

# Pencabutan Izin Konsesi dan Investasi Hijau<sup>1</sup>

Oleh:

**Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum., Adv. CCMs.**

*Universitas Atma Jaya Yogyakarta*

## Executive Summary

SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022 yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mencabut 2.078 izin usaha yang berada di kawasan konsesi. Berbagai izin yang dicabut tersebar dalam bentuk izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH), perizinan penggunaan kawasan hutan (PPKH), hutan tanaman industri (HTI), dan hak pengusahaan hutan (HPH). Pemerintah perlu memikirkan skema investasi hijau (*green investment*) sekaligus membuka ruang lebih luas terhadap skema partisipasi/pelibatan masyarakat di dalam kebijakan tersebut. Alasan pencabutan izin yang dikemukakan oleh Pemerintah tersebut terlihat lebih menitikberatkan pada faktor produktivitas atau pemanfaatan lahan daripada pertimbangan perlindungan lingkungan. Pencabutan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk konsesi, harus memperhatikan 2 (dua) landasan penting, yaitu: pertama, Peraturan perundang-undangan yang berlaku (peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil, peraturan perundang-undangan yang bersifat formil, dan dikeluarkan oleh badan/pejabat pemerintah yang yang berwenang) dan kedua, sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, khususnya asas kehati-hatian, kecermatan, proporsionalitas, larangan penyalahgunaan wewenang, larangan bertindak sewenang-wenang, dan asas kepastian hukum). Selain itu, pencabutan suatu Keputusan Tata Usaha Negara pada hakikatnya merupakan suatu keputusan yang bersifat positif (*positivum consilium*), karena menimbulkan perubahan keadaan hukum yang bisa mengarah terjadinya kerugian kepada pihak yang menerima hak atas keputusan yang dicabut tersebut. Maka, pihak yang dirugikan atas tindakan pencabutan konsesi/keputusan diberikan hak untuk menempuh upaya hukum berupa upaya administratif dan mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara.. Pasca kebijakan pencabutan konsesi Kawasan hutan tersebut menjadi penting untuk memulai *green investment policy* yang mampu memadukan pemanfaatan Kawasan hutan dengan perlindungan lingkungan. *Green Investment* merupakan kegiatan penanaman modal yang berfokus kepada perusahaan atau prospek investasi yang memiliki komitmen kepada konservasi sumber daya alam, produksi serta penemuan sumber alternatif energi baru dan terbarukan (EBT), implementasi proyek air dan udara bersih, serta kegiatan aktivitas investasi yang ramah terhadap lingkungan sekitar.

## Pendahuluan

Perijinan berwujud konsesi hutan dalam Hukum Administrasi Negara akan bersinggungan dengan 2 (dua) aspek. *Pertama*, aspek Hukum Administrasi Negara. Konsesi dalam Hukum Administrasi Negara sering dikualifikasikan sebagai Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 20 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan). Oleh karena pemaknaannya tersebut, dalam Hukum Administrasi Negara konsesi sering dikaitkan dengan tindakan hukum administrasi negara yang bersegi dua (*duplex postesque publici juris actio*) yang obyeknya adalah pemanfaatan kepentingan

---

<sup>1</sup> Materi dalam *Media Briefing* dan Diskusi “Satu Tahun Pencabutan Izin Konsesi & Investasi Hijau” yang diselenggarakan oleh TUK Indonesia di Jakarta, Kamis, 5 Januari 2022.

umum (*rem publicam*) yang pada hakikatnya menjadi tugas pemerintah, namun oleh pemerintah hak penyelenggaraannya diserahkan kepada pemegang konsesi (konsesionaris) yang bukan pejabat pemerintah. Tentunya, pemberian konsesi tersebut didasarkan atas adanya kesepakatan/hubungan kontraktual (*contrahere necessitudinem*) antara pemerintah dengan pihak pemegang konsesi. Pengertian konsesi dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sesungguhnya dikembangkan dari pengertian izin, yang menurut Pasal 1 angka 19 UU No. 30 Tahun 2014 dimaknai sebagai Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bentuk konsesi dapat berupa relasi kontraktual atau kombinasi antara lisensi dan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu. Lisensi sendiri adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa. Menurut H. D. Van Wijk, bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum, yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta. Terkait dengan konsesi ini, E. Utrecht pernah mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subjek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi.

N. M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge (1992)., membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu sebagai berikut : Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengaruskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas dari pengertian izin. Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat Undang-Undang untuk mencapai satu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk.

