

PENGGUNAAN KAWASAN HUTAN UNTUK KEPENTINGAN PENGUSAHAAN PANAS BUMI TIDAK LANGSUNG: TELAAH ALIRAN HUKUM ALAM

¹Ahmad Suryono, ²Dominikus Rato, ³Bayu Dwi Anggono
¹Universitas Muhammadiyah Jember, ^{1,2,3}Universitas Jember
*ahmadsuryono@unmuhjember.ac.id, dominikusrato@gmail.com,
bayu_fhunej@unej.ac.id

ABSTRAK

Sebaran potensi panas bumi untuk pengusahaan tidak langsung yang meliputi tujuan pembangkit listrik tersebar di wilayah dan kawasan yang selektif dan terlarang untuk digunakan, seperti hutan lindung, hutan koservasi, dan zona inti pada Taman Nasional. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan secara limitatif diatur di UU Kehutanan yang kemudian dirubah dengan UU Cipta Kerja. Jenis penelitian adalah penelitian normatif, dengan pendekatan *conseptual approach* dan *statute approach*. Teori Hukum Alam yang diusung oleh Aquinas dan Hart memotret fenomena pergeseran penggunaan kawasan hutan untuk pengusahaan panas bumi tidak langsung sebagai suatu hubungan yang komprehensif dan menjiwai hukum positif pengaturan penggunaan kawasan hutan untuk pengusahaan panas bumi tidak langsung.

Kata kunci : kawasan hutan, panas bumi, hukum alam

ABSTRACT

The distribution of geothermal potential for indirect exploitation which includes electricity generation purposes is spread across areas that are selective and prohibited for use, such as protected forest, conservation forests and core zones in national parks. The use of forest areas for development purposes outside of forestry activities is limitedly regulated in the Forestry Law which was later amended by the Job Creation Law. The type of research is normative research with a conceptual approach and statute approach. The laws of nature theory proposed by Aquinas and Hart depicts the phenomenon of shifting use of forest areas for indirect geothermal exploitation as a comprehensive relationship and animates the positive law regulating the use of forest areas for indirect geothermal exploitation.

Keywords : forest areas, geothermal, the laws of nature

Latar Belakang

Dominasi bahan bakar fosil sebagai pembangkit listrik di Indonesia sampai tahun 2020 setidaknya lebih dari 80% atau setara 60.485 MW dari total kebutuhan bahan bakar penghasil listrik. Sisanya berasal dari bahan bakar gas, uap, sampah, air, bio massa, angin dan geothermal (panas bumi). Sumbangan panas bumi sekitar 2,93% kapasitas nasional (Kementerian ESDM Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan, n.d.). Panas bumi diperhitungkan sebagai alternatif energi bagi pembangkit listrik karena memiliki karakteristik emisi kecil, usia pembangkit relatif panjang, dan biaya infrastruktur murah (Hadimuljono et al., 2019). Selain itu panas bumi juga tergolong energi bersih, karbon rendah, dan sumber energi terbarukan (Wang et al., 2020). Sayangnya sebaran lokasi panas bumi hampir sebagian besar berada di wilayah hutan, baik hutan produksi, hutan lindung, hutan konservasi maupun zona rimba di taman nasional. Hal ini dapat dikatakan sebagai rintangan atau halangan (Hadimuljono et al., 2019) dalam pengembangan sumber energi pembangkit listrik yang ramah lingkungan. Dari sudut pandang investasi, deposit panas bumi yang

berada di wilayah terlarang dan terdapat hambatan di dalamnya juga merupakan salah satu unsur kerugian dari investasi panas bumi (Rodríguez Arias, 2016).

Regulasi panas bumi diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi (UU Panas Bumi) secara prinsip memperbolehkan perusahaan panas bumi (langsung dan tidak langsung) di seluruh wilayah/kawasan hutan, termasuk hutan lindung. UU nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) yang menjadi acuan regulasi di bidang kehutanan hanya mengizinkan pemanfaatan hutan lindung hanya untuk kegiatan kehutanan yang tidak mengurangi fungsi utama kawasan dan tidak merusak lingkungan. Regulasi panas bumi diatur dalam UU Panas Bumi secara prinsip memperbolehkan perusahaan panas bumi (langsung dan tidak langsung) di seluruh wilayah/kawasan hutan, termasuk hutan lindung. UU Kehutanan yang menjadi acuan regulasi di bidang kehutanan hanya mengizinkan pemanfaatan hutan lindung hanya untuk kegiatan kehutanan yang tidak mengurangi fungsi utama kawasan dan tidak merusak lingkungan.

