

**EFEKTIVITAS PENGELOLAAN KAWASAN HUTAN LINDUNG DALAM
PERSPEKTIF SUSTAINABLE DEVELOPMENT DAN KEPASTIAN HUKUM
INVESTASI DI INDONESIA**

Zakky Hamdani¹, Martono Anggusti², Budiman Sinaga³

^{1,2,3}Magister Ilmu Hukum, Universitas HKBP Nommensen

Email Korespondensi: zakky.hamdani@student.uhn.ac.id

Email: martono.anggusti@uhn.ac.id; budiman.sinaga@uhn.ac.id

ABSTRACT

This study aims to analyse: 1) the effectiveness of legal instruments and state institutions in preserving the ecological function of protected forest areas in Indonesia from the perspective of sustainable development, 2) investment legal certainty regarding the utilization of protected forest areas, and to formulate a management model for protected forest areas that achieves a balance between legal protection, sustainable development, and investment legal certainty. This research employs a normative-empirical legal research method utilizing statutory, conceptual, and case-based approaches. Data were gathered from primary, secondary, tertiary, and interview sources and analysed using a descriptive-qualitative method. The findings indicate that: 1) The effectiveness of legal instruments and state institutions for preserving the ecological functions of protected forest areas is not yet effective, according to Sukanto's (1986) effectiveness of law theory. Data from the government and Global Forest Watch (2024) confirm that the three pillars of sustainable development (economy, society, and the environment) lack balance; the economic pillar is explicitly and structurally regulated as the primary policy driver, whereas the environment pillar is positioned merely as a constraint to be managed, and the social pillar is accommodated only insofar as it does not impede investment. 2) Investment legal certainty regarding the utilization of protected forest areas remains low, as evidenced by the case study of overlapping land tenure in Regemuk Village, Pantai Labu District, Deli Serdang Regency, which has three lack factors: (a) unclear forest area boundaries; (b) regulatory inconsistencies and overlapping authority; and (c) the inequity of legal norms in applying administrative sanctions. The novelty lies in a proposed sustainable management model for protected forest areas that integrates five pillars: regulation and legal harmonization; institutional frameworks; legal effectiveness and oversight; legal certainty for investment; and ecological sustainability and social justice.

Keywords: Effectiveness, Protected forest area, Sustainable development.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis 1) efektivitas instrumen hukum dan kelembagaan negara dalam menjaga fungsi ekologis kawasan hutan lindung di Indonesia dalam perspektif pembangunan berkelanjutan, 2) kepastian hukum investasi dalam pemanfaatan, dan merumuskan model pengelolaan kawasan hutan lindung untuk mewujudkan keseimbangan antara perlindungan hukum, pembangunan berkelanjutan, dan kepastian hukum investasi. Jenis penelitian ini normatif-empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Data diambil dari bahan hukum primer, sekunder, tersier, dan wawancara, serta dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menemukan: 1) Instrumen hukum dan kelembagaan negara dalam menjaga fungsi ekologis kawasan hutan lindung dalam perspektif pembangunan berkelanjutan masih belum berjalan secara efektif menurut teori efektivitas hukum Soekanto (1986). Pemerintah dan *Global Forest Watch* tahun 2024 menegaskan tiga pilar pembangunan berkelanjutan (ekonomi, sosial, dan lingkungan) belum berjalan secara seimbang karena pilar ekonomi diatur secara eksplisit dan terstruktur sebagai penggerak utama kebijakan, sedangkan lingkungan diposisikan sebagai batasan yang dikelola dan sosial diakomodasi sejauh tidak menghambat investasi, 2)

Kepastian hukum investasi dalam pemanfaatan kawasan hutan lindung masih tergolong rendah, sebagaimana terefleksi dalam studi kasus tumpang tindih penguasaan lahan di Desa Regemuk, Kecamatan Pantai Labu, Kabupaten Deli Serdang bersumber dari tiga unsur: (a) ketidakjelasan batas kawasan hutan, (b) inkonsistensi hukum dan tumpang tindih kewenangan, (c) ketidakadilan norma dalam penerapan sanksi administratif. Novelty penelitian ini: model pengelolaan kawasan hutan lindung yang berkelanjutan dengan memadukan lima pilar secara terintegrasi: pilar regulasi dan harmonisasi hukum, kelembagaan, efektivitas hukum dan pengawasan, kepastian hukum investasi, dan pilar keberlanjutan ekologis dan keadilan sosial.

Kata kunci: Efektivitas, Kawasan hutan lindung, Pembangunan berkelanjutan.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara dengan kawasan hutan tropis terluas di dunia, mencapai sekitar 126 juta hektare yang tersebar di berbagai pulau besar. Kawasan ini memegang peran krusial dalam menjaga keseimbangan lingkungan hidup, sehingga pengelolaannya dituntut mampu menyeimbangkan pelestarian ekologis, kesejahteraan masyarakat, dan kepastian hukum bagi para pemangku kepentingan. Salah satu bentuk kawasan yang mendapat perlindungan khusus adalah hutan lindung. (Indonesia, 1999) Hutan Lindung berfungsi menjaga keberlanjutan keanekaragaman hayati, ekosistem, serta fungsi ekologis seperti pengaturan tata air, pencegahan bencana, dan penyerapan karbon. Pengelolaannya diarahkan pada prinsip *sustainable forest management* yang menekankan keseimbangan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial secara berkelanjutan.

Secara konstitusional, pengelolaan kawasan hutan lindung berpijak pada (Soekarno, 1945) Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945, yang kemudian dijabarkan melalui berbagai instrumen hukum, mulai dari UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan hingga perubahannya melalui (Sekretariat Negara Indonesia, 2020) UU No. 11 Tahun 2020 dan (Sekretariat Negara Indonesia, 2020) UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, serta sejumlah peraturan turunan lain (Yudoyono, 2009) UU No. 32 Tahun 2009, (Yudoyono, 2013) UU No. 18 Tahun 2013, PP No. 23 (Laoly, 2021) dan (Joko widodo, 2021) 24 tahun 2021, dan (Widodo, 2021) PP No. 43 Tahun 2021. Namun demikian, keberadaan instrumen hukum semata tidak cukup, karena efektivitas penerapannya sangat bergantung pada integritas dan kapasitas kelembagaan negara yang menjalankan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan penegakan hukum.

Dalam praktiknya, UU Cipta Kerja membuka ruang pemanfaatan hutan lindung untuk kegiatan usaha melalui pemberian izin dari pemerintah pusat, dengan tujuan mendorong investasi sekaligus menjaga keseimbangan ekologi, ekonomi, dan sosial. Akan tetapi, harmoni antara kemudahan investasi dan prinsip keberlanjutan yang tampak ideal secara teori berbeda jauh dengan kondisi di lapangan. Disharmoni pengaturan, tumpang tindih perizinan, perubahan kebijakan, lemahnya koordinasi antarinstansi, dan inkonsistensi penegakan hukum masih menjadi persoalan yang terus berulang. Data pemerintah tahun 2024 mencatat deforestasi neto sebesar 175,4 ribu hektare, sementara Global Forest Watch pada tahun yang sama mencatat angka yang lebih tinggi, yakni kehilangan hutan alam sebesar 259 ribu hektare. Hal tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara regulasi dan implementasi di lapangan.

