

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 memuat tujuan nasional atau cita-cita Negara Republik Indonesia yaitu pada alinea ke empat disebutkan “ Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial “. Berbagai dimensi kegiatan yang akan dilakukan menuju cita- cita tersebut melalui pembangunan jangka menengah dan jangka panjang.

Percepatan pembangunan merupakan keinginan setiap daerah dengan mempertimbangkan kemampuannya dan *local specific*, sehingga reformasi telah membawa perubahan dalam pengelolaan pemerintahan daerah dengan sistem desentralisasi. Setiap daerah otonom diberikan untuk mengatur rumah tangganya sendiri termasuk menetapkan berbagai kebijakan sesuai kewenangan masing- masing. Serangkaian program pembangunan dalam berbagai sektor diseluruh penjuru tanah air mempunyai tujuan akhir dari rangkaian pembangunan itu adalah mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur dalam artian sejahtera secara lahiriah dan

batiniah.¹ Aplikasi desentralisasi tidak berarti semua kewenangan diserahkan kepada daerah, hal ini disebabkan bentuk Negara Indonesia adalah Negara kesatuan (unitarisme) dan kesatuan sistem.²

Salah satu kewenangan yang diberikan kepada daerah berupa pengelolaan tata ruang dengan memperhatikan aspek lingkungan, kependudukan, kemampuan keuangan dan sumber daya manusia sebagai potensi yang dimiliki. Kebijakan pemerintah daerah dan kemauan politik adalah faktor yang menentukan pencapaian tujuan sehingga optimalisasi segenap potensi, situasi dan kondisi dengan pendekatan filosofis, yuridis, politis, pendekatan sistem dan pandangan strategis merupakan hal yang mendasar untuk diketahui pengambil keputusan.

Pengelolaan tata ruang bukan saja sekedar membagi- bagi wilayah ke dalam beberapa kawasan dengan alasan percepatan perluasan pembangunan dan untuk mendatangkan investor tanpa melihat aspek hukum dan lingkungan yang dapat menimbulkan perubahan- perubahan kelestarian lingkungan. Pasal 1 butir (1) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup disebutkan “ Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan peri kehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.” Kebijakan pembangunan yang tertuju pada pembangunan manusia seutuhnya,

¹ Faisal Akbar, *Dimensi Hukum Dalam Pemerintah Daerah*, cetakan pertama, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003) hlm 43.

² M.Solly Lubis, *Sistem Nasional*, (Bandung: Mandar Maju, 2012) hlm 12.

memuat keharusan untuk menegakkan kehidupan berimbang, sebagai perwujudan dari keragaman lingkungan hidup dan keseimbangan ekosistem.³

Pembangunan lingkungan hidup yang merupakan bagian sangat penting bagi ekosistem berfungsi sebagai penyangga kehidupan bagi seluruh makhluk hidup yang diarahkan kepada terwujudnya kelestarian serta fungsi lingkungan dalam keadaan dinamis menuju pembangunan berkelanjutan. Pengelolaan harus dilakukan dengan baik dan terpadu yang komprehensif sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 butir (2) UUPH. “ Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup “.

Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan, dimana dengan adanya izin itu penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan terwujudnya keharmonisan antara

³ Gumbira E. Sa'id, *Pembangunan Dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Media Sarana Perss, 2000) hlm 1

lingkungan alam dan lingkungan buatan, terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Dalam Pasal 33 Ayat 3 menyatakan bahwa “ penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan saran bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah”.⁴

Maksudnya adalah hak prioritas bagi pemerintah dan pemerintah daerah dimaksudkan agar dalam pelaksanaan pembangunan kepentingan umum yang sesuai dengan rencana tata ruang dapat dilaksanakan dengan proses pengadaan tanah yang mudah. Berhubungan dengan Ayat 4 bahwa hak pemerintah adalah dapat menguasai tanah pada ruang yang berfungsi lindung untuk menjamin bahwa ruang tersebut tetap memiliki fungsi lindung. Sesuai dengan peraturan ini di dalam banyak berbicara kebijakan pemerintah.

Setiap orang berhak dan memiliki peran dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup yang baik sebagai anggota masyarakat maupun sebagai aparatur pemerintah. Peranan itu berupa penilaian dengan memberikan pendapat atau analisis kepada pembuat keputusan dan legislatif khususnya pemberian fasilitas ataupun izin

⁴ Muchsin, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008) hlm 189

kepada orang maupun badan usaha yang akan terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup. Hal memungkinkan bagi setiap orang di era desentralisasi sekaligus mendukung pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintah yang baik (*Good Governance*) dengan prinsip transparansi dan akuntabel dengan kata lain kepala daerah harus memperhatikan pendapat masyarakatnya yang respon terhadap berbagai kegiatan pembangunan di lingkungannya.