Dari pandangan filsafat hukum alam, penggunaan kawasan hutan untuk

kepentingan non hutan (juga panas bumi) sejatinya telah mengingkari esensi hutan itu sendiri, dimana hutan dianggap sebagai entitas pemberian Tuhan yang perlu dijaga kelestariannya. H.L.A. Hart dan Thomas Aquinas sebagai salah satu pengikut aliran hukum alam jelas memosisikan hukum positif sebagai hukum yang memiliki nilai keberlakuan jika sesuai dengan hukum alam (A'An Efendi et al., 2016).

Metode Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan termasuk dalam penelitian hukum normatif yang juga dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan, dimana , bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder (Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2010). Pendekatan dalam penelitian terdiri dari pendekatan konseptual, dan pendekatan perundang-undangan.

Hasil dan Pembahasan

Aliran hukum alam adalah hukum yang berlaku universal dan abadi, dimana jika ditilik dari sumbernya bersumber dari Tuhan (irasional) dan bersumber dari akal manusia (rasional) (Lili Rasjidi & Ira Thania Rasjidi, 2018). Menurut Soerjono Soekanto

hukum alam dianggap lebih tinggi dari hukum yang dibuat oleh manusia (Serlika Aprita & Rio Adhitya, 2020). Hukum alam tidak membutuhkan pengumuman resmi, dan pengumuman bukanlah komponen penting bagi hukum alam. Hukum alam ditanamkan oleh Tuhan dalam alam pikir manusia sehingga manusia mengetahuinya secara alamiah atau dengan sendirinya (A'An Efendi et al., 2016). Munir Fuady mendefinisikan hukum alam sebagai kaidah hukum tertinggi yang berasal dari kesadaran dan pemikiran rasional manusia (*human reason*). (Munir Fuady, 2013) Beberapa penganut irasional antara lain Thomas Aquino, Gratianus (*Decretum*), John Salisbury, Dante, Piere Dubois, Marsilius Padua, Johannes Haus, dan lain-lain, sedangkan penganut ajaran rasional antara lain Hugo de Groot atau Grotius, Christian Tomasius, Immanuel Kant, Fichte, Hegel dan Rudolf Stamler (Lili Rasjidi & Ira Thania Rasjidi, 2018). Teori-teori hukum alam dibagi menjadi beberapa macam yaitu, *pertama*, hukum alam yang bersifat otoriter dan fakultatif, *kedua*, hukum alam progresif dan hukum alam yang statis, *ketiga*, hukum alam yang religius dan profan/rasionalis, dan *keempat*, hukum

alam yang bersifat mutlak dan yang bersifat nisbi. (Dominikus Rato, 2014)

Friedrich Kessler mendefinisikan hukum alam sebagai “*all philosophies of natural-law wether it is regarded as a part of theology or of ethics or as an independent discipline-have one basic belief in common: the belief in the existence of certain fundamental legal principles and institutions deeply grounded in the general plan of life and inherent in all ordered social existence. These principles laying down absolute standards of justice are open to man’s cognition*”(A’An Efendi et al., 2016).

Lebih lanjut A. Sonny Keraf memberikan penjelasan tentang definisi alam atau kodrat dalam Bahasa Inggris disebut dengan *nature* yang mengacu baik kepada fisik atau material (alam) maupun kepada moral atau formal (kodrat, alam). Alam (*nature*) adalah keseluruhan realitas baik benda hidup dan benda mati. Alam adalah hal ideal sekaligus juga prinsip moral yang menuntun tindakan manusia dan tujuan akhir dari kesempurnaan manusia (A’An Efendi et al., 2016). Shalina Stillely memotret terdapat lima hal esensial dalam hukum alam yaitu *pertama*, adanya hubungan antara kodrat manusia dengan apa yang harus manusia lakukan dan tidak lakukan

(*ought to do and ought to avoid*); *kedua*, manusia dapat menentukan apa yang harus dilakukan dan harus tidak dilakukan; *ketiga*, hukum positif hanya akan mengikat jika selaras dengan hukum alam (*binding when it is in harmony with natural law*); *keempat*, hukum alam bersifat universal, tidak dapat diubah dan berlaku mutlak, dan *kelima*, hukum alam mengandung sanksi baik dalam hal tindakan yang sesuai dengan kebaikan maupun bertentangan (A’An Efendi et al., 2016).

