



**PANDANGAN KRITIS TERHADAP  
UNDANG-UNDANG NO. 11 TAHUN 2020  
TENTANG CIPTA KERJA  
MASA DEPAN EKONOMI  
DAN LINGKUNGAN HIDUP**

**PANDANGAN KRITIS TERHADAP  
UNDANG-UNDANG NO. 11 TAHUN 2020  
TENTANG CIPTA KERJA  
MASA DEPAN EKONOMI  
DAN LINGKUNGAN HIDUP**

**YAYASAN MADANI BERKELANJUTAN**

**2021**

# PENGANTAR

Entah apa alasannya, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang diajukan oleh pemerintah untuk mendukung investasi justru menggunakan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Ketetapan MPR XVI/MPR/1998 tentang Demokrasi Ekonomi sebagai konsideran mengingatkannya. Seolah hanya memperlakukannya sebagai kemasam, melalui 186 rumusan pasal, UU 11/2020 mengubah, menghapus, dan menyisipkan berbagai ketentuan yang ada di dalam setidaknya 89 undang-undang dari berbagai bidang sektor, termasuk yang akan dibahas dalam tulisan ini yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, justru lebih banyak disebut-sebut berlawanan dengan prinsip dan substansi yang ada di dalam kedua TAP MPR itu.

Kajian yang dipublikasi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi bersama Badan Pembinaan Hukum Nasional mencatat minimnya berbagai pelaksanaan prinsip-prinsip yang ada di dalam TAP MPR IX/2001 khususnya pada prinsip yang berkaitan dengan demokrasi, keberlanjutan, dan keadilan. Pada prinsip demokrasi regulasi sumber daya alam dan lingkungan yang ada minim memastikan terjadinya partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan. Sehingga tidak heran apabila beragam kebijakan abai terhadap dampak sosial ekonomi bagi kepentingan publik, dan alih-alih menyejahterakan justru menimbulkan ruang konflik. Sementara itu prinsip keadilan banyak disimpangi, meski prinsipnya selalu disebutkan di muka batang tubuh setiap undang-undang terkait sumber daya alam, penjabarannya tidak banyak terlihat, sehingga lebih banyak tunduk pada doktrin efisiensi dan keekonomian bisnis ekstraktif skala besar. Ketimbang memberikan akses yang sama dan menjamin hak publik atas SDA, prinsip keadilan direduksi menjadi pembatasan tingkat persaingan usaha, seperti pembatasan luas lahan, dan sebagainya. Persoalan-persoalan itu terlihat tidak banyak disentuh oleh UU 11/2020, sementara pasal-pasal yang tersedia justru semakin mereduksi prinsip-prinsip pengelolaan agraria tersebut.

Selain dengan bungkus TAP MPR IX/2001, penyusun regulasi tidak terlalu banyak berusaha menutupi watak asli UU 11/2020 yang memandang semua hal dalam logika biner, menghambat atau mendukung investasi. Sehingga, tanpa melakukan analisis terlalu *mendakik*, sebenarnya dapat dibayangkan bahwa upaya untuk meningkatkan investasi yang dijadikan basis keberadaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja akan mengarahkan pada pelemahan upaya perlindungan lingkungan hidup. Bahkan penyusun undang-undang juga tidak berupaya untuk menguji asumsi yang melatarbelakangi buruknya kinerja investasi di Indonesia. Berulang kali disebutkan dalam naskah akademik, penyusun langsung menerima bahwa selain mekanisme perizinan yang terlalu dalam menyentuh aspek usaha - menjadi

katalis terjadinya korupsi, ruang lingkup instrumen perlindungan lingkungan (termasuk kriminalisasinya) dan prasyarat penguasaan lahan, birokrasi yang tidak responsif dan lamban seringkali dipandang sebagai persoalan yang menghambat kegiatan usaha.

Rasionalitas dari perubahan segerombolan (*omnibus*) norma tersebut disandarkan pada tujuan untuk meningkatkan investasi yang dipandang berkorelasi pada penciptaan lapangan kerja. Tidak ada upaya untuk melakukan evaluasi terhadap upaya pembenahan yang telah berjalan selama ini, baik itu pembelajaran maupun tantangannya. Sehingga apapun bentuknya yang terpikirkan untuk memperbaiki peringkat investasi di dunia internasional seolah menjadi sah dilakukan, termasuk mengatur kewajiban penyederhanaan perizinan, penerapan perizinan berbasis risiko, memberi ruang yang lebih luas pada diskresi, mengatur pengecualian pada proyek strategis nasional, penghapusan instrumen lingkungan hidup, penghapusan pidana administratif, dan penghapusan prasyarat dan batasan tata ruang, hingga penyelesaian terhadap penggunaan kawasan hutan yang selama ini dilakukan secara ilegal.

Padahal beragam kajian dan pandangan mengenai makro ekonomi Indonesia menyebutkan bahwa persoalan dalam tingkat persaingan investasi di Indonesia bukan hanya terkait beban birokrasi (waktu untuk mengurus perizinan), tetapi berkaitan dengan transparansi, ketidakpastian administrasi lahan, dan minimnya penyediaan akses terhadap infrastruktur dasar seperti transportasi dan komunikasi (World Economic Forum, 2019). Publikasi lain menyebutkan justru kegagalan penciptaan lapangan kerja justru berkaitan dengan sistem pendidikan yang tidak efektif dan buruknya ketahanan lingkungan yang dibarengi dengan ketidaksiapan kelembagaan penanganan bencana (OECD, 2020). Memukul rata bahwa pemotongan instrumen untuk melindungi kepentingan sosial dan lingkungan akan meningkatkan upaya penciptaan kerja, jelas telah melompati logika berpikir. *Pun*, apabila logika berpikir itu diikuti, sudah banyak catatan yang membuktikan bahwa peningkatan investasi tanpa jaminan perlindungan hak asasi manusia tidak akan mampu menjadi pilar untuk memperkuat kesejahteraan masyarakat, bahkan lebih banyak menyebabkan krisis dan kerawanan multidimensi termasuk pangan (Madani, 2020).

Catatan ini mencoba menyisir berbagai perubahan berbagai undang-undang di bidang sumber daya alam yang dilakukan oleh UU 11/2020, meski dengan risiko mengulang hal yang sudah banyak dilakukan, yaitu memberikan catatan sektoral terhadap perubahan tekstual yang ada di dalam UU 11/2020. Di antaranya yang paling sering dibahas, yaitu di bidang lingkungan hidup, ketenagakerjaan, maupun pertanahan. Namun, untuk menghindarinya ditempatkan sebagai catatan penebal dari sejumlah ragam catatan yang telah ada selama ini oleh berbagai kelompok masyarakat, uraian ini akan mencoba menyentuh dampak dari rumusan pasal termasuk yang diatur langsung dalam undang-undang di bidang sumber daya alam, maupun pengaturan lain yang diatur dalam undang-undang lainnya yang juga punya potensi memperkuat dampak tersebut.

# CATATAN TERHADAP KLASTER-KLASTER PENTING

## Klaster Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Klaster lingkungan hidup diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 pada Pasal 22 dengan mengubah-menghapus-dan menambahkan hingga 38 pasal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Ada dua hal yang penting untuk digaris bawahi dalam pengaturan mengenai perlindungan lingkungan hidup yang sebelumnya diatur dalam UU 32/2009 tersebut, pertama berkaitan dengan pembatasan pemangku kepentingan dalam dokumen kelayakan lingkungan dan kedua berkaitan dengan pembatasan bentuk pertanggungjawaban hukum.

