

**REKONTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN SUMBER
DAYA ALAM PADA SEKTOR PERTAMBANGAN MINERAL
DAN BATUBARA GUNA MEMBERI NILAI TAMBAH UNTUK
PERTUMBUHAN EKONOMI NASIONAL DAN REGIONAL
BERBASIS NILAI KEADILAN**

OLEH :
SAMSUL HIDAYAT
Nim: 10302000115

DISERTASI



Diajukan Dalam Rangka Ujian Terbuka Untuk Memenuhi Syarat
dalam Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum

Dibawah Bimbingan:

Promotor : Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum
Co. Promotor : Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2021**

Lembar Pengesahan

**REKONTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM
PADA SEKTOR PERTAMBANGAN BATUBARA GUNA MEMBERI
NILAI TAMBAH UNTUK PERTUMBUHAN EKONOMI NASIONAL
DAN REGIONAL BERBASIS NILAI KEADILAN**

DISERTASI

OLEH :

SAMSUL HIDAYAT

Nim: 10302000115

Untuk memenuhi salah satu syarat Ujian Tertutup
guna memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum,
telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal
seperti tertera di bawah ini :

PROMOTOR,

CO-PROMOTOR,

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., M.Hum. **Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum**

NIDN.0605036205

NIDN.0621057002

Mengetahui,

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung



Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S. H., M. Hum.

NIDN. 06.2105.7002

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing/Tim Promotor dan masukan Tim Penelaah/Tim Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang,

Yang membuat pernyataan,



SAMSUL HIDAYAT

Nim: 10302000115

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas rakhmat, taufik, hidayah dan innayah-Nya, sehingga penulisan Disertasi dengan judul ” **REKONTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM PADA SEKTOR PERTAMBANGAN BATUBARA GUNA MEMBERI NILAI TAMBAH UNTUK PERTUMBUHAN EKONOMI NASIONAL DAN REGIONAL BERBASIS NILAI KEADILAN**” telah dapat diselesaikan di sela-sela kepenatan rutinitas dalam beraktifitas sehari-hari. Disertasi ini merupakan merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Dalam penulisan Disertasi ini banyak pihak yang telah memberikan bantuan moril berupa bimbingan dan arahan sehingga Disertasi ini dapat diselesaikan. Oleh karena itu, diucapkan terima kasih kepada Promotor **Prof. Dr. H. Gunarto., S.H., S.E., Akt., M.Hum** dan **Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum** selaku Co-Promotor, yang telah membimbing serta memberikan arahan, masukan, kritik dan saran kepada penulis.

Atas selesainya penulisan Disertasi ini, sebagai ungkapan rasa syukur dan rasa puas yang tak terhingga dari diri penulis, pada kesempatan ini penulis haturkan dalam bentuk ucapan terimakasih yang tak terhingga nilainya kepada :

1. Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, Drs. H. Bedjo Santoso, MT., Ph.D., beserta seluruh dosen dan staf yang telah memberikan bantuan berupa kesempatan/waktu, sarana dan prasarana kepada

penulis untuk menimba ilmu Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

2. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, beserta staf pengajar dan staf administrasi yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M. Hum. selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
4. Prof. Dr. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum, selaku Promotor yang selalu mendukung dan memberi semangat bagi penulis.
5. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum selaku Co. Promotor yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
6. Segenap Civitas Akademika Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang dengan semangat kebersamaannya telah membantu penulis dalam mengikuti perkuliahan dan menyusun Disertasi ini.
7. Teman-teman seprofesi, teman-teman seangkatan belajar di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Unissula Semarang dan teman-teman lain yang tidak dapat penulis sebut satu persatu yang secara bergantian atau bersama-sama

telah membantu penulis dalam pengumpulan data, dalam berdiskusi dan dalam penyelesaian Disertasi ini.

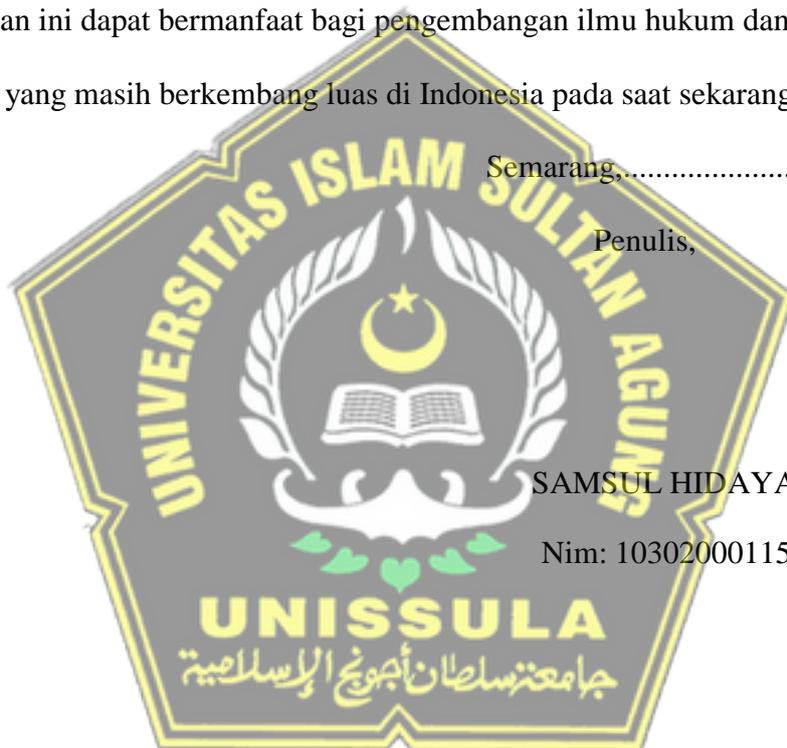
Penulis sadar bahwa Disertasi ini adalah masih jauh dari harapan, oleh karenanya kritik, saran dan masukan yang membangun dari pembaca yang budiman, baik dari kalangan dosen, mahasiswa, praktisi hukum, maupun pemerhati persoalan hukum serta pihak lain sangat penulis harapkan, semoga hasil penulisan ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum dan implementasi hukum yang masih berkembang luas di Indonesia pada saat sekarang ini.

Semarang,.....

Penulis,

SAMSUL HIDAYAT

Nim: 10302000115



REKONTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM PADA SEKTOR PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA GUNA MEMBERI NILAI TAMBAH UNTUK PERTUMBUHAN EKONOMI NASIONAL DAN REGIONAL BERBASIS NILAI KEADILAN

Abstrak

Pengelolaan sumber daya alam tidak terlepas dari adanya pengaruh dari politik hukum. Maka politik hukum dapat diartikan sebagai arah kebijakan hukum yang ingin dicapai dalam pengelolaan sumber daya alam untuk terwujudnya lingkungan yang lestari dan terhindarnya kerusakan lingkungan akibat salah. Adanya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara berdampak memberikan perlindungan, di lain sisi menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Empiris. Metode yuridis empiris dalam penelitian ini meninjau dan melihat serta menganalisa permasalahan yang menjadi objek penelitian yaitu mengenai rekontruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan.

Hasil penelitian ini adalah (1) Rekontruksi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan mineral dan batubara belum berkeadilan karena pasal-pasal yang mengatur tentang pelaksanaan kegiatan pertambangan mineral dan batubara itu sendiri. Dapat disebutkan disini terkait dengan: pengaturan tentang penggunaan lahan, pengaturan terkait kepemilikan saham asing, pengaturan penetapan wilayah pertambangan rakyat juga menjadi problem besar, pengaturan yang mewajibkan kegiatan reklamasi dan pasca tambang bagi perusahaan yang menjalankan kegiatan penambangan di Indonesia, pengaturan kewajiban nilai tambah bagi perusahaan yang akan menjual hasil penambangannya. (2) Kelemahan-kelemahan yang timbul dalam politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan mineral dan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional diantaranya terkait kelembagaan dan aparatur, pelayanan hukum dan kelemahan dalam hal budaya hukum, yang masih belum menjadi pola terstruktur dalam pembuatan berbagai kebijakan maupun penerbitan perizinan adalah keikutsertaan masyarakat. (3) Rekontruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan mineral dan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan yaitu bahwa Undang-Undang Minerba telah memerintahkan agar Ketentuan Pasal 102, Pasal 103 ayat (2) dan Pasal 104 ayat (1) agar tetap melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. Dengan kaca mata kepastian hukum yang adil, maka ketentuan tersebut ditujukan pada hak rakyat untuk mendapatkan kemakmuran atau kesejahteraan dari kekayaan alam bangsa ini dan bagi pembentuk undang-undang pun, dapat memprediksi pendapatan negara yang diterima dengan ketentuan yang dibuat pada saat itu.

Kata Kunci: Rekontruksi, Politik Hukum, Sumber Daya Alam, Batubara, Nilai Keadilan

**REGULATION RECONSTRUCTION FOR THE MANAGEMENT OF
NATURAL RESOURCES IN THE COAL MINING SECTOR TO GIVE
ADDITIONAL VALUE FOR JUSTICE-BASED NATIONAL AND
REGIONAL ECONOMIC GROWTH**

Abstract

Natural resource management cannot be separated from the influence of legal politics. Thus, legal politics can be interpreted as the direction of legal policies to be achieved in the management of natural resources to create a sustainable environment and avoid environmental damage due to mismanagement in the framework of development.

The approach method used in this research is juridical empirical. The empirical juridical method in this study reviews and views and analyzes the problems that are the object of research, namely the reconstruction of legal politics in natural resource management in the coal mining sector in order to provide added value for national economic growth based on the value of justice.

The results of this study are (1) reconstruction of natural resource management in the coal mining sector are not yet fair because of the articles that govern the implementation of mineral and coal mining activities themselves. It can be mentioned here in relation to: regulations on land use, regulations related to foreign share ownership, regulations on the determination of community mining areas are also a big problem, regulations that require reclamation and post-mining activities for companies carrying out mining activities in Indonesia, regulation of added value obligations for companies who will sell the mining proceeds. (2) Weaknesses that arise in the legal politics of natural resource management in the coal mining sector in order to provide added value to national economic growth include those related to institutions and apparatus, legal services and weaknesses in terms of legal culture, which have not yet become a structured pattern in making various policies and issuance of permits is the participation of the public. (3) The legal political reconstruction of natural resource management in the coal mining sector in order to provide added value to national economic growth based on the value of justice, namely that the Minerba Law has ordered that the provisions of Article 102, Article 103 paragraph (2) and Article 104 paragraph (1)) in order to continue to carry out processing and refining in the country. With the point of view of just legal certainty, this provision is aimed at the people's right to obtain prosperity or welfare from the natural wealth of this nation and for legislators can predict the state income received with the provisions made at that time.

Keywords: *Reconstruction, Political Law, Natural Resources, Coal, Value of*

Justice

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	20
C. Tujuan Penelitian.....	21
D. Manfaat Penelitian.....	21
E. Kerangka Konseptual.....	23
F. Kerangka Teoritik.....	31
G. Metode Penelitian.....	74
H. Sistematika Penulisan.....	88
I. Orientasi/Keaslian Penelitian.....	89

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Politik Hukum.....	92
1. Pengertian Politik Hukum.....	92
2. Dimensi Kajian Politik Hukum Dan Perundang-Undangan.....	96
3. Objek Kajian Politik Hukum.....	98
4. Corak dan Karakter Produk Hukum.....	99
5. Konfigurasi dan Manfaat Kajian Politik Hukum.....	101
B. Tinjauan Umum tentang Pertambangan.....	102
1. Pengertian Pertambangan.....	102
2. Pengertian Hukum Pertambangan.....	103
3. Asas-Asas Hukum Pertambangan.....	104

4. Jenis-Jenis Tambang	107
5. Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	111
6. Pertambangan Ilegal	116
C. Tinjauan Umum tentang Wilayah Pertambangan	116
1. Hukum Wilayah Pertambangan	116
2. Bentuk Wilayah Pertambangan	121
D. Pertambangan di Kawasan Hutan dalam Perspektif Hukum Sumber Daya Alam	125
1. Definisi Hukum Sumber Daya Alam	125
2. Jenis Sumber Daya Alam	126
3. Konsep Kepemilikan Sumber Daya Alam	127
4. Paradigma dalam Memandang SDA	130
5. Konsep Distribusi Sumber Daya Alam	133
E. Politik Hukum Menurut Perspektif Hukum Islam	134
BAB III PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM PADA SEKTOR PERTAMBANGAN BATUBARA BELUM BERKEADILAN	
A. Politik Hukum Nasional	144
B. Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam	149
C. Politik Hukum Sumber Daya Alam Pertambangan Batubara	157
D. Politik Hukum Sumber Daya Hutan	178
E. Hukum Sebagai Sarana atau Alat Dalam Mewujudkan Tujuan Negara	195

F. Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara	200
G. Politik Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara dengan Pendekatan <i>Economic Analysis of Law</i>	213

BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN YANG TIMBUL DALAM REGULASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM PADA SEKTOR PERTAMBANGAN BATUBARA GUNA MEMBERI NILAI TAMBAH UNTUK PERTUMBUHAN EKONOMI NASIONAL DAN REGIONAL

A. Kerusakan Hutan dan Lingkungan Akibat Dampak Kegiatan Pengelolaan Sumber Daya Alam Batubara	223
B. Kelembagaan dan Aparatur	230
C. Pelayanan Hukum	235
D. Budaya Hukum	253

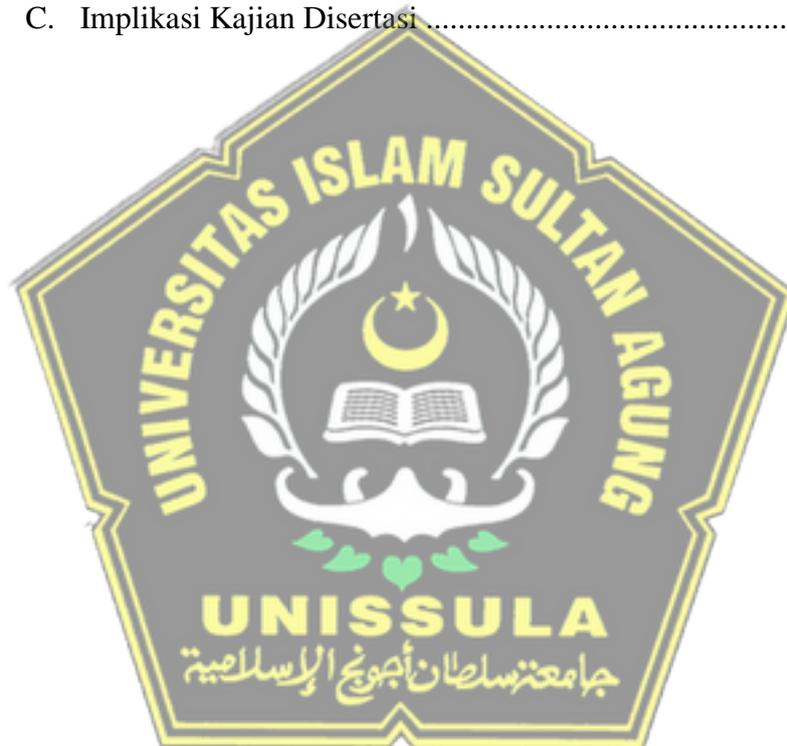
BAB V REKONSTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM PADA SEKTOR PERTAMBANGAN BATUBARA GUNA MEMBERI NILAI TAMBAH UNTUK PERTUMBUHAN EKONOMI NASIONAL DAN REGIONAL BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Hukum Pertambangan Batubara di Indonesia	261
B. Perbandingan Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Pada Sektor Pertambangan Batubara di Negara Lain	269

C. Rekontruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan	279
--	-----

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan	504
B. Saran	508
C. Implikasi Kajian Disertasi	508



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional merupakan upaya untuk meraih tujuan nasional serta cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam Undang-Undang 1945. Pembangunan nasional merupakan serangkaian usaha pembangunan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Pembangunan harus sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa, dan seluruh tumpah darah Indonesia dan tujuan pembangunan adalah mensejahterakan rakyatnya, pembangunan nasional ini untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang damai, berkeadilan, demokratis, berdaya saing, maju, dan sejahtera, Tujuan pembangunan nasional dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan nasional seperti termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV, yaitu: Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial serta mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana termaktub dalam alinea II Pembukaan UUD1945.

Bahwa sumber daya alam di Indonesia yang melimpah ruah haruslah dikelola dengan sebaik baiknya,terutama pengelolaan mineral dan batubara karena merupakan sumberdaya alam yang tak terbarukan. pegelolaan sumber

daya alam juga harus memperhatikan lingkungan agar tidak terjadi kerusakan di bumi khususnya di Indonesia demi keberlangsungan untuk menyejahterakan rakyatnya , terkait pengelolaan sumber daya alam di dalam Al quran juga sudah memperingatkan ribuan tahun lalu tentang kerusakan alam seperti dalam firmanya:

ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ

Artinya: “Telah nampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan karena perbuatan tangan manusia, supaya Allah merasakan kepada mereka sebahagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar)”.
(QS. Ar-Rum ayat 41)

Dalam ayat yang lain :

وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن لَّا يَشْعُرُونَ

“Dan apabila dikatakan kepada mereka, 'Janganlah berbuat kerusakan di bumi', mereka menjawab, 'Sesungguhnya kami orang-orang yang melakukan perbaikan.' Ingatlah, sesungguhnya merekalah yang berbuat kerusakan, tetapi mereka tidak merasa." (QS al Baqarah 2)

Bahwa pengelolaan sumber daya alam tentunya juga memperhatikan kesejahteraan masyarakat yang adil kata adil yang tertuang dalam UUD 1945 Pada Pasal 28D (2) “ Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.” Kemudian Pasal 28H

(2) “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.” Dalam pengelolaan sumber daya alam mineral dan batubara, Negara hadir dalam memberi kesejahteraan rakyat seperti apa yang tertuang dalam Pasal 4 (1) UU Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Minerba “ *Mineral dan Batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.*” Bahwa dalam pengelolaan sumber daya alam negara melalui Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat mempunyai hak untuk menguasai seluruh kekayaan alam yang ada dalam wilayah hukum Indonesia. Kata “dikuasai” menyiratkan pemaknaan bahwa Bangsa Indonesia memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur seluruh kekayaan bumi, air dan ruang angkasa yang ada di Indonesia.

Pengelolaan sumber daya alam tidak terlepas dari adanya pengaruh dari politik hukum. Untuk menghasilkan konstitusi regulasi yang diinginkan oleh masyarakat. Maka politik hukum dapat diartikan sebagai arah kebijakan hukum yang ingin dicapai dalam pengelolaan sumber daya alam untuk terwujudnya lingkungan yang lestari dan terhindarnya kerusakan lingkungan akibat salah

kelola dalam rangka pembangunan. Kata politik mengandung arti beleid atau kebijakan atau policy.¹ Pengertian politik hukum diartikan sebagai, rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam bidang hukum.² Politik hukum diartikan juga merupakan kebijakan dari negara melalui badan badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita citakan.³

Politik hukum adalah terkait dengan kearah mana hukum itu akan dibawa terutama pengelolaan sumber daya alam. Politik hukum dan cita hukum negara Pancasila para *founding father* telah menetapkan. Penetapan politik hukum tertera dalam antara lain dalam konstitusi UUD 1945 khususnya BAB IV Perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial pasal 33 yang terdiri dari 5 ayat.⁴

Hal tersebut memberikan kewenangan bahwa penguasaan sumber daya alam di Indonesia oleh Negara diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Kekayaan sumber daya alam di Indonesia mempunyai

¹ Wojowasito, *Kamus Umum Belanda Indonesia*, (Jakarta, iktiar baru van hoeve, 1997), hlm. 123

² Imam Syaukani dan Ahsih Thohari, *Dasar dasar politik hukum*, (Jakarta: Rajawali, 2012), hlm. 22

³ Sudarto, *Hukum pidana dan perkembangan masyarakat*, sinar baru, bandung, 1983, hlm 20.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hlm. 281

peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan dan dikelola dengan berasaskan keberpihakan pada kepentingan bangsa dan keseimbangan (kesatuan ekonomi), selain dengan asas manfaat, efisiensi berkeadilan, partisipatif, transparansi, akuntabilitas, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.⁵

Sementara Pasal 33 ayat (5) menegaskan bahwa: “ketentuan lebih lanjut diatur dengan undang-undang”. Pasal 33 ayat (3), (4) dan (5) UUD 1945, terdapat hal-hal penting yang menjadi kebijakan hukum negara dalam pemanfaatan sumber daya alam dan pengelolaan lingkungan antara lain kesejahteraan rakyat menjadi dasar filosofis dan sosiologis bagi segala aktivitas dan kegiatan pemanfaatan sumber daya alam untuk dipergunakan bagi kesejahteraan rakyat. Kemudian pemanfaatan sumber daya alam merupakan tanggung jawab negara, di mana melalui hak menguasai negara, negara membuat aturan-aturan dan kebijakan pemanfaatan lingkungan dan sumber daya alam. Akan tetapi pasal 33 ayat (3) dan (4) bisa ditafsirkan bahwa kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, tanpa mengabaikan kemakmuran individu.

⁵ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara

Dalam hal ini Arief Sidharta mengusulkan, tatanan hukum nasional Indonesia harus mengandung ciri:⁶

1. Berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara;
2. Mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan;
3. Sejauh mungkin berbentuk tertulis dan terunifikasi;
4. Bersifat rasional yang mencakup rasionalitas efisiensi, rasionalitas kewajaran (*redelijkheid*), rasionalitas kaidah, dan rasionalitas nilai;
5. Aturan procedural yang menjamin transparansi, yang memungkinkan kajian rasional terhadap proses pengambilan putusan oleh pemerintah;
6. Responsive terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.

Dalam konteks politik hukum pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, rekonstruksi regulasi yang berbasis pada kearifan lokal dan hukum adat di masa mendatang merupakan langkah strategis yang harus ditempuh bagi terciptanya kebijakan dibidang hukum pengelolaan sumber daya alam yang lebih baik. Hal tersebut dapat diwujudkan dengan otonomi daerah yang responsif dan akomodatif terhadap kearifan lokal dan pengakuan hak-hak masyarakat lokal di Indonesia. Konkretnya dapat dilakukan melalui pembentukan dan pelaksanaan Peraturan daerah (Perda) dan menghidupkan kembali hukum adat, termasuk hak ulayat yang selama ini terabaikan dan tidak mendapat pengakuan secara proporsional dalam sistem hukum nasional.⁷

⁶ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 212.

⁷ Fathullah, "Otonomi Daerah Dan Penguatan Hukum Masyarakat", Kompas, Senin, 3 Juli 2000

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang mampu membentuk hukum yang baik, yang menghargai, dan mengakui serta mengakomodasi akses, kepentingan, hak-hak, dan kearifan masyarakat adat, maka harus dianut idiologi pluralisme hukum (legal pluralism) dalam pembangunan politik hukum otonomi daerah dengan memberikan ruang bagi prinsip keadilan, demokrasi, partisipasi, transparansi, penghargaan, dan pengakuan atas kearifan lokal sebagaimana tercermin dalam sistem pengetahuan, kelembagaan, dan berbagai tradisi yang secara nyata hidup dan berkembang dalam komunitas masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di Indonesia.⁸

Politik hukum harus berorientasi dengan nilai-nilai terkait dengan tujuan negara dalam melakukan pengaturan hal-hal tertentu. Demikian pula perilaku korporasi didalam mengeksploitasi sumber daya alam bukan hanya bertujuan untuk kebutuhan dan kepentingan pribadi atau korporasi para pemilik modal saja akan tetapi seharusnya memperhatikan kelestarian lingkungan, akan tetapi pada kenyataannya banyak terjadi pelaku tindak pidana perusakan hutan dan lingkungan yang melakukan kegiatan usaha salah satunya pertambangan dengan mengeksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran dilakukan oleh korporasi.

⁸ I Nyoman Nurjaya, Menuju Pengelolaan Sumber Daya Alam Yang Berbasis Masyarakat Adat: Perspektif Antropologi Hukum, Makalah disampaikan dalam seminar nasional tentang Eksistensi Hukum Adat Dan Politik Hukum Di Indonesia. Pusat Pengembangan Hukum Lingkungan Dan Sumber Daya Alam, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang, 26 Juli 2004

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor Tahun 2009, menjadi sebuah keharusan yang baru bagi pengusaha komoditas tambang untuk melaksanakan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri sebelum melakukan penjualan ke luar negeri (*ekspor*). Khususnya bagi pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Kegiatan pengolahan dan pemurnian tersebut sebagai salah satu upaya yang digalakkan oleh pemerintah agar hasil tambang yang diperoleh dari penambangan di dalam negeri mendapatkan nilai tambah.⁹ Ketentuan tersebut juga di kuatkan dalam pasal 103 Undang Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Mineral dan batu bara yang menegaskan :

*“ (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi Mineral sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 wajib melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian Mineral hasil Penambangan di dalam negeri. (2) Dalam hal pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi telah melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah menjamin keberlangsungan pemanfaatan hasil Pengolahan dan/atau Pemurnian.”*¹⁰

Untuk mendapatkan nilai tambah dari hasil tambang dengan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri dilakukan dengan menggunakan unit pengolahan dan pemurnian yang dikenal dengan “*smelter*”. Unit pengolahan dan pemurnian

⁹ Gatot Supramono, Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia. Rineka Cipta. Jakarta. 2012, hlm 23

¹⁰ Pasal 103 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020

yang disebut “*smelter*” sebagai fasilitas pengolahan hasil tambang yang berfungsi untuk meningkatkan kandungan logam, hingga logam tersebut mencapai tingkat yang diinginkan atau yang memenuhi standar sebagai bahan baku akhir.

Dalam industri pertambangan mineral logam, *smelter* merupakan bagian dari sebuah proses produksi. Dimana mineral yang diperoleh dari hasil penambangan alam yang dilakukan di dalam negeri biasanya masih tercampur dengan kotoran atau mineral bawaan. Pada umumnya hasil tambang jarang yang ditemukan dalam keadaan mempunyai kadar mineral atau logam berharga yang tinggi dan siap untuk dijual atau cocok untuk diproses lebih lanjut. Maka dari itu perlu dilakukan pengolahan dan pemurnian untuk memisahkan komoditas tambang mineral yang diinginkan atau yang berharga dan kemudian ditingkatkan kadarnya sesuai batasan yang ditentukan.

Pembangunan unit pengolahan dan pemurnian “*smelter*” menjadi sebuah kewajiban bagi pemegang IUP dan IUPK. Dengan membangun unit pengolahan dan pemurnian “*smelter*” ini, tidak hanya dapat menambah nilai jual dari komoditas tambang mineral tetapi juga dapat membuka lapangan kerja baru. Dimana tentunya akan dibutuhkan tenaga-tenaga kerja atau bahkan ahli-ahli untuk mengoperasikan unit pengolahan dan pemurnian “*smelter*” tersebut. Kemudian Amanah undang undang telah secara tegas mengamanatkan

Pasal 104

- 1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian sendiri secara terintegrasi atau bekerja sama dengan:
 - a. pemegang IUP atau IUPK lain pada tahap kegiatan Operasi Produksi yang memiliki fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian secara terintegrasi; atau
 - b. pihak lain yang melakukan kegiatan usaha Pengolahan dan/atau Pemurnian yang tidak terintegrasi dengan kegiatan Penambangan yang perizinannya diterbitkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perindustrian.
- 2). Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan kerjasama Pengembangan dan/atau Pemanfaatan Batubara dengan pemegang IUP atau IUPK lain pada tahap kegiatan Operasi Produksi, atau pihak lain yang melakukan kegiatan Pengembangan dan/ atau Pemanfaatan Batubara.

Pembangunan unit pengolahan dan pemurnian “*smelter*” di dalam negeri wajib dilakukan agar amanah undang undang berjalan sesuai harapan masyarakat Indonesia ,bahkan sangat jelas penekanan wajib tertuang pada pasal 103 ayat 1.¹¹ Bentuk kerja sama untuk melakukan pengolahan dan pemurnian dapat dilakukan dengan:¹²

1. Jual beli bijih (*raw material atau ore*) atau konsentrat; atau
2. Kegiatan untuk melakukan proses pengolahan dan/ atau pemurnian.

¹¹ Pasal 104 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020

¹² Pasal 5 Peraturan Menteri Energi, dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri.

Rencana untuk melakukan kerja sama pengolahan dan pemurnian tersebut dapat dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan dari menteri, gubernur, dan bupati /walikota. Dibutuhkan persetujuan dari menteri apabila:¹³

1. Rencana kerja sama dilakukan antara pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi atau Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi Produksi yang diterbitkan oleh menteri dengan:
 - a) Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi lainnya atau Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi Produksi lainnya yang diterbitkan oleh Menteri;
 - b) Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi lainnya yang diterbitkan oleh gubernur atau bupati/walikota;
 - c) Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian yang diterbitkan oleh Menteri;
2. Rencana kerja sama dilakukan antara pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi yang diterbitkan oleh 2 (dua) gubernur yang berbeda;
3. Rencana kerja sama dilakukan antara pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi yang diterbitkan oleh 2 (dua) bupati/walikota yang berbeda provinsi;

¹³ Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri.

4. Rencana kerja sama dilakukan antara pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi yang diterbitkan oleh bupati/walikota atau izin Usaha

Untuk rencana kerja sama pengolahan dan pemurnian yang dapat dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan dari gubernur, apabila:¹⁴

1. Rencana kerja sama dilakukan antara pemegang IUP Operasi Produksi yang diterbitkan oleh gubernur dengan:

a) IUP Operasi Produksi lainnya yang diterbitkan oleh gubernur dalam 1 (satu) provinsi;

b) IUP Operasi Produksi lainnya yang diterbitkan oleh bupati/walikota dalam 1 (satu) provinsi;

c) IUP Operasi Produksi Khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian yang diterbitkan oleh gubernur dalam 1 (satu) provinsi;

2. Rencana kerja sama dilakukan antara pemegang IUP Operasi Produksi yang diterbitkan oleh bupati/walikota dengan IUP Operasi Produksi yang diterbitkan oleh bupati/walikota lainnya dalam 1 (satu) provinsi;

3. Rencana kerja sama dilakukan antara pemegang IUP Operasi produksi yang diterbitkan oleh bupati/walikota dengan IUP Operasi Produksi

¹⁴ Pasal 6 ayat (2) huruf b Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri.

Khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian yang diterbitkan oleh gubernur.

Sedangkan rencana kerja sama yang membutuhkan persetujuan dari bupati/walikota apabila rencana kerja sama dilakukan antara pemegang IUP Operasi Produksi yang diterbitkan oleh bupati/walikota dengan:¹⁵

1. IUP Operasi Produksi lainnya yang diterbitkan oleh bupati/walikota dalam 1 (satu) kabupaten/kota;
2. IUP Operasi Produksi Khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian yang diterbitkan oleh bupati/walikota dalam 1 (satu) kabupaten/kota.

Sedangkan bagi pemegang IUP Operasi Produksi, IUPK Operasi Produksi, dan IUP Operasi Produksi Khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian melakukan pengolahan dan/atau pemurnian bijih (*raw material atau ore*), konsentrat, atau produk antara mineral yang bersala dari luar negeri, untuk rencana kerja samanya dengan pemasok wajib mendapatkan persetujuan lebih dahulu dari menteri.

Dalam prakteknya masih dijumpai penyelenggaraan otonomi daerah yang tidak sesuai dengan otonomi daerah. Karena daerah berlomba-lomba untuk mencari penerimaan bagi daerahnya maka banyak perizinan dikeluarkan tanpa mengikuti kaedah perlindungan lingkungan dan optimalisasi pemanfaatan

¹⁵ Pasal 6 ayat (2) huruf c Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri.

sumber daya. Pungutan yang dikenakan kepada pemohon izin sering tidak berdasar. Oknum juga memanfaatkan surat izin untuk diperjualbelikan. Siapa yang paling dekat dengan pemberi izin maka dialah yang paling dahulu mendapatkan ijin. Inilah salah satu faktor terjadinya tumpang tindih wilayah pertambangan.

Kegiatan usaha pertambangan batubara selalu berkaitan dengan lingkungan habitatnya, seperti tanah, air dan tumbuh-tumbuhan. Karena itu salah satu faktor mendasar yang tidak dapat dihindari pada saat melakukan eksploitasi tambang batubara tersebut adalah terjadinya degradasi lingkungan. Pengelolaan sumberdaya tambang yang tidak berpedoman pada prinsip-prinsip ekologi, dapat menimbulkan kerusakan lingkungan yang besar. Kerusakan lingkungan hidup adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

Kegiatan pertambangan batubara harus disertai pengelolaan lingkungan yang baik, harus bermuara pada terjaminnya pelestarian lingkungan, sebagaimana dimaksud Pasal 1 butir 2 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menegaskan: “Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup yang

meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum”. Adanya penyimpangan dalam penerbitan IUP ditengarai akibat dari ulah oknum yang memikirkan kepentingan sendiri atau golongan tanpa menyadari resiko yang akan timbul baik berupa kerusakan lingkungan maupun kerugian bagi masyarakat. Dengan adanya penekanan pada upaya perlindungan, disamping kata pengelolaan lingkungan hidup, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 memberikan perhatian serius pada kaidah-kaidah pengaturan yang bertujuan memberikan jaminan bagi terwujudnya pembangunan berkelanjutan dan memastikan lingkungan hidup dapat terlindungi dari usaha atau kegiatan yang menimbulkan kerusakan atau pencemaran lingkungan hidup. Akan tetapi kegiatan usaha pertambangan batubara yang dieksploitasi secara besar-besaran oleh para pelaku usaha yang hanya untuk tujuan ekonomi semata untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya tanpa memperhatikan kelestarian hutan, lingkungan, sosial budaya, maka akan menimbulkan banyak bencana. Hal ini terjadi tidak terlepas dari adanya pemberian izin oleh pejabat yang berwenang terhadap pelaku usaha pertambangan batubara, dengan mudahnya sehingga telah menimbulkan maraknya para mafia izin tambang batubara yang bermain dengan oknum pejabat yang tidak bertanggung jawab. Dengan diberikannya kewenangan pemberian IUP kepada pemerintah daerah tanpa disertai kesiapan kerangka acuan tentang strategi kebijakan pertambangan

nasional yang jelas, hal ini dapat menyebabkan makin tidak terkontrolnya pengelolaan dan eksploitasi pertambangan di daerah-daerah.

Terkait dengan beberapa kekurangan Undang-undang Minerba, maka dipandang mendesak dilakukan perbaikan Undang-undang ini sehingga ada arah, kebijakan, dan strategi sektor pertambangan nasional yang jelas dan terukur. Pemanfaatan sumber daya batu bara adalah sangat penting sebagai alat yang menunjang perekonomian serta pembangunan berkelanjutan daerah maupun secara skala nasional. Akan tetapi pada prakteknya masih banyak terjadi konflik-konflik antara investor dan rakyat menjadikan problem utama yang harus dicari jalan keluar, selain itu terkait kewenangan daerah yang di ambil alih pusat menimbulkan problem tersendiri tentang pengawasan pertambangan. Bahwa keberadaan pertambangan tambang ada di daerah daerah kemudian pengawasan justru ada di pusat, ketimpangan ini yang menimbulkan adanya mal administrasi di level perijinan, peluang ini di gunakan oknum nakal terkait penyelundupan perijinan system online ke pusat, dan bidang Minerba Dinas ESDM Provinsi justru sulit memantau karena pihak pengusaha tanpa memberi tahu dan serta sudah ada perijinan pada system Minerba One Data Indonesia (MODI) adalah sebuah aplikasi yang dikembangkan untuk membantu mengelola data perusahaan mineral dan batubara di lingkungan Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara. Data yang dikelola dimulai dari data perusahaan, data perizinan, investasi, tenaga kerja, kecelakaan tambang dan commodity development dari perusahaan

mineral dan batubara. Selain itu aplikasi ini digunakan untuk mengelola data iuran dan royalti PNBPD dari penjualan mineral dan batubara.¹⁶

Pada dasarnya yang dapat melakukan pengolahan dan pemurnian komoditas tambang mineral adalah orang atau pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) atau pemegang Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Dengan kata lain, berarti yang boleh melakukan pengolahan dan pemurnian dari hasil penambangan adalah pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) atau pemegang Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).¹⁷

Berlaku pula dalam hal dilakukannya kerja sama untuk melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. Pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) dilarang melakukan pengolahan dan pemurnian dari hasil penambangan yang tidak memiliki IUP, IPR, dan IUPK.

Menurut Pasal 104 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, yang mengatur larangan melakukan pengolahan dan pemurnian dari hasil penambangan yang tidak memiliki IUP, IPR, atau IUPK. Berarti bahwa yang dapat melakukan pengolahan dan pemurnian adalah pemegang IUP dan IUPK. Lain halnya dengan sistem yang berlaku sebelum terbitnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 ini diterbitkan, yaitu sistem kontrak. Dimana pemerintah

¹⁶ Wawancara dengan A Gunawan Harjito, selaku Kepala bidang Minerba Dinas ESDM Provinsi Kalimantan Selatan, pada tanggal 30 Agustus 2021

¹⁷ H. Salim HS, Hukum Pertambangan di Indonesia, PT Raja Grafindo Persada: Mataram. 2004, hlm 73

tidak dapat membatalkan secara sepihak segala kontrak yang dibuat oleh dan antara pemerintah dengan kontraktor atau pihak lainnya. Untuk membatalkan setiap kontrak yang dibuat oleh para pihak, maka salah satu pihak dapat mengajukan pembatalan ke pengadilan atau ke lembaga arbitrase internasional. Lembaga inilah nantinya yang akan membatalkan kontrak yang dibuat oleh para pihak. Mengingat sistem yang kini diberlakukan adalah sistem perizinan yang bersifat administrative, maka bagi pemegang IPR, IUP, dan juga IUPK yang melakukan pelanggaran dapat dijatuhi sanksi yang berupa sanksi administrasi. Penjatuhan sanksi administrasi ini juga diterapkan apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 mengamanatkan pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian di dalam negeri (smelter) Pasal 102: (1) Pemegang IUP dan IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi wajib meningkatkan nilai tambah Mineral dalam kegiatan Usaha Pertambangan melalui : a. Pengolahan dan Pemurnian untuk komoditas tambang Mineral logam; b. Pengolahan untuk komoditas tambang Mineral bukan logam dan/atau c. Pengolahan untuk komoditas tambang batuan; (2) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi dapat melakukan Pengembangan dan /atau Pemnanfaatan Batubara; (3) Peningkatan nilai tambah Mineral melalui kegiatan pengolahan dan/atau pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi batasan minimum pengolahan dan/atau pemurnian, dengan

mempertimbangkan antara lain: a. peningkatan nilai ekonomi; dan/atau b. kebutuhan pasar; (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai batasan minimum pengolahan dan/atau pemurnian diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah. Pasal 103: (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi Mineral sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 wajib melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian Mineral hasil Penambangan di dalam negeri; (2) Dalam hal pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi telah melakukan pengolahan dan/atau Pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

Pemegang IUP dan IUPK wajib menjamin penerapan standar dan baku mutu lingkungan sesuai dengan karakteristik suatu daerah. Pemegang IUP dan IUPK juga wajib menjaga kelestarian fungsi dan daya dukung sumber daya air yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 103 UU Minerba mengatur bahwa pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri. Dalam hal ini, pemegang dapat bekerjasama dengan badan usaha, koperasi, atau perseorangan yang telah mendapatkan IUP atau IUPK untuk pengolahan dan pemurnian yang dikeluarkan oleh Menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Adanya Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan sekarang telah di ubah menjadi undang undang nomor

3 tahun 2020 tentang minerba berdampak memberikan perlindungan, di lain sisi menimbulkan kerugian bagi masyarakat Atas dasar penjelasan latar belakang tersebut peneliti tertarik untuk membahas lebih lanjut dalam sebuah Disertasi hukum dengan judul **“REKONTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM PADA SEKTOR PERTAMBANGAN BATUBARA GUNA MEMBERI NILAI TAMBAH UNTUK PERTUMBUHAN EKONOMI NASIONAL DAN REGIONAL BERBASIS NILAI KEADILAN.**

B. Perumusan Masalah

Dari uraian tersebut di atas, memberikan gambaran tentang beberapa pokok permasalahan yang berkaitan dengan rekontruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan). Pokok-pokok permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan mineral dan batubara belum berkeadilan?
2. Kelemahan-kelemahan yang timbul dalam regulasi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan mineral dan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional dan regional, saat ini?

3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan mineral dan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional dan regional berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan tujuan, adapun tujuan penelitian dalam penulisan Disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menemukan rekonstruksi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan mineral dan batubara belum berkeadilan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan Kelemahan-kelemahan yang timbul dalam rekonstruksi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan mineral dan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional dan regional, saat ini.
3. Untuk menemukan rekonstruksi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan mineral dan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional dan regional berbasis nilai keadilan .

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan dari tujuan penelitian sebagaimana tersebut di atas, maka diharapkan penelitian ini akan memberi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat dari segi Teoretis

- a. Diharapkan hasil penelitian nantinya hasil penelitian dapat menemukan teori baru/gagasan/pengembangan pemikiran baru di bidang ilmu hukum, khususnya politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan mineral dan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional dan regional berbasis nilai keadilan.
- b. Diharapkan hasil penelitian nantinya dijadikan rujukan bagi penelitian-penelitian yang akan datang yang berkaitan dengan masalah rekonstruksi regulasi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional dan regional berbasis nilai keadilan.
- c. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan bahan rujukan bagi pelaksanaan kegiatan pengkajian yang teraktualisasi dari kegiatan pengajaran, diskusi dan seminar yang nantinya akan dilaksanakan di dunia akademis maupun praktis.

2. Manfaat dari segi Praktis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan-masukan pemikiran bagi para pihak yang berkepentingan, masyarakat luas serta penentu kebijakan, dalam kaitannya dengan rekonstruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai

tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional dan regional berbasis nilai keadilan.