Philip Soper mengkualifikasi hukum alam sebagai teori moral dan teori hukum, dimana hukum alam sebagai teori moral berbicara mengenai apa yang benar atau salah, sedangkan hukum alam sebagai teori hukum yaitu lawan dari *legal positivism* (A’An Efendi et al., 2016). Robert John Araujo menelusuri makna hukum alam sampai ke era kelahirannya (dalam tradisi Scholastik) dimana akal budi manusia yang merumuskan prinsip-prinsip hukum yang berupa *the common good, solidarity, subsidiarity*, dan *suum cuique* (A’An Efendi et al., 2016). Charles Rice mendefinisikan hukum alam sebagai pedoman berperilaku bagi individu dan menetapkan ukuran-ukuran terhadap hukum yang dibuat oleh negara (A’An Efendi et al., 2016).

O.C. Macaulay membagi pengertian hukum alam pada dua pengertian, yaitu preskriptif dan deskriptif. Pada pengertian preskriptif hukum alam adalah perintah-perintah yang berasal dari alam untuk mengatur manusia, sedangkan pengertian deskriptif hukum alam adalah hukum mengenai alam fisik (A'An Efendi et al., 2016).

John Finnis memberi pengertian hukum sebagai *pertama*, seperangkat prinsip-prinsip dasar praktikal yang menunjukkan bentuk dasar perkembangan manusia sebagai suatu kebaikan yang harus dikejar dan dicapai, *kedua*, seperangkat persyaratan metodologikal untuk membedakan kegiatan berpikir praktis logis dan tidak logis, menetapkan ukuran tindakan layak dan tidak layak, dan *ketiga*, seperangkat ukuran-ukuran umum tentang moral (A'An Efendi et al., 2016). Susan Ellis Wild mendefinisikan hukum alam sebagai penjelasan filosofis asal mula hukum, landasan pokok fakta-fakta eksternal dan bukan kebiasaan manusia (A'An Efendi et al., 2016). Elizabeth A. Martin menjelaskan hukum alam adalah hukum dasar yang mendasari semua hukum yang ada (A'An Efendi et al., 2016). Merujuk Aquinas, hukum alam “menanamkan”

hukum abadi pada jiwa manusia (A'an Efendi Dyah Ochtorina Susanti, 2021).

Thomas Aquinas dalam *Summa Teologia* membagi hukum menjadi empat macam hukum yaitu *pertama*, *lex aeterna (the eterna law)* adalah bentuk konsepsi Tuhan yang bersifat final dan universal yang menjadi sumber dari segala hukum, *kedua*, *lex divina (the divine law)* adalah hukum yang terkandung dalam firman Tuhan yang dinyatakan dalam kitab suci dan dianggap sebagai hukum yang melengkapi hukum alam yang memberikan petunjuk normatif bagi manusia terhadap maksud dan implikasi dari hukum yang abadi, *ketiga*, *lex humana (the human law)* adalah hukum yang ditetapkan oleh manusia sebagai makhluk rasional dalam konteks tatanan sosial yang teratur, dan *keempat*, *lex naturalis (the natural law)* adalah bagian dari hukum yang abadi yang tampak pada rasio manusia yang mencerminkan keterlibatan manusia dalam hukum abadi itu (A'An Efendi et al., 2016). Lebih lanjut Aquinas menjelaskan bahwa hukum positif berasal dari hukum alam, dimana hukum alam menjadi pedoman bagaimana hukum positif harus dibuat (A'An Efendi et al., 2016). Senada dengan Aquinas, H.L.A. Hart dalam

karyanya *The Concept of Law* menyatakan bahwa hukum yang dibuat oleh manusia berlaku jika hukum itu sesuai dengan hukum alam (A'An Efendi et al., 2016).

The International Union for the Conservation of Nature (IUCN) membagi 6 kategori kawasan/area yang dilindungi yaitu: 1) *Strict Nature Reserve dan Wilderness Area*, 2) *National Park*, 3) *Natural Monument or Feature*, 4) *Habitat Species Management dan Area*, 5) *Protected Landscape and Seascape* dan 6) *Protected Area with Sustainable Use of Natural Resources* (Leberger et al., 2020). Kawasan hutan di Indonesia ditetapkan menjadi tiga fungsi dasar, yaitu: 1) Konservasi Hutan (Hutan Konservasi) untuk melestarikan keanekaragaman hayati dan ekosistem lainnya layanan, seperti taman nasional dan cagar alam; 2) Hutan Lindung untuk melindungi jasa ekosistem inti seperti layanan hidrologi, mencegah erosi dan banjir, melindungi kesuburan tanah, dan mencegah intrusi air laut; dan 3) Hutan Produksi untuk menghasilkan produk kayu (Putraditama et al., 2019).

