensi sosial dan partisipasinya. Kemudian pasal 67 hingga pasal 70 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, memberikan landasan hukum pengakuan Masyarakat Hukum Adat, serta eksistensi peran serta masyarakat dalam kerangka ekosistem

hutan. Secara khusus, masyarakat memiliki kekuatan penegakan hukum (*legal enforcement power*) melalui mekanisme *class action*, kemudian dikenal dengan gugatan perwakilan, dan *legal standing*, yang diistilahkan dengan kedudukan gugat.

Selama ini masyarakat belum dipandang secara penuh sebagai bagian integral dari pengelolaan kebijakan. Jika pada kebijakan hukum yang berskala level lebih tinggi, masyarakat dilegitimasi dalam eksistensinya dan diperankan dalam kedudukan subyek dalam kerangka pengambilan keputusan.²⁰¹ Namun seringkali terdapat *juridical gap* yakni nilai-nilai hukum ditingkat atas tidak selamanya dielaborasi atau diteruskan dalam skala peraturan perundang-undangan yang sifatnya aplikatif. Peraturan-peraturan yang sifatnya organik dan teknis tidak selamanya konsisten dengan filosofi, kehendak dan tujuan dari peraturan perundang-undangan yang menjadi batas yuridis.

Kemitraan seharusnya dilakukan lebih awal dalam proses perencanaan, sehingga anggota masyarakat dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang lebih awal dan penting.

Dalam kurun waktu sejak dikenalnya industrialisasi kehutanan, fenomena yang dapat dilihat mengenai nasib masyarakat adalah peniadaan hak-hak kultural masyarakat, baik secara kebijakan hukum, maupun dalam pelaksanaan di lapangan; pendudukan hutan secara paksa; marjinalisasi masyarakat adat; pengusiran masyarakat lokal dari hutan; atau peniadaan

²⁰¹ N.H.T. Siahaan (Nommy Horas Thombang) *Hutan, Lingkungan dan paradigma pembangunan*, Jakarta : Pancuran Alam, 2007, h317-324

partisipasi masyarakat dalam pengusahaan hutan. Kecenderungan konflik yang bersifat tenurial atas pengelolaan sumber daya hutan terjadi seiring perjalanan sejarah eksploitasi hutan, dimulai sejak dibukanya hutan sebagai aset devisa negara dalam pembangunan.

Implementasi Kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengindikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.²⁰² Implementasi kebijakan dipahami melalui dua pendekatan yaitu: pendekatan *top down* dan *bottom up*. istilah itu dinamakan dengan:

- a. *The command and control approach* (pendekatan control dan komando, yang mirip dengan *top down approach*).
- b. *The market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*).

Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan dilakukan tersentralisir, dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusan diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Inti pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai

²⁰² Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta h. 195

prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.²⁰³

Sedangkan *bottom up* memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di level warga masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Inti pendekatan *bottom up* adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan yang cocok dengan sumber daya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang mengada agar kebijakan tidak kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi dipengaruhi oleh:

1. *Communication* (Komunikasi)
2. *Resources* (Sumberdaya)
3. *Disposition* (Disposisi)
4. *Bureaucratic Structur* (Struktur Birokrasi).²⁰⁴

Pertama, *komunikasi* implementasi mensyaratkan implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan.

Kedua, *sumberdaya* merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terlaksananya keberhasilan suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya dalam melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya yang mendukung pelaksanaan kebijakan dapat terwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan.

Ketiga, *disposisi* adalah watak/karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat

²⁰³ hasil wawancara kepala KPHP Mukomuko bapak Erizo Pada Heri selas Pukul 10.00-12.00 WIB

²⁰⁴ Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta h. 195

demokratik. Keempat, *struktur birokrasi* merupakan badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan.

Dalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhi yaitu adanya prosedur operasi yang standar (*Standard Operating Procedur* atau *SOP*) yang merupakan pedoman pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain *SOP* juga fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Implementasi kebijakan adalah cara *delivery* layanan-layanan pemerintah pada masyarakat. Proses implementasi dipandang sebagai proses belajar sosial kolaboratif antara birokrasi di tingkat lokal dengan kelompok sasaran atau komunitas, dengan tujuan agar komunitas mampu menolong dirinya sendiri dan mencapai *self-sustaining capacity*.²⁰⁵

Konsep ini digagas oleh David C. Korten yang menyebut *People-Centered Development*, yang ide dasarnya penempatan masyarakat sebagai fokus utama sekaligus pelaku utama pembangunan, bukan sekedar pemaksimum manfaat. Peran pemerintah bukan lagi sebagai penyedia manfaat dan layanan namun lebih pada *enabler/fasilitator* yang memungkinkan tumbuhnya prakarsa dan kemandirian masyarakat. 3 komponen utama yang saling berinteraksi dalam proses implementasi program dengan pendekatan *Community-based resource management*; yakni Masyarakat, Program dan Organisasi Pelaksana Program, yang harus saling berinteraksi secara kolaboratif dalam proses saling belajar untuk mencapai kesesuaian satu sama lain.

²⁰⁵ Triana, Rochyati Wahyuni, Implementasi dan evaluasi kebijakan public, Surabaya : PT Revka Petra Media, 2011 , h. 97-98

Strategi yang digunakan untuk mencapai kualitas masyarakat secara teoritik menurut Korten ditempuh melalui pengelolaan sumberdaya berbasis komunitas (*community-based resource management*), dengan cara:

- a. Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap diletakkan pada masyarakat sendiri;
- b. Fokus utamanya adalah memperkuat kemampuan rakyat miskin untuk mengelola, memobilisasi dan mengawasi sumber-sumber yang terdapat dalam komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri;
- c. Pendekatan ini menghargai perbedaan dan mentoleransi variasi lokal karenanya implementasi program bersifat amat fleksibel menyesuaikan dengan kondisi lokal;
- d. Menekankan pada *social learning process*, yang di dalamnya terjadi interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan program, implementasi sampai pada evaluasi proyek dengan mendasarkan diri pada saling belajar;
- e. Budaya kelembagaan ditandai adanya organisasi yang mengatur diri sendiri dan lebih terdistribusi yang berinteraksi satu sama lain guna memberikan umpan baik yang membantu tindakan koreksi diri Dengan demikian keseimbangan yang lebih baik antara struktur vertikal dan struktur horizontal dapat diwujudkan;
- f. Pembentukan jaringan (*networking*) antara birokrat, LSM dan satuan lembaga-lembaga tradisional yang mandiri, baik untuk meningkatkan kemampuan komunitas maupun untuk mencapai keseimbangan antara struktur vertikal dan horizontal dalam masyarakat.²⁰⁶

sesuai dengan implementasi kebijakan Kegiatan kehutanan yang bernuansa kemasyarakatan bukan tidak pernah dilakukan, sejak tahun 1870-an ketika sistem tumpangsari dikenalkan Buurman pada pembangunan hutan, sejak saat itu persoalan kemiskinan rakyat pedesaan sudah dalam bingkai yang tidak lepas dalam proses pembangunan hutan khususnya di Kabupaten Mukomuko.

Sejauh ini teknologi tumpangsari tetap belum mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat nyatanya kemiskinan struktural

²⁰⁶ Triana, Rochyati Wahyuni, Implementasi dan evaluasi kebijakan public, Surabaya : PT Revka Petra Media, 2011 , h. 99

belum dapat diselesaikan Kabupaten Mukomuko. PHBM/CBFM yang dikembangkan di Indonesia hendaknya bertumpu pada filosofi sebagai berikut:

(a) Penyelesaian masalah konflik lahan hutan antara masyarakat dengan Perhutani, masyarakat Magersaren dengan Perhutani, masyarakat adat dengan HPH, masyarakat adat dengan pemerintah, apakah akan menggunakan model *land reform* atau menggunakan model sewa selama 50 tahun kemudian dapat diperbarui kembali;

(b) Menjamin dan membangun keadilan sosial dan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin di pedesaan, terutama mereka yang tidak memiliki lahan untuk kehidupan;

(c) PHBM sebagai instrumen untuk mewujudkan model desentralisasi dan devolusi pengelolaan SDAH di Kabupaten Mukomuko. untuk mencapai kemandirian daerah dalam menyelesaikan banyak hal tentang hutan, lahan dan lain-lain;

(d) PHBM hendaknya dijadikan pintu masuk “pembuka” untuk memulai dialog kebijakan yang interaktif, terbuka, adil dan demokratis tentang pengelolaan SDAH di Kabupaten Mukomuko.