Istilah kebijakan seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan, program, keputusan, Undang- Undang ketentuan-ketentuan, usulan- usulan dan rancangan besar.⁵ Kebijakan pemerintah yang menjadi program dalam daerah Gorontalo khususnya Gorontalo Utara adalah MP3EI Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (bahasa Inggris: *Masterplan for Acceleration and Expansion of Indonesia's Economic Development*) dengan singkatan MP3EI adalah sebuah pola induk perencanaan ambisius dari pemerintah Indonesia untuk dapat mempercepat realisasi perluasan pembangunan ekonomi dan pemerataan kemakmuran agar dapat dinikmati secara merata di kalangan masyarakat. Percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi ini akan didukung berdasarkan potensi demografi dan kekayaan sumber daya alam, dan dengan keuntungan geografis masing-masing daerah.⁶

⁵ Arifin Tahir, *Kebijakan Publik Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: PT Pustaka Indonesia Press, 2011) hlm 29

⁶<http://Masterplan-Percepatan-dan-Perluasan-Pembangunan-Ekonomi-Indonesia-Wikipedi-20bahasa-Indonesia-ensiklopedia-bebas.htm> . di akses tanggal 13 januari 2016 pukul 18.45 WITA

Kebijakan pembangunan khususnya dalam pengelolaan tata ruang mendapat perhatian dari sisi lain oleh legislatif untuk proses legislasi, dimana pendapatan asli daerah (PAD) menjadi bagian yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah daerah, artinya pengembangan kawasan akan dirasakan bermanfaat apabila diperoleh peningkatan pendapatan daerah itu. Pandangan seperti itu terlalu sederhana bagi pembuatan peraturan daerah sehingga kualitas dari produk peraturan untuk menjamin kepastian hukum dalam penataan ruang dalam daerah Gorontalo Utara bisa berakibat tidak mencerminkan fungsi hukum.

Kegiatan pembangunan dapat menimbulkan dampak negatif dan positif usaha atau kegiatan tersebut, sehingga sejak dini perlu dipersiapkan langkah untuk menanggulangi dampak tersebut. Populasi penduduk Gorontalo sekitar 1.084.192 jiwa, dengan mata pencaharian utama sektor pertanian. Kini, perusahaan sawit dan hutan tanaman industri mulai masuk. Sejak 2009, pemerintah daerah membuka investasi bagi kedua sektor ini. Model investasi masuk di beberapa Kabupaten, seperti Pohuwato, Gorontalo, Boalemo, dan Gorontalo Utara. Berdasarkan data yang diperoleh Luas Hutan Tanaman Industri di bagi dua untuk GNJ 29.750ha dengan SK. MenHut Nomor 6109/MENHUT-II/2011. Sementara untuk GCL 17.500ha dengan SK MenHut Nomor 261/MENHUT-II/2011.

- a. Hutan Lindung 7.763ha
- b. Hutan S.M 16.035ha
- c. Hutan Produksi 15.555ha

- d. Hutan Pro Konvers 5.576ha
- e. Areal penggunaan lain 60.367ha

Melestarikan hutan berarti menyelamatkan semua sumber kehidupan, hutan yang terjaga akan memberikan tata air yang baik pada daerah hilirnya. Hutan juga sebagai "paru-paru dunia" akan mengurangi pemanasan bumi, mengurangi kekeringan saat musim panas, dan mengurangi resiko longsor dan banjir pada musim hujan. Dua kalimat itu yang paling sering didengar oleh masyarakat luas karena imbauan seperti itu dinilai sangat penting untuk menyelamatkan kondisi hutan akibat berbagai aksi merugikan kondisi lingkungan itu, seperti perambahan hutan, pembukaan lahan baru untuk permukiman, dan kegiatan industri. Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara juga terus berupaya mengembalikan kejayaan hutan seperti dahulu dengan berusaha melakukan penghijauan di semua lini agar ekosistem hutan masih terus terjaga. Keberadaan perusahaan Hutan Tanaman Industri (HTI) milik PT Gorontalo Citra Lestari (GCL) di Provinsi Gorontalo nampaknya perlu dikaji kembali. Setelah sebelumnya perusahaan yang mendapat izin dari pemerintah pusat untuk mengelola lahan hutan di Gorontalo ini mendapat penolakan dari sejumlah kelompok warga di Kecamatan Atinggola, Kabupaten Gorontalo Utara, perusahaan ini kembali mendapat penolakan dari sejumlah warga di Kabupaten Gorontalo.