*Kedua*, aspek Sumber Daya Alam (SDA) khususnya hutan. Terkait dengan pengelolaan SDA, Pasal 33 UUD Negara RI 1945 menempatkan kedudukan pemerintah yang bersifat menguasai (*imperium*) dan mengawasi (*advigilare*) atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Berdasarkan kewenangan itu, Pemerintah sebagai represtasi negara diberikan kewenangan untuk memberikan konsesi. Pasal 39 ayat (4) UU No. 30 Tahun 2014 mengatur bahwa Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Konsesi apabila: a. diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan; b. persetujuan diperoleh berdasarkan kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan pihak Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan/atau swasta; dan c. kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus. Pasal 39 ayat (6) UU No. 30 Tahun 2014 bahkan menegaskan bahwa Izin, Dispensasi, atau Konsesi tidak boleh menyebabkan kerugian negara.

Pencabutan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk konsesi, harus memperhatikan 2 (dua) landasan penting, yaitu: pertama, Peraturan perundang-undangan yang berlaku (peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil, peraturan perundang-undangan yang bersifat formil, dan dikeluarkan oleh badan/pejabat pemerintah yang yang berwenang) dan kedua, sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, khususnya asas kehati-hatian, kecermatan, proporsionalitas, larangan penyalahgunaan wewenang, larangan bertindak sewenang-wenang, dan asas kepastian hukum). Selain itu, pencabutan suatu Keputusan Tata Usaha Negara pada hakikatnya merupakan suatu

keputusan yang bersifat positif (*positivum consilium*), karena menimbulkan perubahan keadaan hukum yang bisa mengarah terjadinya kerugian kepada pihak yang menerima hak atas keputusan yang dicabut tersebut. Maka, pihak yang dirugikan atas tindakan pencabutan konsesi/keputusan diberikan hak untuk menempuh upaya hukum berupa upaya administratif dan mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara..

### **Kebijakan Pencabutan Konsesi Hutan**

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pernah mengambil kebijakan yang berdampak terhadap pencabutan sejumlah konsesi hutan melalui Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan menetapkan pencabutan konsesi Kawasan hutan terhadap 192 izin usaha melalui Kepmen LHK No SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022 tentang pencabutan izin konsesi kawasan hutan. Adapun 192 unit perizinan atau perusahaan tersebut tercatat menguasai lahan seluas 3.126.439,36 hektare. objek kegiatan evaluasi, penertiban dan pencabutan meliputi lima izin. Pertama, perizinan berusaha pemanfaatan Hutan (PBPH) atau sebelumnya disebut HPH/IUPHHK-HA, yang merupakan pemanfaatan kawasan hutan untuk kegiatan pemanfaatan kayu yang tumbuh alami. Kedua, PBPH atau sebelumnya disebut HTI/IUPHHK-HT, yang merupakan pemanfaatan kawasan hutan untuk kegiatan pemanfaatan kayu tanaman budidaya. Ketiga, persetujuan penggunaan kawasan hutan atau sebelumnya disebut Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH). Izin ini digunakan untuk kepentingan pembangunan di luar sektor kehutanan antara lain pertambangan, minyak bumi dan gas bumi, panas bumi, kelistrikan. Keempat, persetujuan pelepasan kawasan hutan, merupakan perubahan peruntukan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi dan/atau Hutan Produksi menjadi bukan kawasan hutan serta tukar menukar kawasan hutan. Kelima, izin usaha penyediaan sarana wisata alam (IUPSWA)/Ekowisata atau sebelumnya disebut Hak/Izin Pengusahaan Pariwisata Alam merupakan pemanfaatan berupa izin usaha yang diberikan untuk penyediaan fasilitas sarana dan prasarana yang diperlukan dalam kegiatan pariwisata alam pada Kawasan Konservasi<sup>2</sup>.

SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022 yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mencabut 2.078 izin usaha yang berada di kawasan konsesi. Berbagai izin yang dicabut tersebar dalam bentuk izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH), perizinan penggunaan kawasan hutan (PPKH), hutan tanaman industri (HTI), dan hak pengusahaan hutan (HPH). Menurut laporan Auriga Nusantara, terdapat 1,7 juta hektare hutan alam dan 380 ribu hektare gambut yang terletak dalam area ini. Dengan kata lain, keputusan tersebut menjadi angin segar bagi kelangsungan ekosistem hutan yang lebih lestari. Catatan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) memperlihatkan bahwa terdapat tak kurang dari 121 dari 207 kasus konflik agraria sepanjang 2021 yang pernah terjadi pada tiga sektor tersebut. Diperlukan adanya keterbukaan dari Pemerintah terkait alasan-alasan dari pencabutan konsesi Kawasan hutan tersebut. Dengan dibukanya alasan pencabutan izin/konsesi, seharusnya pengambil kebijakan dan masyarakat dapat memutuskan kebijakan lanjutan yang tepat terhadap objek yang telah dicabut.