Peran Pemerintah atau Departemen Kehutanan hanya memfasilitasi kebutuhan yang diperlukan oleh pelaku-pelaku pengelola hutan (Masyarakat, BUMN, dan BUMS). Informasi IPTEK artinya pemerintah harus siap menyediakan berbagai informasi yang diperlukan pengguna jasa kehutanan, oleh semua stakeholder, apabila mereka memerlukan informasi.

Hutan memiliki karakteristik khas yang tidak dapat dibatasi oleh batasan wilayah administrasi. Konflik batas wilayah ini harus diselesaikan oleh lembaga pemerintah yang lebih tinggi hierarkinya, tetapi tetap melibatkan unsur masyarakat dalam pengambilan keputusan.

pendapat ini juga di samaikan oleh kabag Hukum Pemda muko-muko yang menjelaskan, *Pelestarian hutan merupakan upaya melindungi hutan dari kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit. Pelestarian hutan dimaksudkan untuk mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan. Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 40-45 upaya pelestarian hutan dapat dilakukan melalui upaya Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan. Rehabilitasi dimaksudkan untuk memulihkan, mempertahankan, dan meningkatkan fungsi hutan dan lahan sehingga daya dukung, produktivitas, dan peranannya dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga.*²⁰⁷

Upaya rehabilitasi hutan diselenggarakan melalui kegiatan reboisasi, penghijauan, pemeliharaan, pengayaan tanaman, atau penerapan teknik konservasi tanah secara vegetatif dan sipil teknis, pada lahan kritis dan tidak produktif. Kegiatan rehabilitasi dilakukan di semua hutan dan kawasan hutan kecuali cagar alam dan zona inti taman nasional dan dilaksanakan berdasarkan kondisi spesifik biofisik.

Sedangkan reklamasi merupakan usaha memperbaiki atau memulihkan kembali lahan dan vegetasi hutan yang rusak agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan peruntukannya. Kegiatan reklamasi meliputi inventarisasi lokasi, penetapan lokasi, perencanaan, dan pelaksanaan reklamasi.

²⁰⁷ hasil wawancara kepala Bagian Hukum pemda Mukomuko bapak Zulhajrizal. SH Pada Hari Rabu Pukul 10.00-12.00 WIB tanggal 17 Januari 2019

Hutan memiliki peran berkontribusi dalam penurunan/peningkatan konsentrasi gas kaca (GRK). Naratif yang dikontestasikan dalam perundingan konvensi perubahan iklim dari COP 1 1995 sampai dengan COP 19 2013 Negara-negara menyadari kerusakan alam, suhu atmosfer bumi memanas hingga 2°C per abad. GRK adalah gas antropogenik, bersifat akumulatif dan hidup lama, bahkan untuk CO₂ (karbondioksida) 2- 100 tahun dan N₂O (nitrogen oksida) 115 tahun. GRK memiliki sifat RF (*radiative forcing*) sehingga meningkatkan level pemanasan. Hutan berkontribusi 17,4% dari emisi global. CO₂ dihasilkan dari kegiatan deforestasi dan pembusukan biomassa menyumbang 17,3% dari emisi global. Untuk mereduksi GRK diperlukan peran multilateral, termasuk komitmen negara-negara maju. Negara-negara *non Annex I* menyanggah dampak negatif (bencana alam, bencana sosial) karena pemanasan suhu atmosfer bumi. Perlu pembatasan emisi bagi negara maju (*Annex I*). Negara berkembang (sebagai anggota *non Annex I*) tidak wajib menurunkan emisi. Negara pemilik hutan tropis hampir seluruhnya tidak wajib menurunkan emisinya, padahal dalam pengelolaan hutan tropis, IPCC mengakui adanya sumbangan besar terhadap konsentrasi GRK. Kontestasi negara maju versus negara berkembang lebih kuat daripada negara produsen emisi versus negara penurun emisi. Negara *Annex I* dapat mereduksi emisi sendiri atau memberi kompensasi dampak negatif atau memberi kompensasi penyediaan jasa reduksi emisi.

Analisis: Hutan berperan dalam mereduksi GRK. Negara *Annex I* wajib memberikan insentif bagi negara-negara pemilik hutan yang terbukti

menurunkan emisinya. Negara *Annex I* juga wajib membantu pengelolaan hutan untuk menurunkan deforestasi dan degradasi hutan melalui program peningkatan kapasitas dan transfer teknologi, yang pada saatnya memberikan kompensasi (insentif) bagi negara yang terbukti mereduksi emisi.

Pemanasan bumi kian menajam, mencapai 5°C per abad. Jika tidak dilakukan aksi penanggulangan mitigasi/pencegahan, bencana yang ditanggung makin besar dan makin cepat terjadi. Kebakaran dan pembusukan biomassa (lahan gambut) adalah penyumbang emisi tinggi, demikian juga deforestasi dan degradasi hutan. Biaya yang ditanggung tanpa melakukan aksi reduksi emisi lima kali lipat dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan untuk aksi reduksi GRK. Peran hutan makin kuat: penghitungan karbon berdasarkan prinsip tambahan, memuat pelepasan emisi, penyerapan emisi dan penyimpanan emisi (*emission, sink, stock*; ESS), estimasi aforestasi, reforestasi dan deforestasi. Dengan menurunkan emisi, memperoleh manfaat konservasi. Emisi negara *Annex I* antara 10,3-19,4% dengan populasi penduduk 19,7% dari total penduduk dunia, sedangkan emisi negara non *Annex I* yang memiliki jumlah penduduk 80,3%, menyumbang emisi 7,8-17,3%. Perlu pembatasan emisi secara ketat bagi negara maju (*Annex I*). Pemilik hutan tropis diberi kesempatan menurunkan emisinya secara sukarela (*voluntary*). Memberikan insentif pada negara pemilik hutan tropis yang dapat menurunkan deforestasinya, dengan prinsip tambahan (*additionality*).

Analisis: Aksi reduksi GRK semakin mendesak dilakukan. Mendesak negara-negara *Annex I* untuk segera memenuhi komitmennya memberikan

insentif pada pemilik hutan tropis untuk menurunkan deforestasi dan degradasi hutannya. yang menjabarkan bagaimana naratif relasi konsentrasi GRK, peran hutan, termasuk gejala-gejala deforestasi dan degradasi hutan.

Naratif yang terjadi diawali dengan keadaan bahwa atmosfer bumi memanas menajam. Pemanasan ini diakibatkan oleh GRK. Konsentrasi GRK terbesar adalah CO₂. Hutan sebagai sekumpulan besar vegetasi mampu menyerap CO₂ untuk kebutuhan fotosintesisnya, artinya hutan juga menyimpan karbon. Di sisi lain, dengan aktivitas dekomposisinya (natural) maupun terbakar, hutan juga melepaskan CO₂. Dengan demikian, hutan harus diselamatkan untuk mereduksi GRK melalui reduksi deforestasi dan degradasi hutan. Negara-negara yang memiliki hutan luas menyamakan tingginya tingkat deforestasi dan degradasi hutan.

Biaya untuk mereduksi emisi GRK dengan cara penyelamatan hutan jauh lebih rendah daripada mereduksi emisi dengan internalisasi teknologi ramah lingkungan dalam produksi. Karena emisi negara-negara *Annex I* terbesar per kapita yaitu 16,1 ton CO₂eq/kapita, sedangkan negara non *Annex I* hanya 4,2 ton CO₂eq/kapita (IPCC, 2007) maka negara *Annex I* wajib memberikan kompensasi (insentif) kepada penyedia jasa reduksi emisi GRK. Artinya, negara-negara *Annex I* wajib membayar jasa (insentif) bagi negara-negara yang terbukti menurunkan deforestasi dan degradasi hutannya.