Melalui UU 11/2020 pemerintah berpendapat bahwa persetujuan lingkungan merupakan persyaratan dasar perizinan yang harus disederhanakan, seperti halnya dengan persetujuan ruang dan persetujuan bangunan (*PsI. 13*). Dengan alasan itu, berbagai materi yang ada di dalam UU 32/2009 diubah, yang mana perubahannya dapat dipandang melemahkan rezim perlindungan lingkungan. Perubahan ini melingkupi berbagai ruang termasuk menata ulang relasi kewenangan pusat dan daerah, menyederhanakan kewajiban dokumen kelayakan dan persetujuan lingkungan, dan penegasan sanksi administratif terhadap berbagai bentuk pelanggaran hukum (*PsI. 22 angka 32*). Dengan perubahan itu, dapat diidentifikasi setidaknya dua tipologi pelemahan: 1) membatasi pemangku kepentingan dalam perlindungan lingkungan hidup dan 2) pembatasan bentuk pertanggungjawaban hukum.

Tabel 1. Beberapa Perubahan Penting Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Catatan	Pasal	Rumusan
Penghapusan penerapan prinsip free prior informed and consent (FPIC) dalam uji kelayakan lingkungan	Pasal 22 angka 5 menghapus Pasal 26 ayat (2) UU 32/2009	<del>“Pelibatan masyarakat harus dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan.”</del>
Pembatasan pada masyarakat terdampak langsung yang dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap dokumen kelayakan lingkungan	Pasal 22 angka 4 mengubah Pasal 25 UU 32/2009 dengan menambahkan frasa ‘terkena dampak langsung yang relevan’	“Dokumen Amdal memuat: c. saran masukan serta tanggapan masyarakat <b>terkena dampak langsung yang relevan</b> terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan;”
Penghapusan peran organisasi lingkungan sebagai penilai dokumen kelayakan lingkungan, AMDAL	Pasal 22 angka 9 menghapus Pasal 31 UU 32/2009	<del>“Keanggotaan Komisi Penilai Amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 terdiri atas wakil dari unsur: f. organisasi lingkungan hidup.”</del>

Penyederhanaan dokumen kelayakan diterjemahkan sebagai rumusan yang menyebabkan pelemahan seluruh administrasi yang berkaitan pada dokumen kelayakan lingkungan. Secara umum mekanisme penilaian kelayakan lingkungan dirombak oleh UU 11/2020, sehingga penilaian dokumen yang sebelumnya dilakukan oleh Komisi Penilai Amdal yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah, menjadi tim penguji kelayakan dokumen lingkungan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat. Namun, dengan itu pula, penilaian Amdal yang sebelumnya melibatkan organisasi lingkungan hidup dihapuskan ketentuannya (*Ps. 22 angka 9*). Pembatasan terhadap pihak yang berkepentingan terhadap perlindungan lingkungan semakin terlihat dengan penghapusan definisi masyarakat (*Ps. 22 angka 5*), dan penambahan frasa terkena dampak langsung yang relevan (*Ps. 22 angka 4*).

Tabel 2. Perubahan Terkait Bentuk Pertanggungjawaban Hukum

Catatan	Pasal	Rumusan
Penghapusan ruang gugatan tata usaha negara	Pasal 22 angka 34 menghapus Pasal 93 UU 32/2009	<del>“Setiap orang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara apabila...”</del>
Penghapusan pidana (dekriminalisasi) limbah B3 tanpa izin	Ps. 22 angka 35	“Setiap orang yang melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (4), dipidana dengan pidana penjara...”

Hal lain yang menarik untuk dicermati, UU 11/2020 juga membatasi pertanggungjawaban hukum terhadap potensi pelemahan perlindungan lingkungan hidup. Terutama dengan menghilangkan pasal yang berkaitan dengan gugatan administratif. Tidak jelas apakah dengan penghapusan pasal tersebut, berarti masyarakat tidak lagi dapat menggugat, terutama mengingat alasan dan obyek gugatan dalam UU 32/2009 diatur spesifik terkait dengan penerbitan izin lingkungan. Sementara, izin lingkungan itu sendiri di dalam undang-undang dihapuskan dan ‘digantikan’ dengan keputusan kelayakan lingkungan yang menyertai perizinan berusaha. Dengan perubahan peran pada persetujuan kelayakan, tidak ada perubahan konteks terhadap pertanggungjawaban administratif terhadap keputusan tersebut. Meski demikian, UU 11/2020 sendiri mengatur bahwa perizinan berusaha dapat dibatalkan dalam hal kewajiban yang tercantum dalam dokumen Amdal atau UKL/UPL tidak dilaksanakan (*PsI. 22 angka 15*).

Pembatasan lainnya berkaitan dengan dominasi pengaturan sanksi administratif sebagai upaya pengendalian terhadap kepatuhan kewajiban lingkungan. Kecuali untuk pasal khusus mengenai pidana terhadap pembuangan limbah B3 tanpa izin yang dihapuskan (*PsI. 22 angka 35*). Penegasan sanksi administratif ini memang tidak banyak menghapus ketentuan pidananya, tetapi sangat mungkin digunakan sebagai preferensi instrumen hukum yang digunakan terhadap pelanggaran hukum yang selama ini lebih banyak menggunakan perangkat pidana.

## Klaster Pengelolaan Tata Ruang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan salah satu obyek yang juga diubah oleh UU 11/2020. Setidaknya ada 37 ketentuan pasal yang diubah, dihapus dan ditambahkan terhadap UU 26/2007 tersebut yang meliputi tipologi perencanaan ruang, rasionalisasi sanksi dan perbuatan yang dapat dimintakan pertanggungjawaban, serta yang berkaitan dengan kebijakan strategis nasional.

Tabel 3. Perubahan Penting Dalam Undang-Undang Penataan Ruang

Catatan	Pasal	Rumusan
Penghapusan pertanggungjawaban hukum terhadap pembatasan akses kawasan umum	Pasal 17 angka 35 yang menghapus Pasal 72 UU 26/2007	<del>“Setiap orang yang tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf d, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).”</del>
Pengecualian rencana ruang untuk proyek strategis nasional	Pasal 17 angka 18 yang menambahkan Pasal 34A UU 26/2007	“Dalam hal terdapat perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis .... belum dimuat dalam rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi, pemanfaatan ruang tetap dapat dilaksanakan.”
Penyelesaian konflik antara perizinan, kawasan hutan, dan tata ruang	Pasal 17 angka 2 yang mengubah Pasal 6 UU	“Dalam hal terjadi ketidaksesuaian antara pola ruang rencana tata ruang dan kawasan hutan, izin dan/atau hak atas tanah, penyelesaian ketidaksesuaian tersebut diatur dalam