- b. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan sumber rujukan bagi rekonstruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional dan regional berbasis nilai keadilan.
- c. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan pedoman dalam melakukan penyusunan regulasi atau peraturan mengenai sistem pengawasan pemerintah desa sehingga dapat maksimal dalam mendorong rekonstruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional dan regional berbasis nilai keadilan.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Rekonstruksi

Sebelum mengartikan apa itu rekonstruksi, kita harus terlebih dahulu apa itu konstruksi. Konstruksi adalah susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan sebagainya): susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata.¹⁸ Hal lain pula konstruksi juga dapat diartikan sebagai susunan dan hubungan bahan bangunan sedemikian rupa

¹⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia

sehingga penyusunan tersebut menjadi satu kesatuan yang dapat menahan beban dan menjadi kuat.¹⁹ Menurut kamus ilmiah, rekonstruksi adalah penyusunan kembali; peragaan (contoh ulang) (menurut perilaku/tindakan dulu); pengulangan kembali (seperti semula).²⁰ Sehingga dalam hal ini dapat diambil kesimpulan bahwasanya rekonstruksi merupakan sebuah pembentukan kembali atau penyusunan ulang untuk memulihkan hal yang sebenarnya yang awalnya tidak benar menjadi benar. Dapat ditarik kesimpulan bahwasanya konstruksi adalah suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses perencanaan. Sehingga dalam hal ini rekonstruksi merupakan pengembalian seperti semula. Yusuf Qardhawi menjelaskan bahwa rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu pertama, memelihara intibangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya.

Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya.²¹ Sedangkan menurut Andi Hamzah pengertian dari rekonstruksi adalah penyusunan kembali, reorganisasi, usaha memeriksa kembali kejadian terjadinya delik

¹⁹ Pengertian Konstruksi, <https://www.scribd.com>

²⁰ Pius Partanto, M.Dahlan Barry, 2001, Kamus Ilmiah Populer, Surabaya, PT Arkala, hlm, 671

²¹ Yusuf Qardhawi, Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih, 2014, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn AlAshâlah wa At – Tajdîd Tasikmalaya

dengan mengulangi peragaan seperti kejadian yang sebenarnya. Ini dilakukan baik oleh penyidik maupun oleh hakim, untuk memperoleh keyakinan.²² Sehingga dalam hal ini dapat ditarik kesimpulan bahwa rekonstruksi adalah penyusunan kembali guna untuk memperbaiki hal yang salah akan sesuatu yang telah ada dengan tujuan untuk penyempurnaan.

2. Pengertian Politik Hukum

Padmo Wahjono dalam bukunya Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum²³ mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.²⁴

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badanbadan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan

²² Gesied Eka Ardhi Yunatha, 2010, Analisis Pelaksanaan Rekontruksi Dalam Proses Penyidikan Guna Mengungkap Pemenuhan Unsur Delik Pencurian Dengan Kekerasan, Skripsi, Universitas Sebelas Maret, Surakarta

²³ Padmo Wahyono, 1986, Indonesia Negara Berdasatkan atas hukum, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta., hlm: 160

²⁴ Padmo Wahyono, 1991, Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan, Forum Keadilan, No. 29 April 1991, hlm: 65

yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan²⁵ Pada buku lain yang berjudul Hukum dan Hukum Pidana dijelaskan, politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.

Sunaryati Hartono dalam bukunya Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional melihat politik hukum sebagai sebuah alat (tool) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.²⁶

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.²⁷

Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum (legal policy) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu.²⁸ Garuda Nusantara menjelaskan pula wilayah kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang

²⁵ Soedarto, 1983, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana, Sinar Baru, Bandung, hlm: 20.

²⁶ Soedarto, 1986, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, hlm:151.

²⁷ Sunaryati Hartono, 1991, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung, hlm: 1

²⁸ Satjipto Raharjo, 2000, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm:35 29 Mahfud MD, 2010, Membangun Politik Menegakkan Konstitusi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm: 15

telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Berdasarkan pendapat ahli di atas, penulis menggunakan teori politik hukum menurut Padmo Wahyono yaitu bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan di atas berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.²⁹ Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan political will dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal. Namun

²⁹ Frans Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm: 310-314

bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

3. Pengertian Pertambangan

Pertambangan yaitu suatu kegiatan yang dilakukan dengan penggalian ke dalam tanah (bumi) untuk mendapatkan sesuatu yang berupa hasil tambang.³⁰ Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan atau pemurnian atau pengembangan dan atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang. Pengertian tersebut dalam arti luas karena meliputi berbagai kegiatan pertambangan yang ruang lingkupnya dapat dilakukan sebelum penambangan, proses penambangan, dan sesudah proses penambangan. Pengertian pertambangan mineral dan pertambangan batubara jelaslah berbeda. Pertambangan mineral adalah pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, diluar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah.³¹ Sedangkan yang dimaksud dengan pertambangan

³⁰ Gatot Supramono, 2012, Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 6

³¹ Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

batubara adalah pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal.³²

4. Asas-Asas Pertambangan

Asas-asas yang berlaku dalam penambangan mineral dan batubara telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 ada 4 (empat) macam, yaitu:

a. Manfaat, Keadilan, dan Keseimbangan

Yang dimaksud dengan asas manfaat dalam pertambangan adalah asas yang menunjukkan bahwa dalam melakukan penambangan harus mampu memberikan keuntungan dan manfaat yang sebesar-besarnya bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Kemudian asas keadilan adalah dalam melakukan penambangan harus mampu memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional bagi seluruh warga negara tanpa ada yang dikecualikan. Sedangkan asas keseimbangan adalah dalam melakukan kegiatan penambangan wajib memperhatikan bidang-bidang lain terutama yang berkaitan langsung dengan dampaknya.

b. Keberpihakan kepada Kepentingan Negara

³² Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Asas ini mengatakan bahwa di dalam melakukan kegiatan penambangan berorientasi kepada kepentingan negara. Walaupun di dalam melakukan usaha pertambangan dengan menggunakan modal asing, tenaga asing, maupun perencanaan asing, tetapi kegiatan dan hasilnya hanya untuk kepentingan nasional.

c. Partisipatif, Transparansi, dan Akuntabilitas

Asas partisipatif adalah asas yang menghendaki bahwa dalam melakukan kegiatan pertambangan dibutuhkan peran serta masyarakat untuk penyusunan kebijakan, pengelolaan, pemantauan, dan pengawasan terhadap pelaksanaannya. Asas transparansi adalah keterbukaan dalam penyelenggaraan kegiatan pertambangan diharapkan masyarakat luas dapat memperoleh informasi yang benar, jelas dan jujur. Sebaliknya masyarakat dapat memberikan bahan masukan kepada pemerintah. Sedangkan asas akuntabilitas adalah kegiatan pertambangan dilakukan dengan cara-cara yang benar sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada negara dan masyarakat.

d. Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan

Asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan adalah asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.

5. Wilayah Pertambangan

Wilayah pertambangan adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batu bara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional.³³ Dalam pengertian tersebut dikatakan wilayah pertambangan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan, karena wilayah pertambangan tidak mengikuti wilayah administrasi pemerintahan (provinsi, kabupaten/kota), sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar pemerintah daerah apabila pertambangan terjadi di lintas batas pemerintahan daerah.

Wilayah yang dapat ditetapkan menjadi wilayah pertambangan memiliki kriteria adanya:³⁴

- a. Indikasi formasi batuan pembawa mineral dan/atau pembawa batubara.
- b. Potensi sumber daya bahan tambang yang berwujud padat dan/atau cair. Penyiapan wilayah tambang dilakukan melalui kegiatan:

- 1) Perencanaan Wilayah Pertambangan Perencanaan wilayah pertambangan diatur secara khusus di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah

³³ Pasal 1 angka 29 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

³⁴ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan

Pertambangan. Perencanaan wilayah pertambangan disusun melalui tahap inventarisasi potensi pertambangan dan tahap penyusunan rencana wilayah pertambangan.

- 2) Penetapan Wilayah Pertambangan Penetapan wilayah pertambangan dilaksanakan secara transparan, partisipatif dan bertanggungjawab secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi dan sosial budaya serta berwawasan lingkungan, dan dengan memperhatikan aspirasi daerah.

Wilayah pertambangan sebagai bagian dari tata ruang nasional merupakan landasan bagi penetapan kegiatan pertambangan. Untuk menetapkan wilayah pertambangan harus didasarkan atas data-data yang diperoleh di lapangan dari hasil penelitian. Oleh karena itu pemerintah dan pemerintah daerah diwajibkan untuk melakukan penyelidikan dan penelitian pertambangan dalam rangka penyiapan wilayah pertambangan. Data dan informasi hasil penyelidikan dan penelitian dituangkan ke dalam peta potensi mineral dan batubara yang dijadikan dasar penyusunan rencana wilayah pertambangan.

Rencana wilayah pertambangan dituangkan dalam lembar peta dan dalam bentuk digital.³⁵

Pengelolaan mineral dan batubara terdapat pada BAB IVA terkait rencana pengelolaan mineral batubara. Di jelaskan pada Pasal 8A sebagai berikut :

- (1) Menteri menetapkan rencana pengelolaan Mineral dan Batubara nasional secara sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh, transparan, dan akuntabel.
 - (2) Rencana pengelolaan Mineral dan Batubara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dengan mempertimbangkan:
 - a. daya dukung sumber daya alam dan lingkungan menurut data dan informasi geospasial dasar dan tematik;
 - b. pelestarian lingkungan hidup;
 - c. rencana tata ruang wilayah dan/atau rencana zonasi;
 - d. perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
 - e. tingkat pertumbuhan ekonomi;
 - f. prioritas pemberian komoditas tambang;
 - g. jumlah dan luas WP;
 - h. ketersediaan lahan Pertambangan;
 - i. jumlah sumber daya dan/atau cadangan Mineral atau Batubara; dan j. ketersediaan sarana dan prasarana.
 - (3) Rencana pengelolaan Mineral dan Batubara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disesuaikan dengan:
 - a. rencana pembangunan nasional; dan
 - b. rencana pembangunan daerah
 - (4) Rencana pengelolaan Mineral dan Batubara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pengelolaan Mineral dan Batubara.
- Pasal 8B
- (1) Rencana pengelolaan Mineral dan Batubara nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8A paling sedikit memuat strategi dan kebijakan di bidang Pertambangan Mineral dan Batubara.

³⁵ Tri Hayati, 2015, Era Baru Hukum Pertambangan, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 220

- (2) Rencana pengelolaan Mineral dan Batubara nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8A wajib diintegrasikan dengan rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan jangka menengah nasional.
- (3) Rencana pengelolaan Mineral dan Batubara nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8A ditetapkan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. 9. Ketentuan Pasal 9 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 9

- (1) WP sebagai bagian dari Wilayah Hukum Pertambangan merupakan landasan bagi penetapan kegiatan Usaha Pertambangan.
- (2) WP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat setelah ditentukan oleh Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan kewenangannya dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

10. Ketentuan Pasal 10 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 10

- (1) Penetapan WP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) terdiri atas:
 - a. WUP;
 - b. WPR;
 - c. WPN; dan
 - d. WUPK.
- (2) Penetapan WP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dilaksanakan:
 - a. secara transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab;
 - b. secara terpadu dengan mengacu pada pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat terdampak, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, hak asasi manusia, dan social budaya, serta berwawasan lingkungan; dan
 - c. dengan memperhatikan aspirasi daerah³⁶

Kemudian dalam Pasal 14A menjelas terkait Wilayah dalam WP yang dapat ditentukan sebagai WUP harus memenuhi kriteria: a. memiliki sebaran formasi batuan pembawa, data indikasi, data sumber daya, dan atau data cadangan Mineral dan/atau Batubara; b. memiliki 1 (satu) atau lebih jenis

³⁶ Pasal 8A Undang Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang minerba.

Mineral termasuk Mineral ikutannya dan I atau Batubara; c. tidak tumpang tindih dengan WPR, WPN, dan/atau WUPK; d. merupakan wilayah yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan Pertambangan secara berkelanjutan ; e. merupakan eks wilayah IUP yang telah berakhir atau dicabut; dan/atau f. merupakan wilayah hasil penciptaan atau pengembalian wilayah IUP³⁷

Teori sebenarnya merupakan suatu generalisasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup faktor yang sangat luas. Kadang-kadang dikatakan orang, bahwa teori itu sebenarnya merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan yang benar dalam keadaan-keadaan tertentu.³⁸ Kendala yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, akan dikaji dan diungkap, dengan diajukan beberapa teori sebagai unit maupun pisau analisis.

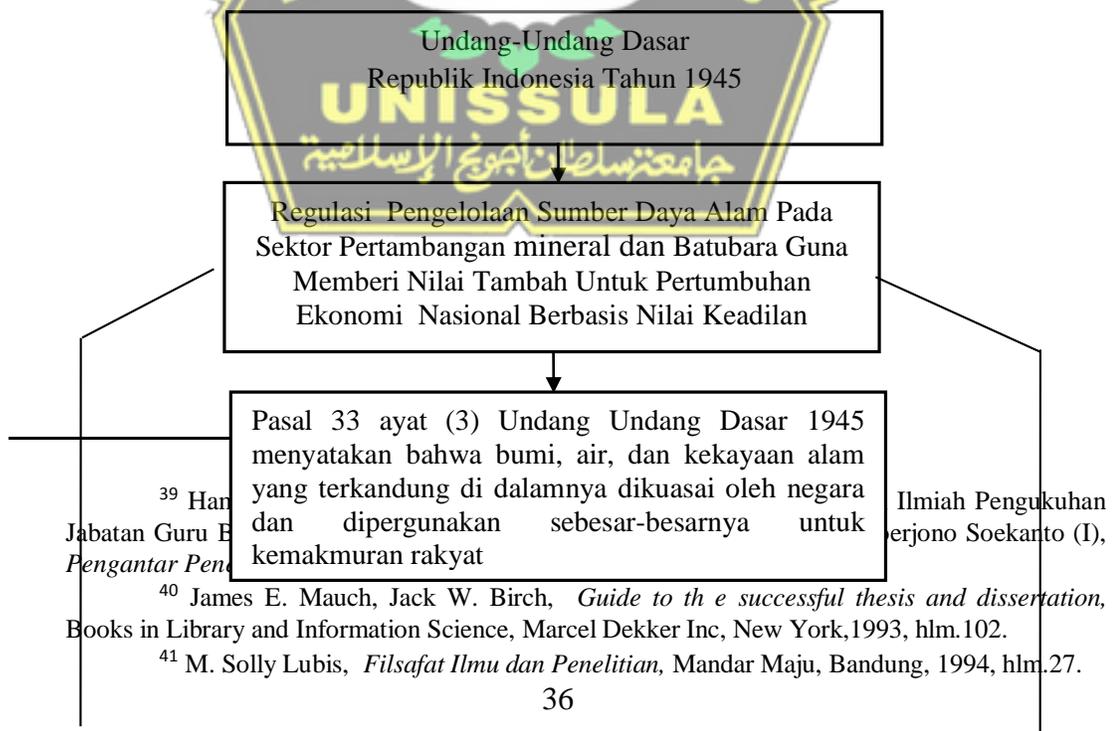
Dalam menjawab kendala penelitian diajukan beberapa teori. Teori ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat, dan pemahaman-pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan penarikan

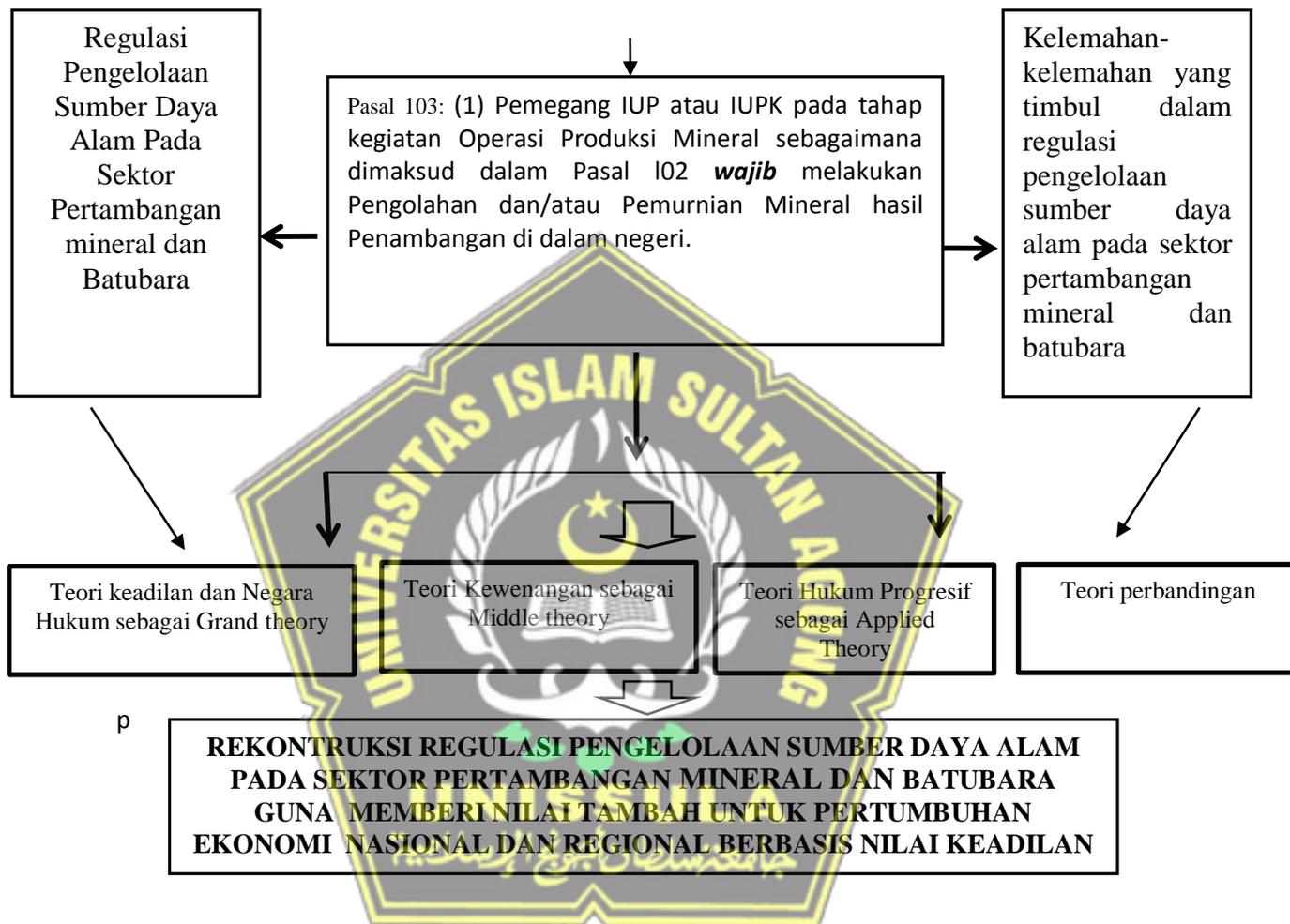
³⁷ Pasal 14A Undang Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang minerba.

³⁸ Soerjono Soekanto (I), *op. cit.*, hlm. 126-127.

hipotesa-hipotesa yang dapat diuji padanya.³⁹ Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.⁴⁰ Teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.⁴¹

Kerangka teori dan kerangka konsep dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan arahan untuk tercapainya tujuan penelitian ini yang berasal dari pendapat para ilmuwan dan selanjutnya disusun beberapa konsep yang bersumber dari berbagai peraturan dan perundang-undangan yang menunjang tercapainya tujuan penelitian ini. Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :





F. Kerangka Teoritik

Problematika yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, akan dikaji dan diungkap, dengan diajukan beberapa teori sebagai unit maupun pisau analisis. Dalam menjawab problematika penelitian diajukan beberapa teori. Teori ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat, dan pemahaman-pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan,

yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan penarikan hipotesa-hipotesa yang dapat diuji padanya.⁴² Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.⁴³ Teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.⁴⁴

Teori sebenarnya merupakan suatu generalisasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup faktor yang sangat luas. Kadang-kadang dikatakan orang, bahwa teori itu sebenarnya merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan yang benar dalam keadaan-keadaan tertentu.⁴⁵

Kerangka teori dan kerangka konsep dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan arahan untuk tercapainya tujuan penelitian ini yang berasal dari pendapat para ilmuwan dan selanjutnya disusun beberapa konsep yang bersumber dari berbagai peraturan dan perundang-undangan yang menunjang tercapainya tujuan penelitian ini.

⁴² Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, hal.3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm.115-116.

⁴³ James E. Mauch, Jack W. Birch, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York, 1993, hlm.102.

⁴⁴ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm.27.

⁴⁵ Soerjono Soekanto (I), *op. cit.*, hlm. 126-127.

1. Teori Keadilan Dan Negara Hukum sebagai *Grand Theory*

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.⁴⁶

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila kelima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.⁴⁷

⁴⁶ M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 85.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 86.

Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan seluruh wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa di dunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).⁴⁸

Menurut Gustav Radbruch ada 3 (tiga) tujuan ideal hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Tetapi tidak lah mudah dalam mewujudkannya dalam praktek kehidupan sehari-hari. Terkadang kepastian hukum berbenturan dengan keadilan maupun sebaliknya. Aristoteles mengatakan bahwa tujuan dari hukum adalah menghendaki semata-mata dan isi dari pada hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil.

Menurut teori ini hukum mempunyai tugas suci dan luhur ialah keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang apa yang berhak ia terima serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka teori ini hukum harus membuat apa yang

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 87.

dinamakan ”*Algemeene Regels*” (peraturan/ketentuan umum). Pada teori keadilan kata keadilan juga berarti tindakan yang terletak diantara memberikan terlalu banyak dan juga sedikit yang dapat diartikan ialah memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan memberi apa yang menjadi haknya.

Grand Theory yang digunakan adalah Teori Negara Hukum yaitu suatu doktrin dalam ilmu hukum yang mulai muncul pada abad ke-19 di Eropa, bersamaan dengan kelahiran negara konstitusi dan demokrasi. Negara hukum merupakan terjemahan dari *Rule of Law* atau *Rechtsstaat*. Secara sederhana pengertian negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Di negara yang berdasarkan hukum, negara termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga lain dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Negara hukum menurut Friedman, dibedakan antara pengertian formal (*in the formal sense*), dan pengertian hakiki (*ideological sense*). Dalam pengertian formal Negara hukum tidak lain adalah "*organized public power*" atau kekuasaan umum yang terorganisasikan. Oleh karena itu, setiap organisasi hukum (termasuk organisasi yang namanya negara) mempunyai konsep negara hukum, termasuk negara-negara otoriter sekalipun. Negara hukum dalam pengertian hakiki (materiil), sangat erat hubungannya dengan

menegakkan konsep negara hukum secara hakiki, karena dalam pengertian hakiki telah menyangkui ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk.

Cara menentukan ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk dalam suatu konsep negara hukum sangat sulit, karena setiap masyarakat yang melahirkan konsep tersebut berbeda satu sama lain dan karenanya "rasa keadilan" di setiap masyarakat berbeda pula. Dengan demikian, ide negara hukum terkait erat dengan konsep "*rechtsstaat*" dan "*the rule of law*", meskipun terjemahannya ke dalam bahasa Indonesia sama-sama negara hukum, namun sebenarnya terdapat perbedaan antara *rechtsstaat* dan *rule of law*.

Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan

tertinggi (*the supreme law of the land*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai '*the guardian*' dan sekaligus '*the ultimate interpreter of the constitution*'.

Gagasan negara hukum sudah lama adanya namun tenggelam dalam waktu yang sangat lama, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-XIX, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl yang diilhami oleh Immanuel Kant.

Freidrich Julius Stahl, sebagaimana dikutip oleh Oemar Seno Adji, merumuskan unsur-unsur *rechtsstaat* dalam arti klasik sebagai berikut:⁴⁹

- a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan; dan
- d. Adanya peradilan administrasi.

Pada saat yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum (*Rule of Law*) yang dikembangkan oleh A.V Dicey, yang lahir dalam naungan sistem hukum *Anglo-Saxon* (Amerika). Dicey mengemukakan unsur-unsur *Rule of Law* sebagai berikut :

⁴⁹ Oemar Seno Adji, 1966, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta, hal. 24.

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*);
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun orang pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam tempus dan locus yang berbeda, sangat tergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara, karena itu Tahir Azhary, dalam penelitiannya sampai pada kesimpulan bahwa istilah negara hukum adalah suatu *genus begrip* yang terdiri dari lima konsep, yaitu konsep negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunnah yang diistilahkannya dengan nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa kontinental yang disebut *rechtstaat* salah satunya berkembang di Negara Inggris, sedangkan konsep *rule of law* lebih berkembang di Negara Amerika Serikat dan konsep *socialist legality* berkembang di negara eropa timur seperti Rusia serta konsep negara hukum Pancasila.⁵⁰

Bertitik tolak dari salah satu inti ajaran al-Qur'an yang menggariskan adanya hubungan manusia secara pertikal dan horizontal, maka dapat diketahui bahwa Islam merupakan suatu totalitas yang bersifat konprehensif

⁵⁰ Tahir Azhary, *Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, Kencana, Jakarta, 2003, hlm. 83

dan luwes. Islam sebagai al-din mencakup seluruh aspek kehidupan manusia, termasuk didalamnya aspek kenegaraan dan hukum.

Syariah dan hukum Islam memiliki karakteristik sendiri yang tidak dijumpai dalam sistem hukum lainnya, misalnya sistem hukum barat. Syariah bersifat transendental, sedangkan hukum barat pada umumnya telah menetralkan pengaruh nilai-nilai transendental dan bersifat sekuler. Hukum Islam bersifat komprehensif dan luwes. Ia mencakup seluruh lini kehidupan manusia.

Perkembangan hukum internasional selama ini dianggap sangat dipengaruhi oleh kekuatan *euro-kristian*, bahkan beberapa pihak menyebutkan bahwa hukum internasional saat ini bersifat sekuler. Dengan demikian, relasi agama dengan hukum internasional merupakan suatu perkembangan yang menarik. Islam sebagai agama yang sempurna juga mengatur hubungan antar negara. Hukum internasional Islam disebut dengan *Siyar*. Hukum internasional dan *siyar* memiliki sumber hukum yang berbeda. Sumber hukum internasional terdiri dari formil, materiil dan kausal. Islam dapat dijadikan sebagai sumber hukum internasional baik formil dan materiil melalui metode *ijtihad*.⁵¹

⁵¹ Eka An Aqimuddin, *ISLAM SEBAGAI SUMBER HUKUM INTERNASIONAL*, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 45 No. 4, Oktober 2016, hlm. 318-325, <http://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13741/10455>

Untuk mempelajari teori hukum Islam, hal pertama yang harus dilakukan adalah membedakan antara syariah (syari'ah) dengan fikih (fiqh). Membedakan dua hal tersebut akan memudahkan pemahaman tentang teori hukum Islam. Syariah pada dasarnya memiliki keterkaitan dengan wahyu, pengetahuan yang hanya bisa didapat dari Al-Quran dan Sunnah. Sedangkan fikih merupakan metode yang dikembangkan oleh para uqaha (ahli hukum) untuk menafsirkan Al Quran dan Sunnah sehingga dapat memperoleh suatu aturan terhadap realitas kekinian yang didasarkan pada penalaran manusia dan ijtihad.⁵²

Syariah memiliki lingkup yang lebih besar mencakup semua kegiatan manusia. Sementara fikih lebih sempit cakupannya dan sebagian besar hanya membahas hal-hal yang berkenaan dengan aturan hukum praktis (al-ahkam al-amaliyyah). Para sarjana muslim secara umum memandang bahwa fikih merupakan pemahaman tentang syariah dan bukan syariah itu sendiri.⁵³

Pengertian hukum Islam dalam masyarakat Indonesia terkadang suka terjadi kerancuan dan kesalahpahaman. Secara garis besar, hukum Islam dapat diklasifikasikan menjadi tiga bagian. Pertama, hukum Islam yang berhubungan dengan perihal akidah/keimanan; Kedua, hukum Islam yang

⁵² Mohammad Hashim Kamali, *Membumikan Syariah; Pergulatan Mengaktualkan Islam (terjemahan)*, Mizan, Bandung, 2008, hlm 21.

⁵³ *Loc. Cit.*

berhubungan dengan akhlak; Ketiga, hukum Islam yang berhubungan dengan perbuatan mukallaf. Bagian ketiga inilah yang populer disebut dalam hukum Islam di Indonesia.⁵⁴

Menurut Marzuki,⁵⁵ hukum Islam yang sering ditemukan pada literatur hukum yang berbahasa Indonesia secara umum mencakup syariah dan fikih, bahkan terkadang juga mencakup ushul fikih (dasar-dasar fikih). Namun, harus dipahami pula bahwa hukum Islam itu tidak sama persis dengan syariah dan sekaligus tidak sama persis dengan fikih. Tetapi juga tidak berarti bahwa hukum Islam itu berbeda sama sekali dengan syariah dan fikih. Yang dapat dikatakan adalah pengertian hukum Islam itu mencakup pengertian syariah dan fikih, karena hukum Islam yang dipahami di Indonesia ini terkadang dalam bentuk syariah dan terkadang dalam bentuk fikih.

Menurut Syafi'i bahwa teori hukum Islam didasarkan dari empat sumber yaitu Al Quran; Sunnah; Konsensus Ulama (Ijma); Analogi (qiyas).⁵⁶ Sumber utama dalam teori hukum Islam menurut Imam Syafi'i yaitu terletak pada Al Quran dan Sunnah sedangkan dua sumber pembentuk hukum lainnya hanyalah bersifat tambahan. Dalam

⁵⁴ Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam Al-Ghazali; Masalah Mursalah & Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam*, Pustaka Firdaus, Jakarta, 2002, hlm.9

⁵⁵ Marzuki, *Memahami Hakikat Hukum Islam*, hlm. 4, tersedia di website <http://staff.uny.ac.id/content/drs-marzuki-mag>, diakses pada tanggal 20 April 2020.

⁵⁶ Mohammad Hashim Kamali, *Op.cit.*

perkembangannya terdapat kritik terhadap otoritas sunnah sebagai sumber hukum Islam.⁵⁷

Dalam Konsep Negara Hukum (Nomokrasi Islam) kekuasaan adalah suatu karunia atau nikmat Allah. Artinya ia merupakan rahmat dan kebahagiaan baik bagi yang menerima kekuasaan itu maupun bagi rakyatnya. Ini dapat terjadi apabila kekuasaan itu diimplimentasikan menurut petunjuk al-Qur'an dan tradisi nabi Muhammad. Sebaliknya kalau kekuasaan itu diterapkan dengan cara yang menyimpang atau bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dalam al-Qur'an dan tradisi Nabi, maka akan hilanglah makna hakiki kekuasaan itu. Dalam keadaan seperti ini, kekuasaan bukan lagi merupakan karunia atau nikmat Allah, melainkan kekuasaan yang semacam ini akan menjadi bencana dan laknat Allah.

Dalam nomokrasi Islam kekuasaan adalah amanah dan setiap amanah wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, maka kekuasaan wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, dalam arti dipelihara dan dijalankan atau diterapkan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip-prinsip nomokrasi Islam yang digariskan dalam al-Qur'an dan dicontohkan dalam tradisi nabi.

Oemar Seno Adji menemukan tiga bentuk negara hukum yaitu *rechtstaat* dan *rule of law*, *socialist legality* dan negara hukum Pancasila.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 103.

Menurut Seno Adji antara *rechtstaat* dan *rule of law* memiliki basis yang sama.⁵⁸ Menurut Seno Adji, konsep *rule of law* hanya pengembangan semata dari konsep *rechtstaats*. Sedangkan antara konsep *rule of law* dengan *socialist legality* mengalami perkembangan sejarah dan idiologi yang berbeda, di mana *rechtstaat* berkembang di negara Inggris, Eropa kontinental dan *rule of law* lebih berkembang di Amerika Serikat sedangkan *socialist legality* berkembang di negara-negara komunis dan sosialis di eropa timur. Namun ketiga konsep itu lahir dari akar yang sama, yaitu manusia sebagai titik sentral (*antropocentric*) yang menempatkan rasionalisme, humanisme serta sekularisme sebagai nilai dasar yang menjadi sumber nilai.

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam konsep negara hukum tersebut di atas, baik *rechtsstaat* maupun *the rule of law* mempunyai persamaan dan perbedaan.

Persamaan pokok antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law* adalah, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.⁵⁹ Pemberian perlindungan dan penghormatan yang besar, yang disebabkan oleh adanya penindasan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia oleh kekuasaan negara yakni raja atau negara yang absolut. Adanya pemisahan pembagian kekuasaan negara kepada beberapa badan atau lembaga negara, merupakan

⁵⁸ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1980, hlm. 25

⁵⁹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 10

salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan jaminan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia. Demikian pula harapan agar pemerintah dijalankan berdasarkan hukum atas dasar persamaan di hadapan hukum, terkandung maksud untuk mewujudkan pemerintahan yang berdasarkan hukum, sedangkan perbedaan pokok antara *rechtsstaat* dengan *the rule of law* adalah adanya unsur peradilan administrasi.⁶⁰

Di dalam *the rule of law* tidak ditemukan adanya unsur peradilan administrasi, sebab prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) di negara-negara *Anglo-Saxon* lebih diutamakan, sehingga tidak diperlukan peradilan administrasi. Prinsip *equality before the law* menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dengan pejabat administrasi, harus juga tercermin dalam penyelenggaraan peradilan, pejabat administrasi dan rakyat sama-sama taat kepada hukum dan mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum.

Konsep negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila. Apabila titik sentral dalam *rechtsstaat* dan *the rule of law* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, maka dalam negara hukum Pancasila titik sentralnya adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan secara vertikal

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 11

(*Habluminannas*) dengan tetap menjaga hubungan manusia dengan Allah SWT (*Habluminallah*).

Guna melindungi hak-hak asasi manusia, dalam konsep “*the rule of law*” mengedepankan prinsip “*equality before the law*” dan dalam konsep “*rechtsstaat*” mengedepankan prinsip “*wetmatigheid*” kemudian menjadi “*rechtmatigheid*”,⁶¹ sedangkan untuk negara hukum Pancasila yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang mengedepan adalah asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.

Konsep negara hukum Indonesia terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.

Selaras dengan semangat UUDNRI Tahun 1945, negara hukum dimaksud bukanlah sekedar negara hukum dalam arti formil, yaitu negara yang hanya bertujuan untuk menjamin keserasian dan ketertiban sehingga tercipta stabilitas keamanan dalam masyarakat, negara baru bertindak apabila stabilitas keamanan terganggu.

⁶¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Edisi Khusus*, Peradaban, Surabaya, 2007, hlm.80.

Pengertian negara hukum menurut UUDNRI Tahun 1945 adalah negara hukum dalam arti materiil, yaitu negara bukan saja menjaga stabilitas keamanan semata-mata melainkan juga secara aktif ikut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyatnya.

Hal tersebut dapat dilihat dari tujuan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUDNRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa Pemerintah Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Muhammad Tahir Azhary,⁶² dengan mengambil inspirasi dari sistem hukum Islam, mengajukan pandangan bahwa ciri-ciri nomokrasi atau Negara Hukum yang baik itu mengandung 9 (sembilan) prinsip, yaitu:

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
- b. Prinsip musyawarah;
- c. Prinsip keadilan;
- d. Prinsip persamaan;
- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- f. Prinsip peradilan yang bebas;

⁶² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 64

- g. Prinsip perdamaian;
- h. Prinsip kesejahteraan;
- i. Prinsip ketaatan rakyat.

Menurut Azhary, bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law* mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Perbedaannya terletak pada arti materiil atau isi dari ketiga istilah tersebut yang disebabkan oleh latar-belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.⁶³

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Dalam penjelasan menyatakan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filsafat bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dengan ketentuan ini sangat jelas bahwa seluruh produk hukum di negara ini harus mencantumkan nilai-nilai pancasila sebagai falsafah negara.

⁶³ *Ibid*, hlm 36

2. Teori Kewenangan sebagai *Middle Theory*

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁶⁴

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,⁶⁵ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.⁶⁶

⁶⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36

⁶⁵ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), hlm. 30

⁶⁶ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 52

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁶⁷ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.⁶⁸

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.⁶⁹

Kekuasaan agar dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat

⁶⁷ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1

⁶⁸ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38

⁶⁹ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 35

yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.⁷⁰ Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.⁷¹

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.⁷² Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*).

⁷⁰ Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, hlm. 39

⁷¹ Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 20

⁷² Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), hlm. 22

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁷³ Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:

Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).⁷⁴

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan

⁷³ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

⁷⁴ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm.4

kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:⁷⁵

1. Atribusi;

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undangundang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

- a. berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah;
- b. bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah, di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

2. delegasi; dan

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya

⁷⁵ Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm.

menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:

- a. atribusi; dan
- b. delegasi.⁷⁶

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi).

Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara di dalam menjalankan kewenangannya.

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:⁷⁷

⁷⁶ Ibid., hlm. 105

a. atribusi; dan

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

b. delegasi dan kadang-kadang juga mandat.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:

1. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

⁷⁷ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegdheid*), Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, him. 90.

2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.⁷⁸

3. Mandat.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

1. pengaruh;
2. dasar hukum; dan
3. konformitas hukum.⁷⁹

⁷⁸ Ibid, hlm. 994

⁷⁹ Ibid, hlm. 90.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:⁸⁰

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non-existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

⁸⁰ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibris, 1998), hlm. 16-17

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁸¹

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

⁸¹ Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 5

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (inststitusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (inststitusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁸²

kum sebagai sarana pengintegrasian sosial, maka tidak akan mungkin bekerja dalam ruang hampa. Menurut Harry C. Bredemeier, ketika hukum bekerja dalam sebuah tatanan sosial, maka ia akan selalu mendapatkan asupan dari bidang-bidang yang lain seperti bidang ekonomi, politik, dan budaya. Asupan yang diterima oleh hukum itu menjadi masukan (input) dan keluaran (ouput) yang⁸³ dikembalikan ke dalam masyarakat. Lebih lanjut Harry C. Bredemeier mengatakan, itulah sebabnya hukum dalam realitasnya berfungsi sebagai faktor pengintegrasian masyarakat, maka hukum harus mampu

⁸² F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 219

⁸³ Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-3, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 143-158

menyelesaikan konflik secara tertib, sebagaimana yang dikatakan oleh Bredemeier:

”The law function of the last is the orderly resolution of conflict. As this implies, “the law” (the clearest model of which J. Shall take to be the court system) is brought into operation after⁸⁴ there violated by someone else”.

Pada prinsipnya proses pembuatan hukum berlangsung dalam empat tahapan besar, yakni tahap inisiasi, tahap socio-politis dan tahap juridis, dan⁸⁵ tahap penyebarluasan atau desiminasi. Pertama, tahap inisiasi merupakan tahap yang menandakan lahirnya atau munculnya suatu gagasan dalam masyarakat. Kedua, aktivitas yang berlangsung pada tahap socio-politis ini dimulai dengan mengolah, membicarakan (mendiskusikan), mengkritisi, mempertahankan gagasan awal yang berasal dari masyarakat melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Ketiga, yakni tahap juridis merupakan tahap akhir di mana gagasan tersebut dijabarkan atau dirumuskan lebih lanjut secara lebih teknis menjadi ketentuan ketentuan hukum, termasuk menetapkan sanksisaksi hukumnya. Tahap keempat adalah tahap desiminasi atau penyebarluasan, merupakan tahap sosialisasi sebuah produk hukum. Hasil akhir dari seluruh proses pembuatan hukum sebagaimana diuraikan di atas memiliki keterkaitan yang erat dengan tipologi masyarakat di mana hukum dibuat dan

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 166

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 178.

diberlakukan. Chambliss dan Seidman membuat pembedaan hukum menurut “tipologi masyarakat yang berbasis konsensus pada nilai-nilai”⁸⁶ dengan “tipologi masyarakat yang berbasis konflik”.

Menurut Robert B. Seidman dan William J. Chambliss, bahwa proses bekerjanya hukum sangat ditentukan oleh empat komponen utama, yakni lembaga pembuat hukum (undang-undang), birokrasi penegakan hukum, para pemegang peran, dan pengaruh kekuatan personal dan sosial. Tiga komponen yang pertama (lembaga pembuat hukum, birokrasi penegakan hukum, dan pemegang peran) itu berperan dalam koridor hukum, sedangkan kekuatan personal maupun sosial merupakan komponen “non-hukum”.

Selanjutnya keempat komponen dapat diuraikan dalam proposisi-proposisi Robert B. Seidman, sebagai berikut:

Pertama, *every rule of law prescribe how a role occupant is expected to act.* (Setiap peraturan hukum menurut aturan-aturan, dan memerintahkan pemangku peran seharusnya bertindak dan bertingkah laku);

Kedua, *how a role occupant will act in respons to norm of law is function of the rules laid down, their sanctions, the activity of enforcement institutions, and the inhere complex of social, political, and other forces affecting him.* (Respon dan tindakan yang dilakukan oleh pemangku peran merupakan umpan balik dari fungsi suatu peraturan yang berlaku. Termasuk

⁸⁶ Satjipto Rahardjo, 1979, Hukum dan Masyarakat, Penerbit Angkasa, Bandung, hlm. 49-50.

sanksi-sanksi yaitu kinerja dan kebijakan lembaga pelaksana/penetap peraturan dan lingkungan strategis (lingstra) yang mempengaruhinya);

Ketiga, *how the enforcement institution, will act in respons to norm of law is a function of the rule laid down their sanctions, the inhere complex of social, political, and other process affecting them, and the feedbacks from role occupants.* (Tindakan-tindakan yang diambil oleh lembaga-lembaga pelaksana peraturan sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi dari peraturan hukum yang berlaku beserta sanksi-sanksinya dan seluruh kekuatan dalam lingkungan strategi yang mempengaruhi dirinya, secara umpan balik sebagai respon dari pemangku peran atau yang dikenai peraturan hukum); dan

Keempat, *how the law maker will act is a function of the rules laid down for their behavior their sanction, the inhere complex of social, political, ideological, and other forces affecting them, and the feedbacks from role occupants and bureaucracy.* (Tindakan apa yang diambil oleh pembuat undang-undang, juga merupakan fungsi peraturan hukum yang berlaku, termasuk sanksi-sanksinya dan pengaruh seluruh kekuatan strategis terhadap dirinya, serta umpan balik yang datangnya dari para pemangku peran, pelaksana, dan penerap peraturan).

