

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Masalah lingkungan semakin lama semakin besar, meluas, dan serius. Persoalannya bukan hanya bersifat lokal atau translokal, tetapi regional, nasional, trans-nasional, dan global.<sup>1</sup> Pada mulanya masalah lingkungan hidup merupakan masalah alami, yakni peristiwa-peristiwa yang terjadi sebagai bagian dari proses natural. Akan tetapi, sekarang masalah lingkungan tidak dapat dikatakan sebagai masalah yang semata-mata bersifat alami, karena manusia memberikan faktor penyebab yang sangat signifikan secara variabel bagi peristiwa-peristiwa lingkungan. Jadi, bisa dikatakan, di mana ada masalah lingkungan maka di situ ada manusia.<sup>2</sup>

Indonesia membutuhkan perkembangan listrik yang konsisten dan banyak dari tahun ke tahunnya. Pada dasarnya ini bukan lagi sebuah target pemerintahan tapi sudah mengacu pada kebutuhan Negara. Tidak tanggung-tanggung, yang ingin dicapai adalah jumlah listrik sebanyak 35.000 Mega Watt (MW) atau 35.000.000 Watt selama 5 tahun, Pemerintah telah berkomitmen untuk merealisasikan penyediaan listrik sebesar 35.000 Megawatt (MW) dalam jangka waktu 5 tahun (2014-2019). Proyeksi pertumbuhan ekonomi 6-7 % setahun, penambahan kapasitas listrik di dalam negeri membutuhkan sedikitnya 7.000 megawatt (MW) per tahun. Artinya, dalam lima tahun ke depan, penambahan kapasitas sebesar 35.000 MW menjadi suatu keharusan. Kebutuhan sebesar 35.000 MW tersebut telah dikukuhkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.<sup>3</sup>

Berkembangnya suatu Negara, listrik adalah salah satu faktor utama agar mampu bersaing dengan Negara-negara lainnya. Pemerintah pun terdesak untuk memenuhi tuntutan kebutuhan listrik ini. Berbagai cara dan media apapun digunakan agar

---

<sup>1</sup>N.H.T Siahaan, **Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan**, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2004

<sup>2</sup> **Ibid.** h.2

<sup>3</sup> <http://listrik.org/pln/program-35000-mw/>

mampu menciptakan listrik untuk memenuhi kebutuhan Indonesia kedepannya, mulai dari Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU), Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA), Pembangkit Listrik Tenaga Diesel (PLTD), Pembangkit Listrik Tenaga Gas dan Uap (PLTG), Pembangkit Listrik Tenaga Mesin Gas (PLTMG), Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (PLTPB). Namun dalam upaya pengejaran kebutuhan listrik di Indonesia ini mengalami beberapa permasalahan, salah satunya yaitu pembangunan PLTP Baturraden, oleh PT. Sejahtera Alam Energy (atau disingkat PT. SAE) yang dibangun **di atas kawasan hutan lindung**, dan juga termasuk dalam kawasan zona merah atau **wilayah rentan gerakan tanah**. Memang bahwa PT. SAE mempunyai izin dari Menteri yaitu berupa Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1557 k/30/MEM/2010 dan yang diperbaharui lagi menjadi Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 4577 k/30/MEM/2015 yang isinya secara garis besar adalah memberikan PT. SAE izin dan perpanjangan izin untuk melakukan eksplorasi di Baturraden, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Tegal, Kabupaten Brebes, Kabupaten Purbalingga dan Kabupaten Pemalang, Provinsi Jawa Tengah.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam (selanjutnya disebut UU Konservasi), dalam Pasal 1 menentukan:

Angka 1 : “Sumber daya alam hayati adalah unsur-unsur hayati di alam yang terdiri dari sumber daya alam nabati (tumbuhan) dan sumber daya alam hewani (satwa) yang bersama dengan unsur nonhayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem.”

Angka 2 : “Konservasi sumber daya alam hayati adalah pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya.”