	26/2007	Peraturan Pemerintah.”
Pengecualian terhadap kewajiban tata ruang	Pasal 17 angka 18 yang menyisipkan Pasal 34A UU 26/2007	“Dalam hal terdapat perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis sebagaimana dimaksud ... belum dimuat dalam rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi, pemanfaatan ruang tetap dapat dilaksanakan.”
	Pasal 123 angka 5 yang menyisipkan Pasal 19C UU 2/2012	“Setelah penetapan lokasi Pengadaan Tanah dilakukan, tidak diperlukan lagi persyaratan: a. Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang; b. pertimbangan teknis; c. di luar kawasan hutan dan di luar kawasan pertambangan; d. di luar kawasan gambut/ sempadan pantai; dan e. analisis mengenai dampak lingkungan hidup“

UU 11/2020 menyebutkan bahwa kesesuaian ruang termasuk persyaratan dasar perizinan berusaha yang perlu disederhanakan. Akan tetapi substansinya lebih banyak mengarahkan seolah pada upaya untuk mendorong kepastian hukum dalam kegiatan penataan ruang. Sebagai misal, undang-undang ini mengatur bahwa rencana umum tata ruang sebagai dasar perizinan hanya digunakan dalam hal pemerintah belum memiliki rencana detil tata ruang. Selain itu, UU 11/2020 juga menambahkan konteks persoalan konflik pengaturan pola ruang antara tata ruang dengan kawasan hutan yang hingga saat ini menyebabkan berbagai permasalahan pemanfaatan ruang (*Ps. 17 angka 2*).

Hal ini tidak konsisten dengan pengaturan lain, menambahkan peluang pelanggaran ruang melalui proyek strategis nasional yang dapat dikecualikan dari kewajiban kesesuaian ruang (*Ps. 17 angka 18*) begitu juga pengadaan tanah untuk kepentingan umum (*Ps. 123 angka 5*). Tambahan lainnya, berkaitan dengan dekriminalisasi pembatasan akses pada kawasan umum oleh pemegang kegiatan pemanfaatan ruang. Meski pelanggaran hal ini dalam banyak kasus dapat dimintakan penyelesaiannya melalui jalur instrumen hukum lainnya, undang-undang ini tidak mengatur kewenangan pemerintah untuk turut mengendalikan pelanggaran terhadap kepentingan publik tersebut.

## Klaster Kehutanan dan Gambut

Kehutanan termasuk sektor yang juga diubah oleh UU Cipta Kerja dengan tujuan untuk mempermudah persyaratan investasi. Berbagai aspek di bidang kehutanan banyak diubah oleh UU 11/2020, baik itu terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan maupun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Total keduanya, setidaknya mengubah 44 pasal dengan menambahkan atau menghapus pasal dan frasa tertentu. Dari keseluruhan perubahan dan penghapusan baik yang

sifatnya redaksional, maupun konseptual ada beberapa poin penting perubahan oleh UU 11/2020 yang perlu diperhatikan terkait dengan UU 41/1999 maupun UU 18/2013, yaitu: 1) perubahan batas kecukupan hutan, 2) penegasan ruang lingkup hutan hak, 3) dekriminalisasi terhadap masyarakat sekitar hutan, dan 4) penyelesaian konflik perubahan peruntukan ruang.

Tabel 4. Perubahan Penting Dalam Undang-Undang Kehutanan dan Pemberantasan Perusakan Hutan

Catatan	Pasal	Rumusan
Penghapusan batas minimum kecukupan luasan hutan	Pasal 36 angka 2 yang menghapus Pasal 18 ayat 2 UU 41/1999	“Luas kawasan hutan yang harus dipertahankan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) minimal 30% (tiga puluh persen) dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional.”
Pengaturan mengenai perhutanan sosial	Pasal 36 angka 8 yang menyisipkan Pasal 29A UU 41/1999	“Pemanfaatan hutan lindung dan hutan produksi sebagaimana dimaksud... dapat dilakukan kegiatan Perhutanan sosial”
Dekriminalisasi masyarakat sekitar hutan	Pasal 36 angka 18 yang menyisipkan Pasal 50A UU 41/1999  Pasal 37 angka 4 yang menyisipkan Pasal 12A UU 18/2013  Pasal 37 angka 6 yang menyisipkan Pasal 17A UU 18/2013	“Penaan sanksi administratif dikecualikan terhadap orang perseorangan atau kelompok masyarakat yang bertempat tinggal di dalam dan/atau di sekitar kawasan hutan paling singkat 5 (lima) tahun secara terus-menerus dan terdaftar dalam kebijakan penataan Kawasan Hutan; atau telah dikenakan sanksi adat atau sosial.”
Penyelesaian tumpang tindih dengan kawasan hutan	Pasal 37 angka 20 menyisipkan Pasal 110A dan Pasal 110B UU 18/2013	“Setiap orang yang melakukan kegiatan usaha yang telah terbangun dan memiliki Perizinan Berusaha di dalam kawasan hutan sebelum berlakunya Undang-Undang ini yang belum memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, wajib menyelesaikan persyaratan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku.”

Salah satu perubahan yang paling mudah terlihat adalah penghapusan batas kecukupan kawasan hutan yang sebelumnya ditentukan 30% dari luas provinsi (*Ps. 36 angka 2*). Walaupun selama ini batasan 30% itu sendiri sudah banyak dilanggar dan sulit untuk dipenuhi berikutnya (misalnya di Pulau Jawa), akan tetapi norma itu cukup kuat untuk membatasi

konversi hutan baik itu yang dilakukan secara parsial maupun dalam lingkup kebijakan provinsi untuk di daerah lain. UU 11/2020 juga kemudian memberikan iterasi pada perhutanan sosial sebagai bentuk pemanfaatan hutan yang sebelumnya sama sekali tidak diatur (*Ps. 36 angka 8*). Selain itu, melalui UU 11/2020, pemerintah mengarahkan agar penyelesaian kebijakan pengukuhan kawasan hutan diprioritaskan pada daerah strategis (*Ps. 36 angka 1*) meski undang-undang ini tidak mengatur apa yang harus diprioritaskan.

Secara khusus, undang-undang ini melakukan dekriminialisasi terhadap masyarakat sekitar hutan khususnya telah menempati areal tersebut setidaknya selama 5 tahun dan masuk dalam kebijakan penataan kawasan hutan – atau telah diberikan sanksi adat atau sosial (*Ps. 36 angka 18*). Hal ini juga ditegaskan dengan menyisipkan pasal di Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (*Ps. 37 angka 4 dan 6*). Kebijakan ini akan banyak mendukung penyelesaian konflik di dalam kawasan hutan dan mempercepat proses pengukuhan kawasan hutan. Namun beriringan dengan dekriminialisasi tersebut, UU 11/2020 meminta juga adanya rute penyelesaian terhadap pelaku usaha yang selama ini menggunakan kawasan hutan secara ilegal (*Ps. 37 angka 20*). Berdasarkan undang-undang ini penggunaan kawasan hutan secara ilegal (yang sudah terbangun dan memiliki izin usaha sebelum berlakunya undang-undang) diminta untuk menyelesaikan berbagai kewajiban penggunaannya, salah satunya dengan dengan pertanggungjawaban administratif.