Empat proposisi di atas, secara jelas menggambarkan bagaimana bekerjanya suatu peraturan hukum dalam masyarakat. Teori Seidman ini dapat

dipakai untuk mengkaji peraturan hukum yang dibuat oleh para elite negara, dan apakah bekerjanya hukum berfungsi sebagaimana mestinya dan efektif berlakunya dalam masyarakat, atau justru sebaliknya tidak efektif bekerjanya.

Hukum dapat bekerja dan berfungsi tidak sekedar apa yang diharapkan oleh pembuat peraturan hukum, tetapi perlu diteliti pada komponen elemen yang tidak bekerja sebagaimana mestinya. Maksudnya tidak bekerja itu, bisa datangnya dari pembuat peraturan hukum, atau dari para penerap peraturan/pelaksana, atautah dari pemangku peran. Selain itu dapat dikaji kendala-kendala eksternal global yang menyebabkan hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Seperti ada tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional.

3. Teori Hukum Progresif Sebagai *Applied Theory*

Kegagalan Hukum positif dalam menjawab rasa keadilan masyarakat memunculkan sebuah pendapat-pendapat atau aliran-aliran dalam mereformasi hukum. Muncul berbagai aliran hukum baru seperti *legal Realism*, *Critical legal Studies*, *Responsif of Law* dan Hukum Progresif. Ada kesamaan mendasar dalam aliran-aliran hukum post-modern tersebut dalam mengkritisi hukum positif, yaitu hukum bukan merupakan sesuatu yang telah selesai sehingga penghambaan terhadap undang-undang ditolak secara tegas.

Teori hukum progresif digagas oleh Satjipto Rahardjo, sebagai reaksi dari kegalauan cara penyelenggaraan hukum di Indonesia. Meski setiap kali

permasalahan hukum terjadi dalam nuansa transisi, namun penyelenggaraan hukum terus dijalankan sebagaimana layaknya kondisi normal. Hukum tidak saja diselenggarakan sebagai suatu rutinitas. Hukum juga diperdagangkan sebagai barang dagangan. Akibatnya, hukum berkembang sangat lambat dan cenderung stagnan.

Dalam hukum progresif, hukum adalah untuk manusia bukan manusia untuk hukum. Hukum harus peka terhadap sesuatu yang terjadi di masyarakat. Hukum harus mempunyai nurani hukum dalam menciptakan keadilan masyarakat. Hukum progresif memandang hukum sebagai kajian sosial yang berhubungan dengan politik, ekonomi, budaya dan sosiologi. Hukum bukan sesuatu yang tertutup terhadap dunia luar (*open logical system*). Hukum progresif menurut Satjipto Rahardjo lebih dekat dengan *Sociological Jurisprudence*.

Paradigma hukum progresif sangat menolak *mainstream* seperti ini yang berpusat pada aturan/mekanisme hukum positivistik, dan hukum progresif membalik paham ini. Kejujuran dan ketulusan menjadi mahkota penegakan hukum. Empati, kepedulian, dan dedikasi menghadirkan keadilan, menjadi roh penyelenggara hukum. Kepentingan manusia (kesejahteraan dan

kebahagiannya) menjadi titik orientasi dan tujuan akhir dari hukum. Para penegak hukum menjadi ujung tombak perubahan.⁸⁷

Dalam logika inilah revitalisasi hukum dilakukan. Perubahan tak lagi pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Aksi perubahan pun bisa segera dilakukan tanpa harus menunggu perubahan peraturan, karena pelaku hukum progresif dapat melakukan pemaknaan yang progresif terhadap peraturan yang ada. Menghadapi suatu aturan, meskipun aturan itu tidak aspiratif misalnya, aparat penegak hukum yang progresif tidak harus menepis keberadaan aturan itu. Ia setiap kali bisa melakukan interpretasi⁸⁸ secara baru terhadap aturan tersebut untuk memberi keadilan dan kebahagiaan pada pencari keadilan.⁸⁹

Berdasarkan uraian diatas, hukum progresif, sebagaimana hukum yang lain seperti positivisme, realisme, dan hukum murni, memiliki karakteristik yang membedakannya dengan yang lain, sebagaimana akan diuraikan dibawah ini.⁹⁰ Pertama, paradigma dalam hukum progresif adalah, bahwa “hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia”. Artinya paradigma hukum progresif mengatakan bahwa *hukum adalah untuk manusia*.

⁸⁷ Sudjiono Sastroatmojo, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Artikel dalam Jurnal Ilmu Hukum, Vol.8 No 2 September 2005, hlm 186.

⁸⁸ Satjipto Rahardjo, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006 hlm 3-4.

⁸⁹ Sudjiono Sastroatmojo, *Konfigurasi...op.cit.*

⁹⁰ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Kompas, Jakarta, 2007, hlm 139-147.

Pegangan, optik atau keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam ber hukum, melainkan manusia yang berada di titik pusat perputaran hukum.

Hukum itu berputar di sekitar manusia sebagai pusatnya. Hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Apabila kita berpegangan pada keyakinan bahwa manusia itu adalah untuk hukum, maka manusia itu akan selalu diusahakan, mungkin juga dipaksakan, untuk bisa masuk ke dalam skema-skema yang telah dibuat oleh hukum. Sama halnya, ketika situasi tersebut di analogkan kepada undang-undang penanaman modal yang saat ini cenderung hanya mengedepankan kepentingan investasi belaka, tanpa melihat aspek keadilan dan keseimbangan sosial masyarakat. Sewajarnya bahwa undang-undang penanaman modal sebagai regulasi yang pada kaitannya juga dengan pembangunan ekonomi di Indonesia diciptakan untuk pemenuhan hak dasar masyarakat. Bukan dengan tujuan sebaliknya, masyarakat menjadi *victim* akibat dari aturan tersebut.

Kedua, hukum progresif menolak untuk mempertahankan *status quo* dalam ber hukum. Mempertahankan *status quo* memberikan efek yang sama, seperti pada waktu orang berpendapat, bahwa hukum adalah tolak ukur semuanya, dan manusia adalah untuk hukum. Cara ber hukum yang demikian itu sejalan dengan cara positivistik, normative dan legalistik. Sekali undang-undang mengatakan atau merumuskan seperti itu, kita tidak bias berbuat

banyak, kecuali hukumnya dirubah lebih dulu. Dalam hubungan dengan ini, ada hal lain yang berhubungan dengan penolakan terhadap cara berhukum yang *pro status quo* tersebut, yaitu berkaitan dengan perumusan-perumusan masalah kedalam perundang-undangan. Subtansi undang-undang itu berangkat dari gagasan tertentu dalam masyarakat yang kemudian bergulir masuk ke lembaga atau badan legislatife.

Terakhir adalah, hukum progresif memberikan perhatian besar terhadap peranan perilaku manusia dalam hukum. Ini bertentangan dengan diametral dengan paham, bahwa hukum itu hanya urusan peraturan. Peranan manusia disini merupakan konsekuensi terhadap pengakuan, bahwa sebaiknya kita tidak berpegangan secara mutlak kepada teks formal suatu peraturan. Diatas telah dijelaskan betapa besar risiko dan akibat yang akan dihadapi apabila kita “menyerah bulat-bulat” kepada peraturan. Cara berhukum yang penting untuk mengatasi kemandegan atau stagnasi adalah dengan membebaskan diri dari dominasi yang membuta kepada teks undang-undang. Cara seperti ini bias dilakukan, apabila kita melibatkan unsur manusia atau perbuatan manusia dalam berhukum. Karena pada dasarnya *the live of law has not been logis, but experience*.⁹¹

Hukum progresif dipandang sebagai sebuah pendekatan yang melihat dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum, ide penegakan hukum

⁹¹ Penjelasan bahwa hukum itu adalah perilaku, bukan aturan, lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum Itu Perilaku Kita Sendiri*, artikel pada Harian Kompas, 23 September 2002.

progresif adalah untuk membebaskan manusia dari belenggu hukum. Hukum berfungsi memberi panduan dan tidak membelenggu yaitu hukum harus mampu menyelesaikan problem konkrit masyarakat sehingga tercapai keadilan *substantif*, suatu keadilan yang tidak hanya terpaku pada teks-teks hukum secara tertulis (*positivistik*), yaitu cara berpikir yang bersifat *normative an-sich*, di dasarkan pada teks peraturan atau undang-undang secara kaku, cara pemikiran demikian biasanya digunakan oleh aliran hukum positivisme yaitu aliran hukum yang bersifat normatif. Manusia yang berperan lebih penting.⁹²

Pendekatan hukum progresif berangkat dari dua asumsi dasar. **Pertama:** hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya.⁹³ Berkaitan dengan hal tersebut, maka kehadiran hukum pertanahan dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan bukan untuk dirinya sendiri artinya tidak sekedar untuk teks-teks hukum pertanahan tersebut dibuat atau sekedar memenuhi formalitas sistem pendaftaran tanah, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar yaitu untuk merumuskan rekontruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan. **Kedua:** hukum bukan merupakan institusi yang mutlak serta final

⁹²Satjipto Rahardjo (IV), *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, cetakan ketiga, Januari 2008. hlm.xix

⁹³Satjipto Rahardjo (II), *op. cit.*, hlm. 5

melainkan sangat bergantung pada bagaimana penegak hukum melihat dan menggunakannya. Pemahaman yang demikian menunjukkan bahwa hukum pertanahan bukan merupakan institusi yang mutlak serta final melainkan sangat bergantung pada bagaimana SDM dalam melihat dan menggunakannya. Oleh karena itu menurut Satjipto Rahardjo hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).⁹⁴ Hukum bukan untuk hukum itu sendiri melainkan hukum untuk manusia.

G. Metode Penelitian

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian. Dapat dikutip pendapat Soeryono Soekanto mengenai penelitian hukum, sebagai berikut:⁹⁵

“Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian yang ditimbulkan di dalam gejala yang bersangkutan”.

1. Paradigma Penelitian

⁹⁴*Ibid*, hlm. 6

⁹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm. 43.

Paradigma penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah Paradigma Konstruktivisme, yaitu pendekatan secara teoritis untuk komunikasi yang dikembangkan Tahun 1970-an oleh Jesse Deli dan rekan-rekan sejawatnya.

Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu melakukan interpretasi dan bertindak menurut berbagai kategori konseptual yang ada dalam pikirannya. Menurut teori ini, realitas tidak menunjukkan dirinya dalam bentuknya yang kasar, tetapi harus disaring terlebih dahulu melalui bagaimana cara seseorang melihat sesuatu.⁹⁶

Konstruktivisme menolak pandangan positivisme yang memisahkan subjek dan objek komunikasi. Dalam pandangan konstruktivisme, bahasa tidak lagi hanya dilihat sebagai alat untuk memahami realitas objektif belaka dan dipisahkan dari subjek sebagai penyampai pesan. Konstruktivisme justru menganggap subjek sebagai faktor sentral dalam kegiatan komunikasi serta hubungan-hubungan sosialnya. Subjek memiliki kemampuan melakukan kontrol terhadap maksud-maksud tertentu dalam setiap wacana.

Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu menginterpretasikan dan beraksi menurut kategori konseptual dari pikiran. Realitas tidak menggambarkan diri individu namun harus disaring melalui

⁹⁶ Morissan, *Teori Komunikasi Organisasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 7

cara pandang orang terhadap realitas tersebut. Teori konstruktivisme dibangun berdasarkan teori yang ada sebelumnya, yaitu konstruksi pribadi atau konstruksi personal (*personal construct*) oleh George Kelly. Ia menyatakan bahwa orang memahami pengalamannya dengan cara mengelompokkan berbagai peristiwa menurut kesamaannya dan membedakan berbagai hal melalui perbedaannya.

Paradigma konstruktivisme ialah paradigma di mana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma konstruktivisme ini berada dalam perspektif interpretivisme (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik. Paradigma konstruktivisme dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis.

Menurut paradigma konstruktivisme realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa dilakukan oleh kaum positivis. Konsep mengenai konstruksionis diperkenalkan oleh sosiolog *interpretative*, Peter L. Berger bersama Thomas

Luckman. Dalam konsep kajian komunikasi, teori konstruksi sosial bisa disebut berada diantara teori fakta sosial dan defenisi sosial.⁹⁷

Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Weber⁹⁸, menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam, karena manusia bertindak sebagai agen yang mengkonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik itu melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku menurut Weber, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan perorang yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya.

Paradigma konstruktivis dipengaruhi oleh perspektif interaksi simbolis dan perspektif strukturan fungsional. Perspektif interaksi simbolis ini mengatakan bahwa manusia secara aktif dan kreatif mengembangkan respons terhadap stimulus dalam dunia kognitifnya. Dalam proses sosial, individu manusia dipandang sebagai pencipta realitas sosial yang relatif bebas di dalam dunia sosialnya. Realitas sosial itu memiliki makna manakala realitas sosial

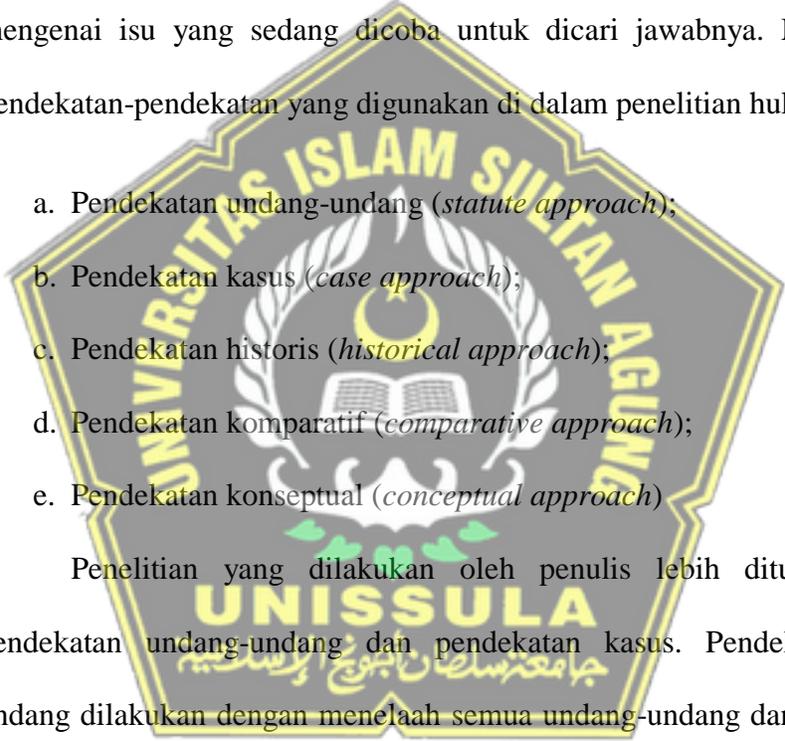
⁹⁷ Eriyanto. *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, LKIS, Yogyakarta, 2004, hlm. 13

⁹⁸ Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, New York, 1985, hlm. 5

tersebut dikonstruksikan dan dimaknakan secara subjektif oleh individu lain, sehingga memantapkan realitas itu secara objektif.

2. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Macam-macam pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah:⁹⁹

- 
- a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*);
 - b. Pendekatan kasus (*case approach*);
 - c. Pendekatan historis (*historical approach*);
 - d. Pendekatan komparatif (*comparative approach*);
 - e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih ditujukan kepada pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁰⁰ Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan.¹⁰¹

⁹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 93.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 93.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 94.

Penulis melakukan penelitian dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (“*rechtsbeginselen*”) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.¹⁰² Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian Yuridis Empiris. *Yuridis* mengandung makna bahwa penelitian ini dianalisis menggunakan berbagai buku-buku, peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan sebagai data sekunder. Penelitian yang akan dilakukan menggunakan metode penelitian hukum sosiologis atau empiris.¹⁰³ Metode *yuridis empiris* dalam penelitian ini meninjau dan melihat serta menganalisa permasalahan yang menjadi objek penelitian yaitu mengenai rekonstruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan.

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis. Menurut Soerjono Soekanto deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.¹⁰⁴

¹⁰² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 252.

¹⁰³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm 30

¹⁰⁴ Soerjono, Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 12.

Penelitian deskriptif analitis merupakan tipe penelitian untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang suatu gejala sosial atau fenomena yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat dengan cara hanya memaparkan fakta-fakta secara sistematis, sesuai dengan kebutuhan dari penelitian.¹⁰⁵ Dengan penelitian deskriptif analitis ini dapat dengan mudah mengetahui masalah (kasus) yang dihubungkan dengan fenomena atau gejala lain yang berhubungan dan menjelaskan tentang “rekontruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan (Vide Pasal 103 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara)”.

4. Jenis dan Sumber Data

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis dan sumber data sebagai berikut :

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya.¹⁰⁶

Wawancara secara langsung dan bebas dipimpin dengan pihak-pihak yang berwenang dan mengetahui serta terkait dengan rekontruksi politik

¹⁰⁵Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 53.

¹⁰⁶ P. Joko Subagyo, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 87

hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan (Vide Pasal 103 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara).

b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan,¹⁰⁷ meliputi :

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu Bahan Hukum yang mempunyai otoritas (*autoratif*), yang terdiri dari :¹⁰⁸
 - a) Peraturan perundang-undangan;
 - b) Catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan;
 - c) Putusan hakim.

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam disertasi ini, meliputi :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- c) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Pokok Agraria..

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 88

¹⁰⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 47

- d) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup..
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan usaha Pertambangan Rakyat.
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 52821).
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5489).
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 263, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5597).

- j) Peraturan Pemerintah Nomor I Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembararr Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 4, Tambahan kmbarr Negara Republik Indonesia Nomor 6012),
- k) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 8 tahun 2018 tentang perubahan kelima atas Peraturan Pemerintah npomor 23 tahun 2010 Tentang Pelaksanaan kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
- l) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5142);
- m)Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca tambang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5172);
- n) Peraturan Menteri energi dan sumber daya mineral Republik Indonesia nomor 5 tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah

Mineral melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri

- o) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomo 17 tahun 2019 Tentan Izin Lokasi.
- 2) Bahan hukum sekunder merupakan data yang diperoleh dari beberapa informan yang terpercaya untuk menguatkan data primer. Data sekunder yang termasuk dalam penelitian ini yaitu : Para Pihak yang terkait rekontruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan (Vide Pasal 103 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara)
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelesan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, majalah/jurnal atau surat kabar sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.¹⁰⁹

5. Teknik Pengumpulan Data

¹⁰⁹ Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 23.

Teknik pengumpulan data adalah teknik atau cara-cara yang dapat digunakan oleh peneliti untuk pengumpulan data. Teknik dalam menunjuk suatu kata yang abstrak dan tidak diwujudkan dalam benda, tetapi hanya dapat dilihat penggunaannya melalui: angket, wawancara, pengamatan, ujian (tes), dokumentasi, dan lain-lain. Peneliti dapat menggunakan salah satu atau gabungan teknik tergantung dari masalah yang dihadapi atau yang diteliti.

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam proses penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Teknik pengumpulan data yang diperlukan disini adalah teknik pengumpulan data mana yang paling tepat, sehingga benar-benar didapat data yang valid dan reliable. Berkaitan dengan hal tersebut, teknik pengumpulan data yang digunakan penelitian ini melalui :

a. Studi Lapangan

Metode wawancara dianggap sebagai metode yang paling efektif dalam pengumpulan data primer di lapangan, karena memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung pada yang diwawancarai. *Interview* yang digunakan dalam penelitian ini adalah *interview* bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya

variasi pertanyaan sesuai dengan situasi wawancara yang berlangsung¹¹⁰. Pengumpulan data dan informasi yang dilakukan dengan cara tanya jawab secara lisan dengan responden yang telah ditentukan dan terkait langsung dengan obyek penelitian.

b. Studi Kepustakaan.

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data sekunder dari berbagai buku, dokumen dan tulisan yang relevan untuk menyusun konsep penelitian serta mengungkap obyek penelitian. Studi kepustakaan dilakukan dengan banyak melakukan telaah dan pengutipan berbagai teori yang relevan untuk menyusun konsep penelitian. Studi kepustakaan juga dilakukan untuk menggali berbagai informasi dan data faktual yang terkait atau merepresentasikan masalah-masalah yang dijadikan obyek penelitian, yaitu rekonstruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan (Vide Pasal 103 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara).

6. Penentuan Sampel

¹¹⁰ Rowland Pasaribu, Teknik Pengumpulan Data, <https://rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2012/09/teknik-pengumpulan-data.pdf>, diakses pada tanggal 20 April 2020, pukul 01.43 WIB

Pentuan sampel dalam penelitian ini, peneliti menggunakan *purposive sampling*. Menurut Sugiyono bahwa *purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.¹¹¹ Sampel adalah sebagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi,¹¹² meskipun sampel hanya merupakan bagian dari populasi, kenyataan-kenyataan yang diperoleh dari sampel itu harus dapat menggambarkan dalam populasi.

Teknik pengambilan data sampel ini biasanya didasarkan oleh pertimbangan tertentu, misalnya keterbatasan waktu, tenaga dan dana sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar dan jauh. Adapun cara dalam penentuan sampel, peneliti menggunakan cara *purposive sampling*. Hal ini dilakukan dengan cara mengambil subjek bukan didasarkan atas strata, random atau daerah tetapi didasarkan atas adanya tujuan tertentu.

7. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan langkah selanjutnya mengolah hasil penelitian menjadi suatu laporan. Analisis data adalah proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori dan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipo kerja seperti yang

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 126

¹¹² Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*, Bandung: Alfabeta, 2012, hlm. 120.

disarankan oleh data.¹¹³Metode analisis data kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini, menghasilkan data diskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden, data yang berhasil dikumpulkan baik yang diperoleh dari data sekunder, bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder dan tersier diproses secara normative dengan menguraikan secara deskriptif dan preskriptif. Data tersebut kemudian dianalisa secara interpretatif menggunakan teori maupun hukum positif yang telah dituangkan kemudian secara induktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.¹¹⁴

H. Sistematika Penulisan

Penulisan disertasi ini dibagi dalam 6 (Enam) bab, yakni sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan membahas tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Originalitas/Keaslian Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II, Kajian Pustaka yang membahas tentang Tinjauan Umum Tentang Politik Hukum, Tinjauan Umum Pertambangan, Tinjauan Umum Tentang Asas-

¹¹³ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Roskarya, 1996), hlm.3.

¹¹⁴Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997, hlm. 32

Asas Pertambangan, Tinjauan Umum Tentang Wilayah Pertambangan, Tinjauan Politik Hukum Pertambangan Dalam Perspektif Hukum Islam.

Bab III, tentang politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara belum berkeadilan.

Bab IV, tentang Kelemahan-kelemahan yang timbul dalam politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional.

Bab V, tentang rekonstruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan.

Bab VI, sebagai Penutup akan mengemukakan Simpulan, beberapa Saran dan Implikasi Kajian Disertasi secara Teoritis dan Praktis.

I. Originalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang ada, penelitian mengenai “rekonstruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan (Vide Pasal 103 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara)” ini belum pernah dilakukan dalam topik dan permasalahan-permasalahan yang sama. Dengan demikian penelitian ini merupakan penelitian yang baru dan asli sesuai dengan

asas-asas keilmuan, yaitu jujur, rasional, objektif dan terbuka untuk kritikan-kritikan yang sifatnya membangun dengan topik dan permasalahan dalam penelitian ini. Adapun tabelnya adalah sebagai berikut :

No.	Judul Penelitian	Penyusun	Hasil Penelitian	Kebaharuan
1.	PERKEMBANGAN POLITIK HUKUM PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA DAN IMPLIKASINYA BAGI MASYARAKAT HUKUM ADAT	ERIKA (Disertasi) Universitas Gajahmada, 2009)	Pembangunan hukum pengelolaan sumberdaya alam secara umum sebagaimana yang di atur dalam Pasal 33 dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dipertemukan dalam Ketetapan MPR No. IX/2001/MPR tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam belum memadai dalam pelaksanaannya dengan tidak diterapkan secara konsisten dalam undang-undang pertambangan mineral dan batubara terkhusus pada bagian menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia yakni hak asasi masyarakat (masyarakat adat) untuk memberikan persetujuan atas rencana dan usaha pertambangan dan mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam, didalam undang-undang minerba tidak ada definisi khusus tentang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk menganalisis dan menemukan Rekontruksi regulasi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara belum berkeadilan. 2. Untuk menganalisis dan menemukan Kelemahan-kelemahan yang timbul dalam rekontruksi regulasi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional. 3. Untuk menemukan rekontruksi regulasi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan.

			<p>masyarakat hukum adat berikut turunan ketentuan-ketentuan pengakuan, penghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam</p>	
2.	<p>KEBIJAKAN PENGELOLAAN TAMBANG DAN MASYARAKAT HUKUM ADAT YANG BERKEADILAN EKOLOGIS</p>	<p>Wahyu Nugroho (Disertasi Universitas Padjadjaran, 2018)</p>	<p>Kebijakan pengelolaan sumber daya pertambangan berdasarkan undang-undang pertambangan mineral dan batubara saat ini hendaknya disesuaikan dengan putusan-putusan mahkamah konstitusi dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam konteks perizinan. Pemerintah daerah provinsi sekarang ini mengambil alih kewenangan pemerintah kabupaten/ kota untuk mengeluarkan izin tambang berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang sebenarnya masih bersifat semi sentralistik dan secara kewilayahannya dalam konteks tambang masih berada di kabupaten, sementara pemerintah provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat</p>	<p>menemukan rekonstruksi regulasi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan.</p>

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dua kata *recht* dan *Politiek*. Dalam kamus bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum dan dalam kamus Bahasa Belanda yang ditulis oleh Van der Tas, kata *Politiek* mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*).¹¹⁵ Dari penjelasan itu bisa dikatakan bahwa politik hukum secara singkat berarti kebijakan hukum. Adapun kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan dan cara bertindak, dengan kata lain, politik hukum adalah serangkaian konsep dan asas yang menjadi garis

¹¹⁵ A. Ahsin Thohari dan Imam Syaukani, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 21

besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.¹¹⁶

Padmono Wahajo mendefinisikan politik hukum adalah kebijakan penyelenggara Negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu.¹¹⁷ Dengan demikian, politik hukum menurut Padmo Wahjono berkaitan dengan hukum yang berlaku dimasa datang (*Ius Constituendum*). Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan Politik Hukum adalah suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.¹¹⁸

Pernyataan “mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya” mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*Ius Contitutum*) dan “mengenai arah perkembangan hukum yang di bangun” mengandung pengertian hukum yang berlaku di masa datang (*Ius Constituendum*). Soedarto dalam buku Imam Syaukani Dan A.Ahsin Thohari mendefinisikan politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan–badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan–peraturan yang dikehendaki, yang

¹¹⁶ *Ibid*, hlm. 24

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 26

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 27

diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹¹⁹ Pada Buku Soedarto yang lain yaitu “Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Hukum Pidana”, Politik Hukum adalah Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.

Pengertian politik hukum yang dikemukakan Soedarto atas mencakup pengertian yang sangat luas. Pernyataan “mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat” bisa ditafsirkan sangat luas sekali dan dapat memasukkan pengertian di luar hukum, yakni politik, ekonomi, sosial, budaya dan hankam. Sedangkan pernyataan “untuk mencapai apa yang dicita-citakan” “memberikan pengertian bahwa politik hukum berkaitan dengan hukum yang dicita-citakan (*Ius Constituendum*). Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat dan menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu:¹²⁰

1. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada.

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 28

¹²⁰ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa, 2014, hlm. 2

2. Cara – cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut.
3. Kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara –cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan.
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara–cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.

Bedasarkan uraian diatas Penulis setuju dengan Pendapat Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan–badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan–peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita–citakan. Politik hukum nasional adalah kebijakan dasar penyelenggara negara (Republik Indonesia) yang dicita – citakan, dari pengertian ini ada lima agenda yang ditekankan dalam politik hukum nasional, yaitu:¹²¹

1. Masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak
2. Penyelenggar negara pembentuk kebijakan dasar tersebut
3. Materi hukum yang meliputi hukum yang akan, sedang dan telah berlaku.
4. Proses pembentukan hukum

¹²¹ A. Ahsin Thohari dan Imam Syaukani, *Op.Cit*, hlm. 58

5. Tujuan politik hukum nasional.

2. Dimensi Kajian Politik Hukum Dan Perundang-Undangan

Setiap kajian tentang hukum dimensi filosofis dan dimensi politis akan selalu kita temukan dan harus dilihat sebagai dua hal yang tidak boleh diabaikan, yaitu :

- a. Dimensi politis dalam kajian hukum melihat adanya keterkaitan yang erat sekali antara hukum dan politik, bahkan ada yang melihat *law as a political instrument* yang kemudian menjadi lebih berkembang dan melahirkan satu bidang kajian tersendiri yang disebut politik hukum yang kelihatannya dapat mengarah pada perlunya apa yang disebut *political gelding van het rechtatau* dasar berlakunya hukum secara politik, disamping apa yang ada sekarang yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis.
- b. Dimensi filosofis dalam kajian hukum melihat sisi lain dari hukum sebagai seperangkat ide-ide yang bersifat abstrak dan merupakan

penjabaran lebih jauh dari pemikiran filosofis, yaitu apa yang dinamakan filsafat hukum.

William Zevenbergen¹²² mengutarakan bahwa politik hukum mencoba menjawab pertanyaan, peraturan-peraturan hukum mana yang patut untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*).

Pengertian *legal policy*, mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun. Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri,¹²³ dengan kata lain, politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu pertama, politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting. Pertama, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan

¹²²William Zevenbergen dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm: 19

¹²³ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 9

apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik.

3. Objek Kajian Politik Hukum

Hukum menjadi juga objek politik, yaitu objek dari politik hukum. Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*socialer werkelijkheid*). Akan tetapi, sering juga untuk menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal politik hukum menjadi alat dalam tangan suatu *ruling class* yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial itu.¹²⁴ Dalam membahas politik hukum maka yang dimaksud adalah keadaan yang berlaku pada waktu sekarang di Indonesia, sesuai dengan asas

¹²⁴ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Penerbitan Universitas, Cetakan Kesembilan, Jakarta, 1966, hlm:74-75

pertimbangan (hierarki) hukum itu sendiri, atau dengan terminologi Logeman,¹²⁵ sebagai hukum yang berlaku di sini dan kini.

Adapun tafsiran klasik politik hukum, merupakan hukum yang dibuat atau ditetapkan negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkannya. Dari pengertian politik hukum secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah ‘kebijakan’ yang diambil atau ‘ditempuh’ oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu di ubah, atau hukum yang mana perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.¹²⁶

4. Corak dan Karakter Produk Hukum

Menurut Moh. Mahfud ada dua karakter produk hukum yaitu: pertama, produk hukum responsif atau populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh

¹²⁵ Bintan Regen Saragih, *Politik Hukum*, Utomo, Bandung: CV. Utomo, 2006, hlm: 17

¹²⁶ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm: 232-241

kepada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat¹²⁷. Dalam arti cirinya selalu melibatkan semua komponen masyarakat (syarat formal); Kedua, produk hukum konservatif adalah produk hukum yang isinya (materi muatannya) lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni masyarakat menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara.

Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil, untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat.

Adapun proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistis dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama

¹²⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka LP3ES Kerjasama UII Pres, 1989, hlm: 19

pemegang kekuasaan eksekutif.¹²⁸ Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya, memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya, sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Adapun hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya, memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

Jika dilihat dari segi penafsiran, maka produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang benar-benar bersifat teknis. Adapun produk hukum yang berkarakter ortodoks memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekadar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif

¹²⁸ Mahfud MD, dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm: 30

biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri.¹²⁹

5. Konfigurasi Dan Manfaat Kajian Politik Hukum

Untuk mengukur konfigurasi politik dalam setiap produk hukum, apakah demokratis atau otoriter dapat dilihat melalui tiga pilar demokrasi yaitu: peranan partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat; peranan lembaga eksekutif; kebebasan pers (kebebasan memperoleh informasi bagi setiap warga masyarakat).¹³⁰ Berdasarkan tolak ukur tersebut, maka kajian politik hukum perundang-undangan dapat ditelusuri produk legislatif apakah memenuhi sebagai produk hukum atau produk politik.

B. Tinjauan Umum tentang Pertambangan

1. Pengertian Pertambangan

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No. 4 tahun 2009 (UUPMB) tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara bahwa pertambangan yaitu sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengolahan dan pengusahaan mineral atau batu bara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan konstruksi, penambangan,

¹²⁹ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm.31

¹³⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998, hlm:26

pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang. Dalam kamus besar bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan menambang adalah menggali (mengambil) barang tambang dari dalam tanah.¹³¹ Kemudian, Abrar Saleng menyatakan bahwa usaha pertambangan pada hakikatnya ialah usaha pengambilan bahan galian dari dalam bumi,¹³² dari pengertian-pengertian pertambangan di atas, dapat diketahui bahwa pertambangan adalah suatu usaha mengambil dan memanfaatkan bahan-bahan galian.

Hakikatnya pembangunan sektor pertambangan dan energi mengupayakan suatu proses pengembangan sumber daya mineral dan energi yang potensial untuk dimanfaatkan secara hemat dan optimal bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sumber daya mineral merupakan suatu sumber yang bersifat tidak dapat diperbaharui. Oleh karena itu penerapannya diharapkan mampu menjaga keseimbangan serta keselamatan kinerja dan kelestarian lingkungan hidup maupun masyarakat sekitar.¹³³ Beberapa faktor yang mempengaruhi usaha pertambangan adalah sebagai berikut:

- a. Perubahan dalam sistem perpajakan.
- b. Kebijakan dalam lingkungan hidup.

¹³¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Penerbit Balai Pustaka, 1998, hlm. 890

¹³² Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 90

¹³³ Jacky miner, *Teori Pertambangan I*, <http://www.http/teori-pertambangan-i.html>, diakses pada tanggal 23 Maret 2021

- c. Keadaan ekonomi yang buruk.
- d. Harga endapan atau logam yang buruk.
- e. Keadaan politik yang tidak sta

2. Pengertian Hukum Pertambangan

Istilah hukum pertambangan merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *mining law*. Hukum pertambangan adalah hukum yang mengatur tentang penggalian atau pertambangan bijih-bijih dan mineral-mineral dalam tanah. Menurut pendapat Salim HS. Hukum pertambangan adalah keseluruhan kaidah hukum yang mengatur kewenangan negara dalam pengelolaan bahan galian (tambang) dan mengatur hubungan hukum antara negara dengan orang dan atau badan hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian (tambang).¹³⁴

Kaidah hukum dalam hukum pertambangan di bedakan menjadi dua macam, yaitu kaidah hukum pertambangan tertulis dan tidak tertulis. Hukum pertambangan tertulis merupakan kaidah-kaidah hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, traktat, yurisprudensi. Hukum pertambangan tidak tertulis merupakan ketentuan-ketentuan hukum yang

¹³⁴ Salim, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Jakarta, Rajawali, 2014, hlm. 7

hidup dan berkembang dalam masyarakat. Bentuknya tidak tertulis dan sifatnya local, artinya hanya berlaku dalam masyarakat setempat.¹³⁵

3. Asas-asas Hukum Pertambangan

Asas-asas yang berlaku dalam penambangan mineral dan batu bara telah ditetapkan dalam UU No.4 Tahun 2009 ada 4 (empat) macam, yaitu:a.

a. Manfaat, Keadilan, dan Keseimbangan

Asas manfaat dalam pertambangan adalah asas yang menunjukkan bahwa dalam melakukan penambangan harus mampu memberikan keuntungan dan manfaat yang sebesar-besarnya bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Asas keadilan adalah dalam melakukan penambangan harus mampu memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional bagi seluruh warga Negara tanpa ada yang di kecualikan. Asas keseimbangan adalah dalam melakukan kegiatan wajib memperhatikan bidang-bidang lain terutama yang berkaitan langsung pada dampaknya.

b. Keberpihakan kepada Kepentingan Negara

Asas ini mengatakan bahwa di dalam melakukan kegiatan penambangan berorientasi kepada kepentingan Negara. Walaupun di dalam melakukan usaha pertambangan dengan menggunakan modal

¹³⁵ *Ibid*, hlm. 9

asing, tenaga asing, maupun perancangan asing, tetapi kegiatan dan hasilnya hanya untuk kepentingan nasional.

c. Partisipatif, Transparansi, dan Akuntabilitas

Asas partisipatif adalah asas yang menghendaki bahwa dalam melakukan kegiatan penambangan di butuhkan peran serta masyarakat untuk untuk menyusun kebijakan, pengelolaan, pemantauan, pengawasan terhadap pelaksanaanya. Asas transparansi adalah keterbukaan dalam penyelenggaraan kegiatan pertambangan di harapkan masyarakat luas dapat memperoleh informasi yang benar, jelas, dan jujur. Sebaliknya masyarakat dapat memberikan bahan masukan kepada pemerintah. Asas akuntabilitas adalah kegiatan pertambangan di lakukan dengan cara-cara yang benar sehingga dapat di pertanggung jawabkan kepada Negara dan masyarakat.

d. Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan

Asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan adalah asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha

pertambangan mineral dan batu bara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.¹³⁶

Asas-asas hukum pertambangan yang terdapat dalam UU No 11 Tahun 1967. Asas-asas itu meliputi asas manfaat, asas pengusahaan, asas keselarasan, asas partisipatif, asas musyawarah dan mufakat.

a. Asas Manfaat

Asas Manfaat merupakan asas, di mana di dalam pengusahaan bahan galian dapat di manfaatkan/digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

b. Asas Pengusahaan

Asas pengusahaan merupakan asas, dimana didalam penyelenggaraan usaha pertambangan atau bahan galian yang terdapat di dalam hukum pertambangan Indonesia dapat di usahakan secara optimal.

c. Asas Keselarasan

Asas keselarsan merupakan asas, di mana ketentuan undang-undang pokok pertambangan harus selaras atau sesuai atau seide dengan cita-cita dasar Negara Republik Indonesia.

¹³⁶ Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2012, him. 7-8.

d. Asas Partisipatif

Asas partisipatif merupakan asas di mana pihak swasta maupun perorangan di berikan hak untuk mengusahakan bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia.

e. Asas Musyawarah dan Mufakat

Asas musyawarah dan mufakat merupakan asas di mana pemegang kuasa pertambangan yang menggunakan hak atas tanah hak milik harus membayar ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah, yang besarnya di tentukan berdasarkan hasil musyawarah (berunding, berembuk) dan di sepakati oleh kedua bela pihak.¹³⁷

4. Jenis-Jenis Tambang

Indonesia kaya akan sumber daya alam terutama dari hasil pertambangannya. jenis-jenis benda yang disebut barang tambang, dihasilkan dari pertambangan di tanah air kita antara lain: Jenis-jenis barang tambang antara lain dapat dilihat berikut:

a. Minyak Bumi

Salah satu pertambangan utama di Indonesia adalah minyak bumi. Minyak bumi menjadi sangat penting karena sebagian masyarakat

¹³⁷ Salim, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Jakarta, Rajawali, 2014, hlm. 12

Indonesia bahkan dunia menggunakannya untuk bahan bakar kendaraan, usaha rumah tangga hingga usaha lain, sedikit saja ada perubahan harga minyak bumi maka akan berdampak pada kestabilan ekonomi.

b. Batu Bara

Batu bara terbentuk dari sisa-sisa tumbuhan zaman purba yang akhirnya terpendam dan menggendap di dalam lapisan tanah hingga berjuta tahun, oleh karena itu, batu bara juga disebut batu fosil. Indonesia banyak terdapat batu bara terutama di wilayah Kalimantan. Manfaat batu bara antara lain untuk bahan bakar usaha rumahan kecil, pengganti kayu dan bahan bakar jangka panjang PLTU.

c. Timah

Timah adalah salah satu bahan tambang yang sangat penting. Timah jika sudah diolah dapat digunakan sebagai kaleng makanan, pelapis besi agar tidak berkarat dan dalam bentuk lembaran timah di gunakan sebagai pembungkus permen, coklat hingga rokok.

d. Biji Besi

Barang-barang dari besi yang ada di rumah kita pada awalnya terbuat dari biji-biji besi kecil yang akhirnya diolah menjadi bongkahan besi dan dicetak sesuai dengan kebutuhan.

e. Biji Emas

Salah satu jenis barang tambang utama adalah emas. Bahkan bisa dibilang sebagai cadangan kekayaan suatu negara. Emas dibuat menjadi perhiasan dengan nilai jual yang sangat tinggi. Bahkan harganya tidak pernah mengalami penurunan dan cenderung terus menanjak. Tidak jarang emas digunakan sebagai investasi jangka panjang karena memiliki peluang yang cukup tinggi.

f. Tembaga

Tembaga banyak sekali dimanfaatkan dalam pembuatan alat listrik seperti kabel, peralatan industri konstruksi, pembuatan kapal laut hingga pipa air. Tembaga banyak terdapat di daerah Papua yang pengolahannya dilakukan di PT.Freeport.

g. Intan

Intan adalah salah satu jenis barang tambang jenis batuan yang dikenal sangat keras. Seringkali intan dipakai untuk mata bor suatu mesin selain digunakan untuk perhiasan dengan nilai jual yang sangat tinggi.

h. Nikel

Nikel adalah logam yang penggunaannya banyak dicampur dengan besi agar menjadi tahan karat dan menjadi baja, dicampur dengan tembaga agar menjadi kuningan dan perunggu. Selain itu nikel digunakan untuk membuat mata uang logam.