Angka 10 : “*Cagar alam adalah kawasan suaka alam yang karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan, satwa, dan ekosistemnya atau ekosistem tertentu yang perlu **dilindungi** dan perkembangannya berlangsung secara alami.*”

Tujuan dikeluarkannya UU Konservasi tampak pada konsiderans menimbang butir a, c dan d sebagai berikut :

a.bahwa sumber daya alam hayati Indonesia dan ekosistemnya yang mempunyai kedudukan serta peranan penting bagi kehidupan adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu perlu dikelola dan dimanfaatkan secara lestari, selaras, serasi dan seimbang bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia

pada khususnya dan umat manusia pada umumnya, baik masa kini maupun masa depan;

c. bahwa unsur-unsur sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pada dasarnya saling tergantung antara satu dengan yang lainnya dan saling mempengaruhi sehingga kerusakan dan kepunahan salah satu unsur akan berakibat terganggunya ekosistem;

d. bahwa untuk menjaga agar pemanfaatan sumber daya alam hayati dapat berlangsung dengan cara sebaik-baiknya, maka diperlukan langkah-langkah konservasi sehingga sumber daya alam hayati dan ekosistemnya selalu terpelihara dan mampu mewujudkan keseimbangan serta melekat dengan pembangunan itu sendiri;

Memperhatikan konsiderans butir d di atas maka Indonesia dalam melakukan pembangunan harus memperhatikan langkah-langkah konservasi/perlindungan terhadap Sumber Daya Alam Hayati dalam hal ini adalah hutan lindung. Menurut Pasal 3 UU Konservasi menentukan; Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya bertujuan mengusahakan terwujudnya kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UU Konservasi maka diadakan perlindungan sistem penyangga kehidupan termasuk Konservasi Sumber Daya Alam Hayati (hutan lindung) sebagaimana tertera dalam Pasal 8:

- (1) Untuk mewujudkan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pemerintah menetapkan :
  - a. wilayah tertentu sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan;
  - b. pola dasar pembinaan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan;
  - c. pengaturan cara pemanfaatan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud dalam ayat(1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Mengingat hutan lindung adalah kawasan suaka alam sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 14 yang menyatakan bahwa; Kawasan suaka alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 terdiri dari: a. cagar alam; b. suaka margasatwa.

Selanjutnya Pasal 15 UU Konservasi memberi pengertian tentang Suaka Alam sebagai berikut; Kawasan suaka alam selain mempunyai fungsi pokok sebagai

kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, juga berfungsi sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1).

Jenis Konservasi Sumber Daya Alam dirinci dalam Bab 7 tentang Kawasan Pelestarian Alam, di mana Pasal 29 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Kawasan pelestarian alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13 terdiri dari :
  - a. taman nasional;
  - b. taman hutan raya;
  - c. taman wisata alam.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan suatu wilayah sebagai kawasan pelestarian alam dan penetapan wilayah yang berbatasan dengannya sebagai daerah penyangga diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya perihal taman hutan raya sebagai kawasan pelestarian alam ditegaskan melalui Pasal 34 UU Konservasi:

- (1) Pengelolaan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dilaksanakan oleh Pemerintah.
- (2) Di dalam zona pemanfaatan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dapat dibangun sarana kepariwisataan berdasarkan rencana pengelolaan.
- (3) Untuk kegiatan kepariwisataan dan rekreasi, Pemerintah dapat memberikan hak pengusaha atas zona pemanfaatan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dengan mengikutsertakan rakyat.
- (4) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Keluarnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut UU Kehutanan) dengan tujuan juga tampak pada konsiderans butir c sebagai berikut; Bahwa pengurusan hutan yang berkelanjutan dan berwawasan mendunia, harus menampung dinamika aspirasi dan peranserta masyarakat, adat dan budaya, serta tata nilai masyarakat yang berdasarkan pada norma hukum nasional.

Di sisi lain sesuai dengan penjelasan UU Konservasi tersebut di atas, kawasan hutan lindung sebagaimana tertera dalam Pasal 1 angka 8 UU Kehutanan menyatakan: 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.

Selanjutnya kawasan Hutan Konservasi sebagaimana tertera Pasal 1 angka 9 UU Kehutanan menyatakan; Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.