## Klaster Perkebunan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 memberikan perhatian lebih terhadap usaha di bidang perkebunan sehingga melalui perubahan, penghapusan, dan penambahan rumusan dalam 33 pasal menyentuh berbagai perubahan signifikan yang tidak ditemukan di undang-undang yang mengatur sektor usaha lainnya. Penghapusan ketentuan pidana menjadi tema penting dalam undang-undang ini, dengan dekriminialisasi terhadap pelanggaran kewajiban perlindungan lingkungan hidup dan usaha perkebunan tanpa izin. Penghapusan dua pasal ini saja akan mengubah banyak upaya pembenahan yang saat ini berlangsung untuk menata usaha perkebunan.

Tabel 5. Perubahan Penting Dalam Undang-Undang Perkebunan

Catatan	Pasal	Rumusan
Kewajiban melakukan kegiatan usaha	Pasal 29 angka 3 yang mengubah Pasal 16 UU 39/2014	“Perusahaan Perkebunan wajib mengusahakan <del>paling sedikit 30%</del> Lahan Perkebunan paling lambat 2 (dua) <del>3(tiga)</del> tahun setelah pemberian status hak atas tanah.”
Penghapusan kewajiban kerjasama dengan pelaku usaha dalam negeri	Pasal 29 angka 10 yang menghapus Pasal 39 ayat (3) UU 39/2014	“ <del>Penanam modal asing yang melakukan Usaha Perkebunan dimaksud pada ayat (2) harus bekerjasama dengan pelaku usaha perkebunan dalam negeri dengan membentuk badan hukum Indonesia.</del> ”

Pemindahan hak atas tanah	Pasal 29 angka 2 yang mengubah Pasal 15 UU 39/2014	“Perusahaan Perkebunan <b>yang melakukan kegiatan kemitraan atau inti plasma</b> dilarang memindahkan hak atas tanah Usaha Perkebunan yang mengakibatkan terjadinya satuan usaha yang kurang dari luas minimum”
Pembangunan kebun masyarakat di luar hak guna usaha	Pasal 29 angka 19 yang mengubah Pasal 58 ayat (1) UU 39/2014	“Perusahaan Perkebunan yang mendapatkan perizinan Berusaha untuk budidaya yang seluruh atau sebagian lahannya berasal dari: a. area penggunaan lain yang berada di luar hak guna usaha; dan/atau, b. areal yang berasal dari pelepasan kawasan hutan, wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar seluas 20% (dua puluh persen) dari luas lahan tersebut.”
Perluasan target dana perkebunan kelapa sawit	Pasal angka 26 yang mengubah Pasal 93 ayat (4) UU 39/2014	“Penghimpunan dana sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan untuk pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, promosi Perkebunan, peremajaan Tanaman Perkebunan, sarana dan prasarana perkebunan, pengembangan Perkebunan, dan/atau pemenuhan hasil Perkebunan untuk kebutuhan pangan, bahan bakar nabati, dan hilirisasi industri perkebunan.”
Penghapusan pidana bagi pelaku usaha yang tidak menerapkan ketentuan lingkungan hidup	Pasal 29 angka 33 menghapus Pasal 109 UU 39/2014	“ <del>Pelaku Usaha Perkebunan yang tidak menerapkan: a. analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup; b. analisis risiko lingkungan hidup; dan c. pemantauan lingkungan hidup; sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 dipidana...</del> ”

Selain perubahan itu, ketentuan di UU 11/2020 juga menyorot beberapa isu krusial yang ada di sektor perkebunan, misalnya persoalan *land banking*, pembangunan plasma di luar Hak Guna Usaha, dan subsidi biofuel sebagai sasaran dana perkebunan kelapa sawit, dan perlakuan terhadap penanam modal asing. Spesifik terkait dengan pemindahan hak atas tanah juga menarik untuk diperhatikan karena ketentuan tersebut menambahkan frasa ‘yang melakukan kegiatan kemitraan atau inti plasma’.

# POTENSI KONSEKUENSI

Secara umum, meskipun rumusannya datang bergerombol (omnibus) hampir tidak ada perubahan positif yang dihadirkan untuk mengoreksi kebijakan tata kelola di bidang kehutanan dan gambut. Hal ini bisa dilihat dengan mudah karena undang-undang ini hadir dengan cara berpikir yang sama, bahkan dengan lebih vulgar menempatkan warga negaranya sendiri sebagai penghambat investasi - dan karenanya harus dikesampingkan atau setidaknya dikecualikan. Cara pandang ini menyebabkan lingkungan hidup, hutan, dan gambut yang menjadi objek dan lokasi terjadinya investasinya juga disederhanakan. Undang-undang ini juga tidak mau berendah hati untuk memahami risiko lingkungan sebagai bagian dari ketidakpastian yang inheren dalam ilmu-ilmu terkait lingkungan sehingga penting untuk melibatkan sebanyak mungkin pihak dan memberikan keutamaan terhadap perlindungan lingkungan (*in dubio pro natura*).

## Satu. Menambah Ruang Kebijakan Untuk Konversi Hutan dan Gambut dan Pelemahan Target Komitmen Nasional Perubahan Iklim

Di atas kertas, pasal-pasal yang mengatur perubahan terkait UU 41/1999, UU 18/2013 dan berbagai undang-undang lainnya berpotensi memfasilitasi perubahan atau konversi hutan secara masif. Hal ini dilakukan dari berbagai tahapan arena hukum administrasi perizinan, mulai dari pengaturan tata ruang, hingga penyederhanaan pertanggungjawaban pelaku usaha. Melalui berbagai perubahan ketentuan yang tersedia tersebut, pemerintah mengambil posisi bahwa konversi hutan dan gambut tidak perlu terlalu ketat dibatasi. Sehingga andaikata konversi hutan dilakukan secara ilegal sekalipun, pemerintah harus memfasilitasi penyelesaiannya sebagai 'keterlanjuran'.

Tabel 6. Arena Hukum Untuk Kebijakan Konversi Hutan dan Gambut

Kebijakan Tata Ruang dan Kawasan Hutan	Perizinan dan Penggunaan Kawasan Hutan	Pertanggungjawaban Hukum
Penghapusan kecukupan kawasan hutan	Penyelesaian penggunaan kawasan hutan ilegal	Pengenaan denda terhadap penggunaan kawasan hutan ilegal
Penghapusan kewenangan	Pengecualian terhadap	Penghapusan pidana bagi

DPR dalam perubahan peruntukan yang berdampak luas dan bernilai strategis	pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan proyek strategis nasional	pelaku usaha perkebunan ilegal
Pelemahan relasi Kajian Lingkungan Hidup Strategis dengan tata ruang		

### ***Kecukupan minimum kawasan hutan sebagai daya dukung dan tampung lingkungan daerah aliran sungai***

Selama ini, salah satu pembatasan penting yang berlaku sebagai daya dukung dan tampung lingkungan untuk program pembangunan adalah aturan normatif terkait kecukupan kawasan hutan minimum. Dengan pembatasan minimal kawasan hutan, konversi hutan dibatasi hanya dapat dilakukan terhadap yang kawasan hutannya melebihi batas minimal tersebut. Baik itu melalui kebijakan tata ruang maupun secara parsial. Pembatasan ini diatur di dalam 2 (dua) undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (*Ps. 18*) dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (*Ps. 17 ayat (5)*). Keduanya memiliki rumusan tekstual yang sama meminta minimal 30% daerah aliran sungai agar ditetapkan sebagai kawasan hutan.