Kawasan hutan menurut UU Kehutanan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan

keberadaannya sebagai hutan tetap (Pasal 1 angka 3). Sedangkan Hutan Lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah (Pasal 1 angka 8). Selanjutnya Hutan Lindung ditetapkan oleh Pemerintah bersama dengan dua hutan fungsional lainnya, yaitu Hutan Konservasi dan Hutan Produksi (Pasal 6 ayat 2).

Terkait pemanfaatan kawasan hutan secara khusus diatur di dalam Bagian Ketiga UU Kehutanan dengan prinsip memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. Khusus Hutan Lindung, diatur di dalam Pasal 26 UU Kehutanan, dengan rincian Pasal 26 ayat (1) berbunyi, "Pemanfaatan hutan lindung dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu." Penjelasan Pasal 26 ayat (1) menjelaskan bahwa pemanfaatan kawasan dapat berupa budidaya jamur, penangkaran satwa, dan budidaya tanaman obat dan hias, sedangkan pemanfaatan jasa lingkungan berupa

pemanfaatan untuk wisata alam, air dan keindahan/kenyamanan serta pemungutan hasil hutan bukan kayu seperti rotan, madu dan buah. Selanjutnya Pasal 26 ayat (2) berbunyi, “Pemanfaatan hutan lindung dilaksanakan melalui pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, dan izin pemungutan hasil hutan bukan kayu.” Penjelasan Pasal 26 ayat (2) berbunyi “cukup jelas”.

Lebih jauh pengaturan penggunaan kawasan hutan lindung untuk kegiatan non kehutanan diatur di dalam Pasal 38, dengan syarat tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan. Secara khusus Pasal 38 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) hanya membahas tentang kebolehan menggunakan kawasan hutan lindung untuk kepentingan pertambangan dengan mekanisme pinjam pakai kepada menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan waktu, dan pengaturan sangat spesifik mengenai pelarangan penambangan dengan sistem terbuka (*open pit mining*). Secara khusus ketentuan Pasal 38 ayat (5) tentang persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan untuk pertambangan kemudian dihapus oleh UU Nomor 6

Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, sehingga pengurusan dan pemberian izin menjadi domain sepenuhnya cabang kekuasaan eksekutif. Tafsir terhadap nilai berharga dari hutan tidak lagi bergantung dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi kedaulatan rakyat.

Dalam konteks panas bumi, UU Kehutanan tidak mengatur secara spesifik baik mengenai aspek kebolehan atau aspek mekanisme penggunaan kawasan hutan lindung untuk pengusahaan panas bumi. Jika merujuk pada ketentuan Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2), maka syarat yang harus dipenuhi oleh pengusahaan panas bumi di kawasan hutan lindung adalah tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan. Penjelasan Pasal 38 ayat (1) dengan tegas menjelaskan tiga kriteria kebolehan penggunaan, yaitu *pertama*, dilakukan hanya di kawasan hutan lindung dan hutan produksi, *kedua*, melarang untuk kegiatan yang dapat menyebabkan kerusakan serius dan hilangnya fungsi hutan, dan *ketiga*, kepentingan strategis yang tidak dapat dielakkan yang terdiri dari: pertambangan, Pembangunan jaringan listrik, telepon dan instalasi air, kepentingan religi, serta kepentingan pertahanan keamanan. Urusan panas

bumi, baik untuk pengusahaan panas bumi langsung atau tidak langsung, jelas tidak pernah diatur dan diizinkan.

Sedangkan jika merujuk pada ketentuan Pasal 38 ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) maka panas bumi tidak termasuk rezim pertambangan setidaknya karena dua faktor, *pertama*, rezim UU Panas Bumi berbeda dengan rezim UU Minerba, dan *kedua*, interpretasi gramatikal terhadap pola penambangan terbuka merujuk kepada mekanisme kerja pertambangan mineral dan batubara. Dengan kata lain, ketentuan Pasal 38 UU Kehutanan tidak dimaksudkan untuk bersifat spesifik panas bumi, namun bersifat umum terhadap semua pemanfaatan kawasan hutan lindung non kehutanan dan khusus mengatur tentang minerba saja.