Hutan Tanaman Industri merupakan suatu perencanaan negara dalam hal ini pemerintah diperuntukan sebagai anggaran pendapatan negara dari masing- masing

daerah. Provinsi Gorontalo khususnya Kabupaten Gorontalo Utara merupakan daerah yang dikategorikan sebagai kawasan peruntukan Hutan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Gorontalo Tahun 2010-2030, bahwa kawasan peruntukan Hutan Rakyat adalah beberapa lahan milik masyarakat yang digunakan secara sadar untuk tanaman kehutanan di beberapa tempat yang tersebar di Kabupaten Gorontalo Utara. Jika ini yang hendak diambil sebagai kebijakan pemerintah daerah untuk melakukan aktivitas pengadaan tanah dengan alasan untuk kepentingan umum, yakni yang pertama, apakah kebijakan yang di ambil ini dapat mengakibatkan pelanggaran atas hak asasi manusia atau tidak. Kedua, apakah kebijakan ini mengakibatkan terjadinya penurunan kualitas kehidupan subjek pemegang hak atas tanah atau tidak. Ketiga, apakah kebijakan ini dalam neraca keadilan lebih menguntungkan bagi pemerintah atau pemerintah daerah atau menguntungkan masyarakat.

Hal ini tidak sesuai dengan harapan masyarakat atau lebih khusus pada subjek hak yang lemah aksesnya atas ekonomi, sosial, politik sehingga akan dapat kehilangan hak atas tanah dengan mudah ketika berhadapan dengan pemerintah atau pemerintah daerah yang dengan alasan demi penataan ruang untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum. Seharusnya ada ukuran atau parameter yang wajib menjadi pertimbangan sebelum diputuskan kebijakan yang hendak diambil oleh pemerintah atau pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Implikasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Dampak Lingkungan Akibat Pembuatan Hutan Tanaman Industri Di Gorontalo Utara** “

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang dikemukakan maka di rumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan Pemerintah Daerah dalam pengendalian dampak lingkungan akibat pembuatan Hutan Tanaman Industri dari segi pengaturan?
2. Bagaimana implikasi kebijakan Pemerintah Daerah terhadap kualitas fungsi lingkungan di Gorontalo Utara?

1.3 Tujuan Penelitian

Suatu penelitian yang dilakukan tentu harus mempunyai tujuan dan manfaat yang ingin diperoleh dari hasil penelitian. Dalam merumuskan tujuan penelitian peneliti berpegang pada masalah yang telah di rumuskan di atas. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan Pemerintah Daerah dalam pengendalian dampak lingkungan akibat pembuatan Hutan Tanaman Industri dari segi pengaturan.
2. Untuk mengetahui bagaimana implikasi kebijakan Pemerintah Daerah terhadap kualitas fungsi lingkungan di Gorontalo Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

Tiap penelitian harus mempunyai kegunaan bagi pemecahan masalah yang diteliti. Untuk itu suatu penelitian harusnya mampu memberikan manfaat bagi kehidupan masyarakat. Manfaat penelitian ini dapat ditinjau dari dua segi yang saling berkaitan yaitu dari segi akademis dan segi praktis. Dengan adanya penelitian ini peneliti berharap akan dapat memberikan manfaat.

1. Manfaat Akademis

- 1) Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang di dapat dalam perkuliahan dan membandingkan dengan praktek di lapangan.
- 2) Untuk mengetahui secara mendalam mengenai Implikasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Dampak Lingkungan Akibat Pembuatan Hutan Tanaman Industri
- 3) Menambah literatur atau bahan- bahan informasi yang dapat digunakan untuk melakukan kajian dan penelitian selanjutnya

2. Manfaat praktis

- 1) Memberikan sumbangan pemikiran di bidang hukum pada umumnya dan pada khususnya tentang Implikasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Pengendalian Dampak Lingkungan Akibat Pembuatan Hutan Tanaman Industri.
- 2) Hasil penelitian ini sebagai bahan ilmu pengetahuan dan memberikan wawasan bagi peneliti, khususnya dibidang hukum tata negara.