Walaupun dengan beberapa catatan, seperti tidak jelasnya asal kriteria baku 30% dan bahwa kawasan hutan sendiri tidak selalu memiliki tutupan hutan, angka kecukupan minimal ini berhasil membatasi berbagai upaya untuk mengkonversi hutan yang dilakukan melalui proses tata ruang. Sehingga perluasan konversi hanya dapat dilakukan melalui mekanisme tukar menukar kawasan hutan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Bahkan tanpa UU 11/2020, selama ini kecepatan konversi hutan dapat terjadi melebihi kemampuan untuk pemerintah menambah kawasan hutan melalui proses tukar menukar, pinjam pakai, maupun pelepasan kawasan hutan. Dengan ketiadaan minimum kecukupan kawasan hutan, artinya konversi hutan tidak lagi dibatasi dengan angka 30% dapat lebih cepat terjadi.

Sebenarnya, potensi dampak buruk ini dapat ditekan apabila cara baca undang-undang ini dapat diperbaiki. Misalnya dengan meminta agar pemerintah menetapkan terlebih dahulu angka kecukupan minimal yang dimandatkan oleh undang-undang tersebut sebagai prasyarat dilakukannya konversi hutan baik itu secara parsial maupun melalui tata ruang. Terutama mengingat UU 11/2020 juga meminta penetapan tidak hanya kawasan hutan tetapi juga minimal penutupan hutan di dalam revisi tata ruang. Menghilangkan kriteria yang sifatnya normatif yang selama ini tersedia dalam undang-undang, diubah menjadi kriteria yang dapat ditentukan secara dinamis sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan maupun negosiasi politik, tidak berarti menghilangkan sama sekali keberadaannya sebagai prasyarat kebijakan.

### Kotak 1. Provinsi dengan Kawasan Hutan

Perlu dicatat bahwa saat ini secara faktual, hanya 7 provinsi yang tidak mencapai kecukupan minimal kawasan hutan sebesar 30% tersebut yaitu provinsi-provinsi yang ada di Pulau Jawa dan Bali. Dapat diperkirakan bahwa pasca terbitnya undang-undang ini, konversi hutan akan marak terjadi pada 26 provinsi lain yang saat ini kawasan hutannya melebihi 30%.

Sumber: Statistik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2019.

### ***Lemahnya relasi dengan kajian lingkungan hidup strategis serta dihapuskannya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat untuk perubahan peruntukan yang berdampak penting***

Pelemahan kebijakan tata ruang yang ada di dalam UU 11/2020 dapat dipandang juga sebagai cara untuk memperluas jendela-jendela kebijakan terhadap konversi hutan. Salah satunya adalah dengan menghilangkan Kajian Lingkungan Hidup Strategis sebagai prasyarat tata ruang. Sebelumnya, KLHS merupakan instrumen kebijakan penting yang dapat menjadi tolak ukur untuk menilai apakah kebijakan pembangunan tertentu (termasuk tata ruang) berdampak pada lingkungan hidup dan melebihi daya dukung dan tampungnya. Jika dilaksanakan secara benar, pemerintah dapat menggunakan KLHS tersebut sebagai rambu-rambu tentang potensi dampak dan penanganan dampak lingkungan yang perlu dilakukan dari setiap kebijakan yang diusulkan. Pelemahan ini dilakukan dengan menghapuskan kata 'harus' sehingga digantikan menjadi 'dengan memperhatikan'. Meski seolah minim, penghapusan ini bisa berdampak signifikan apabila dalam pelaksanaannya KLHS tidak lagi dijadikan prasyarat kebijakan.

Sebagai tambahan, kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses perubahan kebijakan kawasan hutan yang berdampak penting dan bernilai strategis juga dihapuskan dalam UU 11/2020. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 memberikan ruang publik bagi publik untuk terlibat dalam penyusunan kebijakan kawasan hutan apabila kawasan yang menjadi objek perubahan tersebut dianggap penting (*Ps. 19*). Meskipun undang-undang itu tidak mengatur secara jelas apa yang dimaksud dengan berdampak penting dan bernilai strategis tersebut. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, kebijakan alih fungsi kawasan hutan terhadap kawasan hutan konservasi akhirnya disepakati sebagai salah satu objeknya. Sehingga setiap persetujuan teknis terhadap perubahan fungsi kawasan hutan yang berdampak pada kawasan hutan konservasi harus melalui pertimbangan dewan. Dengan pengaturan tersebut, hal ini membuat alih fungsi terhadap kawasan hutan konservasi menjadi jauh lebih sulit. Melalui UU 11/2020 pengaturan ini dihapus sehingga membuka peluang alih fungsi yang lebih mudah pada kawasan hutan konservasi.

### ***Penyelesaian keterlanjuran penggunaan kawasan hutan ilegal***

Salah satu perubahan lain yang paling mencolok terlihat dalam UU 11/2020 adalah upaya untuk memastikan penyelesaian penggunaan kawasan hutan ilegal. Selama ini kebijakan penggunaan kawasan hutan menjadi kebijakan yang menjadi sorotan dengan segala persoalannya, baik itu peluang terjadinya korupsi (KPK, 2013), tumpang tindih perizinan (KPK, 2016; BPK, 2019) dan tidak harmonisnya kebijakan ruang, pembiaran aktivitas usaha ilegal, serta penyebab terjadinya deforestasi dan kerusakan hutan. Seluruh persoalan itu selama ini berusaha dikemas dan diselesaikan dengan beragam cara, baik itu dalam skema penyelesaian 'keterlanjuran' sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 dan

kemudian dilanjutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 maupun melalui audit perizinan yang didorong oleh Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit.

Upaya penyelesaian penggunaan kawasan hutan ilegal ini dapat dilihat pada perubahan UU 11/2020 terhadap ketentuan tata ruang dalam UU 26/2007 dan sisipan yang ada di dalam UU 18/2013. Namun kedua undang-undang tersebut mengatur penyelesaian penggunaan kawasan hutan dengan cara yang berbeda. Sisipan Pasal 110A dan 110B dalam UU 18/2013 meminta agar pengguna kawasan hutan ilegal menyelesaikan persyaratannya administratifnya dalam waktu 3 (tiga) tahun. Revisi UU 18/2013 tidak mengatur kriteria terhadap pengguna kawasan hutan ilegal yang dapat menyelesaikan prasyarat administratifnya, kecuali bahwa pelanggaran tersebut terjadi sebelum terbitnya UU 11/2020. Apabila tidak segera diselesaikan, maka dapat dikenakan sanksi administratif denda dan/atau pencabutan izin. Tidak ada kejelasan soal prosedur penyelesaiannya, kecuali mengenai kriteria besaran denda administratif yang dapat dibebankan kepada pelaku usaha, dan bahwa itu semua akan diatur dalam aturan pelaksanaan yang menjadi turunan undang-undang.