Pengaturan penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan non hutan, termasuk pertambangan dan panas bumi, dalam konstruksi UU Kehutanan sejak awal dimaksudkan untuk kepentingan konservasi atau pelestarian hutan itu sendiri. Jika terpaksa dipakai untuk kepentingan non hutan, menurut ketentuan Pasal 38 ayat (1) haruslah dilakukan dengan sangat ketat dan selektif. Secara faktual terdapat dampak negatif, terutama eksploitasi panas bumi antara lain kesehatan manusia, ekologi,

dan ekonomi lokal (sekitar) (Chen et al., 2020).

Kesimpulan

Teori yang dikemukakan oleh Thomas Aquinas yang kemudian diperkuat oleh H.L.A. Hart dimana keduanya menitikberatkan perlunya keselarasan dan koherensi antara hukum positif dan hukum alam menguatkan anasir bahwa pengaturan penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan non hutan termasuk pengusahaan panas bumi tidak langsung haruslah sesuai dan selaras dengan hukum alam, dimana alam diciptakan untuk dijaga kelestariannya. Hal ini selaras dengan pertimbangan huruf a UU nomor 41 Tahun 1999 yang pada intinya menyatakan bahwa hutan dimanfaatkan secara optimal namun harus dijaga kelestariannya untuk generasi sekarang maupun yang akan datang. Selain itu pertimbangan huruf b UU nomor 41 Tahun 1999 juga memaparkan bahwa keberadaan hutan yang semakin menurun harus dipertahankan secara optimal. Semangat UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ternyata bertepuk sebelah tangan dimana hal ini dibuktikan setidaknya dengan dua hal, *pertama*, UU Panas Bumi melakukan tafsir subjektif terhadap penggunaan

kawasan hutan berdasarkan penafsiran sectoral mereka sendiri, dan *kedua*, UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja semakin mendegradasi kedaulatan rakyat dalam pengurusan dan penggunaan kawasan hutan. Dengan demikian menurut telaah aliran hukum alam, corak pengaturan kawasan hutan yang baru serta UU Panas Bumi tidak mencerminkan watak dan sifat aliran hukum alam, meskipun UU Kehutanan sangat bercorak dan terinspirasi aliran hukum alam.

Daftar Pustaka

- A'an Efendi Dyah Ochtorina Susanti. (2021). *ILMU HUKUM*.
- A'An Efendi, Freddy Poernomo, & IG. NG Indra S. Ranuh. (2016). *Teori Hukum*. Sinar Grafika.
- Chen, S., Zhang, Q., Andrews-Speed, P., & Mclellan, B. (2020). Quantitative assessment of the environmental risks of geothermal energy: A review. In *Journal of Environmental Management* (Vol. 276). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2020.111287>
- Dominikus Rato. (2014). *Filsafat Hukum: Suatu Pengantar untuk Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*. LaksBang Justitia.
- Hadimuljono, M. B., Kurniawan, P., & Rahardjo, W. (2019). *Geothermal Economics Handbook in Indonesia, Peluang dan Tantangan* (1st ed.). CV ANDI OFFSET.
- Kementerian ESDM Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan. (n.d.). *Statistik Ketenagalistrikan Tahun 2020*.
- Leberger, R., Rosa, I. M. D., Guerra, C. A., Wolf, F., & Pereira, H. M. (2020). Global patterns of forest loss across IUCN categories of protected areas. *Biological Conservation*, 241. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108299>
- Lili Rasjidi, & Ira Thania Rasjidi. (2018). *Pengantar Filsafat Hukum*. Mandar Maju.
- Munir Fuady. (2013). *Teori-Teori Besar dalam Hukum (Grand Theory)*. Prenamedia Group.
- Putraditama, A., Kim, Y. S., & Sánchez Meador, A. J. (2019). Community forest management and forest cover change in Lampung, Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 106. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.101976>
- Rodríguez Arias, E. (2016). Geothermal energy in the framework of international environmental law. In *Geothermal Power Generation: Developments and Innovation* (pp. 763–786). Elsevier Inc. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-100337-4.00026-7>

- Serlika Aprita, & Rio Adhitya. (2020). *Filsafat Hukum*. RajaGrafindo Persada.
- Soerjono Soekanto, & Sri Mamudji. (2010). *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*. Rajagrafindo Persada.
- Wang, Y., Liu, Y., Dou, J., Li, M., & Zeng, M. (2020). Geothermal energy in China: Status, challenges, and policy recommendations. *Utilities Policy*, 64. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2020.101020>