Naratif Kebijakan Pengelolaan Hutan Indonesia, Persoalan deforestasi dan degradasi hutan dalam skala 1,17 juta ha/tahun hingga 3,51

juta ha/tahun.²⁰⁸ menjadi indikator dan *alarm* kesalahan cara pengelolaan hutan. Pengelolaan hutan adalah pengelolaan berbasis lahan (*landbase*) sehingga persoalan tata kelola kawasan hutan menjadi urusan pertama sebelum yang lain. Sampai dengan tahun 2019, persoalan tata kelola kawasan hutan masih menghadapi deret panjang permasalahan, mulai persoalan teknis penataan batas kawasan hutan hingga pada persoalan sosial. Gejala yang muncul adalah maraknya berbagai konflik tenurial, tidak hanya konflik akses namun menjalar pada konflik kepemilikan, sifatnya makin terbuka dan akhirnya bergerak pada isu hak azasi manusia (HAM) serta laten. Pada tahun 2011 terdapat 85 kasus konflik terbuka di kawasan hutan Indonesia. Komisi Pembangunan Agraria (KPA) melaporkan, sampai tahun 2001 dari 1.753 kasus konflik agraria, terdapat 141 kasus karena pembangunan hutan produksi dan 44 kasus terkait dengan pembangunan hutan konservasi.²⁰⁹

Hal tersebut terjadi dari akumulasi persoalan tata kelola kawasan hutan dan lahan antara lain dualistik skala peta dalam lokasi sama, dualistik pandangan antara kehutanan dan agraria, sengketa kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, egosektoral, legislasi dan kebijakan tata kelola lahan tidak diformulasi dengan jelas dan tegas, tumpang-tindih, bahkan berkonflik antara kebijakan satu dengan kebijakan lain; kebijakan satu melemahkan kebijakan lain. Dalam situasi kebijakan yang kabur demikian, landasan pengambilan penegakan hukum menjadi lemah sehingga penegakan hukum menjadi tumpul. Situasi tersebut sangat kondusif bagi pemburu

²⁰⁸ jurnal (Kementerian Kehutanan, 2018)

²⁰⁹ Schlager, E. & Ostrom, E. (1992). Property rights regime and natural resources: a conceptual analysis. *JSTOR Land Economics Journal*, 68(3),249-262.

rente dan penumpang gelap yang bisa jadi adalah aktor pembuat kebijakan ataupun penegak hukumnya.

Analisis: Hak pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antara pemerintah provinsi dan kabupaten terjadi potensi konflik kewenangan. Terdapat potensi konflik antar sektor yang berkaitan dengan penggunaan/pemanfaatan lahan. Posisi hak pemegang ijin konsesi menguat kembali, hak masyarakat di kawasan hutan dihapus. Terdapat potensi konflik tata batas yang besar antara masyarakat dengan pemegang ijin konsesi.

Kondisinya masih sama dengan periode 2000-2011, namun hak alienasi pemerintah pusat (kementerian terkait kehutanan) mulai dibatasi. Hak-hak masyarakat untuk memanfaatkan/ mengelola hutan mulai diakui kembali, namun belum terjamin.²¹⁰

melakukan upaya-upaya merampas hak-hak masyarakat untuk membuka hak-hak pemegang ijin.²¹¹ Hubungan ekonomi, hubungan sosial dan hubungan histori dipatahkan dengan kehadiran pemegang ijin konsesi.²¹² Naratif yang dikonstruksi adalah naratif tenurial yang mengurangi hingga menghapus hak-hak masyarakat untuk memanfaatkan hasil hutan dan kawasan hutan, sehingga konflik tenurial dan deforestasi tetap berlangsung. Terdapat beberapa upaya untuk memberikan ruang bagi masyarakat, namun demikian kembali dimentahkan oleh kebijakan berikutnya. Perlawanan

²¹⁰ Schlager, E. & Ostrom, E. (1992). Property rights regime and natural resources: a conceptual analysis. *JSTOR Land Economics Journal*, 68(3),249-262.

²¹¹ Epistema Institute. (2011). *Menuju kepastian dan keadilan tenurial*. Jakarta: Epistema Institute

²¹² Peluso, N.L. (2008). *A political ecology of violence and territory in West Kalimantan*. Berkeley: Department of Environmental Science, Policy and Management.

masyarakat timbul secara laten.²¹³

Naratif yang dibentuk adalah bahwa deforestasi dan degradasi hutan gagal ditekan dengan tata kelola tenurial yang berorientasi pada alienasi masyarakat. Tata kelola lahan yaitu tata kelola tenurial yang mengelola hak penguasaan lahan, antara masyarakat, pemegang izin konsesi dan pemerintah secara sentralisasi atau desentralisasi. Pendekatan aktifasi penegakan hukum digunakan untuk merespon pelanggaran-pelanggaran atas hak lahan yang telah ditetapkan secara legal.

Naratif tersebut berakar dari konsep daya dukung (*carrying capacity*) ekologi bahwa per- ladangan berpindah yang dilakukan masyarakat menyebabkan merusak kualitas tanah dan hidro- logi (Gambar 5). Selain itu juga bahwa per- ladangan berpindah menyebabkan pemborosan sumber daya hutan, termasuk kayu serta penelantaran tanah akibat sistem bera. Kualitas tanah dan hidrologi yang dipandang sebagai indikator utama dari konsep kelestarian hutan saat itu, gagal dilakukan oleh masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat dianggap tidak mampu mengelola sumber daya hutan sehingga pengelolaannya sepenuhnya diambil oleh pemerintah. Arena Kebijakan/Ruang Manuver Naratif yang dibangun konvensi perubahan iklim adalah bahwa deforestasi dan degradasi hutan dapat ditekan dengan mekanisme insentif, sedangkan naratif yang dibangun dalam pengelolaan hutan Indonesia adalah bahwa deforestasi dan degradasi hutan gagal ditekan dengan tata kelola tenurial dengan mengalienasi masyarakat. Perbedaan naratif

²¹³ Maring, P. (2010). *Bagaimana kekuasaan bekerja: di balik perlawanan dan kolaborasi, sebuah sudut pandang antropologi tentang perebutan sumberdaya ekologi*. Jakarta: Lembaga Pengkajian Atropo- logi Kekuasaan Indonesia.

ini memberikan keterbatasan arena kebijakan yang dapat dibuat dalam implementasi konvensi perubahan iklim dalam pengelolaan hutan Indonesia. Secara sederhana, untuk mencegah atau menurunkan deforestasi dan degradasi hutan maka arena kebijakan yang dapat dibangun internalisasi sistem insentif dalam tata kelola tenurial pengelolaan hutan Indonesia, dengan implikasi bahwa karena naratif yang dibangun adalah mengalienasi masyarakat dari pengelolaan hutan, maka insentif tersebut akan jatuh pada pemerintah atau pemegang ijin pengelolaan.

Namun demikian, dari konfirmasi informan kunci, internalisasi sistem insentif dalam tata kelola tenurial pengelolaan hutan Indonesia dihadapkan pada persoalan politik pengelolaan hutan di dalam negeri Indonesia serta persoalan politik ekonomi internasional yang berimplikasi pada kemampuan bayar negara-negara pemanfaat jasa reduksi GRK. Mekanisme insentif dapat diregulasikan dalam bingkai ekonomi terencana, padahal faktanya bahwa ekonomi global adalah ekonomi pasar. Sistem insentif hanya dapat bekerja pada ekonomi terencana. Ekonomi terencana hanya dapat dilakukan pada skala sistem yang kecil, sedangkan skala sistem yang besar dan kompleks lebih pada ekonomi pasar. Sistem yang kecil dapat ditangani sebagai sebuah sistem tertutup, dengan variabel tetap (*fixed variable*), sedangkan sistem global adalah sistem terbuka, di mana variabel-variabel dapat keluar dan masuk (*independent variable*) tergantung pada situasi internasional, regional dan lokal. Sistem terbuka hubungan internasional adalah di luar kendali Indonesia, karena Indonesia tidak memiliki kemampuan untuk

mengendalikan sistem internasional, baik instrumen kekuatan militer (subversi, agresi, imperialisme, kolonialisme, perang), instrumen ekonomi (pasar perdagangan, pasar modal, pasar uang), instrumen politik (campuran diplomatik, politik terselubung), ataupun instrumen propaganda.²¹⁴ Sistem terbuka internasional tersebut sangat berpengaruh pada kondisi ekonomi negara-negara *Annex I* dan *Annex II* sehingga akan memengaruhi kemampuan bayar (*willingness to pay*) negara-negara industri atas jasa lingkungan yang disediakan negara-negara pemilik hutan tropis.

Mengingat bekerjanya mekanisme insentif tergantung pada kejelasan penyedia jasa, kejelasan penerima manfaat dan kepastian keberlanjutan penyediaan jasa/manfaat maka dengan adanya sistem terbuka internasional, kemampuan bayar negara industri sangat tergantung pada kondisi politik perekonomian internasional. Di sisi lain, dengan diafirmasi secara konsisten oleh informan kunci bahwa tata kelola tenurial berhadapan dengan persoalan keadilan pemanfaatan lahan. Telah hampir satu abad, ada kecenderungan tidak ada keinginan aktor pembuat kebijakan untuk mereformulasi kebijakan tenurial dalam pengelolaan hutan Indonesia dengan mengakui masyarakat sebagai subjek pengelolaan hutan.