Persoalan ini semakin kompleks dengan reorganisasi kementerian pada tahun 2024 yang memisahkan urusan lingkungan hidup dari kehutanan, serta dualisme kewenangan antara otoritas kehutanan dan pertanahan yang masing-masing mengandalkan peta tanpa verifikasi lapangan. Kondisi ini melahirkan tumpang tindih perizinan antara hak atas tanah, izin usaha perkebunan, izin pertambangan, dan kawasan hutan, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi investor, padahal kepastian hukum merupakan syarat fundamental investasi sebagaimana ditegaskan dalam (Yudoyono, 2007) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Kasus tumpang tindih perizinan dan lemahnya pengawasan di kawasan hutan lindung Desa Regemuk, Kecamatan Pantai Labu,

Kabupaten Deli Serdang menjadi salah satu contoh konkret persoalan nasional ini. Sebagai respons, pemerintah menerbitkan PP No. 24 Tahun 2021 jo. PP No. 43 Tahun 2021 yang kemudian diubah dengan (Subianto, 2025) PP No. 45 Tahun 2025, untuk memperkuat penegakan hukum administratif sekaligus memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha.

Berdasarkan uraian tersebut, tampak bahwa logika perlindungan ekologis (yang menuntut pembatasan pemanfaatan), logika keberlanjutan (yang menuntut keseimbangan jangka panjang), dan logika kepastian hukum investasi (yang menuntut prediktabilitas) belum terkonsep secara tepat dalam satu kerangka pengaturan. Kajian-kajian terdahulu pun cenderung membahas dimensi-dimensi ini secara terpisah dan ada yang hanya menyoroti aspek lingkungan, ada yang berfokus pada kemudahan investasi, dan ada pula yang membahas tumpang tindih perizinan semata, sehingga belum ditemukan kajian yang mengintegrasikan instrumen hukum, efektivitas kelembagaan, prinsip pembangunan berkelanjutan, dan kepastian hukum investasi dalam satu kerangka analisis yang utuh.

Berdasarkan kekosongan kajian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menilai sejauh mana instrumen hukum dan kelembagaan negara mampu menjaga fungsi kawasan hutan lindung, menganalisis efektivitas pengelolaannya dalam perspektif pembangunan berkelanjutan, serta merumuskan model pengelolaan yang mampu menyeimbangkan perlindungan lingkungan hidup, pembangunan ekonomi, dan kepastian hukum investasi di Indonesia. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi akademik bagi pengembangan hukum kehutanan sekaligus menjadi rekomendasi kebijakan yang lebih harmonis dan berorientasi pada prinsip *Sustainable Forest Governance* (SFG).

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Rumusan masalah pertama, yaitu efektivitas instrumen hukum dan kelembagaan negara, dijawab secara terpadu melalui pendekatan perundang-undangan (peraturan tentang hutan lindung, perlindungan lingkungan, dan kewenangan kelembagaan) dan pendekatan konseptual (efektivitas hukum, *good governance*, dan *sustainable development*). Rumusan masalah kedua, yaitu kepastian hukum investasi dan model pengelolaan yang ideal, dijawab melalui pendekatan konseptual dan kasus. Pendekatan kasus mengkaji putusan pengadilan, dinamika perizinan, dan sengketa lingkungan, dengan tumpang tindih penguasaan lahan di Desa Regemuk, Kecamatan Pantai Labu, Kabupaten Deli Serdang sebagai kasus ilustratif (*illustrative case*). Pendekatan konseptual dipakai kembali pada tahap akhir untuk memadukan temuan normatif dan empiris menjadi model pengelolaan.

Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan wawancara dengan instansi berwenang di Kabupaten Deli Serdang terkait kasus yang dikaji. Bahan hukum terdiri atas: Primer: UUD RI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan (lingkungan hidup, kehutanan, penanaman modal, penataan ruang, dan pembentukan peraturan), peraturan pelaksana, dan putusan pengadilan. Sekunder: buku ilmiah, artikel jurnal, pendapat ahli, dan dokumen resmi pemerintah. Tersier: bahan yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum diinventarisasi, diidentifikasi, diklasifikasi, dan ditelaah. Praktik pada kasus hutan lindung menjadi bahan pembandingan dalam menyusun rekomendasi model pengelolaan. Data dianalisis secara deskriptif kualitatif melalui inventarisasi, klasifikasi, dan interpretasi hukum, lalu disusun secara deskriptif-analitis dan preskriptif untuk menjawab kedua rumusan masalah secara berjenjang. Analisis rumusan masalah pertama menggunakan teori negara hukum/perlindungan hukum dan teori efektivitas hukum (faktor hukum, penegak hukum, sarana, masyarakat, dan kebudayaan) serta prinsip pembangunan berkelanjutan, untuk mengidentifikasi kesenjangan antara *das Sollen* dan *das Sein* termasuk kondisi empiris di Kabupaten Deli Serdang.

Analisis rumusan masalah kedua mengevaluasi kebijakan investasi, perizinan berusaha, dan pemanfaatan hutan lindung berdasarkan tiga unsur kepastian hukum Radbruch (1946), yaitu kejelasan, konsistensi, dan keadilan norma. Kasus Desa Regemuk, Kecamatan Pantai Labu, yang datanya diperoleh melalui wawancara dengan instansi resmi digunakan untuk menguji perwujudan kepastian hukum di

lapangan tanpa mengabaikan kewajiban negara untuk melindungi fungsi ekologis kawasan. Temuan kedua rumusan masalah kemudian disintesis secara konstruktif-preskriptif menjadi model pengelolaan hutan lindung yang memadukan teori negara hukum/perlindungan hukum, efektivitas hukum, dan kepastian hukum, dengan *sustainable development* sebagai kerangka penyeimbang. Pendekatan deskriptif menggambarkan pengaturan hukum dan implementasinya, pendekatan analitis menilai kesesuaian norma dengan teori dan asas, dan pendekatan preskriptif merumuskan rekomendasi arah kebijakan, penguatan kelembagaan, dan mekanisme hukum guna meningkatkan efektivitas pengelolaan dan menjamin kepastian hukum investasi, karena pendekatan preskriptif dapat menyarankan keputusan terbaik beserta implikasinya. (Lepeniotti et al., 2020)

PEMBAHASAN

Efektivitas instrumen hukum dan kelembagaan negara dalam menjaga fungsi ekologis kawasan hutan lindung di Indonesia dalam perspektif Pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Temuan dalam penelitian ini dianalisis secara berjenjang dengan melakukan penilaian kualitas faktor hukum dan kapasitas kelembagaan negara yang berperan sebagai penegak hukum atau pelaksana, yang dikaitkan dengan pilar *sustainable development*, yaitu ekonomi, lingkungan, dan sosial, yang dirumuskan oleh Brundtland.