Namun catatan utamanya adalah bahwa dalam penyelesaian dengan UU 11/2020, persoalan keterlanjuran tersebut tidak lagi dikaitkan dengan perbedaan kebijakan tata ruang antara tata ruang yang dengan kawasan hutan dan tidak lagi membedakan berdasarkan fungsi kawasan hutannya. Sebelumnya, pemerintah memang menerbitkan PP 60/2012 dan PP 104/2015 untuk menyelesaikan kondisi tumpang tindih yang dianggap sebagai keterlanjuran. Berbeda dengan upaya penyelesaian yang selama ini diatur dalam PP 60/2012 dan PP 104/2015, dengan pengaturan itu, maka penyelesaian tersebut tidak hanya berkaitan dengan persoalan perbedaan kebijakan tata ruang dan kawasan hutan, tetapi juga seluruh kegiatan usaha yang sepenuhnya ilegal. Sehingga subyek yang dapat mengajukan penyelesaian ini secara tidak langsung menjadi lebih luas.

Tabel 7. Penyelesaian Keterlanjuran *a la* UU 11/2020

Catatan	PP 60/2012	PP 104/2015	UU 11/2020
Argumentasi	Izin diterbitkan berdasarkan tata ruang.	Izin diterbitkan berdasarkan tata ruang.	Tidak diatur.
Penyelesaian	Di dalam hutan produksi yang dapat dikonversi, pelepasan kawasan hutan.  Di dalam hutan produksi atau hutan produksi terbatas tukar menukar kawasan hutan.	Di dalam hutan produksi yang dapat dikonversi, pelepasan kawasan hutan.  Di dalam hutan produksi atau hutan produksi terbatas tukar menukar kawasan hutan.  Di dalam kawasan hutan lindung dan konservasi diberikan	Tidak diatur, berlaku untuk semua penggunaan kawasan hutan ilegal yang ada sebelum UU 11/2020.

	tenggat waktu berusaha 1 daur.		
Tenggat Waktu	6 bulan sejak berlaku atau dari 6 Juli 2012 sampai 6 Januari 2013.	1 tahun sejak berlaku atau dari 22 Desember 2015 sampai 22 Desember 2016.	3 tahun sejak berlakunya UU 11/2020.

Agak menarik bahwa rumusan ini berbeda dengan pengaturan yang ada di tata ruang (*Ps. 17 angka 2*) yang mengaitkan penyelesaian dengan persoalan konflik tata ruang. Tidak jelas apakah perbedaan pengaturan ini akan juga berpengaruh pada aturan turunan dan pelaksanaannya. Terlepas dari itu semua, meski pasal pidananya itu sendiri tidak dihapus, rute penyelesaian ini rentan digunakan untuk “pemutihan” terhadap perkebunan atau usaha pertambangan skala besar ilegal. Terutama mengingat informasi izin usaha perkebunan dan pertambangan yang berusaha ilegal itu masih belum bisa dipastikan jumlahnya – sementara pemerintah selama ini selalu tertutup dengan informasi mengenai usaha perkebunan dan pertambangan tersebut. Undang-undang ini tidak berusaha mengendalikan apabila terjadi manipulasi terhadap proses penyelesaiannya, misalnya dengan menerbitkan izin yang menggunakan penanggalan lampau (*backdated*). Di sisi lain, penggunaan kawasan hutan oleh perkebunan dan pertambangan ilegal itu juga dapat menjadi penambahan ruang konflik baru ketika lahannya sebenarnya merupakan lokasi yang juga ditempati oleh masyarakat sekitar hutan.

Apabila dikaitkan dengan perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, tekanan terhadap hutan dan gambut juga dapat dilihat dengan modus yang sama. Diantaranya dengan penghapusan pasal pidana terhadap pelaku usaha perkebunan ilegal. Tetapi penghapusan pasal pidana dan penyelesaian terhadap ‘keterlanjuran’ ini, mengasumsikan bahwa secara politik pemerintah menganggap bahwa penggunaan kawasan hutan ilegal sebagai persoalan administratif belaka - sehingga bisa diselesaikan dengan denda. Padahal faktanya, penggunaan kawasan hutan ilegal selama ini justru menjadi salah satu penyebab terjadinya deforestasi dan kerusakan hutan. Sehingga denda yang sifatnya punitif itu dijatuhkan tanpa mempertimbangkan dampak sebenarnya dari pelanggaran itu. Hal ini menjadi insentif yang salah karena seolah dengan membayar denda tertentu, pelaku usaha diperkenankan untuk mengambil keuntungan dari apapun kerusakan hutan atau lingkungan yang terjadi di dalam kawasan hutan.

### ***Pengecualian-Pengecualian terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan program Proyek Strategis Nasional***

Melalui UU 11/2020, proyek pengadaan untuk kepentingan umum dan proyek strategis nasional disakralkan sehingga berhak dikecualikan dari apapun persyaratan administrasi pemerintahan. Pengecualian ini termasuk juga terhadap prasyarat lingkungan dan tata ruang. Dengan mengubah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 misalnya, semua proyek yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dikecualikan dari persyaratan-persyaratan tersebut. Apabila proyek tersebut berlokasi pengadaan tanah yang telah ditetapkan pemerintah maka persyaratan kesesuaian ruang, kawasan hutan, gambut, dan analisis mengenai dampak lingkungan tidak lagi dipersyaratkan (*Ps. 123 angka 5*). Termasuk apabila proyek tersebut pada akhirnya justru dikuasai oleh privat. Sementara itu, terhadap proyek-

proyek strategis nasional, batasan kecukupan luas kawasan hutan pun diatur secara khusus (*Ps. 36 angka 2*).

### ***Pertentangan dengan Komitmen Nasional Untuk Perubahan Iklim***

Sebagai negara *non-annex*, komitmen Indonesia terhadap perubahan iklim banyak diapresiasi komunitas global. Untuk menguraikan komitmennya di sektor kehutanan ditargetkan untuk menekan deforestasi tidak terencana, memberantas pembalakan liar, meningkatkan laju pertumbuhan tanaman dan memastikan restorasi gambut dan rehabilitasi lahan lahan tidak produktif. Serangkaian kebijakan yang diasumsikan akan mendukung komitmen ini kemudian diterbitkan, termasuk di antaranya kebijakan moratorium hutan alam yang telah berjalan hingga revisi ke-18 (Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019), dan penundaan penerbitan dan evaluasi izin perkebunan kelapa sawit (Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018).

Sejak awal kebijakan ini juga telah dikritisi karena banyak mengandung persoalan mendasar, seperti pengecualian dan pengaturan definisi hutan, yang kemudian berdampak pada pengurangan luas hutan yang sebenarnya dimoratorium untuk digunakan. Sementara itu dampak dari kebijakan ini juga tidak banyak dievaluasi, padahal kedua kebijakan ini meminta adanya proses pembenahan tata kelola dan evaluasi perizinan.

Terlepas dari pengecualian terhadap proyek pemerintah, upaya paling diandalkan dalam komitmen perubahan iklim di sektor kehutanan untuk menekan angka deforestasi yang tidak terencana, justru yang dilanggar oleh UU 11/2020. Melalui undang-undang ini, kegiatan yang justru banyak menjadi penyebab deforestasi tidak terkendali berupaya dilegalisasi. Prosedur 'penyelesaian' penggunaan kawasan hutan ilegal akan memungkinkan pengalihan penyebab deforestasi ilegal menjadi deforestasi yang terencana. Hal ini tidak hanya menunjukkan bahwa pemerintah gagal mempertahankan komitmennya, tetapi juga dengan sengaja memanipulasi komitmennya sendiri melalui 'permainan kata-kata'.