Dari UU Agraria, Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), UU Tata Ruang, Paduserasi Tata Ruang, hingga Pengukuhan Kawasan Hutan mengindikasikan pelarangan dan pembatasan akses akses masyarakat terhadap kawasan hutan. Kebijakan justru dibiarkan, bahkan dikonstruksi

²¹⁴ Sitepu, P.A. (2011). *Studi hubungan internasional*. Yogyakarta: Graha Ilmu

tumpang-tindih, tidak jelas, kabur, tidak konsisten, satu kebijakan konflik dengan kebijakan lain sehingga tidak bersinergi untuk mencapai kelestarian hutan. Sebagai contoh, UU Agraria yang mengakui akses masyarakat terhadap kawasan hutan, ditentang oleh kebijakan pengukuhan hutan yang menyaratkan bukti tertulis bagi klaim-klaim masyarakat atas kawasan hutan. Kondisi kebijakan tersebut mencerminkan fungsi kebijakan sebagai regulasi dan legislasi tidak tercapai.²¹⁵ regulasi yang berhasil mengatur dan memperoleh legitimasi masyarakat (*rule in use*).²¹⁶ tidak tercapai; legislasi dalam bentuk kebijakan berkekuatan hukum juga gagal (KPK, 2012). Dalam situasi demikian, konvensi perubahan iklim mustahil dapat bekerja.²¹⁷

Dengan demikian, konvensi perubahan iklim kompatibel bekerja dalam akselerasi reduksi deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia Khususnya apabila insentif yang dibangun adalah insentif non dana. Selain itu, konvensi perubahan iklim juga men- syaratkan keadilan tenurial. Opsi insentif yang dapat diambil antara lain membangun sistem insentif yang berorientasi pada relasi insentif jasa, yaitu insentif non dana seperti insentif penghapusan utang luar negeri (*debt for nature swap*), kemudahan urusan administrasi kunjungan luar negeri, kemudahan ekspor, alokasi pengiriman studi di luar negeri dan lain-lain, sedangkan persoalan deforestasi dan degradasi hutan

²¹⁵ Dunn, W. (1994). *Public policy analysis: an introduction*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.

²¹⁶ Adiwibowo, S., Shohibuddin, M., & Kartodihardjo, H. (2013). Kontestasi devolusi: ekologi politik pengelolaan hutan berbasis masyarakat. In H. Kartodihardjo (Ed.), *Kembali ke jalan lurus*. Yogyakarta: Center for Forestry Organization, Capacity and Institution (FORCI) Development & Tanah Air Beta

²¹⁷ Tanner, T. & Allouche, J. (2011). *Towards a new political economy of climate change and development*. (Working Paper). Oxford: Blackwell Publishing.

Indonesia ditangani dengan membangun keadilan akses pemanfaatan hutan.

Upaya-upaya menggeser kebijakan tersebut dilakukan di ruang konseptual, birokrasi, ruang konsultasi, ruang populer, dan ruang praktek. Ruang konseptual berkaitan dengan pengenalan, pemahaman, distribusi ide-ide baru melalui debat maupun media. Ruang birokrasi terkait dengan menyeleksi masukan dengan melibatkan ahli-ahli dalam proses penyusunan kebijakan. Ruang konsultasi berkaitan dengan konsultasi kebijakan dengan melibatkan para pihak yang dipandu oleh agen pemerintah. Ruang populer terkait dengan upaya-upaya menekan pembuatan kebijakan melalui aksi protes, demonstrasi atau pergerakan sosial lain.

Ruang praktek melalui penyediaan kesaksian dan bukti bagi pembuat kebijakan. Dengan demikian, dalam rangka menggeser kebijakan memerlukan sinergi dan harmonisasi substansial secara konsisten oleh para pihak. Aksi-aksi yang tidak konsisten substansial akan melemahkan pergeseran kebijakan. Untuk itu, diperlukan pula pembangunan jaringan (koalisi) dengan para pihak yang secara sub- stansial memiliki kepentingan/kepentingan sama.²¹⁸

C. PEMBAHASAN

1. Gambaran Pelaksanaan Pengaturan Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Implementasi Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim

Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (*Reducing Emission from Deforestation and*

²¹⁸ Sutton, R. (1999). *Policy process: an overview*. (Working Paper 118). Overseas Development Institut. London: Portland House StagPlace.

Forest Degradation-REDD+) merupakan dua pendekatan baru dalam pengelolaan hutan Indonesia. Bila pasar karbon berjalan sesuai rencana dunia internasional, maka kedua pendekatan tersebut bila digabungkan berpotensi memberikan tambahan insentif bagi pengelola KPH dalam mewujudkan pengelolaan hutan lestari dan mengutamakan kepentingan kesejahteraan masyarakat di dalam dan sekitar hutan.

REDD+ dan KPH sama pentingnya bagi Indonesia dalam mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat dan kelestarian hutan. KPH merupakan unit pengelola hutan terkecil, sehingga ada kejelasan penanggung jawab atau pengelola hutan di tingkat tapak. Pemerintah Indonesia, khususnya Kementerian Kehutanan, sangat yakin bahwa KPH akan menjadikan hutan Indonesia terjaga kelestariannya dan dapat menjamin manfaat hutan bagi masyarakat yang ada di dalam dan sekitar wilayah KPH. Karenanya Kementerian Kehutanan sangat berkepentingan menjadikan KPH segera beroperasi.

Sebagai inisiasi yang relatif baru dalam pengelolaan hutan Indonesia, KPH perlu disiapkan untuk dapat beroperasi dengan baik dan sekaligus mengambil manfaat dari REDD+. Tulisan ini akan memberikan gambaran umum tentang KPH di Indonesia khususnya Kabupaten Mukomuko dan membahas lebih detail potensi, kendala, serta persiapan yang perlu dilakukan untuk menjalankan REDD+. Tiga KPH Model akan dijadikan sebagai contoh gambaran nyata potensi dan peluang pelaksanaan REDD+ dalam pengelolaan KPH. Ketiga KPH dimaksud sebagai Contoh

adalah KPH Produksi (KPHP) Batu lanteh di Provinsi Nusa Tenggara Barat, KPH Lindung (KPHL) Sijunjung di Provinsi Sumatera Barat, dan KPHP Wae Sapalewa di Provinsi Maluku.

KPH dapat dikelola secara efisien dan lestari, menjadi pusat informasi mengenai kekayaan sumberdaya hutan dan menata kawasan hutan menjadi bagian-bagian yang dapat dimanfaatkan oleh berbagai ijin dan/atau dikelola sendiri pemanfaatannya, melalui kegiatan yang direncanakan dan dijalankan sendiri. Dengan demikian, KPH berpotensi mensukseskan pengelolaan hutan karena ada kejelasan institusi pengelolaan hutan di level tapak, dapat mengkoordinasikan berbagai kepentingan antar wilayah administratif, dan mengintegrasikan berbagai fungsi hutan yang berbeda.

Pentingnya peran KPH tersebut, menjadikan KPH tercatat dalam Rencana Pengelolaan Jangka Menengah (RPJM) sebagai prioritas nasional dalam mencapai kelestarian hutan.

REDD+ merupakan mekanisme pemberian insentif dari negara maju kepada negara-negara sedang berkembang yang mampu menurunkan emisinya. REDD+ mensyaratkan tata kelola yang baik dan menekankan pada kelestarian hutan serta memberi perhatian penuh pada hak dan kesejahteraan masyarakat. Dunia internasional memandang Indonesia sebagai salah satu negara yang dapat diper- hitungkan dalam mensukseskan REDD+. Mereka melihat upaya serius Pemerintah Indonesia dalam mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan.

Komitmen Presiden Republik Indonesia yang disampaikan pada

Conference of Parties (COP) ke-15 tahun 2009 untuk menurunkan emisi hingga 26% pada tahun 2020 dengan biaya sendiri atau 41% dengan bantuan internasional, dibentuknya Badan Pengelola REDD+ di tingkat nasional dan Pokja REDD+ di tingkat sub-nasional, dibuatnya Sistem Informasi *Safeguard* (SIS) Indonesia, dikeluarkannya berbagai peraturan terkait dengan REDD+ dari Kementerian Kehutanan dan dari Gubernur, banyaknya area demonstrasi REDD+ (*Demonstration Activity - DA-REDD+*) di Indonesia sebagai bahan pembelajaran REDD+, merupakan beberapa contoh tindakan nyata untuk mensukseskan REDD+ dan patut dihargai.