Dalam penggolongan hasil bahan tambang menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batu bara, sesungguhnya tidak secara tegas mengatur tentang pembagian golongan bahan galian sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Penggolongan bahan galian diatur berdasarkan pada kelompok usaha pertambangan, sesuai pasal 4 yaitu:¹³⁸

- 
- a. Usaha pertambangan dikelompokkan atas:
 - 1) Pertambangan mineral;
 - 2) Pertambangan batu bara;
 - b. Pertambangan mineral sebagaimana dimaksud digolongkan atas:
 - 1) Pertambangan mineral radio aktif;
 - 2) Pertambangan mineral logam;
 - 3) Pertambangan mineral bukan logam;
 - 4) Pertambangan batuan.

¹³⁸ Sudrajat Nandang, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2013, hlm. 7

5. Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah

Daerah

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam tambang adalah pemerintah pusat. Ini disebabkan sistem pemerintahan sebelum berlakunya Undang-Undang 22 Tahun 1999 bersifat sentralistik, artinya segala macam urusan yang berkaitan dengan pertambangan, baik yang berkaitan dengan penetapan izin kuasa pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya, pengusahaan pertambangan batu bara, maupun yang lainnya.

Pejabat yang berwenang memberikan izin adalah menteri, dalam hal ini adalah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Namun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan dalam pemberian izin diserahkan pada pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan pemerintah pusat sesuai dengan kewenangannya.¹³⁹ Begitu pula sama hingga saat ini setelah undang-undang pemerintah daerah tersebut digantikan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan selanjutnya menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹³⁹ H.Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Prasada, 2004, hlm. 49-50

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tidak diatur kewenangan dari pemerintah daerah didalam pengelolaan pertambangan, namun di pasal 6, 7, dan 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang pertambangan Mineral dan batubara diatur secara rinci kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan.¹⁴⁰ Kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara pasal 6 meliputi:

- a. Penetapan kebijakan nasional;
- b. Pembuatan peraturan perundang-undangan;
- c. Penetapan standart nasional, pedoman, dan kriteria;
- d. Penetapan sistem perizinan pertambangan mineral dan batubara nasional;
- e. Penetapan WP yang dilakukan setelah berkordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
- f. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai;
- g. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai;
- h. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai.
- i. Pemberian IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi;
- j. Pengevaluasian IUP Operasi Produksi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah;
- k. Penetapan kebijakan produksi, pemasaran, pemanfaatan, dan konservasi;

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm 50.

- l. Penetapan kebijakan kerja sama, kemitraan, dan pemberdayaan masyarakat;
- m. Perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan mineral dan batubara;
- n. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah;
- o. Pembinaan dan pengawasan penyusunan peraturan daerah di bidang pertambangan;
- p. Penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sebagai bahan penyusunan WUP dan WPN;
- q. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada tingkat nasional;
- r. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang;
- s. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara tingkat nasional;
- t. Penegembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan; dan
- u. Peningkatan kemampuan aparaturnya pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Kewenangan provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dalam pasal 7 meliputi:

- a. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
- b. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil;
- c. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil;
- d. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil;

- e. Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya;
- f. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada daerah/wilayah provinsi;
- g. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada daerah/wilayah provinsi;
- h. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di provinsi;
- i. Pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
- j. Pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya;
- k. Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi kepada Menteri dan Bupati/walikota;
- l. Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan Bupati/Walikota;
- m. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
- n. Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota diatur dalam pasal 8 Undang-

Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang mineral dan batubara meliputi:

- a. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
- b. Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil;
- c. Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil;
- d. Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
- e. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;

- f. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;
- g. Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
- h. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
- i. Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan Gubernur;
- j. Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan Gubernur;
- k. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
- l. Peningkatan kemampuan aparaturnya pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Kewenangan Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Walaupun pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk pengelolaan pertambangan, namun semua kebijakan yang berkaitan dengan pertambangan masih didominasi oleh pemerintah pusat. Seperti yang menandatangani kontrak karya pada wilayah kewenangan pemerintah kabupaten/kota adalah Bupati/Walikota dengan perusahaan pertambangan. Tetapi segala hal yang berkaitan dengan substansi kontrak karya telah ditentukan oleh pemerintahan pusat. Ini berarti pemerintah Kabupaten/Kota tidak dapat mengembangkan substansi kontrak karya sesuai dengan kebutuhan daerah.¹⁴¹

¹⁴¹ Ibid, hlm. 53

6. Pertambangan Ilegal

Pertambangan ilegal atau pertambangan tanpa izin adalah usaha pertambangan yang dilakukan oleh perseorangan, sekelompok orang, atau perusahaan yayasan berbadan hukum yang dalam operasinya tidak memiliki izin dan instansi pemerintah sesuai peraturan perundang-undang yang berlaku. Dengan demikian, izin, rekomendasi, atau bentuk apapun yang diberikan kepada perseorangan, sekelompok orang, atau perusahaan/yayasan oleh instansi pemerintah di luar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat dikategorikan sebagai pertambangan tanpa izin atau pertambangan ilegal.

C. Tinjauan Umum tentang Wilayah Pertambangan

1. Hukum Wilayah Pertambangan

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang wilayah pertambangan, yaitu:

- a. Pasal 9 sampai dengan Pasal 33 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Ada tiga hal yang di atur dalam Pasal 9 sampai dengan pasal 33, yaitu:
 - 1) Penetapan wilayah pertambanga;
 - 2) Penggolongan wilayah pertambangan; dan

3) Kriteria yang di gunakan dalam penerapan wilayah pertambangan.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan; Peraturan pemerintah merupakan ketentuan yang secara khusus mengatur tentang wilayah pertambangan. Peraturan Pemerintah terdiri atas enam bab dan 41 pasal. Ada tiga hal di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan, meliputi;

- 1) Perencanaan wilayah pertambangan;
- 2) Penetapan wilayah pertambangan; dan
- 3) Data dan informasi.¹⁴²

Pasal 20 dan 21 Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 telah di tentukan luas wilayah kuasa pertambangan yang di berikan kepada pemegang kuasa pertambangan. Untuk mendapat satu kuasa pertambangan yang luas wilayahnya melebihi 5000 hektar, pemohon kuasa pertambangan harus terlebih dahulu mendapat izin khusus dari menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai kewenangannya. Pasal 1 angka 29, angka 30, dan angka 31, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Baatubara.

¹⁴² Salim, *Hukum pertambangan Mineral dan Batubara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, hlm. 78

Wilayah pertambangan adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batu bara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintah yang merupakan bagian dari tata ruang nasional.¹⁴³ Wilayah pertambangan, meliputi tanah, apakah permukaan maupun sub tanah permukaan maupun atau berada di wilayah laut atau pantai. Ada dua ciri wilayah pertambangan, yaitu:

- a. Memiliki potensi mineral atau/ batubara; dan Tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintah
- Ciri wilayah pertambangan, yaitu:
 - a. Telah tersedia data geologi;
 - b. Potensi geologi;
 - c. Informasi geologi.

Data geologi merupakan keterangan yang benar dan nyata tentang keberadaan sumber daya mineral. Data geologi ini di tuangkan dalam bentuk peta.¹⁴⁴

Wilayah pertambangan sebagai bagian dari tata ruang nasional merupakan landasan bagi penetapan kegiatan pertambangan. Untuk dapat menetapkan wilayah pertambangan, harus di lakukan dengan berdasarkan data-data yang di peroleh di lapangan dari hasil penelitian. Oleh karena itu, pemerintah dan pemerintah daerah diwajibkan untuk melakukan penyelidikan

¹⁴³ *Ibid*, hlm. 80.

¹⁴⁴ *Ibid*, hlm. 81

dan penelitian pertambangan dalam rangka penyiapan wilayah pertambangan (pasal 1 UU No. 4 Tahun 2009).¹⁴⁵ Penyelidikan dan penelitian pertambangan di lakukan oleh:

1. Menteri, untuk penyelidikan dan penelitian pada wilayah:
 - a. Lintas wilayah provinsi;
 - b. Laut dengan jarak lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai; dan/atau
 - c. Berbatasan langsung dengan negara lain:
2. Gubernur, untuk penyelidikan dan penelitian pada wilayah:
 - a. Lintas wilayah kabupaten/kota; dan/atau
 - b. Laut dengan jarak 4 (empat) sampai dengan 12 (dua belas) mil dari garis pantai ;
3. Bupati/walikota, untuk penyelidikan dan penelitian pada wilayah:
 - a. Kabupaten/kota; dan/atau
 - b. Laut sampai dengan 4 (empat) mil dari garis pantai.

Penyelidikan dan penelitian pertambangan di laksanakan secara terkoordinasi oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2012, hlm.11.

¹⁴⁶ Salim, *Op.Cit*, hlm. 80

Penetapan wilayah pertambangan di lakukan oleh pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pelaksanaan penetapan wilayah pertambangan dilakukan dengan cara:

- a. Transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab,
- b. Terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya,serta berwawasan lingkungan, danc.Memperhatikan aspirasi daerah.¹⁴⁷ Wilayah pertambangan dapat di golongan menjadi enam golongan. Keenam golongan itu, meliputi:
 - a. WUP;
 - b. WIUP;
 - c. WPR;
 - d. WPN;
 - e. WUPK; dan
 - f. WIUPK.

¹⁴⁷ Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2012, hlm.1

Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan. Ada dua kriteria suatu wilayah untuk dapat ditetapkan sebagai wilayah pertambangan. Kedua kriteria itu, meliputi:

1. Adanya indikasi formasi batuan pembawa mineral dan/atau pembawa batubara; dan/
2. Adanya potensi sumber daya bahan tambang yang berwujud padat dan/atau cair.

Penyiapan wilayah pertambangan dilakukan dengan melalui kegiatan:

1. Perencanaan WP; dan
 2. Penetapan WP.¹⁴⁸
- 2. Bentuk Wilayah Pertambangan**

Mengenai bentuk wilayah pertambangan terdiri atas Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR), dan Wilayah Pencadangan Negara.

a. Wilayah Usaha Pertambangan

Wilayah usaha pertambangan, adalah bagian dari Wilayah Pertambangan yang telah memiliki ketersediaan data, potensi, dan/atau informasi geologi. Penetapan WUP pada prinsipnya

¹⁴⁸ Salim, *Op.Cit*, hlm. 81

pemerintah dalam hal ini Menteri ESDM. Pemerintah dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan-perundangan. Untuk satu WUP terdiri atas 1 (satu) atau beberapa Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) yang berada pada lintas wilayah provinsi, lintas wilayah kabupaten/kota, dan/atau dalam 1 (satu) wilayah kabupaten. Kriteria untuk menetapkan 1 (satu) atau beberapa WIUP dalam 1 (satu) WUP adalah sebagai berikut:

- 1) Letak geografis;
- 2) Kaidah konservasi;
- 3) Daya dukung lingkungan lingkungan;
- 4) Optimalisasi sumber daya mineral dan/atau batu bara; dan
- 5) Tingkat kepadatan.¹⁴⁹

b. Wilayah pertambangan Rakyat

Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) adalah bagian dari wilayah pertambangan tempat di lakukan kegiatan usaha pertambangan rakyat. Kegiatan pertambangan rakyat di laksanakan dalam suatu WPR. Pejabat yang berwenang menetapkan WPR adalah bupati/walikota setelah mengadakan konsultasi dengan Dewan

¹⁴⁹ Gatot Supramono, *Op.Cit*, hlm. 13

Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota. Adapun mengenai kriteria untuk menetapkan WPR adalah sebagai berikut:

- 1) Mempunyai cadangan mineral sekunder yang terdapat di sungai dan/atau di antara tepi dan tepi sungai;
- 2) Mempunyai cadangan primer logam atau batu bara dengan kedalaman maksimal 25 (dua puluh lima) meter;
- 3) Endapan teras, daratan banjir, dan endapan sungai purba;
- 4) Luas maksimal wilayah pertambangan rakyat adalah 25 (dua puluh lima) hektare;
- 5) Menyebutkan jenis komoditas yang akan di tambang; dan/atau
- 6) Merupakan wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah di kerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun.

Dalam rangka menetapkan WPR tersebut bupati/wali kota berkewajiban mengikuti asas publisitas yaitu dengan melakukan pengumuman mengenai rencana WPR kepada masyarakat secara terbuka. Pengumumannya dapat dilakukan dengan cara menempelkan pada pengumuman di kantor bupati /wali kota yang bersangkutan yang mudah di ketahui melalui surat kabar atau elektronik.

Konsekuensi dengan melakukan pengumuman tersebut adalah memberi kesempatan kepada warga masyarakat untuk mengajukan keberatan apabila ada yang merasa di rugikan. Keberatan tersebut

dapat di pandang sebagai salah satu kontrol dari masyarakat yang perlu mendapat perhatian. Apabila terdapat suatu wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah di kerjakan tetapi belum di tetapkan sebagai WPR, maka diprioritaskan untuk di tetapkan pemerintah sebagai WPR.

c. Wilayah Pencadangan Negara

Wilayah Pencadangan Negara (WNP) adalah bagian dari wilayah pertambangan yang dicadangkan untuk kepentingan strategis nasional. Untuk kepentingan strategis nasional dalam hubungan dengan usaha pertambangan, pemerintah bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan dengan memperhatikan aspirasi daerah dapat menetapkan WPN sebagai daerah yang dicadangkan untuk komoditas tertentu dan daerah konservasi dalam rangka menjaga keseimbangan ekosistem dan lingkungan.

Adapun mengenai wilayah yang akan diusahakan untuk komoditas tertentu maupun untuk konservasi tersebut berubah statusnya menjadi Wilayah Usaha Pertambangan Khusus (WUPK).¹⁵⁰ Untuk dapat melakukan perubahan status dari WPN menjadi WUPK di laksanakan dengan mempertimbangkan hal-hal yang di tetapkan Pasal 28 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu barasebagai berikut:

¹⁵⁰ *Ibid*

- 1) Pemenuhan bahan baku industri dan energi dalam negeri;
- 2) Sumber devisa negara;
- 3) Kondisi wilayah di dasarkan pada keterbatasan sarana dan prasarana;
- 4) Berpotensi untuk dikembangkan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi;
- 5) Daya dukung lingkungan; dan/atau
- 6) Penggunaan teknologi tinggi dan modal investasi yang besar.¹⁵¹

D. Pertambangan di Kawasan Hutan dalam Perspektif Hukum Sumber daya Alam

1. Definisi Hukum Sumber Daya Alam

Pada dasarnya istilah sumber daya merujuk pada sesuatu yang memiliki nilai ekonomi atau dapat memenuhi kebutuhan manusia.¹⁵² Secara etimologis menurut *Webster's New World College Dictionary* istilah sumber daya dapat berarti merujuk pada beberapa pengertian sebagai¹⁵³:

- 1) Kemampuan untuk memenuhi atau menangani sesuatu,
- 2) sumber persediaan, penunjang dan pembantu; dan
- 3) Sarana yang dihasilkan oleh kemampuan atau pemikiran seseorang.

¹⁵¹ *Ibid*, hlm. 15.

¹⁵² Mayhew, S dalam Maria S.W Sumardjono. et.al, *Pengaturan Sumber Daya Alam Di Indonesia-Antara Yang Tersurat dan Tersirat*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014, hlm. 8

¹⁵³ *Ibid*, hlm. 8

Dengan demikian, pengertian sumber daya sangat luas, yang dapat meliputi sumber daya alam, manusia, modal, buatan dan sebagainya. Sumber daya alam dapat didefinisikan sebagai sumber daya atau faktor produksi yang disediakan oleh alam, dan bukan merupakan buatan manusia. Berdasarkan definisi tersebut, maka hukum sumber daya alam merupakan segenap peraturan tentang pengelolaan dan pengusahaan sumber daya alam.

2. Jenis Sumber Daya Alam

Sumber daya alam dapat dibedakan berdasarkan sifat, yaitu :

- 1) Sumber daya alam yang dapat diperbarui (*renewable resources*), yaitu sumber daya alam yang dapat di usahakan kembali atau tidak akan habis selama ada upaya-upaya untuk memperbaruinya/mengusahakan kembali, yang termasuk kategori sumber daya alam yang dapat diperbarui adalah pertanian, perikanan, perkebunan. Secara khusus terdapat sumber daya alam yang dapat dikategorikan sebagai yang dapat diperbarui tetapi keberadaannya sangat langka dan sangat terpengaruh cara manusia mengelola alam dan lingkungannya, antara lain air, udara, hutan dan kekayaan keanekaragaman hayati.
- 2) Sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui (*non- renewable resources*), yaitu sumber daya alam yang akan habis dan tidak akan dapat dipulihkan kembali. Sumber daya alam yang termasuk kategori sumber

daya alam yang tidak dapat diperbarui adalah biji mineral (batubara, timah, nikel, aspal) serta bahan bakar fosil (minyak dan gas bumi)

Berdasarkan kategori dalam keuangan negara, pemerintah di dalam mengajukan Nota Keuangan dan Rencana Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN), biasanya membagi jenis-jenis sumber daya alam secara sektoral yaitu :

- 1) Sektor sumber daya pertanian, meliputi : tanaman pangan, peternakan, perikanan, perkebunan, kehutanan, dan pengairan.
- 2) Sektor sumber daya pertambangan meliputi : minyak bumi, gas bumi, batu bara, aspal, nuklir, dan bahan galian lainnya.

Menurut Chambers dan Conway, terdapat lima sumber kehidupan yang dimiliki oleh setiap individu atau unit sosial yang lebih tinggi di dalam upaya mengembangkan kehidupannya yaitu: *human capital*, *social capital*, *natural capital*, *physical capital*, dan *financial capital*.¹⁵⁴ Berdasarkan pandangan ini maka sumber daya alam merupakan *natural capital* dan merupakan sumber kehidupan.

3. Konsep kepemilikan Sumberdaya Alam

¹⁵⁴ Chambers dan Conway dalam Imam Koeswahyono, *Sumber daya Alam dalam Konstelasi Politik Nasional Dan Globalisasi Hukum, persoalan sistem pertanian berkelanjutan*. Diterbitkan dalam *Hukum Yang Bergerak*, Jakarta: Penerbit Yayasan obor Indonesia, 2009, hlm. 294.

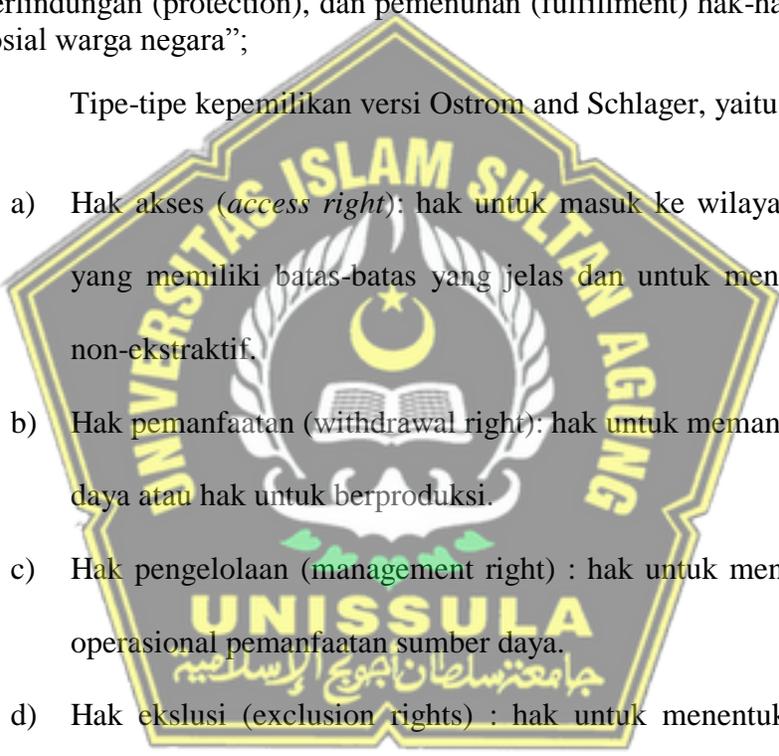
Konsep kepemilikan SDA di Indonesia secara konstitusional diatur dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, pemaknaan Pasal 33 (3) UUD 1945 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, “.bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama.” Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi, dalam Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, terhadap Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, adalah “...perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan tersebut dipertegas melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 21-22/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 25

Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, bertanggal 25 Maret 2008, pada Paragraf [3.9], menyatakan bahwa:

“Dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut terdapat hak-hak ekonomi dan sosial warga negara sebagai kepentingan yang dilindungi oleh konstitusi melalui keterlibatan atau peran negara tersebut. Dengan kata lain, Pasal 33 UUD 1945 adalah ketentuan mengatur tentang keterlibatan atau peran aktif negara untuk melakukan tindakan dalam rangka penghormatan (respect), perlindungan (protection), dan pemenuhan (fulfillment) hak-hak ekonomi dan sosial warga negara”;

Tipe-tipe kepemilikan versi Ostrom and Schlager, yaitu:¹⁵⁵

- 
- a) Hak akses (*access right*): hak untuk masuk ke wilayah sumber daya yang memiliki batas-batas yang jelas dan untuk menikmati manfaat non-ekstraktif.
 - b) Hak pemanfaatan (*withdrawal right*): hak untuk memanfaatkan sumber daya atau hak untuk memproduksi.
 - c) Hak pengelolaan (*management right*) : hak untuk menentukan aturan operasional pemanfaatan sumber daya.
 - d) Hak eksklusi (*exclusion rights*) : hak untuk menentukan siapa yang boleh memiliki hak akses dan bagaimana hak akses tersebut dialihkan ke pihak lain.
 - e) Hak pengalihan (*alienation rights*): hak untuk menjual atau menyewakan sebagian atau seluruh hak-hak kolektif tersebut diatas.

¹⁵⁵ Arif Satria, *Pesisir dan Laut untuk Rakyat*, Bogor: IPB Press, 2009, hlm. 3-4

Berdasarkan pendapat Bromley¹⁵⁶, terdapat empat bentuk kepemilikan, yaitu akses terbuka (*open acces*), negara (*state property*), swasta (*private property*) dan masyarakat (*communal property*). Pertama, sumber daya akses terbuka (*open access*), tidak ada pengaturan tentang apa, kapan, dimana, siapa, dan bagaimana sumber daya alam dimanfaatkan, serta bagaimana terjadinya persaingan bebas (*free for all*).

Dalam pemanfaatan sumber daya alam, dapat memicu terjadinya *tragedy of the commons*. Kedua, sumber daya milik negara (*state property*), baik ditingkat daerah maupun pusat. Hak ini perlu berlaku pada sumber daya yang menjadi hajat hidup orang banyak. Ketiga, kepemilikan swasta, baik individual maupun korporat. Bentuk kepemilikan ini bersifat temporal. (dalam jangka waktu tertentu). Keempat, kepemilikan komunal atau masyarakat, bersifat turun-temurun, lokal dan spesifik. Aturan-aturan pengelolaan biasanya bersifat tertulis dan tidak tertulis. Akses seluruh anggota masyarakat relatif sama.

4. Paradigma dalam memandang SDA

Istilah paradigma berasal dari bahasa latin pradeigma yang berarti pola.¹⁵⁷ Paradigma merupakan perangkat asumsi dan kerangka umum atau

¹⁵⁶ *Ibid*, hlm. 5-6

¹⁵⁷ Sirajuddin, Didik Sukriono, Winardi, *Hukum Pelayanan Publik-Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 2

menunjuk pada cara pandang atau kerangka berfikir yang berdasarkan fakta atau gejala di interpretasi dan di pahami. Kuhn mendefinisikan paradigma sebagai “*universally recognized scientific achievement that for a time provide model problems and solutions to a community of practitioners.*”¹⁵⁸

Eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam banyak diwarnai oleh paradigma yang menilai sumber daya alam sebagai sumber pendapatan ketimbang modal. Paradigma tersebut, telah berakar jauh sebelum terjadinya revolusi industri sebagai manifestasi dari hasrat manusia untuk menguasai alam, yang seharusnya saling membutuhkan untuk menuju kepada keseimbangan kualitas hidup yang lebih tinggi.¹⁵⁹ Implikasi dari pandangan dunia (*world view*) yang demikian secara sadar atau tidak telah membentuk mode of production seluruh aktivitas ekonomi, termasuk eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam pertambangan, kehutanan dan perkebunan.¹⁶⁰

Konsep pemanfaatan sumber daya alam dalam Islam, manusia harus pandai memanfaatkan sumber daya alam secara optimal tetapi tidak berlebihan dan melampaui batas. Jika ada eksploitasi yang sangat besar terhadap sumber daya alam, maka yang diperhitungkan adalah efisiensi dan jaminan tidak menjadi rusak karena adanya eksploitasi yang berlebihan. Sebagaimana

¹⁵⁸ Bernard Arief Sidharta, 2013. Ilmu Hukum Indonesia, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 71

¹⁵⁹ Arifin Salatang et.al dalam Abrar Saleng. Op.cit, hlm. 2

¹⁶⁰ *Ibid*, hlm. 2

larangan dalam Islam terhadap manusia untuk melakukan kerusakan diatas muka bumi, sebagaimana ketentuan Q.S. Al A'raf : 46 yaitu “Dan janganlah kamu berbuat kerusakan di bumi sesudah Allah memperbaikinya. Dan berdoalah kepada-Nya dengan rasa takut dan harapan. Sesungguhnya rahmat Allah amat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik.” Ada fenomena menarik yang disebut para ahli sebagai “kutukan sumber daya alam”. Negara-negara yang berkelimpahan dengan sumber daya alam, performa pembangunan ekonomi dan tata kelola pemerintahannya (*good governance*) kerap lebih buruk dibandingkan negara-negara yang sumber daya alamnya lebih kecil.

Secara paradoks, meskipun muncul harapan besar akan munculnya kekayaan alam dan luasnya peluang yang mengiringi temuan dan ekstraksi sumber daya alam, anugerah seperti itu kerap kali menjadi penghambat daripada menciptakan pembangunan yang stabil dan berkelanjutan.¹⁶¹ Perkembangan pembangunan yang masih tertuju pada pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesempatan kerja akan senantiasa mengeksploitasi sumber daya alam sebagai faktor produksi yang diperlukan. Orientasi ekonomi pada komoditas (barang) sumber daya alam ini, dalam kondisi lemahnya institusi publik yang mengaturnya, maka akan mengabaikan

¹⁶¹ Macartan Humphreys et.al, *Escaping The Resource Curse*. Columbia University Press. New York, 2007, hlm: 1

fungsi sumber daya alam yang memproduksi jasa (*life support system*) seperti air, sungai, danau, resapan air dll.¹⁶²

5. Konsep Distribusi Sumber Daya Alam

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum pengatur sumber daya dalam masyarakat didasarkan pada dua pola pembagian. Pola pertama didasarkan pada kemampuan masing-masing, sehingga bagaimana orang bisa masuk ke sumber-sumber daya, dipecahkan melalui disposisi dari masing-masing orang secara alamiah. Dalam keadaan demikian maka siapa yang kuat dengan sendirinya akan memperoleh jalan masuk dengan mengalahkan mereka yang kurang kuat.¹⁶³ Pola pertama ini penjelasannya hampir mirip dengan pendapat Thomas Hobbes dalam rumusan *homo momini lupus*, manusia adalah serigala bagi sesamanya.¹⁶⁴

Pola kedua didasarkan pada kemampuan masing-masing dan yang didasarkan pada mekanisme pembagian yang diciptakan oleh masyarakat sendiri. Masyarakat memberikan pedoman-pedoman kepada anggotanya tentang bagaimana hendaknya hubungan-hubungan antar mereka itu dilaksanakan. Pedoman-pedoman ini bisa berupa larangan maupun keharusan.

¹⁶² Harijadi Kartodiharjo dkk, *Di Bawah Satu Payung Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Jakarta: Yayasan KEHATI, 2005, hlm. 67 dan 72.

¹⁶³ Satjipto Rahardjo, 1991. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung. Hal. 160

¹⁶⁴ Von Scihmt dalam Otong Rosadi, 2012, *Quo Vadis Hukum Ekologi dan Keadilan Sosial*. Dalam *Perenungan Pemikiran (Filsafat) Hukum*. Penerbit Thafa Media. hlm.36

Apabila hal ini dihubungkan dengan tujuan untuk memperoleh sumber daya, maka pedoman itu memberi tahu bagaimana masing-masing anggota masyarakat itu berhubungan satu sama lain, dalam rangka memperoleh sumber-sumber daya tersebut.¹⁶⁵ Pemerintah-pemerintah daerah jelas memiliki hak memperoleh pendapatan sebagai kompensasi atas biaya sosial, lingkungan, dan prasarana eksploitasi sumber daya alam.¹⁶⁶ Pemerintah-pemerintah lokal dan regional seharusnya memperoleh kompensasi atas biaya-biaya yang mereka tanggung ketika eksploitasi sumber daya alam terjadi di dalam yuridiksi mereka.¹⁶⁷

E. Politik Hukum Menurut Perspektif Hukum Islam

Politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.¹⁶⁸ Hukum Islam adalah suatu sistem hukum di dunia yang sumber utamanya adalah wahyu Allah, sehingga mempunyai konsekuensi atau pertanggungjawaban di akhirat kelak. Untuk itu hukum Islam dapat berupa hukum yang secara langsung

¹⁶⁵ Satjipto Rahardjo. Op.Cit. hlm. 162

¹⁶⁶ Michael L. Ross dalam Macartan Humphreys. Op.cit, hlm. 290

¹⁶⁷http://www.icmm.com/library_pub_detail.php?rcd=183, diakses pada tanggal 23 Maret 2021

¹⁶⁸ Imam Syaukani A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasra Politik Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 58.

berasal dari wahyu (syari'ah) atau hukum yang merupakan hasil ijtihad para mujtahidin (fiqh), yang kedua inilah yang lebih banyak.

Selanjutnya yang dimaksud dengan Politik Hukum Islam adalah upaya kebijakan pemberlakuan hukum Islam sebagai salah satu hukum yang hidup dalam masyarakat, yaitu dengan memperhatikan tentang segi kebhinnekaan (Pluralitas), dan dalam proses pemberlakuan harus memperhatikan pula atau berorientasi kepada kepentingan bangsa atau nasional (Integritas), artinya terlayannya segala segi kehidupan tanpa menimbulkan goncangan dan keresahan, tanpa paksaan, dan tetap menghormati nilai-nilai esensial yang mengandung sifat keragaman. Maka hukum yang mengabdikan kepentingan ini tidak harus berujud satu unifikasi hukum, tetapi berujud satu kodifikasi hukum yang mengandung unifikasi hukum, dalam bidang hukum tertentu (yang netral dari keyakinan agama) dan mengandung diferensiasi hukum dalam bidang hukum yang sangat akrab dengan keyakinan agama¹⁶⁹ (hukum Islam).

Menurut teori eksistensi merumuskan keadaan hukum nasional Indonesia masa lalu, dan masa mendatang bahwa hukum Islam ada dalam hukum nasional Indonesia, baik dalam hukum tertulis maupun tidak tertulis dalam berbagai

¹⁶⁹ Ichtiyanto, *Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia, dalam Juhaya S.Praja, Hukum Islam di Indonesia Perkembangan dan Pembentukan*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1991, hlm. 97

lapangan kehidupan hukum dan praktek.¹⁷⁰ Teori ini menerangkan tentang adanya hukum Islam di dalam hukum nasional Indonesia itu ialah:

1. ada dalam arti sebagai bagian integral hukum nasional Indonesia.
2. ada dalam arti adanya dengan kemandiriannya yang diakui adanya dan kekuatan dan wibawanya oleh hukum nasional dan diberi status sebagai hukum nasional.
3. ada dalam hukum nasional dalam arti normahukum Islam (agama) berfungsi sebagai penyaring bahan-bahan hukum nasional Indonesia
4. ada dalam arti sebagai bahan utama dan unsur utama hukum nasional Indonesia.¹⁷¹

Selain teori di atas, telah muncul beberapa teori tentang berlakunya hukum Islam, yaitu:

1. Penerimaan Autoritas Hukum

Teori ini dikemukakan oleh H.A.R.Gibb, bahwa orang Islam, kalau telah menerima Islam sebagai agamanya, ia menerima otoritas hukum Islam terhadap dirinya. Secara sosiologis orang-orang yang sudah beragama Islam menerima otoritas hukum Islam, taat kepada hukum Islam. Tingkatan ketaatan tiap manusia mesti berbeda-beda, bergantung takwanya kepada Allah. Ada yang tingkatannya dalam keseluruhan aspek hukum, ada yang hanya dalam beberapa bidang hukum. Hal ini sebagaimana pernyataan Gibb,

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm 101

¹⁷¹ *Ibid.*, hlm. 137.

adalah lebih sesuai mendekati tujuan kita dengan memahami interaksi antar hukum Islam dengan masyarakat Muslim.

Tiap-tiap sistem hukum terlebih dahulu menggambarkan kemungkinan bahwa orang-orang kepada siapa ia akan diperlakukan akan suka membenarkan kekuasaannya dan mengakui mengikat atas mereka, dan walaupun demikian, mereka dapat sewaktu-waktu menjalani resiko perintah dan larangan yang nyata dari hukum itu. Jadi penerimaan hukum Islam itu adalah atas syarat penerimaan agama Islam, tetapi juga dengan tidak boleh tidak dengan menjadi kaum Muslimin. Agama Islam telah diterima atau dianut oleh sebagian besar masyarakat, dan masyarakat masing-masing ini mempunyai tradisi sosial dan hukumnya yang panjang. Dalam menganut Islam sebagai agamanya, anggota-anggota masyarakat itupun pada pokoknya membenarkan kekuasaan hukum Islam.¹⁷² Lebih jauh Gibb menjelaskan, sesungguhnya para pemimpin agama (Islam) sudah berusaha dengan amat susah payah dan dengan waktu yang sedemikian lama untuk memperluas dan mengembangkan jurisdiksi hukum Islam dikalangan umat Islam. Dalam usahanya ini mereka memperoleh hasil yang amat besar, walaupun masih ada kelompok-kelompok umat Islam yang berpegang pada

¹⁷² H.A.R. Gibb, *Modern Trends In Islam*. (Chicago: The University of Chocago, 1972), hlm. 88

adat mereka tetapi dilihat dari capaiannya adalah telah berhasil, yaitu menjadi instrumen untuk menguatkan dan mempersatukan etika sosial Islam.¹⁷³

Hukum Islam adalah alat yang ampuh untuk mempersatukan etika sosial Islam. Orang Islam secara internasional bersatu dalam nilai-nilai hukum Islam. Namun di kalangan umat Islam dikenal pula keaneka ragaman paham hukum Islamnya, di kalangan umat Islam berkembang toleransi perbedaan paham hukum dan praktik hukum karena perbedaan-perbedaan yang ada, namun etika hukumnya sama, karena Muslimin menaati Allah, Rasulullah, dan menjunjung tinggi para ulama yang mengembangkan hukum Islam karena tuntutan zaman dan perbedaan situasi dan kondisi masyarakat.

Teori menggambarkan pulabawa di dalam masyarakat Islam ada hukum Islam. Hukum Islam ada di masyarakat Islam karena hukum Islam ditaati oleh orang-orang Islam. Orang Islam mentaati hukum Islam karena diperintah oleh Allah dan Rasulullah. Oleh karena itu kalau mereka telah menerima Islam sebagai agamanya, mereka menerima otoritas hukum Islam terhadap dirinya. Bagi orang Islam, hukum Islam adalah kehendak dan tatanan Allah dan tradisi Rasul.¹⁷⁴ Inilah perbedaannya dengan hukum Romawi dan hukum modern pada umumnya, hukum bukanlah hasil karya yang gradual dari manusia, hukum Islam adalah ketentuan agama.¹⁷⁵

¹⁷³ Ibid., hlm 88-89.

¹⁷⁴ Ichtiyanto, "Pengembangan Teori...", hlm. 116.

¹⁷⁵ H.A.R. Gibb, *Modern Trends...*, hlm. 8

2. *Receptio in complexu*

Teori ini dikemukakan oleh Mr. Lodewijk Willem Christian van den Berg (1845-1927) yang menyatakan bahwa bagi orang Islam berlaku penuh hukum Islam sebab dia telah memeluk agama Islam walaupun dalam pelaksanaannya terdapat penyimpangan-penyimpangan. van den Berg adalah ahli dalam bidang hukum Islam dan disebut “orang yang menemukan dan memperlihatkan berlakunya hukum Islam di Indonesia” walaupun sebelumnya telah banyak penulis yang membicarakannya. Dia juga mengusahakan agar hukum kewarisan dan hukum perkawinan Islam dijalankan oleh hakim-hakim Belanda dengan bantuan para penghulu kadi Islam.¹⁷⁶

3. *Receptie*

Teori ini dikemukakan oleh Christian Snouck Hurgronje (1857- 1936) kemudian dikembangkan oleh C. van Vollenhoven dan Ter Haar Bzn, teori ini menyatakan bahwa bagi rakyat pribumi pada dasarnya berlaku hukum adat; hukum Islam berlaku kalau norma hukum Islam itu telah diterima oleh masyarakat sebagai hukum adat. Teori ini berpangkal dari keinginan Snouck Hurgronje agar orang-orang pribumi rakyat jajahan jangan sampai kuat memegang Islam, sebab pada umumnya orang-orang yang kuat memegang

¹⁷⁶ Ichtiyanto, “Pengembangan Teori...”, hlm. 118

agama Islam dan hukum Islam tidak mudah dipengaruhi oleh peradaban Barat.¹⁷⁷

4. Receptie exit

Mengenai ide-ide pemberlakuan hukum Islam, lebih lanjut dapat dipahami dari pandangan dan analisisnya Hazairin yang menegaskan agar hukum Islam itu berlaku di Indonesia, tidak berdasar pada hukum adat. Berlakunya hukum Islam untuk orang Indonesia supaya disandarkan pada penunjukan peraturan perundang-undangan sendiri. Oleh karena itu, Theory Receptie menurut Hazairin diidentifisir sebagai teori iblis yang harus exit, yang bertujuan menentang iman orang Islam dan bagi orang yang secara sadar melaksanakannya disebut munafik. Lebih lanjut Hazairin mengatakan bahwa theory Receptie itu dengan sendirinya sudah dimatikan dengan UUD 1945, terlebih setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959 yang menggambarkan keyakinan Presiden bahwa Piagam Jakarta itu menjiwai UUD 1945 dan merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut. Keyakinan tersebut bukan keyakinan ansich, tetapi pernyataan (constatering) dari rangkaian fakta-fakta yang sesungguhnya dan sebenarnya terjadi. Yang menghapuskan theory Receptie itu menurut Hazairin, yaitu kalimat yang berbunyi “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Ke-wajiban tersebut

¹⁷⁷ Ibid, hlm. 118

telah ditegaskan kembali melalui Tap MPRS No. II Tahun 1960, tanggal 3 Desember 1960, yang menyuruh mengatur syari'at Islam itu dengan undang-undang, dengan syarat hidup kekeluargaan menurut sistem parental. Dengan demikian terlihat dengan jelas bahwa theory Receptie tidak berlaku lagi.¹⁷⁸

5. Receptio a Contrario

Jika teori receptie melihat kedudukan hukum Islam terhadap hukum adat dimana hukum adat didahulukan sebagai hukum yang berlaku, maka teori receptio a contrario mendudukan hukum adat sebaliknya. Oleh karena itu, Sayuti Thalib menyebutkan teorinya merupakan kebalikan dari teori receptie, yang kemudian disebut teori receptio a contrario.¹⁷⁹

6. Eklektisisme.

Hukum Islam adalah salah satu bahan baku dari tiga bahan baku hukum nasional, agar bahan baku tersebut dapat berfungsi maksimal maka perlu dikemas dalam Hukum Nasional yang proses pembentukannya menghindar dari pendekatan ideologis tetapi dengan eklektisisme artinya mengambil yang terbaik dari esensi hukum nasional termasuk hukum Islam yang sesuai dengan kepribadian bangsa dan nasionalisme bangsa Indonesia. Dan ketika mengarah pada satu bentuk bernama “hukum nasional”, maka di

¹⁷⁸ Hazairin, Tujuh Serangkai Hukum, Jakarta: Tintamas, 1974, hlm 6-7.

¹⁷⁹ Sayuti Thalib, Receptio a Contrario, Jakarta: Bina Aksara, 1982, hlm. 65-67

dalam proses itu pada hakekatnya kompetisi antar ketiganya (hukum Islam, hukum Adat dan hukum Barat), tentu dalam pengertian netral dan positif, bukan dalam pengertian negatif.¹⁸⁰ Selanjutnya dalam rangka menuju positivisasi hukum perlu diperhatikan adanya kaedah-kaedah penuntun nasional¹⁸¹, yaitu: pertama hukum di Indonesia harus menjamin integrasi atau keutuhan bangsa dan karena tidak boleh ada hukum yang diskriminatif berdasarkan ikatan primordial, hukum nasional harus menjaga keutuhan bangsa dan negara baik secara teritori maupun ideologi. Kedua, hukum harus diciptakan secara demokratis dan nomokratis berdasarkan hikmah kebijaksanaan. Pembuatannya harus mencepat dan melibatkan aspirasi rakyat dan dilakukan dengan cara-cara yang secara hukum atau prosedural fair. Dan tidak cukup dengan demokarasi tetapi harus disesuaikan dengan falsafah yang mendasarinya. Ketiga, hukum harus mendorong terciptanya keadilan sosial yang antara lain, ditandai oleh adanya proteksi khusus oleh negara terhadap kelompok masyarakat yang lemah agar tidak dibiarkan bersaing secara bebas tetapi tidak pernah seimbang dengan sekelompok kecil bagian masyarakat yang kuat. Keempat, tidak boleh ada hukum publik (mengikat komunitas yang ikatan primordialnya beragam) yang didasarkan ajaran

¹⁸⁰ A. Qodri Azizy, *Hukum Nasional Eklektisisme Hukum Islam dan Hukum Umum*, Jakarta, Teraju PT. Mizan Publika, 2004, hlm. 12.