Efektivitas Instrumen Hukum Pengelolaan Hutan Lindung

Tabel 1: Kualitas dan Konsistensi Instrumen Hukum Pengelolaan Hutan Lindung

Faktor Hukum	Uraian
Mandat konstitusional Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945	“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat” Kemudian, “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”
UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.	Penjabaran dari “Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945” semakin menunjukkan kelemahan pada isinya yang menimbulkan ambiguitas antara dilarang dan dapat diizinkan, yang tertuang dalam Pasal 38, yang dengan tegas melarang pertambangan terbuka di hutan lindung.
UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	UU tersebut merupakan perubahan atas “UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan”. Perubahan ini memperlebar ketegangan antara pasal 33 (3) dan Pasal 28H (1) yang mengarah pada orientasi kemudahan berusaha, namun melemahkan mekanisme kontrol lingkungan.
UU No. 6 Tahun 2023	Undang-undang ini merupakan penetapan Perpu No. 22 Tahun 2022 menjadi UU. Hal ini merupakan respon pemerintah atas putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang mewajibkan adanya perbaikan atas UU Cipta Kerja dalam kurun waktu 2 tahun yang memiliki cacat formil. Penyempurnaan yang dilakukan hanya prosedural dan bukan substansial.
UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Berperan dalam memperkuat instrumen hukum pengelolaan hutan lindung yang merujuk pada: RPPLH dan Ekoregion Pasal 9–10 yang berfungsi pada basis perencanaan wajib berbasis fungsi lindung, KLHS Pasal 15–16 yang berfungsi pada penguatan filter kebijakan tata ruang sebelum proyek diajukan, dan AMDAL Pasal 22–24 yang berfungsi sebagai penguatan kontrol teknis lingkungan sebelum izin diterbitkan, <i>strict liability</i> pasal 88 yang berfungsi mempermudah pembuktian kerugian lingkungan, legal standing LSM pasal 92 yang berfungsi dalam memperluas akses pengawasan publik, dan sanksi pejabat pasal 111-112 yang berfungsi dalam

	akuntabilitas birokrasi perizinan.
UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan	UU ini juga ikut memperkuat instrumen hukum pengelolaan hutan lindung dengan mengisi celah dalam penegakan hukum pidana yang sebelumnya menjadi titik lemah dalam UU No. 41 Tahun 1999. Fungsi penguatan yang paling menonjol ada pada pasal 27-28 tentang pencegahan korupsi perizinan, pasal 82 tentang pidana minimum dan korporasi dengan efek jera yang lebih kuat, serta <i>asset recovery</i> dengan penegakan hukum yang lebih efektif.
PP No. 23 dan 24 Tahun 2021,	Kedua PP ini merupakan turunan dari undang-undang Cipta Kerja No. 11 Tahun 2020 tentang kehutanan. Pasal 250an PP 23 tahun 2021 tentang kodifikasi kegiatan perlindungan berfungsi sebagai standar baku tindakan preventif-refresif, Pasal 23 tentang satuan pengamanan hutan berfungsi sebagai penguatan pengamatan <i>enforcement</i> lapangan, Pasal 254 tentang wajib perizinan usaha berfungsi sebagai menutup celah aktivitas ilegal tanpa izin, PP 23+permen 24 tahun 2021 tentang pengawasan geospasial berfungsi sebagai monitoring digital real-time, dan PP 24/2021 tentang prosedur sanksi administratif berfungsi sebagai penegakan lebih cepat dan terukur. Penguatan tersebut bersifat operasional prosedural, bukan substansif-preventif, pada PP 23/2021, adanya penghapusan syarat rekomendasi DPRD untuk perubahan peruntukan hutan lindung, sehingga kontrol politik legislatif atas alih fungsi kawasan hutan lindung justru melemah bersamaan dengan penguatan aspek pengawasan penindakan.
PP No. 43 Tahun 2021,	PP ini merupakan pelaksanaan Pasal 17 No. 2 UU Cipta Kerja yang mengatur tentang tumpang tindih antara tata ruang, izin, kawasan hutan, hak atas tanah, dan yang beririsan dengan kawasan hutan lindung. PP ini memberikan kerangka hukum yang lebih tertib, namun tetap berpegang pada penyelesaian keterlanjuran UU Cipta Kerja yang pada praktiknya sering dimanfaatkan oleh pemegang izin lama dalam melegalkan status daripada sebagai alat represif negara atas pelanggaran baru.
Dan PP No. 45 Tahun 2025.	PP ini merupakan perubahan atas PP No. 24 Tahun 2021 tentang tata cara pengenaan sanksi administratif berupa denda administratif di bidang kehutanan. PP ini merupakan turunan dari UU No. 18/2013 Pasal 110 dan B yang ditambahkan dalam UU Cipta Kerja. Dalam Pasal 3, 35, dan 35A PP No. 45 Tahun 2025 tentang penguasaan kembali negara berfungsi untuk adanya sanksi baru yang merupakan perubahan kontrol fisik dan bukan hanya sekadar sanksi denda, Pasal 35A menegaskan tentang putus rantai legalisasi otomatis yang berfungsi untuk menutup celah lewat denda, dan pada lampiran PP ini menyatakan adanya kenaikan tarif denda untuk memberikan efek jera finansial lebih besar terhadap pemegang izin, kemudian pasal 35dst adanya retribusi ke BUMN yang berfungsi sebagai asset pulih tidak akan kembali ke pelanggar, dan yang terakhir berkenaan dengan perpres 25 dan PP no 45 tahun 2025 berkenaan dengan satgas lintas PKH-lembaga berfungsi untuk penindakan terkordinasi. PP ini secara substantif memperkuat kapasitas negara untuk memulihkan kawasan hutan yang telah dirambah bila dilihat dari kualitas instrumen hukum perlindungan hutan lindung.

Data tersebut dianalisis berdasarkan teori efektivitas hukum menurut Soekanto (1986). Selanjutnya, teori ini menuntut sinergisitas yang dimulai dari kejelasan rumusan, konsistensi antarperaturan, tidak multitafsir, kepastian yang berkenaan dengan hak, kewajiban, sanksi, dan prosedur di lapangan.

Efektivitas Kelembagaan Negara dalam Implementasi Instrumen Hukum

Implementasi instrumen hukum yang efektif harus didukung oleh kelembagaan negara yang dapat menerapkannya dalam aktivitas nyata. Analisis ini mengacu pada teori sistem hukum menurut Friedman (1987) yang menyatakan bahwa ada tiga komponen konstitutif, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Dalam analisis efektivitas kelembagaan negara, peneliti berfokus pada komponen struktural sebagai variabel utama tentang reorganisasi struktur lembaga kementerian pada tahun 2024.