Untuk dapat sukses dalam menjalankan REDD+, Indonesia menetapkan fase '*REDD+ Readiness*' atau 'fase persiapan' guna menyiapkan berbagai aspek teknis, kelembagaan, dan sosial di level nasional dan sub-nasional sebelum memasuki fase pelaksanaan penuh REDD+. Berbagai dukungan dana dari luar masuk ke Indonesia untuk membantu Pemerintah Indonesia dalam fase ini. Salah satu dukungan dana berasal dari FCPF (*Forest Carbon Partnership Facility*), yang sebagian dananya digunakan untuk pemberdayaan beberapa Pemda dan KPH yang menunjukkan minatnya untuk melaksanakan REDD+.

Setelah diselenggarakannya COP 13 di Bali pada tahun 2007, REDD+ menjadi bahan diskusi banyak pihak di Indonesia. Meski REDD+ telah berproses selama lebih dari 5 (lima) tahun dan melibatkan banyak pihak di level nasional dan sub nasional, serta mendapat dukungan dana dan tenaga dari luar, masih banyak pemangku kepentingan yang kurang faham tentang

mekanisme ini, khususnya mereka yang ada di tingkat sub-nasional. Masyarakat Kabupaten Mukomuko dan KPH bahkan belum pernah mendengar istilah REDD+.

2. Hambatan Pengaturan Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Implementasi Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim

Implementasi yang terdapat di kabupaten mukomuko menurut Edward III (1980) menyatakan bahwa ada 4 (empat) kondisi yang diperlukan agar suatu implementasi kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu:

- (1) Komunikasi,
- (2) Sumber daya,
- (3) Disposisi, dan
- (4) Struktur birokrasi.

Dalam mencapai keberhasilan implementasi atau pelaksanaan kebijakan sesuai dengan tujuan organisasi maka peran pimpinan sangat menentukan. Salah satu fungsi administrasi publik adalah pelaksanaan (*implementing*), disamping perencanaan (*planning*), dan evaluasi (*evaluating*). Sedangkan untuk mencapai implementasi kebijakan yang secara efisien dan efektif ditentukan oleh faktor eksternal dan faktor internal yang terdapat di Kabupaten Mukomuko. Dalam implementasi dapat disebabkan oleh belum terjalannya komunikasi yang efektif antara pembuat kebijakan dengan pelaksana di lapangan serta pengelola kawasan industri.

Pemda Mukomuko koordinasi tidak terlepas dari aspek kontrol, karena agar koordinasi dapat berjalan dengan efektif maka perlu dilakukan kontrol atas koordinasi yang telah dilakukan tersebut. Oleh karena itu maka Pemda menjelaskan bahwa koordinasi kadang-kadang juga dikenal

sebagai kontrol meskipun menurut dia istilah ini sudah jarang digunakan atau telah menjadi usang di banyak kalangan usaha organisasi dalam mencapai koordinasi dan kontrol secara formal dilakukan melalui dua cara yaitu:

Pertama, *vertically*, yaitu kegiatan koordinasi yang dilakukan melalui mekanisme komando, supervisi, kebijakan, aturan, perencanaan, sistem kontrol.

Kedua, *laterally*, yaitu kegiatan koordinasi yang dilakukan melalui rapat, gugus tugas, *standing committee*, peranan koordinator khusus, atau struktur matriks. Menyangkut peranan seseorang dalam melakukan koordinasi dalam suatu organisasi.

Menurut Berger²¹⁹ dalam kaitannya dengan pengelolaan perubahan dalam organisasi, terdapat proses perubahan yang saling menguatkan menyangkut:

- 1) *commitment(motivation)*,
- 2) *coordination(behavior)*, dan
- 3) *competence (Skill)*.

Pembelajaran dari berbagai DA-REDD+ menunjukkan perlunya dilakukan seleksi lokasi untuk meminimalkan resiko kegagalan. Beberapa dasar pertimbangan dalam pemilihan lokasi untuk REDD+ .

1. Tutupan hutan yang masih luas dengan kepadatan karbon dan indeks keragaman hayati yang masih cukup tinggi
2. Ancaman terhadap hutan atau penyebab penggundulan hutan yang relatif mudah dikenali;
3. Kesiapan dan komitmen politik Pemerintah tempat diselenggarakannya REDD+;

²¹⁹ Mery Lou Roberts dan Paul D Berger (1998). Direct Marketing. Management. Prentice Hall Englewood Clift. Drs. H. Indriyo Gitosudarmo, M.Com (Hons) (1994).h 232

4. Batas wilayah yang jelas
5. REDD+ di daerah tersebut bisa bermanfaat banyak bagi warga;

Kabupaten Mukomuko secara devinitif lepas dari Kabupaten Bengkulu Utara pada tahun 2003. Berdasarkan perda tata ruang nomor 6 tahun 2012, 53% dari 403.670 hektar luas kabupaten Mukomuko merupakan kawasan hutan. 131.341 hektar diantaranya merupakan kawasan Taman Nasional Kerinci Sebelat. 511,49 hektar kawasan Cagar Alam, 71.135 hektar Hutan Produksi Terbatas, dan 11.845 hektar Hutan Produksi Tetap.

Namun fakta menunjukkan kawasan hutan tersebut telah rusak. Kerusakan itu dipengaruhi oleh semakin masif nya penerbitan izin HGU perkebunan skala besar. Berdasarkan analisis yang dilakukan Genesis Bengkulu²²⁰ bahwa 41% kawasan APL Mukomuko dikuasai oleh 9 perusahaan perkebunan skala besar. Beberapa modus juga dilakukan perusahaan-perusahaan tersebut untuk menguasai kawasan hutan. Seperti kasus perambahan hutan yang dilakukan oleh PT. Agromuko pada tahun 2011. PT Agromuko adalah anak perusahaan SIPEF Group. Perusahaan kelapa sawit ini juga menjadi suplier perusahaan terbesar di dunia Wilmar Group. Pada tahun 2000 PT Agromuko melakukan penanaman kemudian 2008 Agromuko masuk ke dalam kawasan HPT Air Majunto dan melakukan landclearing serta penanaman. Luasan kawasan yang di rambah seluas 1215 ha. Tahun 2012 pelepasan kawasan kawasan HPT menjadi APL. Perusahaan

²²⁰ hasil wawancara direktur Genesis Hari Kamis tanggal 18 Januari 2019 Pukul 10.00-12.00 WIB

ini juga melakukan perampasan lahan masyarakat. Saat ini luasan kawasan Agromuko 23.015 ha.

3. Gambaran Keterpaduan Pengaturan Kebijakan Nasional Dan Daerah Terhadap Implementasi Pengelolaan Hutan Berbasis Perubahan Iklim

Penguasaan wilayah yang dilakukan oleh perusahaan skalan besar ini semakin merampas ruang kelola rakyat. Alhasil, untuk bertahan hidup akhirnya rakyat menduduki kawasan hutan. Perebutan sumber-sumber penghidupan ini memposisikan rakyat menjadi pihak yang salah karena telah masuk dan mengelola kawasan hutan milik Negara.

Atas kenyataan itu, Genesis Bengkulu bersama-sama dengan rakyat yang hidup dipingiran hutan di kabupaten Mukomuko berusaha merebut ruang kelola tersebut. Karena sesungguhnya Rakyat berhak untuk mengelola kawasan hutan sebagai sumber penghidupannya. Usaha perebutan ruang kelola tersebut dilakukan di dua desa, yaitu desa Lubukn Silandak, kecamatan Teramang Jaya dan desa Bukit Makmur, kecamatan Penarik.

Desa Lubuk Silandak Kecamatan Teramang Jaya

Desa Lubuk Silandak memiliki luas \pm 5000 Ha,dengan jumlah kk sebanyak 169 dan 576 Jiwa didesa lubuk silandak terdapat lebih kurang 110 bangunan rumah ,desa ini sudah memiliki fasilitas umum antara lain: Polindes, Masjid, PAUD, SD dan Puskesmas-des. Permasalahn yang dihadapi oleh masyarakat Lubuk Silandak yaitu terkait dengan status kawasan yang menjadi tempat usaha dalam menyambung hidup.