¹⁸¹ Moh. Mahfud MD, 'Perjuangan dan Politik Hukum Islam di Indonesia' dalam Syamsul Anwar, *Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia Antara Idealitas dan Realitas*. (Yogyakarta: Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga, 2008), hlm. 72.

agama tertentu sebab negara hukum Pancasila mengharuskan tampilnya hukum yang menjamin toleransi hidup beragama yang berperadaban. Melalui kaedah-kaedah di atas lahirlah sistem hukum nasional atau sistem hukum Pancasila yang bercirikan Prismatik (bahwa sistem hukum itu merupakan perpaduan antara dua sistem yang bertentangan tetapi dapat di ambil segi-segi positifnya).¹⁸²



¹⁸² Secara metodologis dapat dibandingkan dengan teori Istihsan dalam hukum Islam yang salah satu rumusannya adalah hukum itu dibangun atau dibentuk atas dasar nilai kebaikan (daruri) yang ada pada saat itu, contoh konkrit Nabi Muhammad SAW., membolehkan jual beli dengan pesanan bagi masyarakat yang menjadi kebiasaan penduduk Madinah, demikian juga Umar bin Khattab ketika menjadi Amirul Mu'minin tidak melaksanakan hukuman potong tangan kepada seorang pencuri

BAB III

POLITIK HUKUM PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM PADA SEKTOR PERTAMBANGAN BATUBARA BELUM BERKEADILAN

A. Politik Hukum Nasional

Setiap negara memiliki corak politik hukum yang berbeda dengan politik hukum yang diterapkan oleh negara lain. Hal ini disebabkan adanya perbedaan latar belakang historis, sosio-kultural maupun *political will* pemerintah masing-masing negara. Namun demikian, realitas politik hukum internasional juga mewarnai corak politik hukum satu negara. Perbedaan politik hukum masing-masing negara ini menghasilkan politik hukum nasional. Tak terkecuali Indonesia, yang juga menganut politik hukum nasional, yakni ruang lingkup penerapannya terbatas pada wilayah teritorial negara Indonesia. Politik hukum nasional di Indonesia merupakan suatu kebijakan yang telah ditetapkan oleh para pemimpin bangsa sejak sebelum kemerdekaan Indonesia.

Politik hukum nasional pertama kali resmi dibuat oleh para pendiri bangsa Indonesia yaitu Pancasila yang merupakan cermin keanekaragaman budaya dan adat istiadat bangsa dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia. Pancasila merupakan asas yang menjadi pedoman dan pemandu dalam pembentukan UUD 1945, undang-undang dan peraturan lainnya. Pancasila merupakan norma fundamental yang membangun norma-norma hukum

dibawahnya secara berjenjang, sehingga norma hukum yang ada dibawahnya tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Pancasila juga menjadi cita hukum (*rechtsidee*) dalam kehidupan bangsa Indonesia.¹⁸³

Politik hukum nasional merupakan alat dan sarana yang digunakan oleh pemerintah untuk membentuk sistem hukum nasional, sebagaimana yang dijelaskan oleh Mahfud MD bahwa politik hukum merupakan legal policy untuk pemberlakuan hukum sehingga dapat mencapai tujuan negara.¹⁸⁴ Sistem hukum nasional inilah yang akan dapat mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana yang tertera di dalam landasan ideologi negara yaitu pancasila dan UUD 1945. Ada beberapa komponen yang menjadi ruang lingkup politik hukum nasional diantaranya lembaga negara yang menjadi penyusun politik hukum, letak politik hukum dan faktor internal maupun eksternal yang mempengaruhi pembentukan sistem hukum. Dalam ranah aplikasi, politik hukum akan mencakup lembaga peradilan yang menetapkan dan menjadi pelaksana putusan hukum dipengadilan.¹⁸⁵

Politik Hukum juga mencakup aspek evaluasi yang dapat mengkritisi setiap produk hukum yang dibuat dan diundangkan oleh pemerintah, dengan demikian dapat penulis simpulkan bahwa wilayah telaah politik hukum mencakup proses penggalan aspirasi yang ada dari masyarakat oleh para

¹⁸³ A. Hamid At-Tamimi, *Pancasila: Cita Hukum dalam Kehidupan Bangsa Indonesia*, Makalah disampaikan pada Jakarta: BP7 Pusat, 1993, hlm. 77.

¹⁸⁴ M Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, hlm. 2

¹⁸⁵ M Hamdan, *Politik Hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997, hlm. 13

penyelenggara negara yang berwenang, kemudian aspirasi tersebut menjadi bahan dan wacana yang akan diperdebatkan dan dikontestasikan oleh para penyelenggara negara yang berwenang dalam rumusan rancangan peraturan perundang-undangan. Dalam penentuan rumusan rancangan perundang-undangan hingga berhasil ditetapkan menjadi undang-undang atau hukum positif, banyak faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi proses politik hukum baik pada saat akan dirumuskan, maupun setelah ditetapkan dan dilaksanakan.

Proses penggalan aspirasi masyarakat seringkali bersifat dinamis artinya dipengaruhi oleh jenis/corak masyarakat. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk yakni disusun oleh perbedaan-perbedaan identitas sosial seperti identitas keagamaan, identitas etnis, identitas profesi, dan berbagai kelompok sosial yang unik dan berbeda dari kelompok lain. Hal penting yang muncul sebagai konsekuensi adanya keragaman ini adalah persoalan stabilitas, harmoni sosial maupun persaingan identitas dalam arena-arena sosial.¹⁸⁶

Dalam konteks ini kita perlu mengkaji politik hukum dari sisi apakah aspirasi yang tergal dari masyarakat tersebut sudah terakomodasi dalam perumusan hukum oleh penyelenggara negara atau sebaliknya. Karena suatu aturan perundang-undangan dapat dikatakan baik dan diakui eksistensinya oleh masyarakat apabila mempunyai keabsahan secara sosiologis, filosofis dan yuridis. Keabsahan sosiologis (*seziologisce geltung*) diartikan sebagai

¹⁸⁶ Novri Susan, *Negara Gagal Mengelola Konflik: Demokrasi dan Tata Kelola Konflik di Indonesia*, Yogyakarta: KoPi, 2012, hlm. 4.

penerimaan hukum oleh masyarakat artinya bukan hanya ditentukan oleh paksaan negara.

Keabsahan filosofis (*filosofische geltung*) adalah apabila kaidah hukum tersebut mencerminkan nilai yang hidup dalam masyarakat dan menjadi rechtsidee. Sedangkan keabsahan secara yuridis (*juritische geltung*) dijelaskan sebagai kesesuaian bentuk peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur oleh peraturan yang lebih tinggi.¹⁸⁷ Apabila hukum yang dihasilkan tidak memenuhi syarat tersebut, maka dapat dipastikan resistensi masyarakat terhadap produk hukum tersebut menjadi sangat kuat. Disinilah salah satu letak pentingnya kajian politik hukum. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa lembaga yang berwenang untuk menggali dan merumuskan suatu produk hukum pun tidak bersih dari berbagai kepentingan. Sehingga perlu dikaji pula tarik menarik antara aspirasi kelompok kepentingan dengan kepentingan masyarakat. Maka bisa disimpulkan bahwa, masalah kontestasi dan perdebatan dalam politik hukum merupakan konsekuensi logis masyarakat majemuk Indonesia dalam merumuskan kebijakan publik dalam wadah regulasi.

Jika konsep tersebut sah dilegalkan oleh pemangku kebijakan maka ia menjadi hukum yang akan merealisasikan tujuan negara. Keabsahan yuridis dalam suatu produk hukum dapat dijelaskan sebagai kesesuaian materi hukum dengan hukum yang ada di atasnya. Urgensi memahami hierark hukum sangat

¹⁸⁷ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: Gunung Agung, 2002, hlm. 114-115

besar agar tidak terjadi pertentangan antar peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perlu dikaji pula hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hans Kelsen menyebutkan bahwa hukum yang lebih rendah haruslah berdasar, bersumber dan tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Sifat bertentangan pada hukum yang lebih rendah ini mengakibatkan batalnya daya laku hukum tersebut.¹⁸⁸ Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, menjelaskan tentang hierarki hukum di Indonesia, yaitu (1) UUD 1945; (2) Undang-Undang (UU); (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); (4) Peraturan Pemerintah (PP); (5) Peraturan Presiden (Perpres); (6) Peraturan Daerah (Perda).

Peraturan yang berada pada urutan pertama merupakan peraturan dengan hierarki tertinggi sehingga peraturan yang ada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan tersebut, dengan adanya UU No. 10 Tahun 2004 ini maka Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) tidak berlaku lagi. Dengan demikian pasca amandemen UUD 1945, kekuasaan MPR dalam bidang perundang-undangan terbatas pada mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945. Posisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah bersama presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di lembaga eksekutif menjadi lembaga pembentuk undang-undang. Sebagaimana termaktub dalam pasal 20 UUD 1945 presiden dan DPR bekerja sama dalam mengesahkan rancangan

¹⁸⁸ Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993, hlm. 81-82

undang-undang (RUU) menjadi undang-undang.¹⁸⁹ UU No. 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal telah disetujui dan disahkan oleh presiden bersama DPR menjadi undang-undang.

B. Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam

Indonesia sebagai negara dengan kekayaan sumber daya alam yang sangat melimpah, seperti kekayaan sumber daya alam hayati maupun hewani yang terdapat di dalam hutan disamping itu terdapat pula batubara, emas, perak tembaga minyak dan gas bumi dan lain- lain. Kekayaan alam tersebut tersebar di berbagai wilayah, dari Sabang hingga Merauke. Kekayaan ini menjadi salah satu hal yang bisa dibanggakan kepada dunia, akan tetapi tidak semua kekayaan sumber daya alam tersebut sepenuhnya dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia, selain itu diantaranya terdapat sumberdaya alam yang tidak dapat diperbaharui seperti bahan galian tambang batubara, apabila terus di eksploitasi secara besar-besaran, lambat laun akan habis.

Pengelolaan sumber daya alam tidak terlepas dari adanya pengaruh dari politik hukum. Maka politik hukum dapat diartikan sebagai arahkebijakan hukum yang ingin dicapai dalam pengelolaan sumber daya alam untuk terwujudnya lingkungan yang lestari dan terhindarnya kerusakan lingkungan akibat salah kelola dalam rangka pembangunan. Kata politik mengandung arti beleid atau

¹⁸⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2008, hlm. 67

kebijakan atau policy.¹⁹⁰ Pengertian politik hukum diartikan sebagai, rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam bidang hukum.¹⁹¹ Politik hukum diartikan juga merupakan kebijakan dari negara melalui badan badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita citakan.¹⁹²

Politik hukum adalah terkait dengan kearah mana hukum itu akan dibawa terutama pengelolaan sumber daya alam. Politik hukum dan cita hukum negara Pancasila para founding father telah menetapkan. Penetapan politik hukum tertera dalam antara lain dalam konstitusi UUD 1945 khususnya BAB IV Perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial pasal 33 yang terdiri dari 5 ayat. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Konsepsi “dikuasai oleh negara” dapat dimaknai sebagai “dimiliki oleh negara”, yaitu kepemilikan dalam arti yang luas, kepemilikan dalam pengertian hukum publik yang tentunya berfungsi sebagai sumber bagi pengertian kepemilikan perdata (private ownership). Bumi, air, dan seluruh kekayaan yang

¹⁹⁰ Wojowasito, kamus umum belanda Indonesia, Jakarta, iktiar baru van hoeve, 1997.

¹⁹¹ Imam Syaukani dan Ahsih Thohari, Dasar dasar politik hukum, rajawali, Jakarta, 2012, hal. 22

¹⁹² Sudarto, Hukum pidana dan perkembangan masyarakat, sinar baru, bandung, 1983, hal 20.

terkandung dalam perut bumi dan air tidak hanya dipahami dalam pengertian penguasaan melalui kontrol dan fungsi regulasi semata. Dengan dikuasai oleh Negara, maka kekayaan sumber daya alam yang kita miliki, seluruhnya adalah untuk kepentingan seluruh rakyat.¹⁹³ Hal tersebut memberikan kewenangan bahwa penguasaan sumber daya alam di Indonesia oleh Negara diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Kekayaan sumber daya alam di Indonesia mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan dan dikelola dengan berasaskan keberpihakan pada kepentingan bangsa dan keseimbangan (kesatuan ekonomi), selain dengan asas manfaat, efisiensi berkeadilan, partisipatif, transparansi, akuntabilitas, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.¹⁹⁴

Berkaitan dengan hal tersebut RPJMN 2010—2014, pembangunan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup diarahkan pada dua kelompok, yaitu (1) untuk mendukung pembangunan ekonomi dan (2) untuk meningkatkan kualitas dan kelestarian lingkungan hidup. Pembangunan Sumber Daya Alam

¹⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), Hal. 281

¹⁹⁴ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

dan Lingkungan Hidup yang mendukung pembangunan ekonomi dijabarkan dalam tiga prioritas, yaitu (1) peningkatan ketahanan pangan, dan revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan; (2) peningkatan ketahanan dan kemandirian energi; dan (3) peningkatan pengelolaan sumber daya mineral dan pertambangan. Pembangunan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup untuk meningkatkan kualitas dan kelestarian lingkungan hidup ditekankan pada empat prioritas, yaitu (4) perbaikan kualitas lingkungan hidup; (5) peningkatan konservasi dan rehabilitasi sumber daya hutan; (6) peningkatan pengelolaan sumber daya kelautan; dan (7) peningkatan kualitas informasi iklim dan bencana alam serta kapasitas adaptasi dan mitigasi perubahan iklim.

Masalah kedaulatan sumber daya alam semakin dipertegas terkait dengan penguasaan dan kepemilikan korporasi. Diperbolehkannya korporasi asing dalam berperan mengelola sumber daya alam pertambangan, minyak dan gas dalam berinvestasi dibidang sumber daya alam. Investasi bidang pengelolaan perusahaan sumber daya alam yang semula karena padat modal karena teknologi dan sumber daya manusia nya yang terlatih mengakibatkan semakin ketergantungan. Kedaulatan sumber daya menjadi terancam menjadi tidak berdaulat karena kepemilikan asing korporasi dalam mengelola sumber daya alam.

Sementara Pasal 33 ayat (5) menegaskan bahwa: “*ketentuan lebih lanjut diatur dengan undang-undang*”. Pasal 33 ayat (3), (4) dan (5) UUD 1945,

terdapat hal-hal penting yang menjadi kebijakan hukum negara dalam pemanfaatan sumber daya alam dan pengelolaan lingkungan antara lain kesejahteraan rakyat menjadi dasar filosofis dan sosiologis bagi segala aktivitas dan kegiatan pemanfaatan sumber daya alam untuk dipergunakan bagi kesejahteraan rakyat. Kemudian pemanfaatan sumber daya alam merupakan tanggung jawab negara, di mana melalui hak menguasai negara, negara membuat aturan-aturan dan kebijakan pemanfaatan lingkungan dan sumber daya alam.

Akan tetapi pasal 33 ayat (3) dan (4) bisa ditafsirkan bahwa kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, tanpa mengabaikan kemakmuran individu. Kemudian perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang, oleh sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau semua ini tidak dapat terlaksanakan, oleh negara Indonesia maka tampuk kepemimpinan produksi akan dikuasai oleh para penguasa dan rakyat hanya menjadi penonton dan mendapat dampak dari kerusakan sumber daya alam dan lingkungan. Masyarakat yang selama ini hidup di sekitar hutan, misalnya, yang banyak dirugikan dan menjadi lebih miskin, bukan karena tidak terampil dan tidak tahu cara mengelola sumber daya hutan tersebut, akan tetapi dikarenakan lemah dan tidak berkuasa dalam konstelasi politik lokal dan nasional.

Berbagai undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-undang Nomor 4

Tahun 2009 tentang Minerba, dan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan hutan (UU P3H) mendasarkan konsep hak menguasai negara yang merupakan wujud kekuasaan negara mengambil alih kedaulatan masyarakat adat atas tanah dan kekayaan alamnya. Pemegang hak menguasai Negara adalah pemerintah pusat, dalam praktiknya telah mengeluarkan keputusan hak pengelolaan, seperti HPH, HTI, HGU serta eksploitasi tambang pada swasta nasional atau asing ternyata berimplikasi terjadinya pelanggaran hukum dan hak asasi manusia secara serius.

Sehubungan dengan persoalan tersebut maka perlu dikembangkan konstruksi tata hukum nasional berbasis pada kearifan lokal yang dapat menjamin perlindungan hak-hak masyarakat lokal atas sistem hukum, sosial, budaya, dan politik yang selama ini dikukuhinya, dengan harapan dapat mencegah dan meminimalisir konflik sumber daya alam di Indonesia. Dalam hal ini Arief Sidharta¹⁹⁵ mengusulkan, tatanan hukum nasional Indonesia harus mengandung ciri:

1. Berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara;

¹⁹⁵ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), Hal. 212.

2. Mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan;
3. Sejauh mungkin berbentuk tertulis dan terunifikasi;
4. Bersifat rasional yang mencakup rasionalitas efisiensi, rasionalitas kewajaran (*redelijkheid*), rasionalitas kaidah, dan rasionalitas nilai;
5. Aturan procedural yang menjamin transparansi, yang memungkinkan kajian rasional terhadap proses pengambilan putusan oleh pemerintah;
6. Responsive terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.

Dalam konteks politik hukum pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, rekonstruksi politik hukum yang berbasis pada kearifan lokal dan hukum adat di masa mendatang merupakan langkah strategis yang harus ditempuh bagi terciptanya kebijakan dibidang hukum pengelolaan sumber daya alam yang lebih baik. Hal tersebut dapat diwujudkan dengan otonomi daerah yang responsif dan akomodatif terhadap kearifan lokal dan pengakuan hak-hak masyarakat lokal di Indonesia. Konkretnya dapat dilakukan melalui pembentukan dan pelaksanaan Peraturan daerah (Perda) dan menghidupkan kembali hukum adat, termasuk hak ulayat yang selama ini terabaikan dan tidak mendapat pengakuan secara proporsional dalam sistem hukum nasional.

Berlakunya hukum adat atau hukum daerah dalam bentuk perda, memaknai kemerdekaan dan kebebasan tersendiri bagi individu dan masyarakat di daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan demokrasi yang telah lama

diinginkan. Pengakuan dan pemberlakuan hukum adat dan aturan daerah sebagai bagian dalam sistem hukum nasional akan dapat mencairkan persoalan hukum dan penegakan hukum yang krusial dan paling tidak memberi suatu kecerahan baru bagi tegaknya Negara hukum dan supremasi hukum.¹⁹⁶ Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang mampu membentuk hukum yang baik, yang menghargai, dan mengakui serta mengakomodasi akses, kepentingan, hak-hak, dan kearifan masyarakat adat, maka harus dianut idiologi pluralisme hukum (*legal pluralism*) dalam pembangunan politik hukum otonomi daerah dengan memberikan ruang bagi prinsip keadilan, demokrasi, partisipasi, transparansi, penghargaan, dan pengakuan atas kearifan lokal sebagaimana tercermin dalam sistem pengetahuan, kelembagaan, dan berbagai tradisi yang secara nyata hidup dan berkembang dalam komunitas masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di Indonesia.¹⁹⁷

Politik hukum harus berorientasi dengan nilai nilai terkait dengan tujuan negara dalam melakukan pengaturan hal hal tertentu. Demikian pula perilaku korporasi didalam mengeksploitasi sumber daya alam bukan hanya bertujuan

¹⁹⁶ Fathullah, "Otonomi Daerah Dan Penguatan Hukum Masyarakat", *Kompas*, Senin, 3 Juli 2000

¹⁹⁷ I Nyoman Nurjaya, *Menuju Pengelolaan Sumber Daya Alam Yang Berbasis Masyarakat Adat: Perspektif Antropologi Hukum*, Makalah disampaikan dalam seminar nasional tentang *Eksistensi Hukum Adat Dan Politik Hukum Di Indonesia*. Pusat Pengembangan Hukum Lingkungan Dan Sumber Daya Alam, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang, 26 Juli 2004

untuk kebutuhan dan kepentingan pribadi atau korporasi para pemilik modal saja akan tetapi seharusnya memperhatikan kelestarian lingkungan, akan tetapi pada kenyataannya banyak terjadi pelaku tindak pidana perusakan hutan dan lingkungan yang melakukan kegiatan usaha salah satunya pertambangan dengan mengeksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran dilakukan oleh korporasi.

Selain itu penafsiran kata dikuasai negara menjadi berbeda dengan dimiliki negara maka apabila negara tidak dapat menguasai pemanfaatan sumber daya alam maka bisa dikuasai para investor dalam negeri maupun investor asing seperti saat ini terjadi dalam pengelolaan sumber daya alam khususnya pengelolaan pertambangan batubara. Negara Indonesia hanya dapat keuntungan sedikit dibandingkan dengan investor asing maka pemanfaatan dan eksploitasi sumber daya alam bahan galian batubara dengan justifikasi untuk mencapai kesejahteraan rakyat, aspek perlindungan terhadap keberlanjutan lingkungan dan sumber daya alam jangan sampai terabaikan karena batubara sebagai bahan galian tambang yang tidak dapat diperbaharui akan habis apabila pengelolaan dan pemanfaatannya dieksploitasi secara besar-besaran.

C. Politik hukum sumber daya alam pertambangan batubara

Pengelolaan pertambangan saat ini tidak terlepas dari sejarah pengelolaan pertambangan di masa lalu, yang dimulai sejak sebelum kemerdekaan. Sejarah perusahaan pertambangan sejak jaman Pemerintah Kolonial Hindia Belanda

yang meletakkan dasar-dasar pengelolaan pertambangan di Indonesia. Pengelolaan pertambangan di Indonesia telah mengalami perjalanan sejarah yang cukup panjang sejak era Pemerintahan Hindia Belanda hingga saat ini. Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda dikenal adanya “konsesi” sebagai bentuk perizinan yang diberikan kepada pelaku usaha yang akan melakukan kegiatan penambangan. Dasar hukum pengelolaan pertambangan saat itu adalah Indische Mijnwet 1899, yang merupakan produk Pemerintah Hindia Belanda, sehingga tampak kebijakan yang dibentuk saat itu memihak pada Pemerintah Hindia Belanda dan menomor dua kan penduduk asli Bangsa Indonesia. Pemberian kesempatan pengelolaan pertambangan diutamakan untuk pelaku usaha yang bangsa Belanda, baru kemudian bangsa Timur Asing dan terakhir barulah bangsa pribumi. Hal ini tentunya memberi dampak yang merugikan bagi bangsa Indonesia selama bertahun-tahun.

Sistem konsesi yang pertama dianut dalam Indische Mijnwet 1899 pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, melandasi bentuk pengelolaan pertambangan hingga saat ini. Pro dan kontra terus terjadi hingga saat ini terhadap bentuk konsesi yang pernah ada dan berlaku di Indonesia. Kemudian adanya kontrak 5A yang memberikan peluang bagi investor untuk ikut serta melaksanakan kegiatan penambangan di Indonesia, juga menjadi cikal bakal adanya Kontrak Karya di bidang Pertambangan. Sejarah pengusahaan pertambangan memberi warna pada

pengelolaan pertambangan di Indonesia dan menjadi bagian tak terpisahkan sebagai sistem yang dipakai hingga saat ini.

Tahun 1899 Pemerintah Hindia Belanda berhasil mengundang “Indische Mijn Wet 1899”, yaitu undang-undang pertambangan yang diberlakukan di Hindia Belanda. Sedang peraturan pelaksanaannya baru terbit tahun 1906 dalam bentuk “Mijnordonantie”, sebagai peraturan pelaksanaan dari Indische Mijn Wet 1899. Kebijakan Mineral yang diatur dalam Indische Mijn Wet 1899 bersifat diskriminatif dan lebih mengutamakan serta menguntungkan bangsa Belanda. Konsesi tidak boleh diberikan kecuali untuk orang Belanda, penduduk Belanda, penduduk Hindia Belanda dan perusahaan yang berkedudukan di Belanda, sehingga tertutup bagi bangsa lainnya selain bangsa Belanda. Menjadi kebijakan pemerintah Hindia Belanda bahwa hanya bangsa Belanda-lah yang diberikan kesempatan untuk mengusahakan sendiri tambang-tambang besar yang dinilai vital dan strategis.

Tahun 1910, dilakukan amandemen terhadap Indische Mijn Wet 1899, yaitu dengan berhasilnya melakukan penambahan Pasal 5A Indische Mijn Wet 1899, yang memberikan dasar hukum bagi penanaman modal asing di bidang pertambangan. Jika pengusaha pertambangan bukan orang Belanda dan bukan penduduk Hindia Belanda, maka perusahaan pertambangan dilakukan dengan KONTRAK bukan melalui KONSESI (Pasal ini dikenal dengan nama KONTRAK 5A); Tahun 1918 dilakukan Amandemen Pasal 5A: bahwa

perjanjian yang hanya menyangkut eksplorasi yang tidak perlu disahkan dengan Undang-Undang. Pasal 5A merupakan pasal yang ditambahkan (pada tahun 1910) dalam Indische Mijnwet 1899, yang berbunyi:¹⁹⁸

1. *Het Gouvernement is bevoegd opsporingen en ontginningen te doen plaats hebben, waar die niet in strijd komen met aan opsporders of concessionarissen verleende rechten* (Pemerintah berwenang untuk melakukan penyelidikan dan eksploitasi selama hal itu tidak bertentangan dengan hak-hak yang telah diberikan kepada penyelidik atau pemegang konsesi);
2. *Het kan te dien einde of zelf opsporingen en ontginningen ondernemen, of met personen of venotschappen, die voldoen aan het eerste lid van artikel 4 dezer wet, overeenkomsten aangaan, waarbij zij zich verbinden tot het ondernemen van ontginningen of van opsporingen en ontginningen* (Untuk hal tersebut, pemerintah dapat melakukan sendiri penyelidikan dan eksploitasi itu, atau mengadakan perjanjian dengan perorangan atau perusahaan yang memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum pada Pasal 4 Undang-undang ini, dan dalam perjanjian itu mereka diwajibkan melaksanakan eksploitasi ataupun penyelidikan yang dimaksud);

¹⁹⁸ Asosiasi Pertambangan Indonesia (Indonesia Mining Association), Pengantar Pertambangan Indonesia. Jakarta: Asosiasi Pertambangan Indonesia, 1992, hal. 46

3. *Zoodinige overeenkomsten worden niet gesloten en dan nadat dartoe telkenmale bij de wet machtiging is verleend* (Perjanjian demikian itu tidak akan dilaksanakan kecuali bila (hal tersebut) telah *disahkan* dengan undang-undang).

Jadi ketentuan Pasal 5A Indische Mijnwet memberi wewenang ataupun membuka kemungkinan bagi Pemerintah Hindia Belanda untuk melakukan penyelidikan dan penambangan sendiri, asalkan hal itu tidak bertentangan dengan penyelidikan ataupun konsesi yang telah diberikan kepada pihak lain. Pemerintah Hindia Belanda juga dapat mengadakan perjanjian dengan pihak lain, perorangan ataupun badan usaha untuk melakukan kegiatan penyelidikan dan penambangan tersebut, apabila kegiatan tadi tidak hendak dilaksanakan sendiri. Perjanjian kerja sama antara pemerintah dan pihak lain semacam itu harus disahkan dengan undang-undang.

Sampai menjelang tahun 1930-an Pemerintah Hindia Belanda menempuh kebijaksanaan yang cukup terbuka di bidang pertambangan. Undang-undang yang mengaturnya adalah Indische Mijnwet 1899, yang kemudian ditambah dan diubah dalam tahun 1910 dan 1918 dan Mijndonantie 1906. Peraturan perundang-undangan tersebut mengatur perizinan perminyakan dan pertambangan bahan galian logam, batubara, batu permata, dan beberapa bahan galian penting lainnya. Bahkan bahan galian yang dianggap kurang penting, seperti batu gamping, pasir dan lempung, perizinannya diatur oleh para penguasa

di daerah seperti Residen atau pejabat yang diberi kewenangan. Sampai Tahun 1938 terdapat 471 izin penambangan, dengan rincian: 268 konsesi bahan galian yang tercantum dalam Indische Mijn Wet 1899; 148 konsesi yang tidak tercantum dalam Indische Mijn Wet, 14 izin eksplorasi 5A; 34 izin eksplorasi dan eksploitasi 5A; 2 izin penambangan oleh swasta yang bekerja sebagai kontraktor Pemerintah dan 3 izin penambangan Badan Usaha Milik Pemerintah. Pada masa itu Konsesi diartikan merupakan bentuk Izin yang memberi kewenangan kepada Pengusaha Tambang berupa, (a) manajemen perusahaan, (b) pemilikan hasil produksi pertambangan dan (c). Negara hanya menerima bersih iuran 0,25 gulden perhektar setiap tahun serta 46% dari hasil kotor usaha pertambangan (berdasarkan Pasal 35 Indische Mijn Wet 1899). Konsesi memiliki ciri- ciri sebagai berikut:¹⁹⁹

1. Hak perusahaan bahan galian secara mutlak berada di tangan pemegang konsesi;
2. Pembagian hasil dengan Pemerintah berupa pungutan yang berhubungan dengan usaha pertambangan;
3. Kewenangan lain yang dimiliki: membangun berbagai fasilitas penunjang di wilayah konsesi.

Sedangkan kontrak 5A memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

¹⁹⁹ Sutaryo Sigit, *Perkembangan Pertambangan di Indonesia*. Jakarta : Yayasan Krida Caraka Bumi, Departemen Pertambangan dan Energi Indonesia, 1994, hal.26

1. Hak dan kewajiban untuk kegiatan eskplorasi dan eksploitasi ditentukan dengan rinci dalam kontrak;
2. Pemerintah mendapatkan maksimum 20% dari keuntungan bersih;
3. Kewenangan sesuai yang dirinci dalam kontrak;
4. Kepemilikan dan perusahaan dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Hindia Belanda (yang menurut Pemerintah Hindia Belanda untuk tambang besar dan vital);
5. Perusahaan dilaksanakan patungan antara Pemerintah Hindia Belanda dan swasta. Misal tambang Timah Belitung dan Singkep;
6. Kepemilikan tetap di tangan Pemerintah Hindia Belanda, tetapi pengusahaannya diserahkan kepada pihak swasta berdasarkan kontrak. Misal tambang belerang kawah putih;
7. Pihak swasta yang mengusahakan pertambangan di Hindia Belanda kebanyakan berdasarkan atas izin konsesi.

Sebagai gambaran, setelah kemerdekaan dimulailah babak baru sistem pengelolaan pertambangan yang dimulai dengan regulasi produk pemerintah Indonesia sendiri. Pertama-tama dibentuknya Undang-undang Nomor 37 Tahun 1960 tentang Pertambangan, yang menutup masuknya investor asing ke Indonesia sehingga drastis menurunkan angka kegiatan tambang di Indonesia. Hal ini disebabkan investor dalam negeri boleh dibilang belum ada yang mampu melaksanakan kegiatan pertambangan karena memerlukan biaya yang tinggi,

teknologi yang tinggi serta risiko kerja yang tinggi pula. Hal ini membawa dampak pada menurunnya pemasukan keuangan negara dan menimbulkan ancaman yang cukup besar terhadap kestabilan perekonomian Pemerintahan saat itu.

Secara konstitusional, UUD Negara Republik Indonesia 1945 memberikan dasar “konsep penguasaan oleh negara”²⁰⁰ dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) menegaskan bahwa, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mengingat mineral dan batubara merupakan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan, karena itu pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat secara berkelanjutan. Di samping itu, pembangunan pertambangan harus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan strategis, baik yang bersifat nasional maupun internasional. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan

²⁰⁰ Kata Negara pada kalimat “dikuasai oleh Negara” merujuk pada pemerintah Pusat sebagai penguasa yang dipilih oleh Rakyat secara periodik. Hal ini menurunkan pengertian bahwa hak penguasaan (Authority Right) terhadap Sumber Daya Alam berada di tangan Negara, sedangkan hak kepemilikan (Mineral Right) terhadap sumber daya alam berada di tangan Rakyat. Selanjutnya hak pengelolaan (Mining Right) berada di tangan Pemerintah dan hak perusahaan (Economic Right) berada di tangan pelaku usaha.

batubara adalah pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat.

Sebagaimana kita ketahui, mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, mempunyai peranan penting dalam memenuhi kebutuhan hajat hidup orang banyak.¹⁹ Karena itulah pengelolaan pertambangan mineral dan batubara harus dikuasai oleh negara dalam rangka memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara mempunyai peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan.²⁰¹ Untuk itulah maka pengelolaan pertambangan harus dilakukan secara arif dan bijaksana, sehingga terdapat keseimbangan dan berkelanjutan.

Konsep penguasaan oleh negara ini memberi ciri bahwa negara Republik Indonesia adalah suatu bentuk negara kesejahteraan, di mana tanggung jawab pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Konsekuensi

²⁰¹ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang "Pertambangan Mineral dan Batubara", Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4 dan Tambahan Lembaran

dari anutan tersebut, maka negaralah yang “menguasai” segala kegiatan yang berkaitan dengan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Makna “penguasaan oleh negara” mengalami penyesuaian makna seiring dengan perubahan dan tantangan di era globalisasi saat ini. Konsep penguasaan oleh negara membawa pada berbagai bentuk “pengusahaan” pertambangan di Indonesia. Bentuk apa yang tepat untuk digunakan dalam pengusahaan pertambangan, maka harus dalam koridor pengertian konsep penguasaan negara. Makna dari konsep penguasaan oleh negara ini melahirkan kewenangan Pemerintah untuk bertindak “mengurus” dan “mengatur”.

Dalam perjalanan panjang selama pengelolaan di Negara Republik Indonesia, kewenangan pengelolaan pertambangan mengalami perubahan-perubahan yang cukup signifikan, terutama pada saat mulai berlangsung era reformasi pada tahun 2000. Pada rezim Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang “Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan”, kewenangan pengelolaan pertambangan bernuansa sentralistik, di mana Pemerintah Pusat (Menteri) yang diberi kewenangan untuk mengelolanya. Dengan berlangsungnya era reformasi yang ditandai dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah”, membalik sistem pengelolaan pertambangan, di mana memberi kewenangan yang sangat luas kepada Pemerintah Daerah terutama Kabupaten/Kota berdasarkan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Yang kemudian paradigma desentralistik dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

baru diakomodir pada Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang “Pertambangan Mineral dan Batubara”. Perubahan yang sangat drastis ini membawa berbagai tantangan dalam implementasinya.

Terlenanya pengelolaan pertambangan selama Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 diberlakukan akhirnya membawa dampak yang dirasakan sangat merugikan bangsa Indonesia. Kerusakan lingkungan yang tidak terkendali akibat penambangan membawa dampak pada terjadinya berbagai bencana alam yang sangat menyengsarakan bangsa Indonesia. Tidak terlaksananya amanat Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia, yang memerintahkan bahwa pengelolaan pertambangan ditujukan untuk memberikan manfaat bagi sebesar kemakmuran rakyat. Sampai puncaknya terjadi pada sekitar tahun 1997, Indonesia juga mengalami krisis seperti halnya bangsa-bangsa lain di dunia. Hal itu menyebabkan terpuruknya bangsa Indonesia.

Dalam perkembangan lebih lanjut, undang-undang dengan materi muatannya bersifat sentralistik tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan situasi sekarang dan tantangan di masa depan, Di samping itu, pembangunan pertambangan harus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan strategis, baik bersifat nasional maupun internasional. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batubara adalah pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual, serta

tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat. Untuk menghadapi tantangan lingkungan strategis dan menjawab sejumlah permasalahan tersebut, perlu disusun peraturan perundang-undangan baru di bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaruan dan penataan kembali kegiatan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara.

Kondisi keterpurukan bangsa Indonesia, akhirnya membawa bangsa Indonesia pada kegagalan pembangunan jangka panjang sebagaimana direncanakan selama 6 (enam) Repelita. Untuk mengatasi keterpurukan tersebut, disusunlah rencana perubahan dan penyempurnaan dalam sistem ketatanegaraan (state reform) dan penyempurnaan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan (administrative reform) di Indonesia. Perubahan UUD Negara Republik Indonesia 1945 membawa perubahan pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang cukup signifikan. Perubahan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang membawa perubahan dalam sistem penyelenggaraan pengelolaan pertambangan di Indonesia. Sampai akhirnya disahkannya Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara, yang memberikan arahan-arahan kebijakan yang disesuaikan dengan paradigma otonomi daerah sebagaimana dianut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Pada era Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, diberlakukan baik rezim perizinan dalam bentuk “Kuasa Pertambangan” (KP) maupun rezim kontrak yang diberikan terhadap bahan galian golongan a, golongan b, maupun golongan c berdasarkan pertimbangan Menteri. Khusus untuk bahan galian golongan c diserahkan kepada Pemerintah Daerah Provinsi. Berbeda pada Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, menghapuskan rezim kontrak dan hanya memberlakukan rezim perizinan dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia. Perubahan ini memberikan berbagai permasalahan dan tantangan dalam penyesuaiannya. Kontrak-kontrak yang telah ada sebelum ini tidak dengan mudah ditransformasikan ke dalam bentuk izin. Upaya Pemerintah hingga saat ini masih belum dapat merampungkan tugas penyesuaian tersebut.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan demikian besar kepada pemerintah Kabupaten dan Kota, memberi dampak melemahnya pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Dengan tidak dianutnya asas dekonsentrasi pada pemerintah Kabupaten dan Kota, menyebabkan tidak ada lagi instansi vertikal di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Hal ini membawa dampak seolah-olah tidak ada lagi pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini tentunya merupakan tantangan yang luar biasa berat dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia. Untuk itu Pemerintah telah melakukan berbagai

upaya dengan menciptakan berbagai kebijakan untuk menghidupkan kembali kepanjangan tangan tersebut. Kebijakan C and C (clear and clean) yang diwajibkan kepada pelaku usaha di bidang pertambangan untuk mendapatkan sertifikat C and C, adalah salah satu upaya Pemerintah. Namun rupanya kebijakan C and C tersebut, juga menghadapi berbagai tantangan dalam penerapannya.

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, terjadi penataan terhadap wilayah pertambangan di Indonesia. Selama ini sering terjadi tumpang tindih baik antar wilayah pertambangan maupun antara wilayah pertambangan dengan wilayah lainnya diluar wilayah pertambangan. Untuk itu Pemerintah melakukan penetapan dan pemetaan ulang wilayah pertambangan, yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Atas dasar wilayah pertambangan itulah, maka pemerintah daerah selanjutnya dapat menentukan wilayah izin usaha pertambangan untuk kemudian diberikan izin usaha pertambangan di atasnya. Namun lagi lagi terjadi, tumpang tindih lahan terkait wilayah pertambangan terus merebak seakan tiada henti. Yang kemudian semuanya berujung pada sengketa di pengadilan, yang melibatkan para pelaku usaha maupun pejabat pemerintah daerah.

Satu hal yang juga sangat penting dalam pengelolaan pertambangan adalah kegiatan reklamasi dan pascatambang. Kegiatan tambang dikatakan merupakan sektor penyumbang yang cukup besar terhadap terjadinya kerusakan

lingkungan. Di berbagai wilayah muncul fenomena-fenomena kerusakan lingkungan yang membawa akibat bagi masyarakat di lingkungan sekitarnya. Untuk itu pemerintah membuat kebijakan agar para pelaku usaha pertambangan diwajibkan melakukan reklamasi dan juga pascatambang, dengan memberikan jaminan reklamasi dan jaminan pasca tambang. Jaminan tersebut dialokasikan dalam bentuk deposito, yang nantinya akan digunakan untuk pelaksanaan reklamasi dan pascatambang untuk memulihkan lingkungan yang rusak. Pengaturan kewajiban reklamasi dan pascatambang ini telah ada sebelum adanya regulasi tentang lingkungan hidup di Negara Republik Indonesia, yaitu sejak Indische Mijl Wet 1899. Begitu juga pada Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 hingga Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, tetap konsisten memberikan kewajiban reklamasi dan pasca tambang kepada pelaku usaha pertambangan di Indonesia.

Melalui berbagai regulasi tersebut akan dilakukan kajian secara komprehensif tentang Hukum Pertambangan di Indonesia yang dituangkan dalam buku ini. Kajian ini dirasakan sangat penting dalam rangka peningkatan pemanfaatan sumber daya alam sesuai Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia 1945, yaitu untuk sebesar- besar kemakmuran rakyat. Setelah merdeka hampir 69 tahun, bangsa Indonesia masih belum merasakan manfaat yang cukup signifikan dari kegiatan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat. Apalagi bila dilihat di era negara

modern saat ini, di mana globalisasi telah melanda seluruh negara-negara di dunia, termasuk Indonesia, di mana mau tidak mau harus mengikuti perkembangan tersebut. Karena itu kebijakan- kebijakan dalam pengelolaan pertambangan di era globalisasi saat ini, perlu dilakukan penyesuaian agar dapat mengikuti perkembangan tersebut. Namun demikian, landasan konstitusional sebagaimana dianut dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia 1945 masih tetap dipertahankan, karena itu harus tetap menjadi acuan dalam pembentukan dan penyesuaian berbagai kebijakan di sector pertambangan. Perlu terus dikembangkan konsep pengelolaan pertambangan yang baik sesuai dengan landasankonstitusional, sehingga diharapkan dapat mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia 1945. Selanjutnya penguatan kebijakan di bidang pertambangan dirumuskan dalam bentuk undang-undang dan berbagai peraturan pelaksanaannya sesuai kewenangan masing- masing kelembagaan, yang kemudian menjadi pedoman dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia.

Adanya asas dekonsentrasi yang diterapkan pada Pemerintah Kabupaten dan Kota berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Yang ditafsirkan seolah-olah Pemerintah Kabupaten dan Kota memiliki kewenangan penuh terhadap semua urusan pemerintahan (kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat) dan seolah-olah terlepas dari kendali Pemerintah Pusat. Hal demikian menyebabkan euforianya pelaksanaan

otonomi daerah, yang pada akhirnya menyebabkan kesemrawutan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan di berbagai sektor, termasuk sektor pertambangan.