Tabel 2: Instrumen Hukum Tentang Tata Kelola Hutan Dan Lingkungan Hidup

No.	Rujukan Instrumen Hukum
1.	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
2.	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
3.	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
4.	Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak atas Tanah.
5.	Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan.
6.	Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta.
7.	Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 9 Tahun 2016.
8.	Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara.
9.	Peraturan Presiden Nomor 140 Tahun 2024 tentang Organisasi Kementerian Negara.
10.	Peraturan Presiden Nomor 175 Tahun 2024 tentang Kementerian Kehutanan.
11.	Peraturan Presiden Nomor 182 Tahun 2024 tentang Kementerian Lingkungan Hidup.
12.	Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan Hutan.

Inkonsistensi Instrumen Hukum

Instrumen hukum pengelolaan hutan lindung menunjukkan kelemahan struktural pada aspek konsistensi. Pengaturan pemanfaatan hutan lindung dialihkan ke dalam UU Cipta Kerja (kini UU No. 6 Tahun 2023) yang memperluas ruang pemanfaatan kawasan melalui izin berusaha (Pasal 26 ayat 1 dan 2; Pasal 29A dan 29B UU Kehutanan). Perluasan ini tidak diikuti oleh penguatan norma pengawasan dan verifikasi lapangan secara proporsional, sehingga muncul celah antara kemudahan berusaha dan perlindungan fungsi ekologis.

Kelemahan terlihat pada PP No. 43 Tahun 2021 tentang penyelesaian ketidaksesuaian tata ruang, kawasan hutan, izin, dan hak atas tanah. Peraturan ini membedakan dua rezim penanganan, 1) Keterlanjuran, yaitu izin, hak atas tanah, atau konsesi yang semula sah tetapi kemudian tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku (konflik norma antarwaktu). Penyelesaiannya bersifat akomodatif melalui perubahan batas dan pengeluaran bidang tanah dari kawasan hutan. 2) Pelanggaran, yaitu kegiatan yang sejak awal tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyelesaiannya murni represif melalui sanksi administratif menurut PP No. 24 Tahun 2021.

Ditinjau dari teori kepastian hukum Radbruch (1946), PP tersebut baru memberikan kepastian formal-prosedural berupa prosedur, tenggang waktu paling lama tiga tahun, dan kejelasan penyelesaian, sementara yang dibutuhkan adalah kepastian substantif atas status kawasan hutan. Ditinjau dari teori efektivitas hukum Soekanto (1986), faktor sarana berupa data dan informasi belum terpenuhi. PP ini mengasumsikan tersedianya satu basis data otoritatif, padahal terdapat dua sistem geospasial dan dua basis legalitas, yaitu penunjukan kawasan oleh Kementerian Kehutanan dan pendaftaran hak atas tanah

oleh Kementerian ATR/BPN. PP ini juga hanya mengatur rekonsiliasi kasus per kasus tanpa unifikasi kedua basis data.

Kasus galian C di kawasan hutan lindung Remu, Kota Sorong, Papua Barat, memperlihatkan persoalan tersebut. (Jitmau, 2015) Luas indikatif izin di atas peta berubah-ubah dari penerbitan izin tahun 2008 hingga 2022, sehingga penentuan apakah suatu bidang tergolong keterlanjuran atau pelanggaran bergantung pada peta yang dirujuk. Penindakan lapangan melibatkan banyak instansi (Pemprov, kepolisian, KLHK, KPK, TNI, dan KKP) tanpa satu sistem informasi sebagai rujukan bersama (*common denominator*). Hal ini menunjukkan rendahnya kualitas dan konsistensi instrumen hukum pengelolaan hutan lindung.

Fragmentasi Kelembagaan Negara

Pemisahan kembali urusan kehutanan dan lingkungan hidup pada tahun 2024, setelah digabung sejak 2014, tampak lebih dipengaruhi oleh pertimbangan politik-administratif daripada evaluasi kinerja. Kebijakan tersebut menimbulkan terputusnya sinergi organisasi, reorientasi prosedur kerja, *transition cost*, dan terpecahnya kontinuitas data. Secara yuridis-administratif terjadi asimetri kedudukan struktural. Kementerian Kehutanan memegang kewenangan atributif atas kawasan hutan, sedangkan Kementerian Lingkungan Hidup lebih berfungsi untuk koordinasi, penajaman, dan sinkronisasi program, (Prabowo, 2024).

Kebijakan Satu Peta dirancang untuk mengatasi perbedaan spasial antarlembaga melalui integrasi, kompilasi, sinkronisasi, dan penyajian data berbasis jaringan informasi geospasial nasional. Namun, integrasi basis data belum tuntas pada tataran operasional dengan data pendukung, yaitu tumpang tindih pemanfaatan lahan tercatat sekitar 77,3 juta ha sejak 2016 dan menurun pada 2023 seiring berjalannya sinkronisasi data, tetapi persoalan tetap tersisa: tumpang tindih di Pulau Kalimantan mencapai 10,4 juta ha (70% berada di kawasan hutan) dan di Pulau Sumatera 6,4 juta ha, serta rekomendasi Deputi Pencegahan KPK untuk Kalimantan Tengah menggambarkan ketidakpastian batas kewenangan. Kemudian di Sumatera Utara, luas kawasan hutan berbeda menurut tiga keputusan menteri, yaitu 3.742.120 ha, 3.055.795 ha, dan 3.010.160,89 ha, sehingga satu bidang tanah dapat memiliki beberapa status hukum. Validitas data perizinan di tingkat daerah juga lemah, dan penguasaan kembali oleh satgas penertiban hutan tercatat sekitar 22.339 ha di tiga belas kabupaten, termasuk kawasan hutan Register 40 Padang Lawas yang ditanami kelapa sawit tanpa pelepasan kawasan hutan yang sah. Hal tersebut menunjukkan bahwa persoalan lahan bersifat sistemik dan menegaskan kesenjangan antara *das Sollen* dan *das Sein* dalam tata kelola ruang. Menurut teori Friedman, solusi struktural justru melahirkan masalah struktural. Satgas lintas sektor belum menyentuh akar persoalan, yakni ketiadaan basis data spasial terverifikasi, sehingga penertiban dilakukan berdasarkan data yang belum terverifikasi.

Fragmentasi kelembagaan ini merupakan kegagalan struktural pada tiga lapis yang saling berkaitan. Pada lapis data, setiap kementerian atau lembaga menjalankan basis data dengan sistem referensi dan metode deliniasi yang berbeda, dan kebijakan satu peta belum dibarengi dengan sistem verifikasi terpadu. Pada lapis prosedur, penerbitan izin berjalan paralel tanpa kewajiban klasifikasi silang data. Pada lapis kewenangan, pemisahan otoritas dan penambahan simpul koordinasi baru menimbulkan ketidakpastian hukum dan tumpang tindih regulasi.