Desa Lubuk Silandak ini merupakan merupakan desa perintis dalam pemekaran desa pada tahun 2007 dan sekarang dipimpin oleh kepala desa seorang perempuan Ibu Nurilis “Di desa Lubuk Silandak ini belum pernah terjangkau apapun oleh pemerintah daerah, terutama pembangunan. Perekonomian masyarakat adalah 90 % dari sawit 7 % karet dan 3 % jengkol. Lubuk Silandak memiliki potensi wisata yaitu air terjunnya dan potensi PLTA”. Sementara untuk akses ke desa Lubuk Silandak kita harus menyebrang sungai dengan rakit (bambu yang sudah diikat) “Tiga tahun yang silam pernah ada sebuah jembatan yang menghubungkan antara desa Lubuk Silandak dan Bukit Makmur. Transporasi lancar. Sekarang, kami dan motor kami harus menyeberangi sungai Air Bantal dengan menggunakan rakit dengan membayar Rp 15.000 (PP) berlaku untuk hari yang sama. Sudah tiga tahun aktivitas kami bergantung pada rakit.” cerita pak Kamil dengan nada sedikit geram namun penuh harap.

Pak Kamil mantan kepala desa dahulunya. Sekarang juga masih dipanggil dengan sebutan pak kades. Bu Nurilis, istrinya menggantikan posisi pak Kamil menjadi kepala desa. Pak Kamil bercerita, cerita “patah hatinya” terhadap pemerintah. Perjuangannya bersama dengan masyarakat desa selama tiga tahun belum membuahkan hasil. Perjuangan agar pemerintah membangun kembali jembatan yang menghubungkan desa mereka dengan desa Bukit Makmur serta desa lainnya. “Beberapa kali perangkat negara datang berkunjung, dan berjanji untuk memperhatikan kami, namun kunjungan

hanyalah sebatas kunjungan, dan janji sebatas janji. Kami patah hati” tuturnya melemah.

Semenjak robohnya jembatan, harga komoditas sawit dan karet milik masyarakat anjlok hingga 2 X lipat. “Buah sawit dan karet kami tidak ada harganya lagi. Sawit hanya dihargai Rp 600 per kg nya. Karet juga hanya Rp 4000 per kg. Tokke (Tengkulak) tidak mau naikin harga, katanya biaya angkutnya tinggi, karena lewat jalan alternatif lebih jauh, 11 Km dan melintasi kebun PT. Agromuko. Mereka gak mau rugi, sebenarnya kami juga gak mau rugi tapi dari pada sawit kami gak terjual ya akhirnya dengan sangat terpaksa biarlah kami yang merugi..²²¹

Ketika Tim dari Yayasan Genesis Bengkulu pertama kali datang untuk melakukan sosialisasi untuk program kemitraan masyarakat lubuk silandak dengan antusias menyambut baik dengan rencana tersebut. “ Kami masyarakat lubuk silandak tentu sangat senang jika ada yang mau membantu kami dalam mengurus legalitas untuk bisa mengakses pengelolaan hutan, apalagi dengan jarak yang sangat dekat kami takut warga kami disini membuka kawasan huta tanpa izin dan akhirnya ditangkap dan kami tidak bisa mengawasi itu apalagi lahan semangin kritis disini sejak adanya PT.Agro Muko ini” Celoteh ibu Nurilis. Mendengar pernyataan tersebut Kamipun langsung membuat kesepakatan dengan masyarakat untuk membentuk pengurus Kelompok tani pengelola hutan.

SP 4 Desa Bukit Makmur Kecamatan Penarik

Kecamatan Penarik merupakan salah satu daerah di Kabupaten Mukomuko, Provinsi Bengkulu. Wilayah Kecamatan Penarik memiliki luas

²²¹ hasil wawancara ketua kelompok tani kabupaten muko-muko bapak Edi Mashur tanggal 25 Januari 2019 Pukul 10.00-12.00 WIB

wilayah 296,64 km², dengan ibukota kecamatan adalah desa Lubuk Mukti.

Batas-batas wilayah kecamatan Penarik adalah :

sebelah utara	: Kecamatan Selagan Raya
sebelah selatan	: Kecamatan Teramang Jaya
sebelah timur	: Provinsi Jambi
sebelah barat	: Kecamatan Air Dikit

Kecamatan Penarik terdiri dari 12 desa definitif dan 2 desa persiapan. Secara geografis, semua desa terletak di daerah bukan pantai. Kecamatan Penarik keadaan topografinya dataran, pada umumnya berada di dataran. Ketinggian wilayah berkisar antara 50 – 200 meter di atas permukaan laut.

Desa SP4 Bukit Makmur biasa disebut juga SP4 Perambah, karena pada awalnya masyarakat Bukit Makmur datang ke desa tersebut melalui program transmigrasi yang datang ke kawasan tersebut secara bergelombang sejak 1982 dan 1994 dan sebagian desa SP4 Bukit Makmur merupakan HPT Air Ipuh II. Di dalam wilayah KPHPM Mukomuko terdapat empat desa yang terletak pada dua kecamatan yaitu kecamatan Penarik (Desa SP4 Bukit Makmur) dan kecamatan Malin Deman. Keberadaan desa-desa ini yang merupakan desa definitif dapat memberikan tekanan yang sangat besar bagi kawasan hutan mengingat dalam memenuhi kebutuhan tanah perumahan, tanah usaha pertanian dan perkebunan dan tanah fasilitas desa mereka melakukan pembukaan kawasan hutan.

Desa Bukit Makmur atau SP4 memiliki kawasan yang berbukit-bukit. Transmigran datang ke kawasan ini sejak 1982. Program transmigrasi

yang diikuti warga merupakan gabungan transmigran dari Jawa dan transmigran lokal dari Bengkulu dan Sumatera Selatan. Kawasan transmigrasi ini menjadi desa definitif pada 1995. Warga transmigran Jawa berasal dari Wonosobo sekitar 149 keluarga datang ke wilayah ini pada 1982, disusul sekitar 151 keluarga perambah hutan dari desa sekitar. Para perambah hutan ini berasal dari Sumatera Selatan. Pada 1994 mereka datang melalui skema Trans Pemukiman Perambah hutan (Trans PPH). Awalnya luas desa sekitar 1600 hektar, kini luasnya sudah menjadi 3000 hektar. Banyak transmigran yang meninggalkan pemukiman karena kesulitan hidup di awal, khususnya setelah bantuan jadup (jatah hidup) dari pemerintah pusat berhenti setelah satu tahun berjalan. Rata-rata masyarakat disini memiliki lahan sawit itu sekitar 2 hektar yang didapat dari program transmigrasi. Seperempat hektar dipakai untuk lahan rumah dan pekarangan, sisanya sudah diubah menjadi kebun sawit. Pohon kelapa sawit bahkan ditanam di halaman-halaman rumah. Sejak terintegrasi dengan kebun sawit, tentu saja semua kebutuhan pangan bergantung kepada pasar.

Sama halnya dengan desa lubuk silandak, didesa sp4 pertama kali Genesis Bengkulu datang untuk sosialisasi pengelolaan hutan berbasis masyarakat juga disambut dengan baik masyarakat berharap Genesis bisa mendampingi mereka disana untuk perizinan perhutanan sosial. “Kami masyarakat disini sudah membuat kelompok tani sebanyak 3 kelompok masing – masing kelompok beranggotakan 30 orang jadi total keseluruhannya sebanyak 90 orang. Selama ini kami sangat khawatir dan merasa tidak tenang menggarap

lahan yang sudah di buka, kerap kali kami disini disebut sebagai perambah.kami sangat berharap untuk kedepannya kami diberikan legalitas hukum dalam menggarap lahan,agar tidak ada lagi main kucing-kucingan dengan pihak pemerintah.karena selama ini itu yang terjadi.untuk jenis tanaman yang akan ditanam nanti itu tergantung kesepakatan bersama memang ada beberapa orang yang menginginkan agar ditanami sawit,tapi yang terpenting saat ini adalah kepastian hukum kami disini untuk menggarap lahan produksi yang berdekatan dengan desa ini. Setelah pertemuan itu kami sepakat untuk menambah lagi kelompok dari 3 kelompok menjadi 6 kelompok tani pengelola hutan.