Begitu pula yang terjadi dalam pengelolaan pertambangan, ditafsirkan bahwa sudah menjadi kewenangan penuh dari Pemerintah Daerah, terutama pada pemerintah Kabupaten dan Kota. Sehingga kondisi ini menimbulkan berbagai permasalahan di lapangan, misalnya tumpang tindihnya antar Izin Usaha Pertambangan, antara izin usaha pertambangan dengan izin-izin sektor lain dan permasalahan lainnya. Apalagi dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 tentang “Perubahan Kedua Peraturan Pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan”, yang menyerahkan kewenangan pengelolaan pertambangan kepada Menteri, Gubernur, Bupati atau Walikota sesuai dengan kewenangannya, membawa semakin kusutnya pengelolaan pertambangan di Indonesia.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang “pertambangan mineral dan batubara” (minerba) mulai diberlakukan efektif sejak Januari 2010, namun tentu untuk berlakunya menunggu terbentuknya berbagai peraturan pemerintah dan peraturan menteri sebagai pelaksanaannya sebagaimana diamanatkan oleh undang- undang minerba sendiri. Selama kurun waktu sekitar 4 (empat) tahun, yaitu hingga oktober tahun 2014 sudah dibentuk beberapa peraturan pemerintah dan peraturan Menteri, yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Jenis dan Tarif atas PNBPN yang berlaku pada Kementerian ESDM;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka alam dan Kawasan Pelestarian Suaka Alam;
10. Peraturan Menteri ESDM Nomor Pengusahaan Gas Metana Batubara;
11. Peraturan Menteri ESDM Nomor 28 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan Minerba jo. Peraturan Menteri ESDM Nomor 24 Tahun 2012 tentang Perubahan Permen ESDM Nomor 28 Tahun 2009;
12. Peraturan Menteri ESDM Nomor 33 Tahun 2009 jo. Peraturan Menteri ESDM Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan dibidang ESDM kepada Gubernur dalam rangka Dekonsentrasi tahun 2010/ 2011;

13. Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pendelegasian Wewenang Pemberian Izin Usaha di bidang ESDM bidang Penanaman Modal kepada kepala BKPM;
14. Peraturan Menteri ESDM Nomor 17 Tahun 2010 tentang Tatacara Penetapan harga Patokan Penjualan Mineral dan Batubara;
15. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 29 Tahun 2011 tentang Ketentuan Ekspor Pajak Pertambangan;
16. Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2012 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral melalui kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral;
17. Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2011 tentang Peningkatan Nilai Tambah;
18. Peraturan Menteri ESDM Nomor 12 Tahun 2012 tentang Tim Evaluasi Penyesuaian KK dan PKP2B;
19. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 67/PMK.06/2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara yang berasal dari Kerja Sama/ Karya/ Perusahaan Pertambangan Batubara;
20. Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tim Evaluasi KK dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 28 Tahun 2013 tentang Proses Lelang;
21. Peraturan menteri ESDM Nomor 32 Tahun 2013 tentang Tatacara Pemberian Izin Khusus di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara;
22. Permen ESDM Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penundaan Kewajiban Pengolahan dan Pemurnian di Dalam Negeri;
23. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 16 Tahun 2014 tentang Bea Keluar Bidang Pertambangan;
24. Peraturan Menteri ESDM Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyerahan Tugas-tugas Dekonsentrasi kepada Gubernur;

25. Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2014 tentang Tatacara Pengawasan dan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penjualan Mineral ke Luar Negeri Hasil Pengolahan dan Pemurnian;
26. Peraturan Menteri ESDM Nomor 10 Tahun 2014 tentang Tatacara Penyediaan dan Penetapan Harga Batubara untuk Pembangkit Listrik Mulut Tambang;
27. Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 15/M.IND/PER/3/2014 tentang Pemberian Rekomendasi Eskportir Terdaftar Produk Pertambangan Hasil Pengolahan Pemurnian;
28. Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan pascatambang Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara;
29. Peraturan Dirjen Mineral dan Batubara Nomor 999.K/30/ DJB/2011 tentang Tatacara Penetapan Besaran Biaya Penyesuaian Harga Patokan Batubara;
30. Peraturan Dirjen Mineral dan Batubara Nomor 515.K/32/ DJB/2011 tentang Formula untuk Penetapan Harga Patokan Batubara;
31. Peraturan Dirjen Mineral dan Batubara Nomor 480.K/30/ DJB/2014 tentang Penetapan Harga Patokan Batubara Jenis tertentu dan Batubara untuk Keperluan Tertentu.

Selanjutnya pada 2014, dengan terbitnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kembali regulasi di bidang pertambangan mineral dan batubara perlu amandemen kembali. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menarik kembali kewenangan pengelolaan pertambangan, yang semula berada di tangan Kabupaten/Kota ditarik kembali kepada Pemerintah Pusat dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat (asas dekonsentrasi). Dengan demikian Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang

Pertambangan mineral dan Batubara, harus dan wajib menyesuaikan penarikan kewenangan tersebut.

Penyesuaian penarikan kewenangan tersebut terjadi untuk kedua kalinya, setelah terjadi pada era Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menarik kewenangan dari Pemerintah Pusat diberikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Saat ini kewenangan yang sudah didesentralisasikan oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, ditarik kembali kepada Pemerintah Pusat (sentralisasi kembali) oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Pergolakan untuk mengamandemen kembali Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 saat ini sedang terjadi, baik pada level Pemerintah Pusat maupun level DPR. Yang menjadi pertanyaan, berapa lama untuk melakukan amandemen Undang-undang Minerba tersebut ? Akankah berulang kembali seperti waktu mengamandemen Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 yang memakan waktu hampir 10 tahun, dengan konsekuensi terjadi kekosongan hukum di bidang pertambangan, yang hanya diisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 yang menyerahkan kewenangan pengelolaan pertambangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Kesemrawutan terjadi pada saat itu dengan terbitnya IUP yang tidak terkendali dan tidak terawasi oleh Pemerintah, sehingga banyak menimbulkan permasalahan hukum, yang akhirnya sulit untuk mewujudkan tujuan Pasal 33 ayat (3), yaitu untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Tentunya kita berharap hal demikian tidak akan terjadi lagi.

D. Politik Hukum Sumberdaya Hutan

Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam hutan harus dilakukan dengan perencanaan yang benar dan sesuai dengan aturan yang berlaku karena merupakan syarat utama tercapainya pemanfaatan hutan dan sumber daya alam lainnya yang berada didalam hutan, dengan tujuan untuk kemakmuran rakyat. Kebijakan pengelolaan hutan harus dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat. Indonesia memiliki total luas hutan sekitar 133.841.805,91 hektar (ha) yang tersebar di 33 (tiga puluh tiga) Provinsi di seluruh Indonesia.²⁰²

Dengan begitu luasnya hutan, tidak dapat dipungkiri bahwa Indonesia memiliki potensi pemanfaatan sumberdaya hutan yang sangat besar. Sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, dimana Negara yang dalam hal ini adalah Pemerintah, diberikan kekuasaan dalam pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, termasuk juga hutan dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Oleh karena itu, pemanfaatan hutan harus dapat mendukung perekonomian nasional demi peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia,

²⁰² Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, *Eksekutif Data Strategis Kehutanan 2009*, (Jakarta :Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, 2009), hal 4

sesuai dengan dinamika pembangunan nasional dan tanpa mengabaikan kelestarian keanekaragaman hayati yang terkandung didalamnya serta pemanfaatan hutan tersebut harus dapat dilakukan secara berkesinambungan.

Oleh karena itu maka pengelolaan sumberdaya alam harus berorientasi kepada konservasi sumberdaya alam (natural resource oriented) untuk menjamin kelestarian dan keberlanjutan fungsi sumberdaya alam,berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional dengan menggunakan pendekatan yang bercorak komprehensif dan terpadu. Sesuai Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yaitu Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pada prakteknya apa yang diidealkan dalam Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 ternyata jauh dari harapan, karena telah terjadi banyak kerusakan atas Sumber Daya Alam kita, yang ternyata persoalan selama ini adalah persoalan kebijakan hukum beserta penegakan hukumnya itu sendiri.

Pengaturan hukum Sumber Daya Alam hutan

Peraturan perundang-undangan terkait sumber daya kehutanan antara lain :

1. Pasal 33 ayat 3 UUD 1945

Sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Pemerintah diberikan kekuasaan dalam pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, termasuk juga hutan dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Oleh karena itu, pemanfaatan sumber daya alam tersebut harus dapat dilakukan secara berkesinambungan. Disatu sisi pemanfaatan sumber daya alam harus dapat mendukung perekonomian nasional demi peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia, disisi lain dalam pengelolaan sumber daya alam jangan sampai mengabaikan kelestarian keanekaragaman hayati yang terkandung didalamnya.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (disingkat TAP MPR IX)

TAP MPR IX merupakan landasan kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam. Pasal 3 TAP MPR IX menyatakan Pengelolaan sumberdaya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan. Negara mengatur pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar- besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dalam TAP MPR itu ditetapkan prinsip-prinsip dan arah kebijakan dalam pengelolaan

sumber daya alam. Semua undang-undang dan peraturan pelaksana mengenai pengelolaan sumber daya alam tidak boleh bertentangan dengan TAP MPR ini.

3. Undang-Undang Nomor. 41 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan (UU Kehutanan)

Pengertian Tindak pidana bidang kehutanan menurut UU Kehutanan adalah Suatu peristiwa yang telah/sedang/akan terjadi berupa perbuatan melanggar larangan atau kewajiban dengan ancaman sanksi pidana bagi barangsiapa yang secara melawan hukum melanggarnya. Dalam Pasal 4 Undang-Undang Kehutanan berbunyi :

- (1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat
- (3) memberi wewenang kepada Pemerintah untuk:
 - a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
 - b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai kawasan hutan; dan
 - c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.
 - d. Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 disebutkan bahwa salah satu tujuan penyelenggaraan kehutanan adalah untuk meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu

menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal.

Berdasarkan ketentuan undang-undang ini, pemerintah dapat mengatur pemberian hak-hak atas hutan kepada subjek hukum, apakah perorangan atau badan hukum. Disamping itu Undang-undang Kehutanan ini telah menyebabkan ketidakpastian status antara kawasan hutan dan pertambangan. Hal ini disebabkan karena sebelum berlakunya Undang-undang Kehutanan ini, tidak ada ketentuan yang dengan tegas melarang kegiatan pertambangan di kawasan hutan lindung. Namun, sejak berlakunya Undang-undang Kehutanan, kegiatan pertambangan dilarang di kawasan hutan lindung dan hutan konservasi, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap kegiatan pertambangan di kawasan hutan lindung yang tengah berlangsung. Untuk itu, pemerintah kemudian menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 1 Tahun 2004 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang kehutanan. Undang-Undang yang hanya terdiri dari 2 Pasal yaitu Pasal 1 menyebutkan bahwa:

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4374) ditetapkan menjadi

Undang-undang, dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-undang ini.

Sedangkan Pasal 2 menyatakan bahwa Undang-undang ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan, agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Pada intinya Undang-Undang ini melegalisasi semua izin pertambangan di kawasan hutan lindung yang sudah berlangsung sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. Namun, sampai saat ini tumpang tindih lahan pemanfaatan hutan antara kegiatan pertambangan dan kegiatan kehutanan masih belum dapat diselesaikan dan tetap terjadi di beberapa daerah.

4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (UU P3H)

UU Kehutanan belum mampu menangani pemberantasan secara efektif terhadap perusakan hutan yang terorganisasi maka berdasarkan hal tersebut disusun dan diundangkanlah Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (selanjutnya disingkat UU P3H). Undang-undang P3H menawarkan beberapa pendekatan untuk mendukung penegakan hukum yang efektif dalam memberantas perusakan hutan. Bila didaya gunakan secara tepat, pendekatan tersebut menjawab

beberapa kekurangan dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) yang menghambat proses penegakan hukum.

Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 mengatur mengenai kejahatan terkait penggunaan kawasan hutan secara illegal khususnya pertambangan dan perkebunan. Hal tersebut, sesuai dengan perkembangan kekinian dimana penggunaan perkebunan dan pertambangan menjadi modus yang marak.²³ Secara tegas Undang-Undang P3H mengatur mengenai hak masyarakat untuk mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat yang dihasilkan oleh hutan.

Berdasarkan hal tersebut, Undang-undang P3H membuka peran aktif masyarakat dalam proses penegakan hukum lebih luas dibandingkan dengan Undang-undang Kehutanan. Melalui pembukaan peran aktif masyarakat diharapkan dapat terciptanya penegakan hukum yang efektif dan bertanggungjawab. Untuk menjalankan fungsi tersebut, masyarakat mempunyai hak untuk dapat memperoleh data terkait perizinan dalam rangka memperoleh informasi terkait indikasi terjadinya perusakan hutan. Selain itu, masyarakat dapat memberikan saran untuk mendukung proses penegakan hukum.

Penegak hukum berkewajiban untuk melayani masyarakat dalam rangka menjalankan hak masyarakat untuk mendukung proses penegakan hukum. Untuk pencegahan, Undang-undang P3H mengamatkan pembentukan jejaring

masyarakat untuk membantu melakukan pencegahan perusakan hutan. Jejaring ini penting untuk mendukung edukasi publik atas pentingnya menjaga kelestarian hutan dan mendukung proses penegakan hukum. Dukungan penegakan hukum tersebut dilakukan melalui peran jejaring untuk membantu menemukan indikasi adanya kejahatan terkait perusakan hutan secara aktif. Selanjutnya Undang-undang P3H mengatur pula tentang Pengelolaan Aset hasil kejahatan yang merupakan faktor penting untuk memastikan putusan perampasan aset dapat dilakukan secara optimal. Pengelolaan tersebut mulai dari pelelangan aset yang mudah rusak sampai pengelolaan lahan yang dirampas negara. Sedangkan Pemberantasan kejahatan kehutanan secara terorganisir merupakan sasaran utama dalam Undang-undang P3H²⁴. Pada pasal 11 ayat (1) Undang-undang P3H membatasi perbuatan yang dikualifikasikan perbuatan perusakan hutan adalah kegiatan pembalakan liar dan/atau penggunaan kawasan hutan yang dilakukan secara terorganisir. Perbuatan tersebut adalah kegiatan yang dilakukan oleh kelompok terstruktur terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih dan bertindak bersama-sama pada waktu tertentu.

Ketentuan pasal 5 sampai dengan pasal 7, Undang-undang P3H telah mewajibkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya, untuk menetapkan kebijakan tentang sumber kayu alternatif, untuk mengembangkan hutan produktif dan hutan lindung dalam rangka

pengecahan perusakan hutan, dengan melibatkan masyarakat, badan hukum atau korporatif pemegang izin pemanfaatan hutan. Sedangkan dalam pasal 8 sampai dengan pasal 10 Undang-undang tersebut juga mewajibkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya, untuk melakukan pemberantasan terhadap pelaku langsung atau tidak langsung maupun pihak terkait lainnya sebagai perusak hutan, dengan penindakan hukum, bahkan proses peradilannya merupakan perkara prioritas penanganan yang relatif dipercepat putusannya. Sedangkan ketentuan mengenai uraian perlakuan perusakan hutan dengan segenap larangan diatur dalam pasal 11 sampai dengan pasal 28 Undang-undang P3H tersebut.

Undang-undang P3H mengatur mengenai sanksi pidana bagi pejabat negara yang mengeluarkan izin tidak sesuai prosedur dan secara sengaja tidak melakukan pengawasan. Undang-undang itu juga memberikan sanksi administrasi bagi penegak hukum yang tidak melakukan penegakan hukum sesuai dengan tengat waktu. Hal tersebut didukung dengan pemberlakuan kejahatan perusakan hutan sebagai perkara yang harus didahulukan dibandingkan dengan perkara lain.

Undang-undang P3H juga mengatur mengenai pemberatan 1/3 dari ancaman sanksi pidana yang diterapkan bila melibatkan pejabat negara dalam melakukan kejahatan perusakan hutan. Meskipun menawarkan beberapa pendekatan baru yang sebelumnya belum diatur dalam Undang-undang

Kehutanan, Undang-undang P3H memiliki prasyarat agar dapat diterapkan sesuai dengan tujuan pembentukan UU tersebut dan tidak adanya penyalahgunaan kewenangan. Khusus untuk pejabat, yaitu orang yang diperintahkan atau orang yang karena jabatannya memiliki kewenangan dengan suatu tugas dan tanggung jawab tertentu, dalam Pasal 105 disebutkan bahwa setiap pejabat yang:

- a. menerbitkan izin pemanfaatan hasil hutan kayu dan/atau penggunaan kawasan hutan di dalam kawasan hutan yang tidak sesuai dengan kewenangannya;
- b. menerbitkan izin pemanfaatan hasil hutan kayu dan/atau izin penggunaan kawasan hutan di dalam kawasan hutan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. melindungi pelaku pembalakan liar dan/atau penggunaan kawasan hutan secara tidak sah;
- d. ikut serta atau membantu kegiatan pembalakan liar dan/atau penggunaan kawasan hutan secara tidak sah;
- e. melakukan permufakatan untuk terjadinya pembalakan liar dan/atau penggunaan kawasan hutan secara tidak sah;
- f. menerbitkan surat keterangan sahnya hasil hutan tanpa hak; dan/atau dengan sengaja melakukan pembiaran dalam melaksanakan tugas sehingga terjadi tindak pidana pembalakan liar dan/atau penggunaan

kawasan hutan secara tidak sah dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun serta pidana denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Dalam Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 pada Pasal 18 dan Bab X Ketentuan Pidana mengatur pertanggung jawaban pidana terhadap korporasi baik pengurus korporasi maupun korporasi. Tindak pidana bidang kehutanan adalah

"Suatu peristiwa yang telah/sedang/akan terjadi berupa perbuatan melanggar larangan atau kewajiban dengan ancaman sanksi pidana dalam Undang - Undang Nomor. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan atau Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (P3H) bagi barangsiapa yang secara melawan hukum melanggarnya".

Hal tersebut menjawab permasalahan pada Undang-undang Kehutanan, yang membatasi pertanggungjawaban pidana pada pengurus korporasi. Melalui pendekatan pertanggungjawaban pidana pada korporasi, perusahaan dapat diajukan sebagai subjek hukum tersendiri. Sanksi paksaan pemerintah, uang paksa sampai pencabutan izin diharapkan dapat memaksa perusahaan menghentikan aktivitas ilegalnya. Selain itu, perlindungan terhadap masyarakat yang berperan aktif untuk mendukung penegakan hukum diakui dalam Undang-undang P3H.

Perlindungan tersebut berbentuk perlindungan fisik maupun hukum. Perlindungan hukum berupa perlindungan bagi informan dan pelapor untuk

tidak dituntut baik perdata maupun pidana terkait dengan keterangan yang diberikannya. Mekanisme ini mendukung proses penegakan hukum khususnya untuk menghindari kriminalisasi terhadap pelapor dan informan.

5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diganti dengan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda)

Sejak keluarnya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemda tersebut memberikan porsi kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya alam yang ada di wilayahnya. Akan tetapi dampaknya orientasi pemanfaatan hutan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah tidak mengutamakan unsur konservasi dan kelestarian ekosistem. Begitu pulaterjadi tumpang tindih antara kebijakan dan peraturan di bidang kehutanan, baik antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kota. Selain itu, pemerintah daerah juga cenderung lebih dulu melaksanakan kewenangan yang berkontribusi pada Penerimaan Asli Daerah (PAD) tanpa mempedulikan kewajibannya dalam pelestarian ekosistem kawasan hutan dan konservasi sumber daya alam hayati akibatnya eksploitasi hutan cenderung tidak terkendali dan malah mengakibatkan tingginya angka deforestasi dan degradasi kawasan hutan.

Melihat keadaan tersebut dalam Undang-undang Pemda Nomor 23 Tahun 2014 mengenai kewenangan di bidang kehutanan tersebut diperbaiki lagi dimana urusan penyelenggaraan pemerintahan di bidang kehutanan

dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Kewenangan Daerah kabupaten/kota hanya berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota saja dan di luar itu merupakan tanggung jawab pemerintah pusat.

6. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLINGKUNGAN HIDUP)

Pasal 97 sampai dengan Pasal 120 UUPPLINGKUNGAN HIDUP telah memuat unsur perbuatan yang dapat dihukum pidana dengan segala akibat hukum terhadap pelaku orang perseorangan maupun badan atau organisasi usaha yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum terutama ancaman pencabutan izin usaha bagi pihak berkepentingan. Berkaitan dengan perlindungan lingkungan hidup Mahkamah Konstitusi (MK) telah menganulir Pasal 59 ayat 4, Pasal 95 ayat 1, dan Pasal 102 UU PPLINGKUNGAN HIDUP. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menganggap Pasal 59 ayat 4 bertentangan dengan UUD 1945. Dan melalui putusan ini, pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "pengelolaan limbah B3 wajib mendapat izin dari Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota sesuai dengan kewenangannya dan bagi pengolahan limbah B3 yang permohonan perpanjangan izinnya masih dalam proses harus dianggap telah memperoleh izin". Sehingga perusahaan pengolahan limbah

B3 yang sedang perpanjangan izin tidak dapat dikenakan tindak pidana dengan alasan belum memiliki izin.

Kemudian Pasal 95 ayat 1, Mahkamah Konstitusi juga memutuskan bahwa kata “*dapat*” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak berkekuatan hukum mengikat. Mahkamah juga menyatakan, frasa “*tindak pidana lingkungan hidup*” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai “*termasuk tindak pidana lain yang bersumber dari pelanggaran undang-undang ini*”. Terdapat beberapa pendekatan hubungan timbal-balik ketentuan hukum, sebagai pelaksanaan Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, terutama dalam upaya pencegahan perusakan hutan, sekaligus sebagai kebijakan Pemerintah yang tertuang dalam beberapa Peraturan Pemerintah dan Peraturan/ Keputusan Presiden RI, antara lain :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004, Juncto Nomor 60, Tahun 2009, Tentang perlindungan Hutan.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24, Tahun 2010 Tentang Penggunaan kawasan hutan.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 27, Tahun 2012, Tentang Izin Lingkungan.

- d. Peraturan Pemerintah Nomor 60, Tahun 2012, Tentang Perubahan Fungsi Hutan.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 24, Tahun 2012, Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha pertambangan minerba, jungto Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014.

7. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

UUPA dianggap sebagai undang-undang payung (umbrella act) dari peraturan-peraturan lain yang mengatur mengenai agraria dan pertanian. Namun dalam kenyataannya banyak ketentuan-ketentuan dari beberapa Undang-Undang sektoral tersebut yang tidak sesuai dengan apa yang telah digariskan di dalam UUPA. Munculnya Undang- Undang sektoral tersebut lebih menitikberatkan pada arah kebijakan pembangunan yang tidak berpihak pada kepentingan rakyat kecil dan hanya berpihak pada para pemilik modal saja (baik investor asing maupun domestik). Misalnya kelahiran muncul Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan sebagaimana telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 jo Undang-undang 19 Tahun 2004 berkenaan dengan pengelolaan hutan banyak yang bertentangan dengan kebijakan hak atas tanah sebagaimana yang telah diatur di dalam UUPA. Ketentuan dalam Undang-Undang kehutanan tersebut,

masih memunculkan suatu sifat kepemilikan hutan negara yang mirip dengan Domein Verklaring pada masa pemerintahan kolonial Belanda. Salah satu penyebab utama kegagalan UUPA sebagai undang-undang payung (umbrella act) ataupun sebagai peraturan perundang-undangan disebabkan karena materi muatan UUPA lebih dominan mengatur masalah pertanahan, sehingga menimbulkan kesan bahwa UUPA lebih tepat disebut sebagai Undang-Undang Pertanahan daripada Undang-Undang yang mengatur secara komprehensif dan proporsional tentang agraria. Meskipun harus diakui bahwa UUPA sesungguhnya juga mengatur tentang kehutanan, pertambangan, minyak dan gas bumi, penataan ruang, sumber daya air, dan lingkungan hidup.

8. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Dengan lahirnya Undang-undang ini timbul kesadaran perlunya melindungi ekosistem dan perlindungan jenis tumbuhan dan satwa yang berguna bagi pelestarian alam. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 atau disebut Undang-undang Konservasi Hayati menyebutkan bahwa yang dimaksud sebagai 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.prinsipnya mengatur 2 perlindungan yaitu:

- 1) Perlindungan kawasan yang meliputi Kawasan Suaka Alam yang terdiri dari:
 - a) Kawasan Cagar Alam dan Kawasan Suaka Margasatwa.
 - b) Kawasan Pelestarian Alam terdiri dari Taman Nasional, Taman Wisata Alam dan Taman Hutan Raya
- 2) Perlindungan jenis yang meliputi jenis-jenis yang dilindungi dan jenis-jenis yang tidak dilindungi.

Perlindungan kawasan pada hakikatnya adalah melindungi kawasan beserta unsur hidupan di atasnya sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan dan pelestarian plasma nutfah agar tetap utuh. Sehingga kegiatan yang ada di dalam kawasan hanya diperbolehkan untuk kegiatan tertentu yaitu antara lain penelitian dan pengembangan yang menunjang fungsi kawasan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya dan wisata alam (kecuali di cagar alam tidak diperkenankan kegiatan wisata alam). Sedangkan kegiatan lain di luar hal-hal tersebut di atas dilarang termasuk kegiatan pertambangan. Keutuhan ekosistem merupakan hal yang sangat penting dalam pengelolaan kawasan hutan konservasi. Dalam Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (UUP3H) menawarkan beberapa pendekatan untuk mendukung penegakan hukum yang efektif dalam memberantas perusakan hutan.

Bila didayagunakan secara tepat, pendekatan tersebut menjawab beberapa kekurangan dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) yang menghambat proses penegakan hukum. Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 (UU P3H) mengatur mengenai kejahatan terkait penggunaan kawasan hutan secara illegal khususnya pertambangan dan perkebunan. Namun meskipun Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (UU P3H) dan Undang-Undang No 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, telah diterapkan akan tetapi belum mampu untuk mencegah bahkan memberantas tindak pidana perusakan hutan dan lingkungan.

E. Hukum Sebagai Sarana atau Alat dalam Mewujudkan Tujuan Negara

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.²⁰³ Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara

²⁰³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Cet. III*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 352

bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.²⁰⁴

Padmo Wahjono dalam bukunya “Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum” mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.²⁰⁵ Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul “Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan”, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.

Politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi:

1. pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan
2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

²⁰⁴ *Ibid*, hlm 352-353

²⁰⁵ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum, Cet. II*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm: 160

Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.²⁰⁶ Politik Hukum dapat dijabarkan sebagai kemauan atau kehendak negara terhadap hukum. Artinya, untuk apa hukum itu diciptakan, apa tujuan penciptaannya dan kemana arah yang hendak dituju. Politik Hukum adalah kebijakan pemerintah mengenai hukum mana yang akan dipertahankan, hukum mana yang akan diganti, hukum mana yang akan direvisi dan hukum mana yang akan dihilangkan. Dengan demikian melalui politik hukum negara membuat suatu rancangan dan rencana pembangunan hukum nasional di Indonesia. Pencapaian pembangunan hukum akan mendorong pencapaian tujuan hukum yang selanjutnya mengarah pada terciptanya tujuan negara. Tujuan hukum untuk menciptakan suatu keadilan, kemanfaatan, ketertiban dan kepastian hukum tidaklah dengan mudah dapat dipenuhi apabila di dalam setiap hukum yang ada terkandung tujuan negara. Pencapaian tujuan hukum akan mengarah atau menuju pada pencapaian tujuan negara. Sebagai sarana tercapainya tujuan negara, maka tujuan hukum harus tercapai terlebih dahulu sehingga tujuan negara akan terwujud dengan baik.

Berdasarkan penjabaran diatas sebagai Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) dan bukan atas dasar kekuasaan (*machstaat*) Indonesia menuangkan cita-cita ataupun tujuan negara melalui hukum sebagai sarannya

²⁰⁶ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Nasional, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum*, Surabaya: LBH, September 1985.

dengan kata lain hukum adalah sarana yang digunakan dalam mencapai tujuan negara yang sudah di cita-citakan.

Indonesia menegaskan tujuan negara atas tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Konstitusinya, tepatnya pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945). Di dalam Pembukaan UUD 1945 yang mana merupakan Staatfundamentanorm disebutkan bahwa tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik adalah:

- 1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
- 2) memajukan kesejahteraan umum,
- 3) mencerdaskan kehidupan bangsa,
- 4) ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Melalui perspektif politik, hukum dipandang sebagai produk atau output dari proses politik atau hasil pertimbangan dan perumusan kebijakan publik. Namun disamping hukum sebagai produk pertimbangan politik, terdapat politik hukum yang merupakan garis atau dasar kebijakan untuk menentukan hukum yang seharusnya berlaku dalam negara. Di negara demokrasi, masukan (inputs) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum bersumber dari dan merupakan aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang kemudian diproses sehingga muncul sebagai outputs dalam bentuk peraturan hukum.

Politik hukum nasional sebagai pedoman dasar bagi segala bentuk dan proses perumusan, pembentukan dan pengembangan hukum di tanah air. Bila politik hukum nasional merupakan pedoman dasar bagi segala bentuk dan proses perumusan, pembentukan dan pengembangan hukum di tanah air, dapat dipastikan politik hukum nasional harus dirumuskan pada sebuah peraturan perundang-undangan yang bersifat mendasar pula, bukan pada sebuah peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis.

Sistem hukum nasional merupakan kesatuan hukum dan perundang-undangan yang terdiri dari banyak komponen yang saling bergantung, yang dibangun untuk mencapai tujuan negara dengan berpijak pada dasar dan cita hukum negara yang terkandung di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945.²⁰⁷

Tujuan politik hukum nasional meliputi dua aspek yang saling berkaitan:

1. Sebagai suatu alat (tool) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; dan
2. Dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 merupakan sumber dari keseluruhan politik hukum nasional

²⁰⁷ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm: 22

Indonesia. Penegasan keduanya sebagai sumber politik hukum nasional didasarkan pada dua alasan yaitu :

- 1) Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia.
- 2) Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang sejak berabad-abad yang lalu.

F. Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mengingat mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tidak terbarukan, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan.

Menurut Bagir Manan, ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar konstitusional Hak Menguasai Negara (HMN) atas bumi, air, dan kekayaan

alam yang terkandung didalamnya. “Hak menguasai negara” yang didasarkan atas konstitusi tersebut “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kedua kaidah tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, keduanya merupakan satu-kesatuan yang sistematis. Jadi, hak menguasai negara bersifat instrumental, sedangkan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu tujuan (objectives). Untuk itu, negara mempunyai kewajiban sebagai berikut:²⁰⁸ *pertama*, segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat; *kedua*, melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air, dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat; dan ketiga, mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Telah diketahui bersama bahwa kepentingan kontraktor pertambangan umum adalah *profit oriented*, namun juga dibebani tanggung jawab *community development* (tanggung jawab sosial perusahaan pertambangan umum), berdasarkan ketentuan kontrak karya, sedangkan pemerintah di lain pihak berkepentingan dengan adanya kepastian *revenue*/pemasukan dari bagian

²⁰⁸ Bagir Manan, *Beberapa Catatan atas Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi*, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1999, hlm. 1-2.

pemerintah (*government take*) atas hasil dari produk pertambangan baik dari pajak maupun royalti, *deadrent* (iuran tetap)/iuran produksi, maupun pajak dari perusahaan jasa pertambangan umum terkait, guna memenuhi pemasukan untuk anggaran pendapatan belanja negara di pusat maupun pemasukan asli pemerintah daerah sebagai tanggung jawab publik dan melaksanakan amanah untuk menyejahterakan rakyat, sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.²⁰⁹

Dalam perkembangan tugas negara selanjutnya memunculkan tipe negara dalam arti materiil (tugas negara dalam arti luas), dimana negara bukan lagi hanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban, akan tetapi secara aktif ikut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan (*welfare state*). Menurut Marilang, tipe negara *welfare state* yang memungkinkan negara dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya dalam pengelolaan pertambangan sebagai salah satu cabang produksi, demi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial.²¹⁰

Bukanlah suatu hal yang mudah mengelola sumber daya alam Indonesia yang berlimpah kandungan mineralnya dan dibungkus cantik oleh hijaunya hutan. Butuh sebuah kearifan tingkat tinggi untuk memanfaatkan hasil hutan dan

²⁰⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 107-108.

²¹⁰ Marilang, *Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara atas Barang Tambang*, dalam *Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012*, Terakreditasi Nomor: 412/AU/P2MI-LIPI/04/2012, hlm. 277.

pengolahan tambang. Dalam hal ini, tidak an sich kepentingan ekonomi kapitalis, hutannya dijarah dan kandungan mineralnya dieksploitasi, karena yang dimiliki Indonesia ini, sesungguhnya bukanlah milik kita sendiri, melainkan titipan anak cucu kita generasi yang akan datang.

Tujuan pengelolaan pertambangan di atas pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari asas yang dibahas sebelumnya. Tujuan yang berisi tentang prinsip-prinsip manfaat, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, keberpihakan nasional dengan menjaga kebutuhan dalam negeri dan mendukung perekonomian nasional dan lokal, serta menjamin kepastian hukum.

Pengusahaan pertambangan sejumlah daerah di Indonesia tidak memerhatikan regulasi dan instrumen perizinan di bidang lingkungan hidup melalui UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menjadi general environmental law dari UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan dalam praktiknya terjadi ketidakjelasan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah melalui UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sekitar 70 persen kerusakan lingkungan di Indonesia disebabkan oleh operasi pertambangan. Industri ekstraktif ini dengan mudah melabrak dan mengakali berbagai aturan yang bertentangan dengan kepentingannya, termasuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup

(PPLH).²¹¹ Beberapa isu strategis dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara adalah semacam bentuk kontrak karya untuk mengakomodasi kepentingan investasi tambang dalam jumlah besar.

Kajian yang dilakukan oleh Arief Hidayat dan Adji Samekto menyatakan perjalanan otonomi daerah dorongan-dorongan hitungan ekonomi lebih dominan daripada dorongan untuk menghargakan jasa lingkungan sebagai barang milik publik, penanaman modal daerah dan penambangan daerah dianggap lebih penting karena menghasilkan pajak, retribusi, tetapi tidak ada penghitungan manfaat lingkungan. Perlindungan lingkungan tidak masuk dalam biaya produksi, sehingga pengabaian atas hak dan keadilan lingkungan tersebut dapat menimbulkan konflik sosial yang kompleks. Selain itu, fakta terungkap dalam proses perizinan Pertambangan terhambat dengan alasan politik dan dominasi kekuasaan pemerintahan daerah yang tinggi.²¹²

Pengelolaan mineral dan batubara dilakukan bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan pelaku usaha, menunjukkan bahwa tidak ada lagi monopoli pengelolaan tambang oleh pemerintah pusat. Di samping itu, badan usaha dan koperasi, termasuk perorangan atau masyarakat lokal juga diberikan kesempatan untuk melakukan usaha pertambangan sesuai dengan izin yang telah

²¹¹Lihat:<http://regional.kompas.com/read/2012/09/28/17313375/70.Persen.Kerusakan.Lingkungan.akibat.Operasi.Tambang>, diakses pada tanggal 23 Maret 2021

²¹² Arief Hidayat dan Adji Samekto, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah, Cet. I*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007, hlm.113.

diatur. Meskipun dalam praktiknya seringkali ada hambatan, seperti birokratisasi perizinan yang panjang, adanya pungli oleh oknum sampai tumpang tindih kebijakan antar sektor terkait.

Regulasi pertambangan saat ini dalam proses perubahannya, hendaknya disesuaikan dengan putusan-putusan mahkamah konstitusi, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam konteks perizinannya. Semangat otonomi daerah terlihat begitu kental dalam regulasi pertambangan saat ini, pemerintah daerah provinsi mengambil alih kewenangan pemerintah kabupaten/kota untuk mengeluarkan izin tambang berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Ketentuan ini sebenarnya masih bersifat semi sentralistik, karena pemerintah provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat yang hakikatnya memiliki fungsi koordinatif dengan kabupaten/kota, dan sebagai perwakilan pemerintah pusat. Di bidang pertambangan, kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan dalam mengeluarkan segala bentuk perizinan, kecuali instrumen perizinan lingkungan hidup, akan tetapi di bidang perpajakan yang harus dikenakan oleh para investor tambang masih dipegang oleh kabupaten/kota.

Usaha pertambangan juga harus memberikan manfaat ekonomi dan sosial, serta mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan. Dalam rangka menjamin pembangunan berkelanjutan,

pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.

Pengelolaan mineral dan batubara dilakukan bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan pelaku usaha, menunjukkan bahwa tidak ada lagi monopoli pengelolaan tambang oleh pemerintah pusat. Di samping itu, badan usaha dan koperasi, termasuk perorangan atau masyarakat lokal juga diberikan kesempatan untuk melakukan usaha pertambangan sesuai dengan izin yang telah diatur. Meskipun dalam praktiknya seringkali ada hambatan, seperti birokratisasi perizinan yang panjang, adanya pungli oleh oknum sampai tumpang tindih kebijakan antar sektor terkait.²¹³

Semangat otonomi daerah terlihat begitu kental dalam regulasi pertambangan saat ini. Pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota diberi kewenangan untuk mengeluarkan izin tambang dan membuat peraturan daerah terkait pertambangan. Sentralisasi pertambangan di masa lalu, kini telah bergeser menjadi desentralisasi pertambangan dengan tujuan memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola sumber daya alamnya guna berkontribusi bagi pembangunan daerah.²¹⁴

²¹³ Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010, hlm. 62

²¹⁴ Lihat dua diantara Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012, yakni Pasal 6 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara selengkapnya menjadi, "Penetapan WP yang dilakukan setelah ditentukan oleh

Menurut penulis, kebijakan lingkungan dalam tataran nasional yang secara konstitusional mengandung prinsip pembangunan berkelanjutan, ditambah dengan kompleksitas penataan hukum lingkungan di dalam UU No. 32 tahun 2009 dan sejumlah UU sektoral bidang lingkungan hidup hendaknya diterjemahkan oleh para pemangku kepentingan di tingkat daerah, baik dinas kehutanan, dinas pertambangan, dinas tata kota dan dinas pariwisata sebagai kesatuan lingkungan hidup secara holistik. Semua aspek kegiatan perekonomian di sejumlah sektor hendaknya memiliki pemahaman yang utuh tentang fungsi pelestarian lingkungan dan penataan hukum lingkungan. Secara substansi, banyak peraturan sektoral lingkungan hidup yang diintegrasikan ke dalam pembangunan berkelanjutan. Dalam konteks ini, secara pranata kelembagaan lingkungan hidup di daerah beserta perangkat kerja daerah, memiliki keterbatasan kapasitas dan kuantitas, dibandingkan dengan jumlah pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup daerah. Hukum progresif meletakkan faktor manusia sebagai tolok ukur keberhasilan dalam penegakan hukum lingkungan administrasi di tingkat daerah. Segala perangkat daerah pemerintah kota atau kabupaten yang menangani persoalan lingkungan hidup atau pranata hukum bidang lingkungan memiliki kepekaan terhadap lingkungan sekitar, khususnya sektor kehutanan dan sektor perindustrian. Selain itu, pijakan ketentuan normatif

pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia” ; dan Pasal 9 ayat (2) selengkapnya menjadi, “WP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah setelah ditentukan oleh pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”

tidak menjadi satu-satunya bahan kajian untuk menegakkan hukum lingkungan melalui perizinan-perizinan, juga dilibatkan faktor budaya hukum masyarakat sekitar dan hak-hak atas ekonomi, sosial dan budaya masyarakat adat atau lokal yang masih memegang erat nilai-nilai lokal atau kearifan lokal (*local wisdom*).

Dalam konteks hukum dalam kenyataan (*law in action*), semangat desentralisasi yang melimpahkan kewenangan persoalan lingkungan hidup kepada pemerintah daerah, khususnya tingkat kota atau kabupaten, tidak diimbangi dengan komitmen bersama (*political will*) para pemangku kepentingan untuk melakukan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, justru yang terjadi adalah ketimpangan. Pemerintah daerah memiliki hubungan harmonis dengan investor dan pengusaha dalam rangka meningkatkan investasi daerah. Menurut Arief Budiman²¹⁵, hal ini tidak lepas dari teori pendukungnya, yakni teori modernisasi oleh Harrod Domar dan W.W. Rostow, yang mendasari keyakinan para pengambil kebijakan pembangunan. Dengan titik berat pada pertumbuhan ekonomi, maka model pembangunan ini menekankan pada sifat purposive dan aspek kekuatan dari hukum untuk mewujudkannya. Dengan kata lain, peran hukum sebagai penunjang dan pelengkap bidang ekonomi. Hukum

²¹⁵ Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996, hlm. 19

ditempatkan pada posisi sub ordinat terhadap ekonomi, sehingga hukum hanya memainkan peran yang konservatif sebagai alat pembenar kebijakan hukum.²¹⁶

Dalam perspektif konvensi internasional, negara memiliki komitmen (*political will*) untuk mengimplementasikan sejumlah prinsip di dalam Konvensi Rio 1992 merupakan bagian dari kebijaksanaan (*wisdom*) yang perlu dikongkretkan oleh menteri dan eksekutif di daerah guna menjalankan agenda yang sudah dicanangkan oleh Presiden. Kompleksitas penerapan Konvensi Rio 1992 dipengaruhi oleh faktor politik, ekonomi, sosial, hukum dan budaya yang selalu berkelindan melingkari komitmen negara dari pemerintah pusat hingga eksekutif daerah. Permasalahan muncul ketika otonomi daerah melalui UU No. 23 Tahun 2004 yang sudah berjalan selama dua tahun telah mencerabut akar desentralisasi yang selama ini dipegang oleh pemerintah kabupaten/kota di sejumlah sektor, dalam konteks ini sektor yang berkaitan erat dengan lingkungan hidup.