Pemerintah perlu memikirkan skema investasi hijau (*green investment*) sekaligus membuka ruang lebih luas terhadap skema partisipasi/pelibatan masyarakat di dalam kebijakan tersebut. Alasan pencabutan izin yang dikemukakan oleh Pemerintah tersebut terlihat lebih menitikberatkan pada faktor produktivitas atau pemanfaatan lahan daripada pertimbangan perlindungan lingkungan. Pasca kebijakan pencabutan konsesi Kawasan hutan tersebut menjadi penting untuk memulai *green investment policy* yang mampu memadukan pemanfaatan Kawasan hutan dengan perlindungan lingkungan.

---

<sup>2</sup> Artikel dalam [Bisnis.com](https://ekonomi.bisnis.com) berjudul "192 Izin Usaha Konsesi Kawasan Hutan Dicabut, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220107/99/1486435/192-izin-usaha-konsesi-kawasan-hutan-dicabut-ini-daftar-lengkapnya>.

Perpres No. 63 Tahun 2022 tentang Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara berupaya menawarkan ruang keterlibatan masyarakat secara lebih luas dalam tata Kelola hutan. Pengakuan keberadaan masyarakat terdiri dari: 1. Hutan Kemasyarakatan, akses legal yang diberikan kepada perorangan, kelompok tani, gabungan kelompok tani hutan atau koperasi masyarakat setempat untuk mengelola dan/atau memanfaatkan hutan pada kawasan Hutan Lindung dan/ atau kawasan Hutan produksi. 2. Hutan Tanaman Rakyat, akses legal yang diberikan kepada kelompok tani hutan gabungan kelompok tani hutan, koperasi tani hutan, profesional kehutanan atau perorangan untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu dan hasil hutan ikutannya pada kawasan Hutan Produksi dengan teknik budi daya tanaman (silvikultur) yang sesuai tapaknya untuk menjamin kelestarian sumber daya hutan. 3. Kemitraan Kehutanan, persetujuan kemitraan yang diberikan kepada pemegang perizinan berusaha pemanfaatan Hutan atau pemegang persetujuan penggunaan kawasan hutan dengan mitra/ masyarakat untuk memanfaatkan hutan pada kawasan Hutan Lindung atau kawasan Hutan Produksi. 4. Kemitraan Konservasi adalah kerja sama antara kepala unit pengelola kawasan atau pemegang perizinan berusaha pada kawasan konservasi dengan mitra/masyarakat setempat.

### Investasi Hijau

Investasi hijau adalah kegiatan penanaman modal yang mengedepankan aspek lingkungan, sosial, dan tata kelola yang baik. Prinsip investasi hijau ini mengutamakan dampak dan lingkungan secara berkelanjutan di samping tujuan ekonomi. Dalam hal ini, prospek kegiatan penanaman modal ini adalah berkomitmen pada aktivitas investasi ramah lingkungan, konservasi sumber daya alam, penemuan alternatif energi terbarukan, pengendalian kerusakan alam, pengelolaan limbah hingga perubahan iklim. Di tengah isu perubahan iklim yang ekstrim, adanya instrumen ini mampu mendukung gerakan pelestarian alam. Tidak hanya semata-mata untuk memperoleh keuntungan materi, instrumen memiliki tanggung jawab sosial atas prinsip 'hijau'. Oleh sebab itu, adanya instrumen penanaman modal ini menjadi sarana untuk mendorong rencana pembangunan berbasis lingkungan dan mengajak investor ikut serta dalam menangani isu lingkungan<sup>3</sup>.

Indonesia merupakan salah satu dari 40 negara lebih yang pernah menandatangani deklarasi *Global Coal to Clean Power Transition* (Transisi Batubara Global Menuju Energi Bersih) di KTT Perubahan Iklim Ke-26 (COP26). Sebagai kekuatan ekonomi terbesar di Asia Tenggara, Indonesia berkomitmen untuk mencapai target nol emisi pada 2060 atau paling cepat sekitar 2040, dengan syarat menerima bantuan keuangan dan teknis dari komunitas internasional. Indonesia harus terus memobilisasi pendanaan iklim dan pembiayaan inovatif seperti kombinasi pembiayaan (*hybrid financing*) dan obligasi berwawasan lingkungan (*green bond*). Dampak perubahan iklim terhadap kehidupan dan mata pencaharian di negara-negara berkembang, terutama negara kepulauan dan negara pulau kecil, telah disampaikan dengan jelas dalam Laporan *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC/Panel Antarpemerintah tentang Perubahan Iklim). Perubahan iklim memengaruhi produksi pangan, meningkatkan risiko bencana terkait iklim, dan menghantam negara-negara termiskin hingga sulit bangkit. Transisi cepat ke ekonomi hijau sangat penting bagi masa depan Indonesia<sup>4</sup>.