Perebutan ruang kelola ini juga sejalan dengan Program Pembangunan Nasional 2015-2019 telah menetapkan target alokasi kawasan hutan seluas 12,7 juta hektar kepada masyarakat. Penetapan target itu adalah sebuah lompatan besar meski mengalami pengurangan dari rencana 40 juta hektar yang disebutkan sebelumnya dalam Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Perjuangan perebutan ruang kelola bersama rakyat ini bekerjasama dengan Multistakeholder Forestry Programme (MFP). Kegiatan ini memfasilitasi rakyat mulai dari model / Sekema pengelolaan hutan yang akan di usulkan, membangun organisasi calon pengelola, pemetaan wilayah usulan, fasilitasi usulan, fasilitasi pengakuan dan pengukuhan kawasan hutan yang akan dikelola masyarakat.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dapat diambil kesimpulan sebagai berikut

1. pelaksanaan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim Di tingkat dasar pemahaman masyarakat masih terdapat kebijakan yang masih tidak sejalan dengan kebijakan nasional bahkan Peraturan pemerintah Daerah mukomuko yang masih jauh dari sinergi dalam upaya melaksanakan kebijakan perubahan yang lebih baik lagi,.
2. hambatan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim antara lain: Proses komunikasi berjalan kurang optimal, kegiatan Forkom di tingkat Kabupaten juga belum mampu menampung aspirasi masyarakat. Di tingkat Dasar masih ada miskomunikasi dari beberapa stakeholder dan Sumberdaya yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan dapat dikatakan belum mencukupi.
3. Pada keterpaduan pengaturan kebijakan nasional dan aspek struktur birokrasi, mekanisme pelaksanaan masih terkesan *top-down* dikarenakan kurangnya sinergi antara pemerintahan provinsi dan kabupaten.

B. Saran

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, maka saran yang dapat diajukan sebagai berikut:

1. Perlu dirumuskan suatu formula yang tepat untuk pengaturan kebijakan nasional dan daerah terutama yang telah mendapatkan kebijakan yang lebih lagi, sehingga kebijakan dapat di imlementasikan di lapangan khususnya kabupaten mukomuko yang diterima dapat memberikan manfaat yang lebih optimal dan berkelanjutan.
2. Terus menggali peluang-peluang kegiatan produktif yang sesuai dengan potensi spesifik masing-masing daerah dan dikembangkan dengan peran semua pihak secara proporsional dalam hal hambatan pengaturan kebijakan nasional dandaerah terhadap implementasi pengelolaan hutan khususnya kabupaten mukomuko.
3. Meningkatkan peran para pihak (termasuk Pemerintah melalui Dinas/Instansi terkait dan model keterpaduan pengaturan kebijakan nasional dan daerah terhadap implementasi pengelolaan hutan berbasis perubahan iklim Jika kebijakan bersifat *community base* dengan menggaungkan jiwa berbagi harusnya kebijakan lebih bersifat *bottom-up* sehingga kebijakan yang ada dapat mengakomodir kepentingan semua pihak serta tidak selalu mendikte masyarakat dalam segala tindakan yang pada akhirnya akan membatasi ruang gerak masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Sumber Buku

- A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014
Abdul Latief Burhan, *Dasar-Dasar Ekologi*
- Addinul Yakin, *Ekonomi Sumber Daya dan Lingkungan : Teori dan kebijakan Pembangunan Berkelanjutan* (Jakarta, Akademika Presindo, 1997)
- Ahmad Redi, *Hukum Sumber Daya Alam dalam Sektor Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014
- Astim Riyanto, *Negara Kesatuan (Konsep, Asas dan Aktualisasinya)*, Yapemdo, Bandung, 2006
- Atiek Koesrijanti dkk, *Buku Pegangan Kajian Lingkungan Hidup Strategis*, Deputi Bidang Tata Lingkungan, Kementerian Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia, Jakarta, 2007
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya)*, UI Press, Jakarta, 1995
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Bander Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2011
- Benard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur ilmu Hukum (Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia)*, (Mandar Maju, Bandung, 2000).
- Bruce Mitchell, Dkk, *Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan*, (Yogyakarta Gadjah Mada University ,2000)
- Budiono Kusumo hamidjojo, *Suatu Studi terhadap Aspek Operasional: Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional*, (BinaCipta), 1986.
- Daud Silalahi, *AMDAL Dalam Sistem Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT. Suara Harapan Bangsa, 2011.
- Dunn, W. (1994). *Public policy analysis: an introduction*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Tinta Mas, Surabaya, 1994

- Emil Salim, *Kembali Ke Jalan Lurus* (Esai-Esai 1966-99), ALVABET, Jakarta, 2000.
- Epistema Institute. (2011). *Menuju kepastian dan keadilan tenurial*. Jakarta: Epistema Institute
- Friedmann dalam Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2004
- Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004
- Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: (Gadjah Mada University Press, 1996)
- Harry Supriyono dan Koesnadi Hardjasoemantri, *hukum lingkungan*, Cetakan Pertama (Jakarta : Universitas Terbuka 1996)
- Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010
- Hyronimus Rhiti, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2006
- I Gde Pantja Astawa, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara* (Bandung : PT Refika Aditama, 2009)
- I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, Bandung, 2007
- Jennifer A. Elliott, *An Introduction to Sustainable Development*, Second edition, Routledge, London and New York, 1999
- Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Houve, 1994, h. 9, lihat juga Soehino, *Ilmu Negara*, (Liberty, Yogyakarta, Cetakan Ketiga, 1993)
- Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta Gadjah Mada Pres, 2000)
- Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Rosdakarya, Bandung 1995)

- Lili Rasjidi dan Lisa Sonia Rasjidi, Monograf, *Pengantar Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, (Bandung, 2005)
- Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Marie-Claire Cordonier Segger and Ashfaq Khalfan, *Sustainable Development Law (Principles, Practices, & Prospects)*, Oxford University Press, New York, 2004)
- Marie-Claire Cordonier Segger dan Ashfaq Khalfan, *Sustaineble Development law (principle, practise, & prospets)* (New York, oxford University Pres 2004)
- Mas Achmad Santosa Dalam Iwan J. Aziz dkk (ed), *Pembangunan Berkelanjutan (Peran dan Kontribusi Emil Salim)*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2010
- Mas Achmad Santosa dalam Rachmadi Usman, *Pembaharuan Hukum Lingkungan Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional Bagian I Umum*, (Putra A Bardin, Cetakan ke-9, 1999
- Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, Refika Aditama, Bandung, 2009
- N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Edisi Kedua, Erlangga, Jakarta, 2004,
- Notonagoro dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Otto Soemarwoto, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2009
- Padmo Wahyono dalam bukunya *Pembangunan Hukum di Indonesia sebagaimana dikutip Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007
- Padmo Wahyono dalam Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam*,

- Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2004
- Peluso, N.L. (2008). *A political ecology of violence and territory in West Kalimantan*. Berkeley: Department of Environmental Science, Policy and Management.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: (Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007)
- R.M. Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004
- Rakhmat Bowo Suharto, *Perlindungan Hak Dunia Ketiga atas Sumber Daya Alam*, PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 2001
- Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Ghia Indonesia, Jakarta 1994) Cetakan Kelima,
- Scheltema dalam Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan kebijakan Lingkuagn Nasional* (Surabaya, Airlanga University Pres , Cetakan Ketiga , 2005)
- Sjachran Basah, *ilmu negara* (Bandung : Citra Aditya Bhakti, 1994)
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta Raja Grafindo Persada, 2009)
- Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*, (Jakarta PT Kompas Media Nusantara ,2010)
- St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku I, Binacipta, Bandung, 1981
- Subadi, *Penguasaan dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2010
- Surna T. Djajadiningrat dalam Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Kebijaksanaan Pembangunan Lingkungan Hidup*,(Bandung, Refika Aditama, 2009)

- Sutton, R. (1999). *Policy process: an overview*. (Working Paper 118). Overseas Development Institutit. London: Portland House Stag Place.
- Syamsuharya Bethan, *Penerapan Prinsip hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Aktivitas Industri Nasional* (Bandung, Alumni 2008)
- Tanner, T. & Allouche, J. (2011). *Towards a new political economy of climate change and development*. (Working Paper). Oxford: Blackwell Publishing.
- Theodore Panayotou dalam Hariadi Kartodiharjo, *Dibalik Kerusakan Hutan dan Bencana Alam (Masalah Transformasi Kebijakan Kehutanan)*, Wana Aksara, Jakarta, 2008
- Untung Iskandar dan Agung Nugraha, *Politik Pengelolaan Sumber Daya Hutan (Issue dan Agenda Mendesak)*, Debut Press, Yogyakarta, 2004
- Wartiningsih, *Pidana Kehutanan: Keterlibatan dan Pertanggungjawaban Penyelenggara Kebijakan Kehutanan*, Setara Press, Malang, 2014
- Wolfgang Sachs (Ed), *The Development Dictionary (a guide to knowledge as power)*, Edisi Kedua, Zed Books, London & New York, 2010