Analisis Lima Faktor Efektivitas Hukum (Soekanto, 1986)

Dari faktor hukum terlihat bahwa norma sudah tersedia, tetapi belum harmonis antarlembaga yang berwenang atas kawasan hutan lindung. Faktor penegak hukum menunjukkan bahwa kapasitas terbatas pada pengawasan lapangan dan penanganan lambat karena lambatnya penyelesaian data kasus tumpang tindih. Faktor sarana menunjukkan bahwa basis data kehutanan dan pertanahan serta sistem informasi geografis belum terintegrasi, baik di tingkat nasional maupun daerah. Faktor masyarakat menunjukkan bahwa kelompok tani di kawasan hutan lindung belum memahami batas kawasan, sehingga rawan penggarapan tanpa izin dan konflik dengan pemegang izin usaha. Dan faktor kebudayaan menunjukkan

bahwa kecenderungan pada pendekatan administratif ketimbang penyelesaian substantif memperlambat penegakan hukum.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan. Kesenjangan efektivitas pengelolaan hutan lindung tidak bersumber pada satu titik lemah tunggal, melainkan pada interaksi antara norma yang belum harmonis, kapasitas kelembagaan yang terfragmentasi, sarana yang belum terintegrasi, serta kondisi sosial-budaya masyarakat di sekitar kawasan.

Kesesuaian dengan Prinsip Pembangunan Berkelanjutan

Pengelolaan hutan lindung mengacu pada tiga pilar pembangunan berkelanjutan, yaitu lingkungan, ekonomi, dan sosial, yang harus dijalankan secara seimbang. Dalam praktik, ketiga pilar tersebut timpang. Dimensi lingkungan. Pemerintah mencatat deforestasi bruto tahun 2024 seluas 216,2 ribu ha dan reforestasi 40,8 ribu ha, sehingga deforestasi neto mencapai 175,4 ribu ha, dengan 69,3% terjadi di dalam kawasan hutan negara. Kebakaran hutan dan lahan menyumbang sekitar 10% dari total deforestasi tahun tersebut, dan angka ini naik 54,3 ribu ha dari tahun 2023 (121,1 ribu ha). Lembaga independen mencatat angka yang lebih tinggi, yakni 259 ribu ha (GFW) dan 261.575 ha (Yayasan Auriga Nusantara), dengan rentang estimasi 206 ribu hingga 260 ribu ha bergantung pada sumber dan metode. Selisih tersebut mencerminkan perbedaan filosofis dan metodologis, yaitu (a) substansi ekologis, di mana angka neto mengurangi kehilangan hutan dengan reforestasi; (b) resolusi deteksi dan rentang waktu, di mana GFW mendeteksi kehilangan tutupan pohon mendekati waktu nyata sedangkan verifikasi resmi dapat baru terjadi pada tahun berikutnya; dan (c) klasifikasi fungsi kawasan, di mana hutan yang diganti tanaman industri tetap tergolong kawasan berhutan dan tidak dihitung sebagai deforestasi neto, meskipun fungsi ekologisnya hilang total. Dari pendekatan mana pun, fungsi ekologis hutan lindung belum terjaga secara optimal.

Dimensi ekonomi. UU Cipta Kerja membuka hutan lindung bagi pemanfaatan berbasis perizinan berusaha, baik untuk perorangan, koperasi, BUMN, BUMD, maupun BUMS, dengan skema multiusaha kehutanan yang meliputi pemanfaatan kawasan, jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Pasal 110A dan 110B UU No. 6 Tahun 2023 memberikan mekanisme pemutihan administratif, dengan sanksi bergeser dari pidana ke administratif. Pembentuk undang-undang beralasan bahwa penyederhanaan perizinan merupakan instrumen harmonisasi investasi, ekonomi, dan lingkungan, sedangkan kajian ICEL menilai UU ini berpotensi melemahkan perlindungan lingkungan (termasuk instrumen AMDAL) dan hak masyarakat. Pola regulasi ini menunjukkan penekanan pada pilar ekonomi.

Dimensi sosial. Manfaat sosial (perhutanan sosial, TORA, bantuan, dan akses modal) diposisikan sebagai efek samping kemudahan ekonomi, bukan hak partisipatif yang setara. Partisipasi masyarakat baru muncul setelah keputusan alokasi kawasan diambil, dan tidak ada pasal yang jelas mengatur keterlibatan masyarakat sejak awal proses perizinan. Dalam model tangga partisipasi, pola ini setara dengan konsultasi minimal dan bertentangan dengan prinsip FPIC sebagai standar internasional. Pola tersebut menunjukkan bahwa Indonesia condong pada model *weak sustainability*, yaitu modal alam dan modal sosial diperlakukan sebagai variabel yang dapat dikompensasi oleh pertumbuhan ekonomi. Hal ini berbeda dari premis Laporan Brundtland tentang keseimbangan antargenerasi yang secara konseptual lebih dekat dengan *strong sustainability*, yaitu modal alam bersifat kritis dan tidak tergantikan. Instrumen hukum dan kelembagaan negara dalam menjaga fungsi ekologis kawasan hutan lindung di Indonesia belum efektif. Ketidakefektifan ini bersumber dari (a) inkonsistensi antara norma kemudahan berusaha dan norma perlindungan; (b) fragmentasi kelembagaan akibat pemisahan urusan lingkungan-kehutanan dan dualisme data; (c) keterbatasan pengawasan terpadu; dan (d) lemahnya pelibatan masyarakat. Akibatnya, terjadi kesenjangan antara norma dan praktik di lapangan yang menghambat keseimbangan tiga pilar pembangunan berkelanjutan.

Kepastian Hukum Investasi dalam Pemanfaatan Kawasan Hutan Lindung dan Model Pengelolaan yang Ideal

1. Kepastian Prosedural yang Belum Menjadi Kepastian Substantif

UU No. 41 Tahun 1999 mengatur pemanfaatan kawasan hutan berbasis izin usaha (Pasal 26 dan 28) dan izin pinjam pakai (Pasal 38). UU Cipta Kerja mengubahnya menjadi “Perizinan Berusaha” (Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 28 ayat (2)) dan menarik kewenangan penerbitannya ke Pemerintah Pusat untuk menghilangkan variasi praktik perizinan daerah. PP No. 23 Tahun 2021 membolehkan pemegang izin di hutan lindung menjalankan multiusaha kehutanan (pemanfaatan kawasan, jasa lingkungan, dan/atau pemungutan hasil hutan bukan kayu) paling singkat 35 tahun, terbatas pada kegiatan yang tidak mengurangi fungsi utama kawasan dan tidak mengambil hasil hutan kayu, seperti budidaya jamur, penangkaran satwa, dan wisata alam.