Ekonomi hijau adalah kunci peningkatan pertumbuhan ekonomi tanpa mengorbankan kelestarian lingkungan dan inklusivitas sosial. Program Pertumbuhan Ekonomi Hijau adalah program gabungan multipemangku kepentingan yang bertujuan untuk mengembangkan proyek-proyek yang *bankable* berdasarkan *Nationally Determined Contributions* (NDCs) dan penilaian *Sustainable Development Goals* (SDG). Program ini juga menghubungkan sumber-sumber

<sup>3</sup> <https://www.tanamduit.com/belajar/investasi/investasi-hijau>

<sup>4</sup> <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/pemerintah-sambut-investasi-asing-ke-sektor-ekonomi-hijau>

keuangan yang sesuai, menyertakan kontributor investasi pertumbuhan ekonomi hijau ke dalam rencana di tingkat sektoral, kabupaten, provinsi, dan nasional; dan yang tak kalah pentingnya, merancang instrumen ekonomi dan kebijakan yang inovatif untuk mengurangi risiko dan memungkinkan aliran modal ke sektor tersebut<sup>5</sup>.

Investasi hijau (*green investment*) memiliki sejumlah manfaat, antara lain memberikan dukungan proyek ramah lingkungan dan mengurangi perubahan iklim. Investasi hijau merupakan kegiatan investasi yang berlandaskan prinsip berwawasan ramah lingkungan. Di samping mencapai tujuan ekonomi, kegiatan penanaman modal ini juga mendukung proyek yang berkomitmen untuk menjalankan pengendalian kerusakan alam, pengolahan limbah, aktivitas konservasi sumber daya alam, hingga mendukung pelestarian alam. Eyraud et al., (2013) misalnya, mendefinisikan investasi hijau sebagai “investasi yang diperlukan untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dan polutan udara, tanpa mengurangi produksi dan konsumsi barang-barang non-energi. Definisi ini mencakup investasi oleh pemerintah dan swasta. Ada tiga komponen utama investasi hijau: Pasokan energi rendah emisi (termasuk 11 energi terbarukan, bio-energy dan nuklir); efisiensi energi (produksi dan konsumsi energi); dan penangkapan dan penyerapan karbon (termasuk deforestasi dan pertanian).<sup>6</sup>

*Green Investment* merupakan kegiatan penanaman modal yang berfokus kepada perusahaan atau prospek investasi yang memiliki komitmen kepada konservasi sumber daya alam, produksi serta penemuan sumber alternatif energi baru dan terbarukan (EBT), implementasi proyek air dan udara bersih, serta kegiatan aktivitas investasi yang ramah terhadap lingkungan sekitar. Fokus pengembangan ekonomi hijau (*Green Economy*) harus sejalan dengan tujuan pembangunan lingkungan hidup seperti: perubahan iklim, pengendalian kerusakan keanekaragaman hayati dan pencemaran lingkungan, serta penggunaan energi baru dan terbarukan Menurut Kementerian Perindustrian RI, Green Investment harus memiliki aspek: Penggunaan material input ramah lingkungan, Intensitas material input rendah, Penerapan konsep *reduce, reuse, recycle, dan recovery*, Intensitas energi rendah, SDM yang memiliki tingkat kompetensi dibidangnya dan memiliki wawasan lingkungan, khususnya efisiensi sumber daya, Volume air yang digunakan lebih rendah dan memenuhi baku mutu lingkungan, *Low carbon technology* dan Penggunaan energi alternatif. Kelompok sektor investasi yang berpotensi didorong sebagai investasi hijau (Green Investment): kehutanan, pengusahaan tenaga panas bumi (*geothermal*), Industri pengolahan (industri *biofuel*), pengadaan listrik (EBT, biogas, sampah), pengelolaan sampah dan daur ulang.

Instrumen Hukum Administrasi Negara yang diperlukan dalam mengembangkan *green investment policy* meliputi: instrumen peraturan perundang-undangan (termasuk amandemen produk-produk hukum yang belum mencerminkan konsep *green investment*), instrumen rencana (*het plan*) untuk mempersiapkan kebijakan, instrumen keuangan negara melalui *green budget policy*, instrument peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) dan perjanjian kebijaksanaan (*beleidsovereenkomst*) dan instrumen benda-benda publik (publiek domein) yang berkaitan dengan kebijakan investasi hijau.

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> DPMPSTSP Provinsi Jawa Tengah, 2021, Identifikasi Masalah Perencanaan Modal Berwawasan Lingkungan di Jawa Tengah, Semarang, hal. 11.