Keadilan ekologis belum di fahami secara utuh oleh pemerintah daerah, sehingga dalam kebijakan pertambangan di daerah, memisahkan antara kepentingan manusia dengan hak-hak makhluk hidup dan termasuk abiotik didalamnya, sehingga terjadi ketimpangan dan ketidakseimbangan alam.

²¹⁶ Rakhmat Bowo Suharto, *Pembangunan Ekonomi Indonesia (Sebuah Refleksi Teoritik Tentang Peran Ilmu dan Hukum)*, Jurnal Hukum Vol. XIII, No. 2, Oktober 2003, Fakultas Hukum UNISSULA Semarang, 2003, hlm. 195.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memiliki karakteristik semi sentralistik dan kegiatan usaha pertambangan dalam konteks perizinan dan pengawasan, yang semula diberikan kewenangan oleh Bupati/Walikota, akhirnya ditarik menjadi kewenangan Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat, sementara kewilayahannya dalam konteks tambang masih berada dalam kabupaten/kota.

Proses perizinan pertambangan yang menjadi domain dari pemerintahan daerah harus menyesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ada hubungan antara pusat dengan daerah dalam hal pengawasan, pengendalian dan pemberian izin usaha kegiatan pertambangan yang perlu dipertegas. Di dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, pemerintah daerah kabupaten atau kota yang berwenang mengeluarkan izin usaha. Contohnya adalah Izin Pertambangan Rakyat (IPR), selanjutnya pemerintah kota/ kabupaten berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Namun, di dalam UU No. 23 Tahun 2014, terjadi pergeseran kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota kepada gubernur yang dikatakan sebagai wakil pemerintah pusat.

Berkaitan dengan *procedural due process* ini, Susi mengutip pendapat Hans Kelsen yang mengatakan bahwa fungsi pembentukan sebuah undang-undang merupakan sebuah fungsi penuh (*total function*) yang terdiri dari beberapa fungsi (*partial function*). Artinya, prosedur pembentukan undang-

undang merupakan rantai tindakan hukum (*chain of legal act*) untuk menghasilkan undang-undang sebagai sebuah tindakan negara yang penuh dengan cara yang sah. “Sebagai sebuah rantai tindakan, maka prosedur merupakan serangkaian tahapan yang akan memperlambat dan mempersulit proses pembentukan undang-undang.²¹⁷

Tidak melibatkan DPD dalam pembuatan Undang-Undang Nomor 3 TAHUN 2020 tentang Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara berarti keikutsertaan DPD RI dalam membahas Rancangan Undang-Undang Minerba adalah suatu amanat konstitusi yang tidak bisa diabaikan karena menyangkut hadirnya kedaulatan rakyat yang telah diberikan kepada DPD RI melalui Pemilu untuk mewakili kepentingan daerah atas pembentukan UU Minerba. Pemohon selaku Pemilih dalam Pemilu serta sebagai peneliti yang fokus di bidang pertambangan telah mengalami kerugian konstitusional karena tidak dilibatkannya DPD RI dalam proses pembentukan UU tersebut. Indikasi kuat tidak dilibatkannya DPD dalam proses pembahasan UU Minerba dapat dilihat dari ketiadaan ketentuan Pasal 22D UUD NRI 1945 dalam konsideran mengingat UU Minerba. Kenyataan itu membenarkan bahwa sesungguhnya DPD tidak diikutsertakan mulai dari menyampaikan DIM (Daftar Inventaris Masalah) melakukan pembahasan pada Pembicaraan Tingkat I serta

²¹⁷ Pernyataan Susi Dwi Harijanti, selaku pakar Hukum Tata Negara saat bertindak sebagai ahli yang dihadirkan Alirman Sori dan tujuh Pemohon lainnya selaku Pemohon perkara Nomor 60/PUU-XVIII/2020

ketiadaan pendapat mini pada Pengambilan Keputusan Tingkat I. Fakta ini sekali lagi menunjukkan arogansi lembaga DPR kepada DPD dalam fungsi legislasi dan dinamika ketatanegaraan Indonesia. Pasal 5 UU 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; keterbukaan”.

Kemudian pada Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Jadi, jika ketentuan dalam norma tersebut tidak dilaksanakan, secara formal terdapat cacat dalam proses penyusunannya. Keterlibatan DPD dalam pembentukan undang-undang secara gamblang diatur dalam Pasal 249 UU MD3. Pada pokoknya DPD mempunyai kewenangan membahas otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya. Kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang juga telah diperkuat oleh Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Putusan a quo memperkuat ketentuan bahwa

RUU yang berasal dari DPR harus menyampaikan surat kepada Presiden dan DPD; DPD ‘

Seluruh pembahasan RUU Minerba dilakukan tertutup dan tidak dilakukan di Gedung DPR. Pembahasan RUU dilakukan melalui rapat kerja dan rapat Panitia Kerja (Panja) yang seharusnya terbuka untuk umum. Padahal, sesuai UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Tata Tertib DPR yang menyatakan semua rapat di DPR pada dasarnya bersifat terbuka, bisa tertutup hanya apabila terkait dengan rahasia negara atau kesusilaan, pada Pasal 71A Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.²¹⁸

G. Politik Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara dengan Pendekatan *Economic Analysis of Law*

²¹⁸ Hukum Online.com, Dinilai Cacat Formil, MK Diminta Batalkan Perubahan UU Minerba, <https://pro.hukumonline.com/berita/baca/1t5f0c135528bc2/dinilai-cacat-formil--mk-diminta-batalakan-perubahan-uu-minerba?page=all>, diakses pada tanggal 23 September 2021

Secara normatif politik hukum pengelolaan sumber daya alam di Indonesia sudah ditentukan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Menurut Kwik Kian Gie yang dikutip oleh Qurbani (2014) amandeman yang dilakukan terhadap Pasal 33 UUD NRI 1945 berkaitan dengan liberalisasi di sektor pengelolaan sumber daya alam. Pengelolaan sumber daya alam harus memuat tujuh ciri konstistusional, yaitu: *Pertama*, perekonomian bertujuan untuk mencapai kemakmuran bersama seluruh rakyat, hal ini secara eksplisit dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 33 UUD NRI 1945. *Kedua*, keikutsertaan rakyat dalam kepemilikan, proses produksi dan menikmati hasilnya. Hal ini sesuai dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI 1945.

Ketiga, sesuai dengan prinsip Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yaitu efisiensi berkeadilan, perekonomian perlu dijalankan dengan menggunakan mekanisme pasar yang berkeadilan yang berdasarkan pada persaingan sehat dan peranan serta kewenangan negara untuk intervensi jika terjadi kegagalan pasar. *Keempat*, peran Negara harus dijamin, sebagaimana dimanakan Pasal 33 ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945 terutama dalam hal perencanaan ekonomi nasional, dalam membentuk dan menegakkan pelaksanaan undang-undang, dan dalam hal melaksanakan program pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, pembebasan pajak, pemberian subsidi dan lainnya. *Kelima*, BUMN sebagai salah satu soko guru kegiatan ekonomi menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan

yang menguasai hajat hidup orang banyak. Ini jelas tertuang dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945. *Keenam*, koperasi sebagai soko guru perekonomian harus diwujudkan dalam semangat kebersamaan dengan BUMN dan swasta, serta sebagai badan usaha ekonomi rakyat. *Ketujuh*, perekonomian nasional haruslah merupakan perwujudan dari kemitraan yang sejajar antara koperasi, BUMN dan swasta. Kemitraan yang sejajar bisa dilakukan bagi para pihak yang melakukan transaksi tunggal. Dalam teori kontrak menggambarkan kesepakatan satu pelaku untuk melakukan tindakan yang memiliki nilai ekonomi kepada pihak lain, tentunya dengan konsekuensi adanya tindakan balasan (*reciprocal action*) atau pembayaran. Jadi dalam sebuah kemitraan harus ada tindakan ekonomi yang saling berbalas. Ciri-ciri inilah yang harus diterjemahkan dalam rangkaian peraturan tentang pertambangan mineral dan batubara²¹⁹.

Pasal 33 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan politik hukum atau kebijakan hukum yang menentukan arah pembangunan hukum di bidang pengelolaan sumber daya alam dan demokrasi di bidang pengelolaan sumber daya alam dan demokrasi ekonomi di masa datang. Sehingga pemanfaatan sumber daya alam sangat dipengaruhi oleh hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah yang hubungannya itu dipengaruhi

²¹⁹ Yustika, Ahmad Erani, *Ekonomi Kelembagaan Paradigma, Teori, dan Kebijakan*, Jakarta: Erlangga, 2013, hlm. 15

oleh politik hukum pemerintah yang berkuasa. Berbagai kebijakan pengelolaan sumber daya alam menjadi permasalahan hukum yang menarik karena untuk diteliti. Setiap rezim pemerintah yang berkuasa mempunyai penitik berat yang berbeda dalam meletakkan basis pertumbuhan ekonomi Negara. Pada masa pemerintahan orde baru, pemerintah lebih menitikberatkan pada sektor ekonomi sebagai basis pertumbuhan ekonomi negara. Jadi pertumbuhan ekonomi negara lebih digalakkan dengan tidak menggalakkan dampak pertumbuhan ekonomi terhadap lingkungan.

Hal ini ditandai dengan adanya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Kemudian diterbitkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967. Kebijakan dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 memberikan celah kepada praktek pemanfaatan sumber daya alam pertambangan yang tidak memperhatikan keseimbangan sumber daya alam dan kepentingan masyarakat daerah.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Minerba adalah merupakan salah satu konstruksi hukum baru yang menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang penggantiannya disebabkan karena Undang-Undang Nomor

11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan tidak memcantumkan secara eksplisit tentang pengaturan pencegahan dan pemulihan untuk daerah sekitar tambang. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara adalah pertumbuhan hukum baru yang mengatur pertumbuhan kegiatan pertambangan di Indonesia dari aspek lingkungannya yang juga menyinggung tentang kemandirian pertambangan Indonesia. Pertumbuhan hukum baru dirangsang oleh adalah modernisasi sosial dan ekonomi yang diciptakan agar dapat diterima hukum itu secara internasional. Orang Indonesia kini menciptakan hukumnya sendiri demi kepentingannya sendiri, tetapi “demi kehormatan negara kita di dunia, kita harus mempunyai sistem hukum yang mutunya setingkat dengan sistem hukum bangsa-bangsa yang beradab”²²⁰.

Disebut sebagai konstruksi hukum yang dibangun berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, negara sebagai badan publik berwenang mengeluarkan kebijakan-kebijakan pengelolaan sumber daya alam, aturan-aturan hukum termasuk perijinan-perijinan. Dalam hal ini kedudukan negara tidak bisa diganggu gugat. Dalam hal kedudukan negara sebagai badan privat, negara bisa digugat pihak lain, mengingat perjanjiannya yang bersifat kontraktual. Sehingga

²²⁰ Lev, Daniel S, *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan Cetakan IV Juni 2014*, Jakarta. LP3ES anggota IKAPI, 2014, hlm. 13

jelas dalam pelaksanaannya pengelolaan sumber daya alam oleh negara tidak terlepas dari kepentingan perekonomian nasional dan keselarasannya dengan perlindungan lingkungan hidup. Oleh karenanya memang tidak bisa dipungkiri bahwa harus ada harmonisasi antara pengelolaan sumber daya alam (pembangunan) dan perlindungan lingkungan hidup²²¹.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah merupakan konstruksi hukum yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, yang meletakkan negara sebagai badan publik yang berwenang mengeluarkan kebijakan-kebijakan pengelolaan sumber daya alam, aturan-aturan hukum termasuk perijinan-perijinan. Dalam hal ini kedudukan negara tidak bisa diganggu gugat. Dalam kedudukan negara sebagai badan privat, negara dapat melakukan kerjasama berbasis kontrak dengan pihak swasta asing maupun dalam negeri untuk pengelolaan sumber daya alam. Dalam hal kedudukan negara sebagai badan privat, negara bisa digugat pihak lain, mengingat perjanjiannya yang bersifat kontraktual. Negara juga berkedudukan sebagai pengatur, pengurus dan pengawas yang berdasarkan pada konsep hak menguasai Negara²²².

²²¹ Suteki, *Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia. Seminar, Kongres, dan Call for Papers Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia Semarang. 15-16 April 2015*, Yogyakarta. Thafa Media, 2015, hlm. 57

²²² *Ibid*, hlm. 57

Kajian dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar dalam pengelolaan pertambangan yang bertujuan untuk menciptakan keadilan. Namun keadilan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 lebih bermotif keadilan ekonomi daripada keadilan ekologi Butar-Butar (2010). Sehingga dengan berdasarkan pada Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan menempatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan” dimaknai bahwa hak atas lingkungan yang baik dan sehat adalah bagian dari hak asasi manusia disamping hak asasi manusia yang lain.

Negara sebagai pemegang hak pengelola berdasar pada Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus berpihak kepada kepentingan bangsa. Ideologi keberpihakan negara kepada kepentingan bangsa ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 2 Undang-Undang Minerba yang menyatakan bahwa:

“Pertambangan mineral dan/atau batubara dikelola berasaskan:

1. Manfaat, keadilan, dan keseimbangan;
2. Keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
3. Partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas;
4. Berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.”

Meskipun asas keberpihakan negara kepada kepentingan bangsa sudah tertulis di dalam Undang-Undang Minerba, akan tetapi dalam Penjelasan undang-undang tersebut tidak menjelaskan makna dan hakekat dari asas keberpihakan kepada kepentingan bangsa. Sehingga makna dan hakekat dari asas keberpihakan negara kepada kepentingan bangsa tidak jelas. Kelemahan dari Undang-Undang Minerba adalah belum mempunyai undang-undang payung sebagai pengawas yang memperjelas keberpihakan negara kepada kepentingan bangsa. Dalam konsideran undang-Undang Minerba tidak terdapat undang-undang yang dijadikan sebagai *umbrella act* dalam pengawasan pelaksanaan Undang-Undang Minerba.

Tujuan dari Undang-Undang Minerba adalah memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan nasional secara berkelanjutan. Pada Pasal 5 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri mewajibkan adanya kegiatan pengelolaan dan pemurnian hasil tambang sebelum diekspor. Sehingga menghasilkan manfaat ekonomi, sosial dan budaya. Pasal ini bertujuan untuk memberikan nilai tambah pada hasil tambang yang selama ini diekspor dalam keadaan mentah sehingga nilai ekspornya rendah. Hampir semua perusahaan tambang yang beroperasi di Indonesia belum mempunyai tempat pengolahan dan pemurnian bahan tambang

yang disebut dengan smelter. Sehingga sejak bulan Januari tahun 2014 mulai adanya pemutusan hubungan kerja oleh perusahaan tambang, karena perusahaan tambang tersebut tidak bisa melakukan ekspor²²³.

Hasil penelitian Mundzir menunjukkan bahwa dengan adanya pelarangan tersebut, mengakibatkan efek domino dalam dunia pertambangan dan dunia bisnis yang berkaitan dengan kegiatan pertambangan, antara lain:²²⁴ banyak perusahaan tambang yang terpaksa melakukan pemutusan hubungan kerja secara besar-besaran terhadap pegawainya, seperti operator dan tenaga kontrak lainnya, perusahaan-perusahaan yang terkait dengan dunia pertambangan seperti perusahaan persewaan mobil, persewaan alat berat, persewaan kapal dan lain sebagainya juga menerima dampaknya. Banyak mobil-mobil sewaan yang dikembalikan, di daerah pertambangan seperti di Sulawesi Tenggara menimbulkan dampak sosial yang cukup signifikan, munculnya aksi-aksi penolakan terhadap kebijakan tersebut.

Negara sebagai pihak pembuat kebijakan dalam Undang-Undang Minerba tidak jelas dalam menunjukkan keberpihakannya, apakah memihak kepada negara atau memihak kepada kepentingan rakyat. Negara cenderung

²²³ Business News, www.businessnews.co.id, *Menakar Dampak Implementasi Undang-Undang Minerba*, diakses pada tanggal 23 Maret 2021

²²⁴ Hudriyah Mundzir, dkk, *Analisis Yuridis Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara jo. Pp Nomor 1 Tahun 2014 Mengenai Pelarangan Ekspor Hasil Tambang Mineral Mentah dibiayai dengan Dana DIPA Nomor: SP_DIPA-023.04.2.576811/2014* tanggal 5 Desember 2013 Politeknik Negeri Malang dengan Surat Perjanjian Nomor:6067/PL.2.1/HK/2014

mengabaikan fenomena kemajemukan hukum dalam kebijakan pembangunan hukum, penyusunan instrumen hukum, maupun dalam implementasi hukum melalui politik pengabaian fakta kemajemukan hukum (*political of legal pluralism ignorance*²²⁵). Sehingga produk peraturan perundangundangan, terutama yang mengatur pengelolaan sumber daya alam, secara normatif mengabaikan dan mengusur hak-hak masyarakat adat/lokal atas penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan sumber daya alam.

Kendala eksternal dari masyarakat sekitar dapat diuraikan atau diminimalisir sejak awal, sehingga nantinya tidak akan mengganggu perusahaan ketika sudah berjalan. Baik atau buruknya perusahaan di mata masyarakat adalah ketika perusahaan mampu membangun sinergi dengan masyarakat dan lingkungan sekitar Prastowo dan Huda.²²⁶ Oleh sebab itu konsep yang dikenal dengan istilah *triple bottom line* Elkington, yakni *planet, profit, and people* haruslah berjalan beriringan dan saling menggerakkan. Konsep *triple bottom line* dapat dimaknai bahwa profit tidak dapat diraih secara maksimal bila kepentingan

²²⁵ Nurjaya, I Nyoman, *Menuju Pengakuan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan Sumber Daya alam: Perspektif Antropologi Hukum*, yang ditulis dalam buku yang berjudul *Relasi Negara dan Masyarakat Adat Perebutan Kuasa atas Hak Penglolaan Sumber Daya Alam*, Malang, Surya Pena Gemilang, 2015, hlm. 13

²²⁶ Prastowo, Joko dan Huda, Miftachul, *Corporate Social Responsibility (Kunci Meraih Kemuliaan Bisnis)*, Bantul. Samudra Biru, 2011, hlm. 46

untuk menjaga lingkungan serta hubungan sosial di masyarakat tidak diperhatikan.²²⁷



²²⁷ Elkington, John, *Accounting For The Triple Bottom Line*, Measuring Business Excellence, Vol. 2 Iss: 3, 1998, diakses pada 12 Maret 2021

BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN YANG TIMBUL DALAM REGULASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM PADA SEKTOR PERTAMBANGAN BATUBARA GUNA MEMBERI NILAI TAMBAH UNTUK PERTUMBUHAN EKONOMI NASIONAL DAN REGIONAL

A. Kerusakan Hutan dan Lingkungan Akibat Dampak Kegiatan Pengelolaan Sumber Daya Alam Batubara

Usaha dan/atau kegiatan pertambangan batubara di Indonesia menjadi diskursus publik yang penting ketika berbagai persoalan timbul, terutama berkaitan dengan kerusakan fungsi lingkungan hidup, ancaman terhadap keselamatan manusia dan kesejahteraan masyarakat. Mekanisme permintaan dan penawaran terhadap batubara menjadikan ekstraksi batubara untuk kebutuhan ekspor sebagai cara cepat dan murah untuk menambah penerimaan. Ini ditengarai menjadi salah satu penyebab masifnya daya rusak usaha dan/atau kegiatan pertambangan batubara. Di sisi lain persoalan efektifitas dalam kebijakan dan penerapan instrumen pengaturan lingkungan hidup serta jalannya pengawasan yang mengendalikan laju kerusakan dinilai tidak sebanding lagi dengan laju mesin ekonomi pemanfaatan sumber daya alam yang satu ini.

Pada saat ini, penerapan kebijakan dan instrumen perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada usaha dan/atau kegiatan masih mengandalkan hasil Analisis mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) atau Upaya Pengelolaan Lingkungan/Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL/UPL) – bergantung skala dampak lingkungan yang ditimbulkan, yang kemudian menjadi dasar penerbitan Izin Lingkungan, oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota sesuai kewenangannya. Hal ini dikarenakan kebijakan dan instrumen pengaturan penting lainnya di tahap perencanaan masih belum sepenuhnya tegak. Amanah menyusun 3 (tiga) Peraturan Pemerintah di tahap perencanaan mengenai Daya Dukung dan Daya Tampung Lingkungan, Perencanaan Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLINGKUNGAN HIDUP), dan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLINGKUNGAN HIDUPS) belum selesai dilakukan. Demikian pula dengan Peraturan Pemerintah mengenai Pengendalian Kerusakan Tanah yang diyakini mampu mengendalikan laju kerusakan akibat pertambangan, juga belum tersedia.

Meskipun Izin Lingkungan memiliki posisi sangat menentukan layak tidaknya sebuah usaha dan/atau kegiatan pertambangan batubara dari sisi lingkungan hidup misalnya, namun Amdal atau UKL/UPL sebagai dasar penerbitan Izin Lingkungan tetap memiliki keterbatasan dalam melingkup dampak yang akan terjadi dari sebuah usaha dan/atau kegiatan. Batas tersebut adalah tapak proyek, belum batasan berupa daya dukung dan daya tampung lingkungan sebuah

ekosistem berikut fungsi-fungsi di dalamnya. Keterbatasan tersebut juga yang pada gilirannya melahirkan perdebatan yang menyiratkan ketidakpastian hukum mengenai apakah sebuah keputusan Izin Lingkungan telah benar-benar menjalankan fungsi perlindungan fungsi lingkungan hidup yang dapat diterima oleh para pemangku kepentingan, sehingga seringkali berakhir di pengadilan.

Belum adanya kriteria baku kerusakan tanah pada bagian lain juga menyebabkan banyak praktek pertambangan dilakukan tidak dengan cara yang benar menurut kaidah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Kekosongan ini menyebabkan pengaturan mengenai ketentuan bagaimana tata cara pengupasan tanah, pengelolaan tanah kupasan, bahkan format reklamasi sebagai upaya pemulihan fungsi lingkungan hidup menjadi beban Izin Lingkungan. Pendekatan site specific diterapkan dalam konteks seperti ini.

Menyadari kondisi dilematis ini, dalam proses pembentukan Peraturan Pemerintah turunan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, Kementerian Lingkungan Hidup (waktu itu) berinisiatif mendorong terselesainya 2 (dua) RPP Perlindungan Ekosistem, yakni RPP tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut (kemudian ditetapkan menjadi PP 71/2014) dan RPP tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Karst (yang sampai saat ini belum ditetapkan menjadi PP). Pembelajaran dari pembentukan kedua RPP tersebut sangat penting dalam proses memperkuat perubahan paradigma dari hanya berpikir hilir menjadi berpikir hulu ke hilir. Pertama, paradigma hulu – hilir

memiliki arti bahwa sebuah pengaturan harus dilakukan komprehensif untuk memastikan tercapainya tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana telah disinggung pada bagian awal tulisan ini. Pengaturan yang ada tidak dapat dilakukan parsial hanya mengenai pengendalian saja misalnya, melainkan ada dasar yang sangat kuat mengapa pengendalian harus dilakukan demikian. Kedua, melindungi fungsi membutuhkan prasarat utama berupa dikesampingkannya pendekatan administratif dan kawasan, yang mungkin selama ini menjadi akar sektoralisasi sehingga menjauhkan kita dari tujuan bersama sebagaimana diamanatkan UUD 1945 mengenai hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dan orientasi pemanfaatan sumber daya alam yang ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Siapapun boleh melakukan pemanfaatan sumber daya alam, akan tetapi dalam prosesnya harus dilakukan dengan perhitungan yang cermat sehingga tidak boleh melampaui kemampuan agar tidak merusak fungsi dan mengganggu keseimbangan ekosistem.

Memasuki hampir tahun ketujuh pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 harus diakui bahwa pembentukan peraturan pemerintah turunan Undang-undang 32 Tahun 2009 masih dihadapkan pada berbagai persoalan. Salah satu yang terbesar adalah tarik menarik kepentingan antara ekonomi dan lingkungan hidup. Sebenarnya jika skenario pembentukan RPP turunan tersebut berjalan lancar, dapat diharapkan berbagai persoalan yang timbul dalam usaha dan/atau kegiatan pertambangan batubara dapat diatasi dengan sebaik-baiknya.

Perencanaan pemanfaatan Sumber Daya Alam batubara akan dilakukan dengan memperhatikan nilai tambah yang setinggi-tingginya secara ekonomi sekaligus memastikan bahwa kebijakan ekstraksi tersebut diminimalkan dampak sosial dan ekologisnya. Penerapan ilmu, pengetahuan, dan teknologi yang tertuang dalam rencana perlindungan dan pengelolaan lingkungan menjadi prasarat diperolehnya nilai tambah setinggi-tingginya itu, termasuk di dalamnya memastikan terjaminnya keselamatan dan kesejahteraan rakyat serta keberlangsungan sistem layanan alam.

Pada aspek pengendalian, ketersediaan instrumen yang lengkap yang diikuti dengan penerapan kombinasi instrumen pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan fungsi lingkungan mutlak harus diadakan untuk memastikan bahwa beban puncak unsur pengendalian ini tidak hanya ditanggung oleh salah satu atau dua instrumen saja. Efektifitas pengendalian berbagai instrumen tersebut juga harus diperkuat dengan sistem pemantauan kualitas lingkungan dan pengawasan ketaatan pelaku usaha dan/atau kegiatan serta penegakan hukum secara mumpuni dan konsisten.

Menyimak adanya keinginan untuk memperbaiki tata kelola pertambangan di Indonesia melalui rencana perubahan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, dapat disarankan pada kesempatan ini untuk menginisiasi apa yang disebut internalisasi pengaturan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup ke dalam kebijakan tata kelola sumber daya alam. Reduksi semangat sektoralisasi perlu

dibarengi dengan membangun proses yang embedded atas isu perlindungan dan pengelolaan lingkungan di dalam materi muatan perubahan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009. Pengalaman mengajarkan kita dua hal. Pertama, situasi pasar yang fluktuatif selama ini menjadi pertimbangan dalam memperbesar atau memperkecil skala ekstraksi sumber daya alam batubara di Indonesia. Jika ini dapat menjadi pertanda bahwa kita harus lebih mempertimbangkan perolehan nilai yang setinggi-tingginya atas sumber daya alam batubara kita daripada hanya berpikir mudah keruk-kumpul-angkut-jual, maka tingkat produktivitas dan keberlanjutan sektor ekonomi dari pemanfaatan sumber daya alam batubara akan memiliki tingkat yang lebih baik. Kedua, sektoralisasi dapat direduksi oleh keinginan politik yang kuat untuk mengoreksi ketimpangan kebijakan pengaturan yang selama ini ada. Ada biaya sosial, ekonomi, dan politik yang jauh lebih besar yang harus ditanggung jika kita gagal mengendalikan dampak dari sebuah tata kelola sumber daya alam yang salah.

Tujuan pembangunan setidaknya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Tak kecuali di sektor pertambangan, namun kata sejahtera bagaikan kata-kata haram untuk dilakukan. Memang indikator kesejahteraan akan selalu menjadi perdebatan. Tapi bukti yang paling mudah untuk dilihat adalah peringkat Indonesia dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Pada 2012, peringkat IPM Indonesia berada di posisi 124. Peringkat Indonesia tak beranjak di 100-an walaupun jumlah partisipasi negara yang dinilai tiap tahun selalu berubah. Sementara investasi

tambang yang selalu menjadi idola tak pernah surut, walau terjadi pergantian rezim yang dibarengi hantaman krisis ekonomi. Jumlah izin tambang meningkat tajam, hingga Desember 2014, ada 11.142 Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang telah dikeluarkan. Dan investasi pertambangan hingga triwulan I 2014 sebanyak US\$1,7 miliar.

Banyaknya investasi tak sebanding dengan persoalan yang ditimbulkan mulai masalah lingkungan, kesejahteraan, sosial budaya hingga pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Banyaknya persoalan yang muncul kemudian, tidak terlepas dari pengurus negara yang lebih mengedepankan angka-angka statistik guna mengejar pencapaian pertumbuhan ekonomi secara makro. Menerabas rambu-rambu keadilan dan prinsip good governance. Partisipasi rakyat dan transparansi bagai penghalang dalam mengejar pertumbuhan statistik yang baik. Tak heran, partisipasi seringkali disederhanakan sebatas persetujuan dalam proses ganti rugi lahan. Itu pun disederhanakan dengan perwakilan pihak yang belum tentu mewakili rakyat bersangkutan. Misalnya, terkait dengan pertambangan mineral dan batubara, tentang penetapan wilayah pertambangan (WP), hingga surat keputusan Menteri ESDM yang menetapkan WP tidak jelas partisipasi rakyat yang dimaksud, kecuali jika yang dimaksud diwakili oleh DPR, dalam hal ini Komisi VII. Bagaimana pula mau disebut transparansi, jika pembahasannya hanya antara eksekutif dan legislatif

B. Kelembagaan dan Aparatur

Dalam Tahapan Perencanaan Wilayah Pertambangan (WP) melalui inventarisasi potensi pertambangan dan penyusunan rencana WP. Inventarisasi ditujukan untuk mengumpulkan data dan informasi potensi pertambangan sebagai dasar penyusunan rencana penetapan WP yang dilakukan melalui kegiatan penyelidikan dan penelitian. Penyelidikan dan penelitian dilaksanakan secara terkoordinasi oleh Menteri, gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Rencana WP dituangkan dlm lembar peta dan dalam bentuk digital. Rencana WP digunakan sebagai dasar penetapan WP.

Sedangkan Menteri /gubernur sesuai kewenangannya dapat memberikan penugasan kepada lembaga riset negara dan/atau daerah untuk melakukan penyelidikan dan penelitian di Wilayah Pertambangan (WP) untuk penyiapan Wajib usaha Pertambangan (WUP) dan Wilayah Pencadangan Negara (WPN). Menteri dapat memberikan penugasan kepada lembaga/organisasi yang ditunjuk pemerintah dalam rangka kerjasama antar negara baik multilateral maupun bilateral; dan Bupati/walikota dapat mengusulkan kepada Menteri/Gubernur sesuai kewenangannya suatu wilayah untuk dilakukan penyelidikan dan penelitian dalam rangka penugasan.

Sebagai bagian dari tata ruang wilayah nasional disusun berdasarkan proses pembentukan mineral dan/atau batubara baik di darat maupun dilaut, dapat

berada di kawasan lindung dan kawasan budidaya. Acuan untuk penyusunan rencana penetapan WUP, WPR, dan WPN. Sebagai dasar pembagian urusan kewenangan antara Menteri, gubernur, bupati/walikota dalam pemberian perizinan WIUP.

Dalam penetapan Wilayah Pertambangan (WP), Menteri menetapkan WP setelah berkoordinasi dengan gubernur, bupati/ walikota dan berkonsultasi dengan DPR RI. Wilayah Pertambangan dapat ditinjau kembali sekali dalam 5 tahun. Gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dapat mengusulkan perubahan Wilayah Pertambangan kepada Menteri berdasarkan hasil penyelidikan dan penelitian. Wilayah Pertambangan dapat terdiri dari : Wajib Usaha Pertambangan (WUP), Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR), dan Wilayah Pencadangan Negara (WPN). Dalam hal belum ditetapkan WUP, WPR, dan WPN dalam WP dianggap masih bagian dari WP.

Wilayah Usaha Pertambangan menyangkut mineral radioaktif, mineral logam, batubara, mineral bukan logam, dan batuan. Dengan kriteria tertentu wajib usaha pertambangan (WUP) ditetapkan oleh Menteri setelah berkoordinasi dengan Gubernur dan Bupati/Walikota setempat. Penetapan WUP untuk pertambangan mineral bukan logam dan batuan dilimpahkan kepada Gubernur. Penetapan WUP disampaikan secara tertulis oleh Menteri kepada DPR. Sedangkan pada Wilayah Pertambangan Rakyat. Bupati/walikota menyusun rencana penetapan wilayah didalam WP menjadi WPR berdasarkan potensi mineral dan/atau batubara serta

peta potensi/cadangan mineral dan/atau batubara. Penetapan WPR dengan kriteria tertentu. WPR ditetapkan oleh bupati/walikota setempat setelah berkoordinasi dengan Pem Provinsi dan berkonsultasi dgn DPRD kab/kota. Penetapan WPR disampaikan secara tertulis oleh bupati/walikota kepada Menteri dan Gubernur.

Kemudian pada Wilayah Pencadangan Negara (WPN) Menteri menyusun rencana penetapan suatu wilayah dalam WP menjadi WPN berdasarkan peta potensi mineral dan/atau batubara serta potensi/cadangan mineral dan/atau batubara. Penetapan WPN dengan kriteria tertentu. WPN ditetapkan oleh Menteri setelah memperhatikan aspirasi daerah dan mendapat persetujuan dari DPR RI. Pada Wilayah Usaha Pertambangan Khusus (WUPK) WPN yang ditetapkan untuk komoditas tertentu dapat diusahakan sebagian luasnya setelah berubah statusnya menjadi WUPK. Perubahan status diusulkan oleh Menteri dengan pertimbangan tertentu.

Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) dengan kriteria tertentu Menteri menetapkan WIUP Mineral Logam dan batubara setelah berkoordinasi dengan gubernur dan bupati/walikota setempat. Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya menetapkan WIUP Mineral bukan logam dan batuan. Dalam hal di WIUP mineral logam dan/atau batubara terdapat komoditas tambang lainnya berbeda, untuk mengusahakan komoditas tambang lainnya wajib ditetapkan WIUP terlebih dahulu. Sedangkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus Penetapan WIUPK dengan kriteria tertentu. Menteri dapat menetapkan

luas dan batas WIUPK mineral logam dan/atau batubara. Dalam hal di WIUPK mineral logam dan/atau batubara terdapat komoditas tambang lainnya berbeda, untuk mengusahakan komoditas tambang lainnya wajib ditetapkan WIUPK terlebih dahulu.

Dalam Delineasi zonasi untuk wiup/wiupk operasi produksi dalam kawasan lindung Peta Zonasi WIUP/WIUPK Eksplorasi pada kawasan lindung dapat di delineasi menjadi peta zonasi WIUP/WIUPK Operasi Produksi. Delineasi zonasi dilakukan berdasarkan hasil kajian kelayakan dan memperhatikan keseimbangan antara biaya dan manfaat serta antara resiko dan manfaat dalam konservasi kawasan lindung. Keseimbangan antara biaya dan manfaat dan antara resiko dan manfaat dilakukan dengan memperhitungkan reklamasi, pascatambang, teknologi, program pengembangan masyarakat yang berkelanjutan, dan pengelolaan lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk Data dan informasi Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota wajib mengelola data dan/atau informasi. WP dikelola oleh Menteri dlm suatu sistem informasi WP yang terintegrasi secara nasional untuk penyeragaman mengenai sistem koordinat dan peta dasar dalam penerbitan WUP, WIUP, WPRk, WPN, WUPK dan WIUPK.

Permasalahan

Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yang mengubah kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Hal tersebut berbeda dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang memberikan porsi kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya alam yang ada di wilayahnya sehingga menimbulkan adanya tumpang tindih dalam hal kewenangan.

Pada Pasal 8 Ayat (1) huruf b dan huruf c Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 menyatakan bahwa kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain adalah : pemberian izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dalam pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan Usaha Pertambangan dan Usaha Pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/ atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil, menjadi tidak lagi ada kewenangan bagi kabupaten/kota untuk mengeluarkan izin usaha pertambangan. Hal ini tidak saja menimbulkan ketidakpastian hukum tetapi juga ketidakjelasan.

C. Pelayanan Hukum

Kategori pelayanan hukum yang dibahas adalah berkaitan dengan perizinan, khususnya mengenai masalah tumpang tindih izin pertambangan batubara yang dikeluarkan oleh kepala daerah. Permasalahan perizinan setelah otonomi daerah malah bertambah banyaknya izin yang dikeluarkan bahkan ada beberapa kepala daerah yang menjadi tersangka korupsi/suap dalam kasus perizinan. Dengan maraknya izin yang dikeluarkan maka menimbulkan kurang adanya pengawasan terhadap pelaku kegiatan usaha pertambangan batubara sehingga menambah banyaknya kerusakan hutan dan lingkungan, akibatnya menimbulkan dampak hutan menjadi botak, lingkungan rusak yang akhirnya banjir lumpur pekat yang merusak tanaman warga dan merugikan ekonomi maupun kesehatan masyarakat sekitarnya, hak hidup normal dan sehat menjadi terampas karena dirasa tidak adanya keadilan antara pengusaha, pejabat dengan masyarakat setempat.

Hal tersebut seperti beberapa tahun ke belakang sampai saat ini di Indonesia masih diwarnai tuntutan adanya rasa keadilan bagi masyarakat yang sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa dan negara yang mampu mengimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sumber daya alam khususnya pertambangan batubara, dengan mempraktekkan prinsip-prinsip good governance. Selain itu, masyarakat menuntut agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh

dalam menanggulangi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan *public goods and services* sebagaimana dalam prinsip-prinsip *Good Governance*.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam mewujudkan pelaksanaan *Good Governance* harus dilandasi nilai-nilai sebagai pegangan moral bagi penyelenggara negara. diperlukan etika dan pedoman perilaku yang dapat menjadi acuan bagi penyelenggara Negara. Nilai-nilai yang menjadi pegangan moral penyelenggara negara, adalah integritas, profesional, dan mengutamakan kepentingan masyarakat dan negara serta berwawasan kedepan.

Good governance juga dapat dipandang sebagai suatu konsep yang memuat prinsip-prinsip umum pemerintahan yang harus dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan kehidupan. Dalam perspektif Otonomi Daerah juga penerapan *Good governance* merupakan suatu hal yang sangat penting dalam upaya mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif, efisien, mandiri serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Hal ini didukung pula dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang terbaru Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah. Oleh karena itu Prinsip Akuntabilitas, Oleh karena itu jika dilihat dari prinsip-prinsip *good governance* pengelolaan sumber daya alam tambang batubara yang strategis

yang ada di Indonesia, maka prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan keadilan/ hukum belum diterapkan dengan benar. Prinsip-prinsip yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Transparansi, dalam pemberian perizinan pertambangan seharusnya diikuti dengan keterbukaan yang berbentuk kemudahan akses informasi bagi masyarakat terhadap proses pemberian perizinan pertambangan dan juga dalam melihat dampak dari pemberian izin tersebut. Tidak tersedia data pertambangan yang mudah diakses dan diawasi oleh masyarakat. Tidak adanya transparansi mengenai data-data perizinan usaha pertambangan bukan saja membuat pelayanan hukum di bidang perizinan mengalami ketidakpastian, tetapi juga menjadi sumber konflik penguasaan tanah. Bagi perusahaan yang hendak melakukan investasi pertambangan membutuhkan data yang akurat mengenai lokasi potensi wilayah pertambangan untuk memastikan belum ada izin lain yang diberikan di atasnya. Bagi masyarakat, keterbukaan informasi pertambangan menjamin hak mereka untuk dapat berpartisipasi dan menghindari dampak-dampak pertambangan yang dapat mempengaruhi kehidupan mereka.

Selain itu pada aspek pengawasan internal internal di kalangan pemerintah tidak berjalan dengan efektif, sehingga banyak daerah yang wilayah pertambangannya tumpang tindih antara satu izin pertambangan dengan izin pertambangan lain atau dengan izin usaha berbasis hutan dan lahan lainnya.

Pengawasan internal tidak berjalan dalam mengendalikan izin-izin yang tidak sesuai dengan prosedur clean and clear di bidang pertambangan. Oleh karena itu diperlukan pengawasan eksternal serta koordinasi dan supervisi yang dilakukan oleh lembaga eksternal seperti dilakukan dalam bentuk koordinasi dan supervisi (korsup) yang difasilitasi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi untuk perizinan di bidang pertambangan. Dalam kategori pelayanan hukum yang dibahas adalah berkaitan dengan perizinan, khususnya mengenai masalah tumpang tindih izin pertambangan batubara yang dikeluarkan oleh kepala daerah. Hal ini dilihat dari dua aspek yaitu aspek informasi publik dan aspek pengawasan internal.

Izin usaha pertambangan (iup) dan izin usaha pertambangan khusus (1)

1. IUP terbagi menjadi IUP/IUPK Eksplorasi dan IUP/IUPK Operasi Produksi.
2. Tatacara mendapatkan WIUP dan WIUPK:
 - a. 1 (satu) WIUP atau 1 (satu) WIUPK hanya diberikan kepada 1 (satu) pemohon (badan usaha, koperasi, perseorangan).
 - b. Dalam hal pemohon merupakan badan usaha yang telah terbuka (go public) dapat diberikan lebih dari 1 (satu) WIUP atau WIUPK.
3. WIUP/IUP didapat dengan cara lelang dan permohonan.
4. WIUPK/IUPK didapat dengan cara lelang (BUMN/BUMD mendapat prioritas).

5. Apabila BUMN atau BUMD tidak berminat maka WIUPK ditawarkan kepada Badan Usaha Swasta dengan cara lelang.
6. Permohonan tersebut hanya dapat diberikan 1 WIUPK.
7. Pemegang IUP Eksplorasi dapat mengajukan wilayah diluar WIUP kepada Menteri, gubernur atau bup/walikota sesuai dengan kewenangannya untuk menunjang kegiatan usaha pertambangannya.

Izin Usaha Pertambangan (iup) dan izin usaha pertambangan khusus (2)

1. IUP OP diberikan kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan sebagai peningkatan dari kegiatan eksplorasi.
2. Pemegang IUP Eksplorasi dijamin memperoleh IUP OP khusus.
3. Dalam hal pemegang IUP OP tidak melakukan pengangkutan dan penjualan dan/atau pengangkutan dan penjualan kegiatannya dapat dilakukan oleh pihak lain yang memiliki IUP OP.
4. Dalam hal pada lokasi WIUP ditemukan komoditas tambang lainnya yang bukan asosiasi mineral yang diberikan dalam IUP, pemegang IUP Eksplorasi dan IUP OP memperoleh keutamaan dalam mengusahakan komoditas tambang lainnya yang ditemukan.
5. Dalam mengusahakannya tersebut diharuskan membentuk badan usaha baru.
6. Apabila tidak berminat kesempatan pengusahaannya dapat diberikan kepada pihak lain dan diselenggarakan dengan cara lelang atau permohonan.