Kepastian hukum dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal bersifat prosedural, yaitu adanya peraturan sebagai dasar kebijakan dan tindakan. Dimensi ini telah dipenuhi oleh Pasal 26 UU Cipta Kerja dan PP 23/2021 melalui pengaturan prosedur, kewenangan, dan jangka waktu yang rinci dan terpusat. Namun, kepastian tersebut belum menjamin bahwa objek yang diizinkan identik dengan data resmi kawasan hutan lindung. Hambatannya adalah tumpang tindih data spasial antarlembaga. Sekitar 77,3 juta hektare (40,6% luas wilayah Indonesia) masih tumpang tindih antara kawasan hutan dan area nonhutan, karena Kementerian Kehutanan, ATR/BPN, sektor pertambangan, dan pertahanan memiliki peta masing-masing. Akibatnya, sertifikat HGB yang sah menurut ATR/BPN dapat tidak diakui oleh Kementerian Kehutanan karena lahannya tercatat sebagai kawasan hutan. PP 43/2021 dan PITTI (Keputusan Menko Perekonomian No. 164 Tahun 2021) merupakan upaya penyelesaiannya, tetapi di Kabupaten Pasuruan masih ditemukan ketidaksesuaian pemanfaatan ruang seluas 3.678 hektare, termasuk 77 dari 141 hektare kawasan hutan yang belum selaras dengan peruntukan resmi. Dengan demikian, (a) kepastian prosedural telah terpenuhi; (b) kepastian substantif bergantung pada sinkronisasi data spasial, sehingga izin yang sah secara prosedural dapat bertumpang tindih dengan kawasan hutan lindung menurut basis data lain dan menimbulkan risiko pembatalan izin, sengketa, atau tuntutan pidana bagi pemegang izin beritikad baik; dan (c) Kebijakan Satu Peta, PP 43/2021, dan PITTI menunjukkan pengakuan negara bahwa kepastian formal dan substantif berbeda. Pasal 26 UU Cipta Kerja hanyalah satu prasyarat, sedangkan sinkronisasi data merupakan prasyarat struktural yang belum terpenuhi.

2. Pengujian dengan Tiga Unsur Kepastian Hukum

Radbruch (1946) menyebut tiga tujuan hukum, yaitu kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, yang dalam praktik kerap bertentangan. Untuk mengoperasionalkan kepastian hukum, penelitian ini memakai kerangka Jan Michiel Otto, (Otto, 2012) yang mensyaratkan aturan yang jelas, konsisten, dan mudah diakses; penerapan yang konsisten oleh instansi dan peradilan; ketaatan warga; serta pelaksanaan putusan yang efektif. Dari keduanya disusun tiga unsur evaluatif: kejelasan dan konsistensi norma (dari Otto) serta keadilan norma (mewakili kekhawatiran Radbruch tentang legalitas formal tanpa keadilan substantif).

Kejelasan norma. Pengukuhan kawasan hutan melalui empat tahap (penunjukan, penataan batas, pemetaan, penetapan), dan kekuatan hukum penuh baru ada setelah penetapan. Pada 2010 hanya 11,8% kawasan hutan yang telah ditetapkan. Progresnya meningkat menjadi 84% (106,55 juta dari 125,66 juta hektare) hingga Juni 2024, tetapi Menteri LHK sendiri mengakui tata batas di lapangan belum sepenuhnya rapi, (Nusantara, 2024) sehingga penetapan administratif belum berarti batas telah terverifikasi. Kerentanan ini telah diuji di Mahkamah Konstitusi. Putusan No. 45/PUU-IX/2011 menyatakan frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka 3 UU 41/1999 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mengikat, (Yudoyono, 2013) sehingga penunjukan saja tidak cukup. Persoalan serupa dipertegas oleh ahli dalam sidang pengujian UU P3H pada Mei 2025 (Perkara No. 147/PUU-XXII/2024 dan 181/PUU-XXII/2024). Kelemahan kejelasan norma karena itu bukan sekadar masalah teknis

pemetaan, melainkan masalah konstitusional.

Konsistensi antarrezim. Rezim pertanahan (UUPA, ATR/BPN) dan rezim kehutanan (UU Kehutanan) sering berjalan independen dan tidak selaras. Sumardjono mencatat bahwa UU Kehutanan tidak mengakui hutan adat tetapi mengakui masyarakat hukum adat, sehingga penyelesaian sengketa berbeda antarrezim. Dalam kasus HGB, alas hak sah menurut satu rezim tetapi ditolak rezim lain. Ini menunjukkan dualisme bukti kepemilikan, atau kegagalan koherensi sistem norma menurut Kelsen dan kegagalan syarat pertama dan kedua kepastian hukum menurut Otto. (Asshiddiqie dan Safa'at, 2012)

Keadilan norma. PP No. 45 Tahun 2025 (perubahan atas PP 24/2021) menambahkan sanksi penguasaan kembali kawasan hutan oleh negara. (Subianto, 2025) Pelaku perkebunan di kawasan hutan yang tidak memiliki izin pelepasan kawasan membayar denda sepuluh kali PSDH/DR, lalu lahannya diambil alih negara, dengan tarif Rp25 juta per hektare per tahun. Menurut simulasi pelaku industri, denda dapat mencapai Rp375 juta per hektare (20 tahun penguasaan dikurangi 5 tahun belum produktif), jauh di atas harga pasar lahan sawit Rp50–100 juta per hektare. Setelah denda dibayar, lahan tidak dilegalkan dan berpotensi diserahkan kepada BUMN, sehingga filosofi bergeser dari *ultimum remedium* ke pengambilalihan negara. Keadilannya bermasalah dua arah: sanksi seragam tidak proporsional bagi pelaku kecil dan penguasaan kembali berisiko tanpa pemulihan ekologis.

Ketiganya saling memperkuat batas kawasan yang belum jelas menjadi akar lemahnya konsistensi antarrezim, dan sanksi yang dijatuhkan berdasarkan data yang ketidakjelasan berasal dari belum tuntasnya pengukuhan oleh negara menimbulkan persoalan keadilan. Pelaku usaha berizin sah dan masyarakat penggarap menanggung akibat masalah struktural yang bukan kesalahan mereka, yang merupakan wujud kekhawatiran Radbruch tentang legalitas formal tanpa keadilan substantif. Karena itu, kepastian hukum tidak dapat dicapai hanya dengan memperkuat sanksi, tetapi harus dimulai dari kejelasan dan konsistensi norma.