Berdasarkan fungsinya diatur sebagaimana Pasal 6 UU Kehutanan sebagai berikut:

- (1) Hutan mempunyai tiga fungsi, yaitu:
  - a. fungsi konservasi,
  - b. fungsi lindung, dan
  - c. fungsi produksi.
- (2) Pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokok sebagai berikut:
  - a. hutan konservasi,
  - b. hutan lindung, dan
  - c. hutan produksi.

Mengingat pembangunan PLTPB di Baturaden dilaksanakan oleh PT SAE yang dibangun di atas kawasan Hutan Lindung maka tentunya harus mematuhi pada UU Konservasi maupun UU Kehutanan. Namun praktiknya memperoleh ijin melalui Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1557 k/30/MEM/2010 jo. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 4577 k/30/MEM/2015.

Atas dasar latar belakang tersebut penulis mengemukakan judul skripsi sebagai berikut: **“ANALISIS PEMBANGUNAN PEMBANGKIT LISTRIK PANAS BUMI PT. SAE DI BATURADEN KAWASAN HUTAN LINDUNG LERENG GUNUNG SLAMET DARI SUDUT PANDANG UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1990 TENTANG KONSERVASI SUMBER DAYA ALAM JO. UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Kesenjangan yang tampak dalam latar belakang tersebut di atas memicu penulis untuk mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut: “Apakah dibenarkan pembangunan PLTPB oleh PT SAE di kawasan hutan lindung yang didasarkan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 4577 k/30/MEM/2015 dari segi pandang UU Konservasi dan UU Kehutanan?”

### 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah :

#### a. Tujuan Akademis

Penelitian ini dibuat untuk melengkapi dan merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya.

#### b. Tujuan Praktis

Adapun tujuan praktis penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk lebih memahami fungsi hutan lindung menurut Undang-Undang Konservasi Sumber Daya Alam dan Undang-Undang Kehutanan.
2. Untuk lebih memahami perizinan yang dikeluarkan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral untuk pembangunan PLTPB yang bertentangan dengan Undang-Undang Konservasi Sumber Daya Alam dan Undang-Undang Kehutanan.
3. Untuk lebih memahami proses realisasi dapat-tidaknya pembangunan PLTPB oleh PT.SAE.

### 1.4 Manfaat Penelitian

1. Memberikan pengetahuan dan informasi kepada warga mengenai aturan-aturan pembangunan / kegiatan tentang hutan lindung sehingga masyarakat dapat menghindari terjadinya pelanggaran hukum.
2. Sebagai masukan terhadap pemerintah dalam memberikan ijin kepada perusahaan untuk melakukan pembangunan.

### 1.5 Metodologi Penelitian

#### a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah tipe penelitian yuridis normatif. Merupakan penelitian yang dilakukan studi kepustakaan.

#### b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam skripsi ini adalah *Statute Approach* dan *Doctrinal Approach*. *Statute Approach* dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan semua regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani<sup>4</sup>. Dalam hal ini Undang-Undang Konservasi Sumber Daya Alam Nomor 5 Tahun 1990, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, dan

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2005 h.133

Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 4577 k/30/MEM/2015. *Doctrinal Approach* adalah pendekatan yang memandang hukum sebagai doktrin atau seperangkat aturan yang bersifat normatif (*law in book*). Pendekatan ini dilakukan melalui upaya pengkajian atau penelitian hukum kepustakaan. Dalam hal ini penulis menganalisis asas-asas hukum, norma-norma hukum dan pendapat para sarjana.

**c. Bahan/Sumber Hukum**

Bahan/sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini dibedakan sebagai berikut :

1. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>5</sup> Dalam hal ini adalah:

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1557 k/30/MEM/2010
- Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 4577 k/30/MEM/2015

2. Bahan hukum sekunder, yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, antara lain buku-buku mengenai hutan dan pertambangan, karya tulis ilmiah maupun media cetak dan elektronik yang ada kaitannya dengan hutan dan pertambangan.