B. Jurnal, Internet dan lain-lain

- Abubakar Sidik Katili, *Penurunan Jasa (Servis) Ekosistem Sebagai Pemicu Meningkatnya Perubahan Iklim Global*, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=>
- Adiwibowo, S., Shohibuddin, M., & Kartodi-hardjo, H. (2013). Kontestasi devolusi: ekologi politik pengelolaan hutan berbasis masyarakat. In H. Kartodihardjo (Ed.), *Kembali ke jalan lurus*. Yogyakarta: Center for Forestry Organization, Capacity and Institution (FORCI) Development & Tanah Air Beta
- Amiruddin A. Dajaan Imami dkk, *Asas Subsidiaritas (Kedudukan & Implementasi dalam Penegakan Hukum Lingkungan)*, Pusat Kajian Penyelesaian Sengketa Lingkungan (PP-PSL FH UNPAD) dan Penerbit Bestari, Bandung, 2009
- Amiruddin Ahmad Dajaan Imami, *Model Harmonisasi dan Sinkronisasi Pengaturan Bidang Lingkungan Hidup dalam Pembangunan Berkelanjutan (Studi Kasus DAS Citarum)* dalam Amiruddin A. Dajaan Imami dkk (Ed), *Perkembangan Hukum Lingkungan Kini dan Masa Depan*, Prosiding Seminar Nasional dan Kongres Pembina

Hukum Lingkungan se-Indonesia, Bagian Hukum dan Pembangunan/Masyarakat Fakultas Hukum UNPAD & Logoz Publishing, Bandung, 2013

Arief Sidharta, *Filsafat Hukum dalam Konteks Ideologi Negara Pancasila*, Makalah, Disampaikan pada Konferensi ke-2 Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia, Semarang, 16-17 Juli 2012

Badan Pusat Statistik Kabupaten Mukomuko

Bappenas, *Potret Aksi Di daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAD-GRK)*, Januari 2014

Britannica Online Encyclopedia, www.wikipedia

Caritas Woro Murdiati Runggandini, *Rekonstruksi Kearifan Lokal Untuk Membangun Hukum Kehutanan Yang Berkelanjutan (Studi Terhadap Masyarakat Hukum Adat Kajang dan Tegangan Pegringsingan)*, (Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2012).

Chay Asdak dan Hilmi Salim, *Daya Dukung Sumberdaya Air Sebagai Pertimbangan Penataan Ruang*, Jurnal Teknologi Lingkungan, Edisi 7 Vol. 1, P3TL-BPPT, 2006

Edi Suharto, *Negara Kesejahteraan dan Reinventing DEPSOS*

Ernan Rustiadi dkk, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*.

Gunarto Hadi dalam Marilang, *Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara atas Barang Tambang*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Vol. 9 No. 2, Juni 2011

Hans-Joachim Hoehn dalam Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*

Henryk Skolimowski dalam Al. Andang L. Binawan, *Jalan Terjal Ekokrasi*, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol. 1 Issue 1, Januari 2014, Indonesian Center for Environmental Law, Jakarta, 2014

Inge Ratnowati, *Kajian Telapak Ekologis: Pertimbangan untuk Strategi pembangunan Berkelanjutan*, Buletin Tata Ruang

Iskandar, *Perubahan Peruntukan, Fungsi, Penggunaan Kawasan Hutan Ditinjau Dari Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Pengelolaan Kawasan Hutan Berkelanjutan*. (Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Tahun 2011).

- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi*,
[www.jimly.com/makalah/namafile/128/Demokrasi dan Ekokrasi.doc](http://www.jimly.com/makalah/namafile/128/Demokrasi_dan_Ekokrasi.doc)
- Johan Iskandar, *Ekologi Manusia dan Pembangunan Berkelanjutan*, Program Studi Magister Ilmu Lingkungan Universitas Padjadjaran
- M. Daud Silalahi, dalam Amiruddin A Dajaan Imami, dkk (ed), *Perkembangan Hukum Lingkungan Kinidan Masa Depan*, Bagian Hukum dan Pembangunan/Masyarakat dan Logoz Publizing, 2013
- Maria SW. Sumardjono, *Harmonisasi Regulasi Antar Sektor dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*, disampaikan pada Semiloka “Menuju Kawasan Hutan yang Berkepastian Hukum dan Berkeadilan”, diselenggarakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Jakarta,
- Marilang, “*Keadilan antar Generasi dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Tambang*”, Jurnal AL-FIKR Volume 16 Nomor 2 Tahun 2012
- Maring, P. (2010). *Bagaimana kekuasaan bekerja: di balik perlawanan dan kolaborasi, sebuah sudut pandang antropologi tentang perebutan sumberdaya ekologi*. Jakarta: Lembaga Pengkajian Atropologi Kekuasaan Indonesia.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988, dan Hotma P, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*
- Muazzin, *Perkembangan Penerapan Program Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) Berbasis Kearifan Masyarakat Hukum Adat Menurut Hukum Internasional di Indonesia*, (Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Tahun 2004).
- Mukaryanti dkk, *Keberlanjutan Fungsi Ekologis Sebagai Basis Penataan Ruang Kota Berkelanjutan*, Jurnal Teknologi Lingkungan, Edisi 7 Vol. 1, P3TL-BPPT, 2006
- Pan Mohamad Faiz, *Perubahan Iklim Dan Perlindungan Terhadap Lingkungan: Suatu Kajian Berperspektif Hukum Konstitusi*, Disampaikan sebagai Paper Position pada Forum Diskusi Kelompok Kerja Pakar Hukum mengenai “Perubahan Iklim” yang diselenggarakan oleh Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) di Hotel Grand Mahakam, Jakarta pada tanggal 27 April 2009

Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* sebagaimana dikutip dalam Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum (Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH.)*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, dan Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya)*

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Bina Ilmu, Surabaya

Principle 4 of Rio Declaration on Environment and Development in 1992

Principle 5 of Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 4 September 2002

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development, <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I>,

Ringkasan Deklarasi Johannesburg tentang Pembangunan Berkelanjutan dalam Marie-Claire Cordonier Segger dan Ashfaq Khalfan

Schlager, E. & Ostrom, E. (1992). Property rights regime and natural resources: a conceptual analysis. *JSTOR Land Economics Journal*, 68(3)

Soeharto (Presiden Republik Indonesia Kedua), Pidato Kenegaraan Republik Indonesia di depan sidang DPR-GR, pada tanggal 16 Agustus 1968

Soerjani dalam Abdurrahman, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 2003

Beberapa konstitusi negara yang dapat digolongkan sebagai *The Green Constitution* adalah Konstitusi Portugal 1976, Konstitusi Spanyol 1978, Konstitusi Polandia 1997, Konstitusi Ecuador 2008, dan Konstitusi Perancis setelah diadopsinya *Charter for Environment of 2004* pada tahun 2006. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution (Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009

Sunardi, *Perlindungan Lingkungan: Sebuah Perspektif dan Spritualitas Islam*, Program Studi Magister Ilmu Lingkungan–Universitas Padjadjaran, Bandung, 2008

Susi Dwi Harijanti, *Negara Hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945*, dalam Susi Dwi Harijanti dkk (ed), *Negara Hukum yang Berkeadilan*, Kumpulan tulisan dalam rangka Purnabakti Prof Dr. H. Bagir Manan, SH. M.Cl, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung 2011

The Hon. Justice Brian J. Preston, Principles of Ecologically Sustainable Development:

http://www.lec.justice.nsw.gov.au/agdbasev7wr/_assets/lec/m4203011721754/preston_principles%20of%20ecologically%20sustainable%20development.pdf

http://biologi.fst.unair.ac.id/wpcontent/uploads/2014/09/Dasar-Dasar_EKOLOGI.pdf,

<http://www.bappenas.go.id/data-dan-informasi-utama/pidato-kehegaraan-tahun-1968/?&kid=1413242931>

<http://www.policy.hu/suharto>,

<https://bengkulu.antaraneews.com> perkebunan sawit kuasai 41 persen luas Mukomuko

https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Mukomuko

<https://mukomukokab.go.id>

C. Undang-undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Frame Work Covention on Climate Change*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004.

Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Kyoto Protocol to The United Nations Frame work Convention on Climate Change*

(Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Perubahan iklim).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Pengesahan Paris Agreement To The United Nations Framework Convention On Climate Change (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim)

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas rumah Kaca (RAN-GRK).

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 008/PUU-III/2005 pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU No.7 Tahun 2004) terhadap

Peraturan Daerah Kabupaten Mukomuko Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mukomuko Tahun 2012–2032