3. Studi Kasus : Desa Regemuk, Kecamatan Pantai Labu

Kasus Desa Regemuk mempertemukan kepentingan usaha, masyarakat yang telah memanfaatkan lahan, dan kewajiban pemerintah menjaga fungsi hutan lindung. Pemerintah melakukan pemeriksaan lapangan dan pemasangan patok pada bagian yang teridentifikasi sebagai hutan lindung. Langkah itu memperjelas batas, tetapi penertiban pada tahap akhir tidak menuntaskan persoalan bila sejak awal data pertanahan, data kawasan hutan, perizinan, dan kondisi lapangan tidak sinkron. Kepastian hukum di sini berarti kepastian status dan batas kawasan serta legalitas pemanfaatannya, yang menguntungkan investor, masyarakat, dan pemerintah, dan perlu diimbangi dengan keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat yang telah memanfaatkan lahan. Kasus ini memberi empat pelajaran: 1) Pemeriksaan koordinat menunjukkan sekitar 11,7 hektare berada di kawasan hutan lindung, sehingga data spasial harus jelas sebelum pemanfaatan dilaksanakan. 2) Instansi perizinan menyatakan tidak menemukan izin usaha maupun izin pemagaran atas nama PT Tun Sewindu dalam sistemnya, sehingga informasi status kawasan perlu diintegrasikan dengan informasi perizinan. Ini keterangan instansi dalam proses pemeriksaan, bukan putusan hukum atas legalitas keseluruhan kegiatan perusahaan. 3) Keterlibatan ATR/BPN, instansi kehutanan, pemerintah daerah, Ombudsman, dan DPRD menunjukkan bahwa persoalan ini bersifat lintas sektor. 4) Pematokan 11,7 hektare setelah peninjauan lapangan 6 Mei 2025 berfungsi untuk memperjelas batas kawasan.

Kasus ini menjadi dasar empiris bagi model yang menempatkan integrasi data, koordinasi kelembagaan, verifikasi lapangan, pengawasan, kepastian hukum, dan partisipasi masyarakat sebagai satu rangkaian tata kelola.

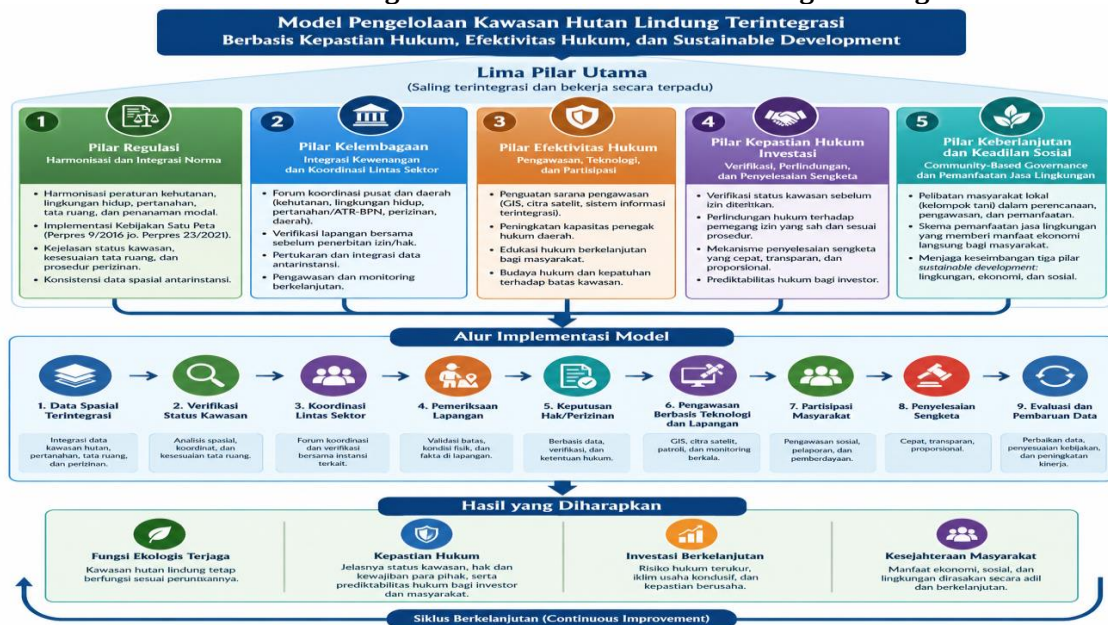
4. Model Pengelolaan yang Ideal: Sustainable Forest Governance

Ketidakefektifan instrumen dan kelembagaan berkelindan dengan rendahnya kepastian hukum investasi, sehingga solusinya tidak cukup melalui penguatan sanksi. Model yang diusulkan adalah tata kelola hutan berkelanjutan (Sustainable Forest Governance), yang disusun secara sintesis-preskriptif dari

teori negara hukum/perlindungan hukum, efektivitas hukum (Soekanto, 1986), dan kepastian hukum (Radbruch; Otto), dengan prinsip pembangunan berkelanjutan sebagai penyeimbang. Model ini memadukan lima pilar: Regulasi, yaitu menjamin kejelasan dan konsistensi norma melalui harmonisasi UU Kehutanan, UU Cipta Kerja, PP 23/2021, PP 43/2021, dan PP 24/2021 jo. PP 45/2025 dengan UUPA dan UU Penanaman Modal; penuntasan pengukuhan kawasan sesuai Putusan MK 45/PUU-IX/2011; pembedaan tegas antara keterlanjuran dan pelanggaran dengan sanksi proporsional menurut itikad baik, skala usaha, dan pemulihan ekologis; serta penempatan pengawasan, verifikasi lapangan, dan partisipasi sebagai bagian dari perizinan berusaha. Kelembagaan, yaitu mengatasi fragmentasi lapis data, prosedur, dan kewenangan melalui forum koordinasi permanen lintas kementerian dan pemerintah daerah, satu data spasial tunggal yang mengikat (penguatan Kebijakan Satu Peta), klasifikasi silang data dalam penerbitan izin, dan pembagian kewenangan yang jelas antara penerbit izin, pengawas, dan penegak sanksi. Efektivitas hukum, yaitu mengoperasionalkan lima faktor Soekanto: harmonisasi norma (faktor hukum); pengawasan preventif dan terpadu (penegak hukum); basis data dan SIG terintegrasi serta verifikasi lapangan (sarana); sosialisasi batas kawasan dan pendampingan kelompok tani (masyarakat); dan penyelesaian substantif, bukan sekadar administratif (kebudayaan). Kepastian hukum investasi, yaitu menerapkan tiga unsur kepastian: informasi status dan batas kawasan yang terbuka sebelum izin terbit; satu keputusan mengikat tentang status kawasan agar alas hak tidak bertentangan antarrezim; perlindungan pemegang izin beritikad baik dari akibat kegagalan data negara; serta pembatasan kegiatan pada aktivitas yang tidak mengurangi fungsi lindung. Keberlanjutan dan keadilan sosial. Menyeimbangkan tiga pilar pembangunan berkelanjutan dan bergerak dari *weak* menuju *strong sustainability*, dengan daya dukung ekologis sebagai batas sejak awal perizinan, partisipasi bermakna sejak awal (FPIC), pengakuan hak masyarakat penggarap dan masyarakat adat, kewajiban pemulihan ekologis pada kawasan yang dikuasai kembali, serta transparansi data deforestasi.

Pilar regulasi dan kelembagaan menjadi fondasi, pilar efektivitas hukum menerjemahkannya ke lapangan, dan pilar kepastian hukum investasi merupakan hasil yang dirasakan pelaku usaha dan masyarakat, dengan pilar keberlanjutan dan keadilan sosial sebagai kerangka penyeimbang seluruhnya. Penerapannya dapat dilakukan bertahap: (1) penyatuan dan verifikasi data status kawasan, termasuk menunda pengambilalihan pada bidang yang statusnya belum terverifikasi; (2) penyelarasan norma dan izin antarlembaga; dan (3) penegakan hukum yang proporsional dan partisipatif.