**d. Langkah Penelitian**

**1. Langkah Pengumpulan Bahan Hukum**

Langkah penelitian melalui pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi. Inventarisasi merupakan kegiatan mengkritisi yang bersifat mendasar untuk melakukan penelitian hukum dari tipe-tipe yang lain. Klasifikasi adalah pengklasifikasian bahan hukum primer dan

---

<sup>5</sup> **Ibid**, h. 181

sekunder. Sistematisasi merupakan langkah penelitian yang dilakukan secara sistematis serta runtun dan runtut.

## 2. Langkah Analisis

Langkah Analisa dilakukan dengan menggunakan metoda deduksi. Metoda deduksi adalah penalaran yang diawali dari hal-hal yang bersifat umum yang diperoleh melalui Peraturan Perundang-Undangan dan literatur, kemudian diterapkan dalam rumusan masalah yang menghasilkan jawaban bersifat khusus. Kemudian untuk memperoleh jawaban yang valid/sahih didukung penafsiran otentik dan penafsiran sistematis. Penafsiran otentik, yaitu penafsiran dengan cara melihat arti yang pasti terhadap arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri untuk memperoleh pengertian yang lebih mantap. Penafsiran sistematis yaitu penafsiran hukum yang didasarkan atas sistematika pengaturan hukum dalam hubungannya antar pasal atau ayat dari peraturan hukum itu sendiri dalam mengatur masalahnya masing-masing.

### 1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Skripsi ini terbagi dalam 4 (empat) bab dan tiap bab terbagi lagi dalam beberapa sub bab:

**BAB I, PENDAHULUAN.** Bab ini merupakan awal penulisan dengan mengemukakan latar belakang masalah tentang keberadaan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi yang dibangun di Baturaden oleh PT. SAE. Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi Baturaden mendapat sorotan dari masyarakat dan pecinta alam karena dibangun di atas kawasan hutan lindung dan kawasan zona merah. PT. SAE sudah memperoleh izin dari Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tahun 2015 untuk melakukan eksplorasi di Baturaden Kabupaten Banyumas. Sedangkan sebagaimana kita ketahui kawasan hutan lindung memperoleh perlindungan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Selanjutnya bab ini mengemukakan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Sedangkan tipe penelitian merujuk pada yuridis normatif-doktrinal.

**BAB II, HAKEKAT DAN FUNGSI HUTAN LINDUNG DARI SEGI PANDANG UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1990 DAN UNDANG-**



**UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999.** Bab ini terdiri dari dua sub bab. **Sub Bab II.1 : Relevansi Hutan Lindung Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 Dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999.** Bab ini menjelaskan pengertian hutan lindung dan fungsinya yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam, dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. **Sub Bab II.2 : Kawasan Hutan Lindung Terintegrasi Sebagai Kawasan Lingkungan Hidup.** Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.”. Area kawasan hutan lindung terintegrasi di dalam lingkungan hidup sehingga segala ketentuan maupun perizinan operasional (Amdal) berlaku pula untuk kawasan hutan lindung.

**BAB III, ANALISA KASUS PEMBANGUNAN PLTPB OLEH PT SAE DI BATURADEN,** bab ini terdiri dari dua sub bab; **Sub Bab III.1: Kronologi Kasus.** Bab ini mengemukakan kasus pembangunan PLTPB oleh PT SAE yang sudah memperoleh izin dari Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1557 k/30/MEM/2010 jo. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 4577 k/30/MEM/2015 sebagai izin operasional. **Sub Bab III.2 : Analisa Pembangunan PLTPB Dari Segi Pandang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 & Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.** Bab ini menganalisa atau membahas pertentangan secara kontroversial antara perolehan izin pembangunan PLTPB oleh PT SAE yang didasarkan pada Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 4577 k/30/MEM/2015 versus Peraturan perundang-undangan yang terkait.

**BAB IV, PENUTUP,** Bab ini terdiri dari dua sub bab yakni; **Sub Bab IV.1 : Kesimpulan,** merupakan rangkuman jawaban secara singkat atas rumusan masalah yang dikemukakan dalam Bab I. **Sub Bab IV.2 : Saran,** merupakan masukan yang mencoba memberikan jalan keluar dari segi hukum sesuai dengan permasalahan hukum yang dibahas dalam penulisan ini.