## **Kedua. Rentan Memperluas Konflik Bagi Masyarakat Hukum Adat dan Lokal**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 sepertinya salah kaprah memahami masyarakat dalam posisi konflik pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Sehingga meskipun tujuan undang-undang ini adalah mengurangi hambatan investasi yang ditandai dengan minimnya konflik, yang tentu saja prasyaratnya dan hubungan yang setimbang antara pelaku usaha, masyarakat dan pemerintah, tidak ada upaya yang diarahkan pada tujuan tersebut. Cara pandangan Pemerintah untuk menempatkan tanah negara sebagai tanah kosong yang dapat dialokasikan kepada siapapun yang diinginkan menghalangi upaya untuk membangun posisi yang setimbang tersebut. Sehingga alih-alih menempatkan masyarakat sebagai aktor setimbang, sebagian besar kebijakan yang ada di UU 11/2020 justru mempersempit ruang publik dan delegitimasi hak-hak publik terhadap kepentingan umum yang seharusnya dilindungi oleh pemerintah.

### ***Delegitimasi hak-hak publik terhadap akses tanah dan sumber daya alam***

Salah satu hambatan utama dari upaya menyelesaikan konflik adalah ketidakmampuan pemerintah untuk memastikan terjaminnya hak-hak masyarakat setempat terhadap cara penghidupannya melalui akses terhadap tanah dan sumber-sumber agrariannya. Alih-alih

menyediakan hak itu, politik hukum tenurial di Indonesia justru terus menerus mendelegitimasi hak-hak publik atas sumber-sumber agraria yang bersifat publik tersebut. Salah satu yang paling mudah terlihat adalah dengan penghapusan penerapan *free prior informed and consent* dalam uji kelayakan lingkungan yang merupakan instrumen perlindungan lingkungan yang paling dasar (Psl. 22 angka 5). Amputasi hak ini menempatkan masyarakat hanya sebagai obyek kebijakan dan tidak dapat mengajukan keberatan terhadap proyek tersebut. Tanpa rumusan prinsip itu, maka uji kelayakan lingkungan hanya menjadi ajang sosialisasi proyek, padahal proyek dimaksud berpotensi menyebabkan merusak nasib dan kehidupan masyarakat yang tinggal di daerah itu dalam jangka panjang. Penyusun undang-undang dengan sengaja menihilkan hak publik untuk mengupayakan dirinya untuk hidup dengan lingkungan hidup yang sehat sebagaimana yang dijamin konstitusi.

Delegitimasi lainnya terlihat dari penghapusan pertanggungjawaban hukum terhadap pembatasan akses kawasan umum (Psl. 17 angka 35), melalui pasal ini pemerintah tidak lagi melindungi hak publik atas akses kawasan umum seperti sempadan sungai atau pantai. Secara tidak langsung, pemerintah tidak lagi menganggap hak tersebut sebagai hak publik yang harus dilindungi. Sementara di sisi lain, tidak banyak politik hukum tenurial yang diubah berdasarkan undang-undang ini. Prioritas penyelesaian penataan kawasan hutan yang selama ini berlarut justru tidak disentuh – termasuk bagaimana penyelesaian hak yang berada di dalam kawasan hutannya. Pemerintah juga masih berkukuh menggunakan kawasan hutan hanya sebagai bentuk penguasaan negara secara teritorialistik ketimbang mengelola fungsi maupun melindungi biofisik hutan di dalamnya.

Satu-satunya yang mengubah politik hukum tenurial kehutanan yang berjalan selama ini adalah adanya upaya untuk melindungi hak-hak masyarakat atas lahan di dalam kawasan yang sebelumnya selalu menjadi objek kriminalisasi – dan bahkan overkriminalisasi. Politik dekriminalisasi diperkuat untuk masyarakat sekitar hutan dengan menegaskan rumusannya terkait kriteria subyek yang tinggal. Dengan menempati kawasan hutan tersebut selama setidaknya 5 tahun, seseorang dapat dikatakan sebagai masyarakat sekitar hutan yang dapat dikecualikan dari sanksi pidana maupun administratif terhadap pelanggaran kehutanan. Angka 5 tahun ini agak berbeda dengan pemahaman umum di bidang agraria untuk mendapatkan hak secara *de jure*, melalui penguasaan 20 tahun. Akan tetapi pengaturan ini juga membatasi ruang lingkungannya dengan menyebutkan ‘terdaftar dalam kebijakan penataan kawasan’ secara kumulatif. Persoalannya, proses pengukuhan kawasan hutan dalam praktiknya justru banyak tidak mencatat kondisi penguasaan masyarakat di dalam kawasan hutan tersebut.

### ***Menghapuskan masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan dalam instrumen lingkungan hidup***

Upaya mempersempit ruang publik dalam pengambilan kebijakan sumber daya alam dan lingkungan hidup konsisten terlihat dalam UU 11/2020. Dengan mengubah rumusan UU 32/2009, pembatasan masyarakat terdampak langsung yang dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap dokumen kelayakan lingkungan pada dasarnya mencerminkan ketidakpahaman penyusun undang-undang terhadap sifat ketidakpastian ontologis dalam persoalan lingkungan. Misalnya, bagaimana bisa pemerintah menentukan mana masyarakat yang terdampak langsung dan tidak langsung, kalau dampak lingkungan yang dimaksud memiliki rentang waktu yang panjang sementara ilmu yang menyediakan informasi belum bisa memahami keseluruhan risiko lingkungan yang terjadi. Dengan menambahkan frasa ‘terdampak langsung’ terlihat bahwa penyusun undang-undang melihat persoalan lingkungan

sebagai persoalan mekanik semata sehingga kerusakan suatu hal bisa digantikan dengan hal yang lain.

### **Batasan pengalihan hak atas tanah minimum dan konflik**

Salah satu poin perubahan yang menarik untuk dicermati adalah penambahan frasa 'yang melakukan kegiatan kemitraan atau inti plasma' dalam perubahan ketentuan Pasal 15 UU 39/2014. Pengaturan ini membatasi pemilik hak atas tanah untuk melepaskan haknya sehingga menyebabkan berkurangnya lahan melebihi batas minimum penguasaan tanah untuk perkebunan kelapa sawit. Di satu sisi, pembatasan ini dapat dimengerti untuk memastikan areal pengusahaan sawit yang tetap optimal baik itu dari segi legalitas maupun keekonomian. Sehingga pelaku perkebunan tidak kemudian menyalahgunakan hak atas tanahnya untuk kegiatan *land banking* dan transaksi hak. Akan tetapi penambahan frasa itu menambah dimensi berbeda, sehingga memperlihatkan bahwa seolah-olah subyek hukum yang dituju dalam aturan itu spesifik bagi perkebunan yang memfasilitasi pembangunan kemitraan atau inti plasma perkebunan.