Gambar 1: Model Pengelolaan Kawasan Hutan Lindung Terintegrasi



Kepastian hukum investasi dalam pemanfaatan kawasan hutan lindung masih rendah, sebagaimana tercermin dalam kasus Desa Regemuk. Penyebabnya adalah kejelasan batas kawasan yang belum tuntas, inkonsistensi antarrezim pertanahan dan kehutanan, serta ketidakadilan norma dalam penerapan sanksi. Model pengelolaan yang ideal adalah *Sustainable Forest Governance* yang memadukan lima pilar (regulasi, kelembagaan, efektivitas hukum, kepastian hukum investasi, serta keberlanjutan dan keadilan sosial) untuk menyeimbangkan perlindungan lingkungan, pembangunan berkelanjutan, dan kepastian hukum bagi investor.

KESIMPULAN

Efektivitas instrumen hukum dan kelembagaan negara.

Instrumen hukum dan kelembagaan negara belum efektif menjaga fungsi ekologis kawasan hutan lindung dalam perspektif pembangunan berkelanjutan. Penyebabnya adalah empat persoalan yang saling berkaitan: (1) inkonsistensi antara norma kemudahan berusaha yang diperluas UU Cipta Kerja dan norma perlindungan fungsi ekologis; (2) fragmentasi kelembagaan akibat pemisahan Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup pada 2024 tanpa integrasi basis data kehutanan dan pertanahan, sehingga terjadi tumpang tindih lahan jutaan hektare; (3) keterbatasan kapasitas pengawasan terpadu di lapangan, terlihat dari lambatnya penyelesaian kasus tumpang tindih kawasan; dan (4) lemahnya pelibatan masyarakat, yang hanya diakomodasi setelah keputusan diambil, bukan sebagai hak partisipatif sejak perencanaan perizinan. Data deforestasi tahun 2024 dari pemerintah dan lembaga independen menunjukkan bahwa tiga pilar pembangunan berkelanjutan menurut Brundtland (ekonomi, sosial, dan lingkungan) belum seimbang. Ekonomi menjadi penggerak utama kebijakan, lingkungan hanya dikelola sebagai batasan lewat pengendalian dampak, dan sosial diakomodasi sejauh tidak menghambat investasi. Pola ini menunjukkan kecenderungan *weak sustainability*, yaitu modal alam dan sosial dianggap dapat disubstitusi oleh pertumbuhan ekonomi. Padahal, prinsip *strong sustainability* memandang keduanya bersifat kritis dan tidak tergantikan.

Kepastian hukum investasi dan model pengelolaan yang ideal.

Kepastian hukum investasi dalam pemanfaatan hutan lindung masih rendah, sebagaimana tampak pada kasus tumpang tindih penguasaan lahan di Desa Regemuk, Kecamatan Pantai Labu, Kabupaten Deli Serdang. Sekitar 11,7 hektare dari 48 hektare lahan yang dikuasai badan usaha berada di dalam kawasan hutan lindung, tanpa izin usaha maupun izin pemagaran yang tercatat pada instansi berwenang. Rendahnya kepastian ini bersumber dari tiga unsur yang saling memperkuat: (a) lemahnya kejelasan norma batas kawasan, karena penetapan definitif belum tuntas dan tata batas di lapangan belum rapi, sebagaimana berulang kali dikonfirmasi Mahkamah Konstitusi; (b) inkonsistensi rezim pertanahan dan kehutanan yang menimbulkan dualisme alas hak atas bidang tanah yang sama; dan (c) ketidakadilan norma dalam sanksi administratif dan penguasaan kembali kawasan berdasarkan PP No. 24 Tahun 2021 juncto PP No. 45 Tahun 2025, yang diterapkan seragam tanpa membedakan itikad baik pelaku usaha kecil dan masyarakat penggarap. Dengan demikian, kepastian hukum yang dihasilkan rezim perizinan saat ini masih formal-prosedural dan belum menjadi kepastian substantif.

Untuk mengatasinya, penelitian ini merumuskan model tata kelola hutan berkelanjutan (*sustainable forest governance*) dengan lima pilar terintegrasi: (1) regulasi dan harmonisasi hukum, melalui penguatan integrasi norma dan basis data spasial pada Kebijakan Satu Peta; (2) kelembagaan, melalui forum koordinasi lintas sektor yang melakukan verifikasi bersama sebelum keputusan administratif diterbitkan; (3) efektivitas hukum dan pengawasan, yang dioperasionalkan melalui lima faktor efektivitas hukum Soekanto (1986); (4) kepastian hukum investasi, melalui mekanisme berjenjang berupa *pre-investment legal verification*, *legal protection during investment*, dan *dispute resolution*; serta (5) keberlanjutan ekologis dan keadilan sosial, melalui pendekatan *community-based forest governance* yang menjadikan partisipasi masyarakat instrumen tata kelola dalam kerangka hukum kehutanan. Kelima pilar

merupakan satu kesatuan untuk menyeimbangkan perlindungan fungsi ekologis, pembangunan berkelanjutan, dan kepastian hukum bagi investor.

REFERENSI

- Asshiddiqie dan Safa'at. (2012). *Teori Hans Kelsen tentang hukum* (Huda dan Ana (ed.); Kedua, Jul). Konpress.
- Indonesia, R. (1999). *Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*. 1.
- Jitmau, L. (2015). *Peraturan Daerah Kota Sorong No. 15 Tahun 2015*.
- Joko Widodo. (2021). *Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan* (Vol. 12, Issue November).
- Laoly, Y. (2021). Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan. In *Peraturan Perundangan* (Issue 087489).
- Lepenioti, K., Bousdekis, A., Apostolou, D., & Mentzas, G. (2020). Prescriptive analytics: Literature review and research challenges. *International Journal of Information Management*, 50(May 2019), 57–70.
- Nusantara, A. (2024). *DEFORESTASI INDONESIA 2023*.
- Otto, J. M. (2012). *Kajian Sosio-Legal: Unsur-Unsur Penyusun Bangunan Hukum Negara* (W. Bedner, Irianto, Otto (ed.); Pertama). Pustaka Larasan.
- Prabowo, S. (2024). *Perpres No. 140 Tahun 2024*. 23923.
- Sekretariat Negara Indonesia. (2020). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. *Peraturan.Bpk. Go.ID*, 052692, 1–1187.
- Soekarno. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*. 105(3), 129–133.
- Subianto, P. (2025). *PP No. 45 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan*. (Issue 085956).
- Widodo, J. (2021). PP Nomor 43 Tahun 2021. In *Database Peraturan* (Issue 0865).
- Yudoyono, S. B. (2007). *UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal*. 46(3), 171–174.
- Yudoyono, S. B. (2009). *Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*.
- Yudoyono, S. B. (2013). *Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan* (Issue 130).