Sebagaimana diketahui, bahwa UU 39/2014 sendiri sebenarnya telah mewajibkan seluruh pelaku usaha perkebunan untuk melakukan kemitraan dan memfasilitasi pembangunan perkebunan rakyat setidaknya 20% dari lahan yang diusahakan oleh pelaku usaha tersebut. Secara prinsip tujuannya adalah untuk mendorong penguatan ekonomi lokal pada lokasi usaha perkebunan itu berlangsung. Fasilitasi pembangunan ini secara konseptual berbeda dengan kegiatan inti-plasma yang dicanangkan sekitar tahun 80-an, terutama karena lahannya berasal dari hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh perusahaan. Sementara inti-plasma menggunakan lahan yang dikuasai dan haknya dipegang oleh masyarakat sekitar usaha perkebunan itu. Perlu dipahami juga bahwa praktik penerapan kerjasama inti plasma ini sangat beragam, subyek yang 'bekerjasama' dengan pelaku usaha tersebut beragam, tidak hanya individu-keluarga tetapi juga kelompok petani.

Jika pembatasan di Pasal 15 merujuk juga pada plasma, bukan tidak mungkin hal ini menuai konflik yang lebih luas. Dengan aturan itu, pelaku usaha seolah diwajibkan untuk mempertahankan tanah yang dikelola plasma. Padahal kebutuhan masyarakat lokal terhadap penggunaan tanahnya bisa jadi sangat beragam dan karenanya, pengalihan hak atas tanah sangat dimungkinkan untuk terjadi. Apabila dibaca utuh, sebenarnya mempertahankan luasan lahan merupakan kebutuhan pelaku usaha skala besar untuk mendorong keekonomian usaha perkebunannya, termasuk pada lokasi-lokasi yang tidak memungkinkan untuk penguasaan lahan secara penuh oleh perusahaan. Pasal ini seolah memastikan agar masyarakat lokal tetap berada pada tempatnya, membantu pelaku usaha menjamin kepastian usaha itu.

## **Ketiga. Melemahkan Tata Kelola dan Akuntabilitas Publik di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam**

Konsekuensi dari semua perubahan itu dapat diduga akan menyebabkan kegiatan-kegiatan yang memiliki dampak lingkungan semakin minim akuntabilitas publik, sementara membuat beban pemerintah untuk melakukan pengendalian semakin dominan. Kondisi ini justru menempatkan masyarakat dalam posisi yang lebih berisiko karena mengandalkan pemerintah untuk lebih memperhatikan kepentingan masyarakat serta memiliki mekanisme pengawasan

dan informasi yang kredibel dalam pengambilan kebijakannya. Padahal kepentingan publik tidak jarang justru dikesampingkan, apalagi apabila akuntabilitas publik dan kemampuan publik untuk mengawasi juga dilemahkan dengan minimnya informasi yang tersedia.

Uraian sebelumnya di atas jauh berbeda dengan naskah akademiknya yang mengedepankan pentingnya cara-cara baru inovatif untuk menghasilkan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh pemerintah (*new public management* dan *new public services*), yang meminta tingginya akuntabilitas yang tinggi pada penerima layanan publik (pelanggan). Akuntabilitas yang tinggi bukan hanya pada penerima layanan langsung, tetapi juga pada tujuan konstitusi yang diemban pemerintah, sehingga dapat dicapai oleh seluruh warga negara. Menempatkan akuntabilitas publik sebagai hambatan *market entry* dan investasi jelas berbeda arah dengan uraian logika yang dibangun dalam naskah akademiknya. Penghapusan pemerhati lingkungan sebagai bagian dari Komisi Penilai Amdal salah satu bentuknya, memperlihatkan bahwa akuntabilitas publik yang berusaha dicapai justru dihapuskan diganti dengan birokrasi yang mengandalkan pada pemerintah.

# KESESUAIAN HARMONISASI

Prinsip-prinsip yang ada di dalam TAP MPR IX/2001 alih-alih dijunjung tinggi untuk membenahi tata kelola di bidang sumber daya alam dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 justru dipandang sebagai penghambat investasi, *barrier to entry* terhadap pasar. Sehingga tidak mengherankan apabila instrumen hukum yang diminta dalam TAP MPR IX/2001 dalam pemenuhan prinsip keberlanjutan lingkungan hidup, demokrasi dan keadilan dalam pelaksanaan urusan pemerintah justru lebih banyak dihapuskan dalam UU 11/2020.

Prinsip keberlanjutan ini jika diperdalam meliputi 4 aspek, yaitu: daya dukung/daya tampung, kehati-hatian, konservasi dan perlindungan lingkungan, internalisasi eksternalitas. Apabila tata kelola yang diatur oleh perundang-undangan di bidang sumber daya alam mengatur asas dan prosedur dari hal-hal tersebut maka dapat dikatakan prinsip-prinsipnya terpenuhi. Pelemahan terhadap perlindungan lingkungan hidup yang diatur dalam UU 11/2020 jelas tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dalam TAP MPR IX/2001 yang dijadikan batu uji harmonisasi. Pembatasan organisasi lingkungan dan masyarakat sipil pada umumnya untuk terlibat dalam menilai kelayakan lingkungan akan mengurangi kemampuan publik untuk menguji apakah prinsip-prinsip kehati-hatian, daya dukung, dan konservasi memang dilaksanakan.

Penyelesaian ‘keterlanjutan’ yang tidak memperhatikan dampak lingkungan, pengenaan denda sebagai alternatif pidana, penghapusan pidana terhadap perlindungan lingkungan mengurangi upaya pencapaian keadilan untuk memastikan hak-hak publik tetap terjaga. Alih-alih, undang-undang ini justru berpotensi memperluas jurang ketidakadilan dengan terus membangun kemungkinan untuk mendelegitimasi publik dari hak-haknya atas sumber daya alam dan lingkungan hidup. Sementara itu, pengecualian-kecualian dalam kebijakan mempersempit ruang masyarakat untuk menguji akuntabilitas terhadap kebijakan publik. Dengan pengaturan tersebut, pemerintah pusat menyatakan bahwa proyek strategis nasional dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan proyek yang tidak boleh dipertanyakan oleh publik.

Tabel 8. Hal-Hal Yang Menurunkan Prinsip Harmonisasi

Keadilan	Keberlanjutan	Demokrasi
Penyelesaian 'keterlanjuran' dan penerapan denda	Penghapusan syarat kecukupan kawasan hutan	Penghapusan masyarakat sipil sebagai Komisi Penilai Amdal
Penghapusan pidana bagi pembatasan akses kawasan umum	Penghapusan penerapan FPIC	Pengecualian terhadap PSN dan pengadaan tanah kepentingan umum
	Pembatasan ruang lingkup masyarakat dalam uji kelayakan lingkungan	
	KLHS tidak lagi dijadikan sebagai prasyarat	



**Yayasan Madani Berkelanjutan** adalah lembaga nirlaba yang berupaya menjembatani hubungan antar pemangku kepentingan (pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil) untuk mencapai solusi inovasi terkait tata kelola hutan dan lahan.

## **Yayasan Madani Berkelanjutan**

Jalan Pejaten Raya, Komplek Depdikbud Blok B4/21  
Pejaten Barat, Pasar Minggu  
Jakarta Selatan 12520

✉ [info@madaniberkelanjutan.id](mailto:info@madaniberkelanjutan.id)  
☎ 021-27871925

🌐 [www.madaniberkelanjutan.id](http://www.madaniberkelanjutan.id)  
📘 Madani Berkelanjutan

📷 [@madaniberkelanjutan.id](https://www.instagram.com/madaniberkelanjutan.id)  
🐦 [@yayasanmadani](https://twitter.com/yayasanmadani)