7. Pihak lain pemenang lelang/permohonan tersebut harus berkoordinasi dengan pemegang IUP Ekspolari dan IUP OP.

Berakhirnya IUP

1. Pemegang IUP/IUPK OP dalam jangka waktu 3 tahun sebelum jangka waktu masa berlakunya IUP/IUPK berakhir, wajib menyampaikan kepada Menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya mengenai keberadaan potensi dan cadangan mineral/batubara pada WIUP/WIUPK-nya.
2. WIUP/WIUPK yang IUP/IUPK-nya akan berakhir sepanjang masih berpotensi untuk diusahakan Menteri dapat menetapkan kembali WIUP/WIUPK-nya untuk ditawarkan kembali kepada pemegang IUP/IUPK sebelumnya dgn cara lelang.
3. Dalam pelaksanaan lelang WIUP atau WIUPK pemegang IUP/IUPK sebelumnya dapat hak menyamai (*right to match*).

Izin pertambangan rakyat (IPR)

1. IPR diberikan oleh bupati/walikota berdasarkan permohonan yang diajukan oleh penduduk setempat, baik orang perseorangan maupun kelompok masyarakat dan/atau koperasi.
2. IPR diberikan setelah ditetapkan WPR oleh bupati/walikota.
3. Dalam 1 WPR dapat diberikan 1 atau beberapa IPR.

4. Setiap usaha pertambangan rakyat pada WPR dapat dilaksanakan apabila telah mendapatkan IPR.
5. Persyaratan untuk mendapatkan IPR terdiri atas: administrasi, teknis dan finansial.

Harga patokan mineral, batubara dan peningkatan nilai tambah
Harga Patokan Mineral dan Batubara

1. Pemegang IUP/IUPK wajib menjual mineral dan batubaranya dengan harga yang wajar sesuai prinsip-prinsip keekonomian.
2. Harga patokan mineral dan batubara:
 - a. Ditetapkan oleh Menteri
 - b. Penentuan harga Patokan
 - c. Pelaporan (penjualan)
 - d. Harga Patokan

Penataan iup, kewajiban jamrek, pasca tambang, dan pnbp serta kewenangan pengelolaan minerba setelah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014

1. Data cadangan untuk menjamin kontinuitas pasokan bahan baku untuk pengolahan dan pemurnian;
2. Dasar dalam pelaksanaan dan peningkatan kegiatan menjadi operasi produksi;
3. Meningkatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak;

4. Bukti tanggung jawab perlindungan lingkungan;
5. Persyaratan tender DMO untuk suplier bagi PT PLN;
6. Persyaratan dalam penyaluran kredit pertambangan
7. Menunjukkan kesahihan perizinan

Hal-hal yang harus diputuskan

1. Penyelesaian permasalahan IUP Non C&C
 - Gubernur melakukan koordinasi dengan Kabupaten/Kota untuk penyelesaian permasalahan IUP Non C&C (administrasi dan wilayah) sesuai ketentuan peraturan yang berlaku dan merekomendasikan penetapan untuk menjadi IUP C&C
 - Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 pencabutan/pembatalan IUP yang tidak sesuai ketentuan peraturan perundangan merupakan kewenangan Gubernur.
 - Usulan batas waktu pengajuan IUP Non-C&C menjadi C&C dari Gubernur
 - Akhir tahun 2015
 - Sesuai kesepakatan pertemuan KPK dan Para Gubernur (yang direncanakan pada bulan November 2015).
2. Penyelesaian permasalahan lainnyaterkait tumpang tindih lahan dengan wilayah konservasi, pemenuhan kewajiban reklamasi serta pemenuhan kewajiban PNBPN harus segera diselesaikan.

Peningkatan Nilai Tambah, Pengolahan & Pemurnian Mineral dan Batubara

1. Pemegang IUP/IUPK OP mineral wajib melakukan pengolahan dan pemurnian untuk meningkatkan nilai tambah.
2. Pengolahan dapat dilakukan secara langsung maupun melalui kerjasama dengan perusahaan, pemegang IUP dan IUPK lainnya.
3. Perusahaan tersebut harus mendapatkan IUP OP khusus untuk pengolahan dan pemurnian yang diberikan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.
4. Lokasi Penambangan dan Lokasi Pengolahan dan Pemurnian berbeda daerah administrative

Divestasi Saham dan Pengembangan & Pemberdayaan Masyarakat

1. Modal asing pemegang IUP/IUPK Setelah 5 (lima) tahun sejak berproduksi wajib melakukan divestasi saham secara langsung kepada peserta Indonesia.
2. Pelaksanaan divestasi paling sedikit sebesar 20%.
3. Harga saham divestasi ditetapkan oleh Menteri.
4. Dalam hal terjadi peningkatan jumlah modal perseroan, peserta Indonesia sahamnya tidak boleh terdilusi menjadi lebih kecil dari 20%.

Pengembangan & Pemberdayaan Masyarakat

1. Pemegang IUP/IUPK wajib menyusun program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat disekitar WIUP/WIUPK.
2. Program tersebut harus dikonsultasikan kepada Pemerintah, pemerintah Provinsi, Pemerintah kabupaten/kota, dan masyarakat setempat.
3. Dimaksudkan agar tercipta kegiatan pengembangan masyarakat sekitar wilayah tambang secara sistematis, terencana dan terarah.
4. Wajib menyampaikan laporan realisasi program setiap 6 bln kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Ketentuan peralihan (1)

1. KK dan PKP2B yang ditandatangani sebelum diundangkan PP ini dinyatakan tetap berlaku sampai jangka waktunya berakhir.
2. KK dan PKP2B diatas yang belum memperoleh perpanjangan pertama dan/atau kedua dapat diperpanjang menjadi IUP perpanjangan tanpa melalui lelang dan kegiatan usahanya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan PPh ini kecuali mengenai penerimaan negara yang lebih menguntungkan.
3. KK dan PKP2B diatas yang telah melakukan tahap kegiatan OP wajib melaksanakan pengutamaan kepentingan dalam negeri sesuai dengan ketentuan PP ini.

4. KP, SIPD, SIPR, yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum ditetapkannya PP ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhir serta wajib:
 - a. disesuaikan menjadi IUP atau IPR sesuai dengan ketentuan PP ini dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) bulan sejak berlakunya PP ini dan khusus BUMN dan BUMD, untuk IUP OP merupakan IUP OP pertama;
 - b. menyampaikan rencana kegiatan pada seluruh wilayah kuasa pertambangan sampai dengan jangka waktu berakhirnya kuasa pertambangan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya;
 - c. melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri dalam jangka waktu paling lambat 5 (lima) tahun sejak berlakunya UU No 4 Tahun 2009.

Ketentuan Peralihan (2)

1. Permohonan KP yang telah diterima Menteri, gubernur, bupati/walikota sebelum terbitnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dan telah mendapatkan Pencadangan Wilayah dari Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dapat diproses perizinannya dalam bentuk IUP tanpa melalui lelang paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berlakunya PP ini.

2. KP, KK, dan PKP2B yang memiliki unit pengolahan tetap dapat menerima komoditas tambang dari KP, KK, dan PKP2B, pemegang IUP, dan IPR.
3. Pemegang KP yang memiliki lebih dari 1 (satu) KP dan/atau lebih dari 1 (satu) komoditi sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tetap berlaku sampai jangka waktu berakhir dan dapat diperpanjang menjadi IUP sesuai dengan ketentuan dalam PP Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
4. Pemegang KP, KK, dan PKP2B pada tahap OP yang memiliki perjanjian jangka panjang untuk ekspor yang masih berlaku dapat menambah jumlah produksinya guna memenuhi ketentuan pasokan dalam negeri setelah mendapat persetujuan Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya sepanjang memenuhi ketentuan aspek lingkungan dan konservasi sumber daya batubara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Permen ESDM Nomor 28 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Permen ESDM Nomor 24 Tahun 2012

1. Penyederhanaan jenis dan proses perizinan menjadi IUJP atau SKT dan Lokal atau Nasional
2. Keberpihakan kepada Perusahaan Jasa Lokal dan Nasional

3. Kegiatan penggalian batubara atau mineral langsung dilakukan oleh pemilik IUP/IUPK
4. Pengaturan penggunaan Perusahaan Jasa Afiliasi
5. Mendorong peningkatan pembelanjaan lokal dan kandungan lokal serta penggunaan tenaga kerja lokal
6. Mekanisme Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah/Provinsi/Kabupaten/Kota

Bentuk dan bidang usaha jasa pertambangan

Kewajiban Izin Usaha Jasa Pertambangan dan skt (ps. 23 & 24)

1. Menggunakan produk dalam negeri, sub kontraktor lokal, tenaga kerja lokal;
2. Melakukan kegiatan sesuai jenis bidang usahanya, upaya pengelolaan lingkungan
3. Menyampaikan setiap dokumen kontrak jasa pertambangan dengan pemegang IUP atau IUPK;
4. Mengoptimalkan pembelanjaan local barang dan jasa pertambangan dalam pelaksanaan kegiatan usaha jasanya;
5. Melaksanakan ketentuan K3
6. Membantu program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat (peningkatan pendidikan dan pelatihan, kesehatan, dan pertumbuhan ekonomi lokal; dan

7. Menyusun dan menyampaikan laporan kegiatan kepada pemberi IUJP atau SKT.

Sanksi Administratif (Ps. 31 s.d 32)

1. Menteri, gubernur atau bupati/walikota dapat memberikan sanksi administratif kepada pemegang IUJP atau SKT yang melakukan pelanggaran:
 - a. melaksanakan kegiatan tidak sesuai dengan IUJP atau SKT; atau
 - b. tidak menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan triwulan 3 (tiga) kali berturut-turut;
 - c. tidak melaksanakan kewajiban (Pasal 23 - Pasal 26);
 - d. memberikan data yang tidak benar atau memalsukan dokumen.
2. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. peringatan tertulis;
 - b. penghentian sementara kegiatan atas sebagian atau seluruh bidang jasa pertambangan; atau
 - c. pencabutan IUJP atau SKT.

Ketentuan Peralihan (pasal 36)

- 1) IUJP yang telah diterbitkan sebelum ditetapkan Peraturan Menteri ini tetap berlaku sampai berakhirnya masa perizinannya dan dalam pelaksanaannya wajib menyesuaikan dengan Peraturan Menteri ini.

- 2) Pemegang KP, KK, dan PKP2B yang telah menggunakan perusahaan jasa pertambangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum berlakunya Peraturan Menteri ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun wajib menyesuaikan dengan Peraturan Menteri ini.
- 3) Pemegang Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya, dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara yang akan menggunakan jasa pertambangan wajib mengikuti ketentuan Peraturan Menteri ini.
- 4) Permohonan IUP yang masih dalam proses wajib diproses sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri ini.

Aspek Informasi Publik

Tidak tersedia data pertambangan yang mudah diakses dan diawasi oleh masyarakat. Tidak adanya transparansi mengenai data-data perizinan usaha pertambangan bukan saja membuat pelayanan hukum di bidang perizinan mengalami ketidakpastian, tetapi juga menjadi sumber konflik penguasaan tanah. Bagi perusahaan yang hendak melakukan investasi pertambangan membutuhkan data yang akurat mengenai lokasi potensi wilayah pertambangan untuk memastikan belum ada izin lain yang diberikan di atasnya. Bagi masyarakat, keterbukaan informasi pertambangan menjamin hak mereka untuk dapat berpartisipasi dan menghindari dampak-dampak pertambangan yang dapat mempengaruhi kehidupan mereka.

Aspek Pengawasan Internal

Pengawasan internal di kalangan pemerintah tidak berjalan dengan efektif, sehingga banyak daerah yang wilayah pertambangannya tumpang tindih antara satu izin pertambangan dengan izin pertambangan lain atau dengan izin usaha berbasis hutan dan lahan lainnya. Pengawasan internal tidak berjalan dalam mengendalikan izin-izin yang tidak sesuai dengan prosedur clean and clear di bidang pertambangan. Oleh karena itu diperlukan pengawasan eksternal serta koordinasi dan supervisi yang dilakukan oleh lembaga eksternal seperti dilakukan dalam bentuk koordinasi dan supervisi (korsup) yang difasilitasi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi untuk perizinan di bidang pertambangan.

Berkaitan dengan hal tersebut kegiatan usaha pengelolaan sumber daya alam pertambangan batubara baik itu dilakukan oleh perorangan maupun korporasi yang melibatkan oknum pejabat dari pusat maupun daerah, telah banyak oknum pejabat yang terjerat korupsi. Hal ini dikarenakan telah memanfaatkan kewenangannya sesuai Undang-undang Minerba untuk mengeluarkan izin dalam kegiatan usaha pertambangan secara mudah, menerima suap untuk memberikan izin, ngan menerima suap, melanggar aturan hukum seperti sudah dianggap biasa. Dengan mudahnya pemberian izin maka tidak mengherankan maraknya usaha pertambangan batubara yang mengeksploitasi secara besar-besaran yang merusak hutan dan lingkungan yang berdampak pada terganggunya kesehatan dan

perekonomian masyarakat sekitar pertambangan, karena semakin banyak izin dikeluarkan disisi lain pengawasannya menjadi kurang.

Diperizinan inilah, pemerintah mengabaikan hak veto rakyat dan keselamatan, karena lebih mengutamakan pengusaha, sehingga cara apa pun akan dilakukan untuk memberi lampu hijau kepada pengusaha beroperasi. Dalam catatan JATAM, selama 5 tahun terakhir, karena masalah perizinan ini telah menimbulkan; 5 orang meninggal dunia, 72 orang luka-luka dan 172 orang masuk penjara. Contoh paling kontroversial adalah kasus Sape Bima Nusa Tenggara Barat, 3 orang tewas ditembus timah panas Polisi, 30 orang luka-luka dan 24 orang masuk penjara. Kasus Sape, menampak bagaimana pola perizinan tambang sangat merugikan dan mengabaikan keselamatan rakyat.

Selain itu, di tahap perizinan, juga memunculkan sengketa lahan. Di beberapa kasus, pemerintah tiba-tiba mengklaim lahan- lahan di huni masyarakat adalah lahan pemerintah (HGU, TNI/Polri, Jawatan dll), atau dijadikan kawasan hutan lindung, cagar alam, hingga Taman Nasional. Sengketa lahan melibatkan antara perusahaan dengan perusahaan pun bisa terjadi. Tidak ada proses yang transparan dalam pemberian izin dan sepihak, disertai data yang tidak lengkap, izin diberikan tumpang tindih dengan konsesi perusahaan tambang lain, dan tentu dengan kawasan-kawasan hutan lindung dan konservasi.

Wilayah atau kawasan yang telah dimiliki oleh industri lainnya, seperti perkebunan, pariwisata dan kehutanan, tak luput dari kekacauan pemberian izin. Sektor lain harus mau menyingkir, walaupun pengusahaan lahan lebih dahulu dan syah memiliki izin jika tambang datang. Bahkan tidak ada sanksi hukum diberikan jika perusahaan tambang mencaplok lokasi produksi industri lainnya. PT. Kaltim Prima Coal (KPC) misalnya, KPC menyerobot lahan perhutani PT. Porodisa Trading & Industrial, namun oleh Polisi Daerah (Polda) Kalimantan Timur kasus tersebut di SP3.

Selain itu budaya dalam pengelolaan sumber daya alam bahan tambang batubara yang dilakukan secara besar-besaran sehingga merusak hutan dan lingkungan, sudah banyak terjadi tanpa memperdulikan kerusakan hutan dan lingkungan.

Upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi permasalahan pertambangan

- Pelaksanaan Jajak Minat bagi Pejabat Fungsional Inspektur Tambang dan Calon Inspektur Tambang menjadi Pejabat Fungsional Inspektur Tambang Pusat.
- Sesuai Surat Sekretariat Jenderal Nomor 3815/70/SJN.P/2015 tentang Data Inspektur tambang dan jajak minat menjadi Inspektur Tambang ASN Pusat kepada Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi dan Kabupaten/Kota seluruh Indonesia didapatkan data 299 orang (IT 67 org; CaIT 36 org; struktural 86

org ; fungsional umum 111 org) yang berminat untuk menjadi IT dari ASN
Pusat

D. Budaya Hukum

Berbicara mengenai perilaku hukum dan budaya hukum tentu tidak dapat menghindarkan diri dari pembicaraan tentang sistem hukum, karena perilaku dan budaya hukum keduanya merupakan unsur dari sistem hukum. Di samping kedua unsur tersebut, Kees Schuit³¹ menguraikan unsur-unsur yang termasuk dalam suatu sistem hukum, yaitu:

- a. Unsur idiil. Unsur ini terbentuk oleh sistem makna dari hukum, yang terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah, dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuris disebut “sistem hukum.”
- b. Unsur operasional. Unsur ini terdiri atas keseluruhan organisasi- organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Yang termasuk ke dalamnya adalah para pengemban jabatan, yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga.
- c. Unsur aktual. Unsur ini adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan makna dari sistem hukum itu sendiri, baik dari para pengemban jabatan maupun dari para warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistem hukum itu.

Budaya hukum jika diartikan secara gramatikal maka akan menghasilkan banyak pandangan, walaupun sebenarnya pandangan tersebut bebas. Namun kiranya dalam pendidikan hukum ke depan, budaya hukum haruslah memiliki batasan-batasan dalam pengertiannya agar tidak menimbulkan interpretasi di dalam masyarakat. Sebagaimana diungkapkan kembali oleh Prof. Jimly Assidiqie³² bahwa pembudayaan, pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti luas sering tidak dianggap penting. Padahal, tanpa didukung oleh kesadaran, pengetahuan dan pemahaman oleh para subjek hukum dalam masyarakat, nonsens suatu norma hukum dapat diterapkan tegak dan ditaati. Karena itu, agenda pembudayaan, pemasyarakatan dan pendidikan hukum ini perlu dikembangkan tersendiri dalam rangka mewujudkan ide negara hukum di masa depan.

Kategori budaya hukum masyarakat yang dibahas berkaitan dengan peran masyarakat dalam pengawasan kegiatan pertambangan. Dalam melakukan analisis dan evaluasi terhadap hal ini dilihat dari tiga aspek yaitu aspek pemahaman masyarakat, informasi masyarakat, serta penegakan hukum dan aspek partisipasi masyarakat.

Kategori budaya hukum masyarakat yang dibahas berkaitan dengan peran masyarakat dalam pengawasan kegiatan pertambangan. Dalam melakukan analisis dan evaluasi terhadap hal ini dilihat dari tiga aspek yaitu: aspek

pemahaman masyarakat, informasi masyarakat, serta penegakan hukum dan aspek partisipasi masyarakat.

- **Aspek pemahaman masyarakat.**

UU Minerba mengatur banyak hal mengenai hak dan partisipasi masyarakat di bidang pertambangan, namun hal tersebut belum diketahui secara merata oleh masyarakat yang berada di sekitar wilayah pertambangan. Hal itu terjadi karena kegiatan sosialisasi yang selama ini dilakukan kurang tepat sasaran untuk membangkitkan kesadaran masyarakat mengenai untung dan rugi kehadiran pertambangan ke dalam kehidupan mereka.

- **Aspek informasi masyarakat.**

Kegiatan pertambangan mulai dari penyelidikan umum, studi kelayakan, eksplorasi, eksploitasi, reklamasi dan kegiatan paskatambang tidak diinformasikan dengan baik oleh pemerintah dan pelaku usaha, sehingga banyak protes-protes yang muncul ketika masyarakat tidak diinformasikan dan diminta pendapat serta persetujuannya. Selain itu tidak tersedia desk di pemerintah maupun pemerintah daerah yang khusus untuk memberikan informasi secara terbuka dan berimbang serta menangani keluhan yang dialami oleh masyarakat karena hadirnya kegiatan pertambangan di dalam wilayah kehidupan mereka.

- **Aspek penegakan hukum dan aspek partisipasi masyarakat.**

Pasal 145 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang MInerba menyatakan bahwa masyarakat yang terkenadampak negatif langsung dari kegiatan usaha pertambangan berhak: (a) Memperoleh ganti rugi yang layak akibat kesalahan dalam pengusahaan kegiatan pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (b) Mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap kerugian akibat pengusahaan pertambangan yang menyalahi ketentuan. Selanjutnya ketentuan mengenai perlindungan masyarakat ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut secara normatif sangat penting untuk melindungi hak masyarakat. Namun tanpa peraturan operasional, maka ketentuan perlindungan tersebut tidak memberikan dampak yang nyata bagi perlindungan hak masyarakat. Selain itu tidak ada ketentuan dalam Undang-undang Minerba yang menjamin keselamatan, keamanan, dan perlindungan untuk tidak dikriminalisasi bagi masyarakat yang memperjuangkan haknya yang dilanggar akibat kegiatan pertambangan. Ketentuan tersebut sangat penting untuk menghindari berbagai bentuk kekerasan yang sering terjadi terhadap pihak yang menolak pertambangan karena akan berdampak terhadap kehidupan mereka.²²⁸

²²⁸ <http://lipsus.kompas.com/topikpilihanlist/3767/1/pembunuhan.salim.kancil>

Tidak ada pengaturan lebih lanjut tentang mekanisme yang harus dibuat agar pengurus negara atau pemerintah menerapkan prinsip partisipatif, transparansi dan akuntabilitas dalam konteks pengelolaan Sumber Daya Alam tambang. Yang terjadi kemudian diterjemahkan berbeda-beda dalam upaya menerapkan prinsip-prinsip tersebut. Hal ini menimbulkan opini atau kesimpulan khalayak bahwa pemerintah tidak menjalankan asas pengelolaan secara partisipatif, transparansi dan akuntabilitas. Tercermin dari banyaknya persoalan yang berkaitan dengan lahan yang bersentuhan langsung dengan rakyat. Di titik ini akar persoalannya adalah perizinan. Kewenangan sepenuhnya kepada pejabat tertentu sesuai kewenangan memberikan izin, justru banyak menimbulkan persoalan yang dihadapi rakyat. Seiring jumlah perizinan yang meningkat, konflik dari tahun ke tahun pun meningkat.

Pada 2013 lalu, jumlah konflik yang terjadi meningkat tajam dari pada tahun-tahun sebelumnya. Sepanjang 2013, terjadi 369 kasus dengan luasan wilayah konflik mencapai 1.281.660,09 hektar yang melibatkan 139.874 kepala keluarga (KK). Jauh meningkat tajam 2 pada tahun sebelumnya, di 2012 jumlah konflik terjadi sebanyak 198 kasus atau naik 3 86,36%. Luasannya konflik yang terjadi pada paragraf diatas, pada umumnya berasal dari sektor atau industri yang berbasis lahan. Ada 3 industri teratas yang paling banyak menyumbang konflik, yakni Pertambangan, Perkebunan skala besar dan

Kehutanan. Khusus sektor pertambangan, Laporan Akhir Tahun 2013. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

Upaya Untuk mengatasi permasalahan konflik adalah melalui:

- Menaikkan Derajat Keselamatan dan Hak Veto Rakyat Mencegah Konflik
Konflik yang terjadi di Industri tambang, tak mungkin diselesaikan dengan cara damai atau negoisasi, karena penyebab konflik umumnya pelanggaran-pelanggaran atas peraturan perundangan. Sehingga langkah penyelesaian harus melalui penegakkan hukum dan pemberian sanksi yang berlaku. Akan jauh lebih baik, melakukan pencegahan dari pada berkuat mencari cara penyelesaian konflik yang notabene adalah pelanggaran hukum atau HAM. Untuk itu, akan lebih baik jika pemerintah melakukan beberapa hal yang dapat menaikkan hak veto rakyat guna menaikkan derajat keselamatan rakyat;
- Menetapkan aturan yang membuka saluran atau mekanisme partisipasi publik, khususnya pada masyarakat dimana pertambangan sudah beroperasi maupun belum. Partisipasi tidak bisa dibatasi hanya soal persetujuan diurus ganti rugi lahan. Partisipasi harus melekat di perizinan, termasuk izin lingkungan hidup dan kehutanan.
- Menerapkan FPIC secara jujur dan baik untuk memberikan hak veto kepada rakyat untuk menentukan masa depannya. Informasi yang berimbang tanpa kecuali – termasuk resiko yang akan dihadapi warga

- tidak hanya soal janji-janji yang tak dipenuhi, guna mengedepankan aspek keselamatan rakyat sebagai prioritas bukan semata-mata soal investasi
- Pengetatan atau meninggikan syarat-syarat perizinan kepada pengaju perizinan. Terutama dalam proses seleksi/identifikasi menuju lelang.
- Mengutamakan sumber-sumber lokal sebagai modal produksi, dengan memberikan ruang lebih besar kepada masyarakat sekitarnya
- Memberikan jaminan dan proteksi kepada para inspektur tambang maupun lingkungan, agar tidak dipindahkan/mutasi setelah memberikan laporan sesuai fakta lapangan.
- Meningkatkan kinerja pengawasan dengan melibatkan masyarakat sipil guna mengatasi kekurangan/keterbatasan inspektur tambang, yang hingga saat ini tak berimbang dengan jumlah perizinan tambangnya.
- Penindakan dengan pemberian sanksi dan pencabutan izin harus dilakukan pemerintah selaku pemberi izin, yang selama ini minim terjadi, walau terbukti perusahaan pemilik izin tidak memenuhi syarat dan melanggar peraturan perundangan.
- Untuk izin-izin dikawasan lindung, konservasi, cagar alam atau pulau-pulau kecil pemerintah harus mencabut izin, agar negara tidak semakin dirugikan akibat kehilangan nilai ekonomi hutan yang berkelanjutan dan hancur-hancur pulau kecil tak sebanding dengan kontribusi pertambangan yang sifatnya tak terbarukan. Terlepas dari itu, dengan adanya perpindahan

kewenangan kedepan dalam pemberian izin, dalam hal ini Gubernur, harus mampu merubah paradigma bahwa sumber daya alam tambang bukan lah komoditi bisnis dan politik semata, yang selama ini telah melekat akibat tumpah ruahnya izin tambang dan selalu berkaitan dengan Pilkada.



BAB V

REKONSTRUKSI POLITIK HUKUM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM PADA SEKTOR PERTAMBANGAN BATUBARA GUNA MEMBERI NILAI TAMBAH UNTUK PERTUMBUHAN EKONOMI NASIONAL DAN REGIONAL BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Hukum Pertambangan Batubara di Indonesia

Hukum pertambangan umum disebut juga dengan *general mining law* (Inggris), *algemene mijnrecht* (Belanda), dan *allgemeinen Bergrecht* (Jerman). Istilah hukum pertambangan mineral dan batubara berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *mineral and coal mining law*.²²⁹ Pertambangan dapat didefinisikan: “*the process of extracting minerals of economic value from the earth’s crust for the benefit of mankind the earth’s crust refers to the surface of the earth extending to a varying depth of about 20 miles, including the oceans, lakes and rivers, embraced by the surrounding atmosphere.*”²³⁰

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya batubara. Mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan

²²⁹ Salim HS. 2012. *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*. Sinar Grafika. Jakarta. halaman 14 - 15

²³⁰ Cedric Gregory. 2001. *A Concise History of Mining*, AA Balkema Publishers, The Netherlands, halaman : xv.

Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Pengaturan hukum pertambangan merujuk kepada ketentuan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara, selanjutnya disebut UU Minerba.

Hukum pertambangan mineral dan batubara merupakan kaidah hukum yang bersifat khusus. Dikatakan khusus karena objeknya khusus; dan sifat hubungan para pihak bersifat administratif, yang menjadi objek kajian hukum pertambangan mineral dan batubara hanya berkaitan dengan pertambangan mineral dan batubara. Selain itu hukum pertambangan mineral dan batubara bersifat administratif, karena pemerintah maupun pemerintah daerah mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dalam proses pemberian izin.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Mineral dan Batubara mendefinisikan pertambangan adalah

Pasal 1 Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: 1. Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan atau pemurnian atau pengembangan dan atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.

Pasal 1 ayat (3) Batubara adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan. pada ayat (5) Pertambangan Batubara adalah Pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal.. Pengertian usaha pertambangan berdasarkan ketentuan ayat (6) Usaha Pertambangan adalah kegiatan dalam rangka pengusahaan Mineral atau Batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan/atau pemurnian atau pengembangan dan/atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta pascatambang

Usaha pertambangan berdasarkan ketentuan UU Minerba Pasal 34 ayat (1) dikelompokkan hanya menjadi dua, yaitu pertambangan mineral dan pertambangan batubara. Tujuan dan asas pengelolaan pertambangan minerba berdasarkan Pasal 2 UU Minerba, dikelola berasaskan:

- a. manfaat, keadilan, dan keseimbangan;
- b. keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
- c. partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas;
- d. berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Penjelasan Pasal 2 huruf (d) yang dimaksud dengan asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan adalah asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam

keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang. Tujuan pengelolaan mineral dan batubara berdasarkan Pasal 3 UU Minerba adalah menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup; serta berdasarkan ketentuan huruf f, bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara. Penguasaan atas pertambangan batubara berdasarkan ketentuan

- (1) Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.
- (2) Penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Hukum pertambangan mempunyai hubungan yang sangat erat dengan hukum lingkungan karena setiap usaha pertambangan khususnya pertambangan mineral dan batubara diwajibkan untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Hal tersebut dimaksudkan untuk menjamin agar supaya kelestarian fungsi lingkungan hidup dapat terjaga untuk kepentingan generasi .Setiap perusahaan yang bergerak dalam segala bidang kegiatan, khususnya di bidang pertambangan mineral dan batubara wajib melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Perusahaan wajib memiliki Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) (Pasal 15 Ayat (1)).
2. 2). Melakukan pengelolaan limbah hasil usaha dan/atau kegiatan (Pasal 16).3).
3. Melakukan pengelolaan bahan berbahaya dan beracun(B3) (Pasal 17).

Bila orang atau badan hukum dengan sengaja dan/atau kealpaan melakukan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup bahkan berdampak pada manusia akan dikenakan sanksi baik sanksi Pembangunan berkelanjutan mengandung makna jaminan mutu kehidupan manusia dan tidak melampaui kemampuan ekosistem untuk mendukungnya. KTT Bumi di Rio Janiero, menghasilkan 5 prinsip utama dalam pembangunan berkelanjutan yakni:²³¹

1. Keadilan antargenerasi (IntergerationaiEquity).
2. Keadilan dalam satu generasi (Intragerational Equity).
3. Pinsip pencegahan dini (Precautionaryprinciple).
4. Pelindungan keragaman hayati (Konservation of Biological Diversity).
5. Internalisasi biaya lingkungan.

²³¹ Mas Akhmad Santosa, 'Aktualisasi Prinsip-PrinsipPembangunan Berkelanjutan yang Berawasan Lingkungan Dalam Sisten dan Praktek Nasional', Jumal Hukum Lingkungan Tahun III 1996, hal. 1-21, terdapat dalam Arief Hiayat & FX. Adji Samekto, Hukum Lingkungan Dam Perspektif Global Dan Nasional, Undip semarang, 1998, hal. 96

Pembangunan berkelanjutan tidak mudah untuk diterapkan karena ada tiga syarat utama yaitu aspek ekonomi (memasukan kerugian lingkungan beaya), aspek ekologi (pembatasan penggunaan sumber daya alam secara tepat) dan aspek sosial budaya (budaya untuk pemeliharaan sebuah proyek pada umumnya belum tumbuh di Indonesia.²³² Dari sisi etika lingkungan, pembangunan berkelanjutan lebih mengikuti pandangan ekosentrisme dan bukan pandangan antroposentrisme. Prinsip pembangunan berkelanjutan ini yang perlu diterapkan dalam hukum pertambangan yang menjadi perhatian utama bagi Pemerintah daerah dalam mengatur pengelolaan pertambangan di daerahnya.

Prinsip desentralisasi yang dianut dalam UU No.4 Tahun 2009 (UU Minerba) dapat dikatakan sebagai langkah maju, tetapi masih dipenuhi dengan tantangan. Secara umum, aspek pembagian kewenangan antar pemerintahan (pusat dan daerah) jika merujuk UUD 1945 dan UU No.12 tahun 2008 yang menjadi landasan dalam penyusunan UU No.4 tahun 2009, maka substansi yang terkandung dalam UU No.4 Tahun 2009 menggariskan kewenangan eksklusif pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah dalam hal sebagai berikut:

- a. Penetapan kebijakan nasional;

²³² Otto Soemarwoto, Indonesia Dalam Kancan Isu Lingkungan Global, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hal. 7-10, dalam Arief Hidayat & FX. Adji Samekto, Ibid, hal. 12-14

- b. Pembuatan peraturan perundang-undangan;
- c. Penetapan standard, pedoman dan kriteria;
- d. Penetapan sistem perijinan pertambangan minerba nasional;
- e. Penetapan wilayah pertambangan setelah berkonsultasi dengan Pemda dan DPR.

Kewenangan dari pemerintah daerah secara umum adalah kegiatan pengelolaan pertambangan Mineral dan Batubara diatur dalam Peraturan Daerah terutama tentang Tata cara pemberian Izin kepada perusahaan pertambangan. Setelah adanya perubahan secara substansi hukum pertambangan maka UU No. 4 tahun 2009, lebih baik atau memiliki kelebihan dibanding UU No. 11 tahun 1967 yakni:

- a. Perubahan paradigma dari sistem sentralistik yang terdapat dalam Undang-Undang 11 Tahun 1967 menjadi paradigma sistem otonom dimana daerah baik Provinsi, Kabupaten/kota mempunyai kewenangan terutama dalam memberikan izin kepada perusahaan pertambangan berdasarkan Undang-undang No. 4 tahun 2009;
- b. Perubahan Kontrak Karya (KK)/PKP2B menjadi Perizinan yang batas waktunya tidak terlalu panjang.
- c. Perusahaan pertambangan umumnya diutamakan kepada badan hukum Indonesia yang dimiliki oleh warga negara Indonesia tidak seperti dalam Undang-Undang No. 11 tahun 1967 yang didominasi oleh asing.

d. Pengelolaan pertambangan dapat diatur dalam Peraturan Daerah.

Sesuai dengan Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, dalam bidang lingkungan hidup pemerintah pusat memberikan kepada pemerintah daerah untuk:

- a. Meletakkan daerah pada posisi penting dalam pengelolaan lingkungan hidup.
- b. Memerlukan prakarsa lokal dalam mendesain kebijakan.
- c. Membangun hubungan interdependensi antar daerah.
- d. Menetapkan pendekatan kewilayahan.

Mengingat kompleksnya pengelolaan lingkungan kewenangan sepenuhnya untuk mengatur penggunaan dan peruntukkan serta hubungan-hubungan hukum dalam bidang pertambangan. Negara melalui pemerintah memberikan kewenangan kepada BUMN atau BUMS untuk mengelola usaha penambangan dalam bentuk pemberian ijin. Pertambangan dan lingkungan mempunyai hubungan yang erat antara satu dengan lainnya. Hal ini terlihat dimana suatu usaha penambangan harus memenuhi ketentuan-ketentuan tentang AMDAL dan baku mutu lingkungan agar usaha penambangan benar-benar memperhatikan aspek lingkungan. Adanya pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah di bidang pertambangan dan lingkungan maka

seyogyanya Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengelolah usaha pertambangan maka perlu mengutamakan faktor lingkungan dan pembangunan berkelanjutan atau lebih tepatnya menciptakan usaha pertambangan yang berwawasan lingkungan, dengan demikian akan mengurangi dampak usaha penambangan terhadap lingkungan.

Untuk mewujudkan hal ini perlu ditunjang oleh peningkatan pengawasan atau pengontrolan dari pemerintah terhadap pelaku usaha penambangan. Namun dengan adanya perubahan pada undang undang menerba maka yang baru terkait kewenangan pemeberi ijin di berikan oleh pemerintah pusat. Penulis juga mengkritisi adanya perubahan kewenangan untuk pemberian ijin. Apa lagi saat ini dengan lahir UU No. 11 tahun 2020 tentang UUCK melalui Omnibuslaw pada pada pasal 13 tentang penyederhanaan perijinan, dan dalam pasal Pasal 35 (1) Usaha Pertambangan dilaksanakan berdasarkan Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat.

B. Perbandingan Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Pada Sektor Pertambangan Batubara di Negara Lain

1. India

Seperti halnya negara berkembang yang lain, pemerintah India tengah berupaya mengembalikan ekonomi yang menurun drastis akibat

pandemi serta kebijakan *lockdown* yang khususnya berpengaruh pada penggunaan listrik selama lebih dari 3 bulan ini. Pada 18 Juni lalu, pemerintah India mengumumkan kebijakan untuk memprivatisasi tambang batubara, visinya antara lain adalah untuk menjadikan India sebagai produsen dan eksportir batubara yang unggul secara global, dan dalam misinya untuk membangun proyek gasifikasi senilai 100 juta ton dengan investasi 3 miliar USD pada tahun 2030. Informasi tersebut disampaikan oleh Prashant Goyal, perwakilan dari OPG Power Ventures di India dalam rangkaian acara *coal market series* yang diselenggarakan oleh Petromindo (24/06). Namun Goyal menilai rencana pemerintah untuk menghentikan impor batubara tidak dapat dilakukan sesederhana itu, selain karena kendala logistik dan biaya, India masih membutuhkan jenis batubara seperti yang di miliki Indonesia dengan kalori rendah untuk proses *blending* guna kebutuhan-kebutuhan di industri negaranya. Selain itu, sulit bagi para pembangkit listrik saat ini untuk beralih ke campuran batubara tertentu ke campuran lainnya.

Pada normalnya impor batubara termal di India berkisar antara 10 hingga 15 Juta Ton per bulan, namun angka ini menurun drastis pada bulan Mei 2020 diakibatkan efek dari pandemi Covid-19. Pada saat yang sama, pangsa ekspor batubara termal Indonesia ke India juga turun seiring waktu, di bawah 70% pada bulan April-20. Prospek ekonomi makro yang

lemah, dan karena Indonesia memiliki eksposur yang tinggi terhadap permintaan India sebagai negara tujuan ekspor kedua terbesar, pasokan batubara termal Indonesia perlu dikurangi. Berbicara mengenai kebutuhan konsumsi batubara di India, serta harga yang kompetitif untuk membantu India memulihkan kegiatan industri di negaranya.

IHS Markit memperkirakan bahwa impor India akan mengalami penurunan sebanyak 30 Juta Ton tahun ini, dan akan berdampak negatif bagi ekspor Indonesia ke India di tahun-tahun mendatang.

Politik hukum pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di Indonesia adalah memberikan perlindungan ekonomi bagi masyarakat dan negara, meskipun menimbulkan kerugian bagi masyarakat secara sosial. Dalam pendekatan *analysis economic of law* situasi ini disebut sebagai pareto-optimality karena ketika negara melakukan perbaikan kebijakan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang bertujuan menguntungkan masyarakat dan negara, di lain pihak menimbulkan kerugian bagi masyarakat sehingga solusinya adalah negara juga harus bisa mengatasi kerugian-kerugian yang terjadi dengan melakukan

pemaknaan dan rekonstruksi politik hukum pertambangan mineral dan batubara.²³³

Perkembangan politik hukum pertambangan tahun demi tahun 2020, Kegiatan pertambangan batubara diduga memberikan dampak positif dan negatif terhadap ekonomi, lingkungan dan sosial bagi masyarakat sekitar. Secara sosial, masyarakat memiliki persepsi yang positif terhadap kehadiran perusahaan pertambangan batubara walaupun demikian, kegiatan pertambangan meningkatkan potensi konflik antar masyarakat terkait dengan hak penguasaan lahan dan lowongan pekerjaan.

The Pertambangan dan Mineral (Peraturan dan Pengembangan) Act (1957) adalah Undang-undang dari Parlemen India diberlakukan untuk mengatur sektor pertambangan di India . Itu diubah pada 2015 dan 2016. Undang-undang ini membentuk kerangka dasar peraturan pertambangan di India.²³⁴

UU Pertambangan dan Mineral (Pembangunan dan Regulasi) berlaku untuk semua mineral kecuali mineral kecil dan mineral atom . Ini merinci proses dan ketentuan untuk memperoleh izin penambangan atau prospek di India. Penambangan mineral kecil berada di bawah

²³³ Ade Saptomo, *Hukum Dan Kearifan Lokal, Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, (Jakarta:

Grasindo, 2010), hlm. 98.

²³⁴ *Ibp Usa. Buku Pegangan Kebijakan, Hukum dan Peraturan Energi India . Publikasi Bisnis Int'l. p. 163. ISBN 978-1-4387-2292-4. Diakses tanggal 9 Maret 2021 .*

kewenangan pemerintah negara bagian. Pasir sungai dianggap sebagai mineral kecil. Untuk penambangan dan pencarian di lahan hutan, diperlukan izin sebelumnya dari Kementerian Lingkungan Hidup dan

Undang-undang untuk mengamandemen Undang-undang Pertambangan dan Mineral (Pembangunan dan Regulasi), 1957. Pembatalan Ordonansi Amandemen Pertambangan dan Mineral (Pengembangan dan Peraturan), 2015. Undang-undang tersebut diubah dengan Amandemen Undang-Undang Pertambangan dan Mineral (Pembangunan dan Peraturan), 2015 menggantikan peraturan yang diundangkan pada 12 Januari 2015.²³⁵²³⁶ Perubahan tersebut diusulkan untuk membawa transparansi pada alokasi proses izin pertambangan melalui lelang. RUU tersebut disahkan di Lok Sabha pada 3 Maret 2015 dan di Rajya Sabha pada 20 Maret 2015. RUU tersebut berupaya untuk memberikan transparansi pada alokasi proses izin pertambangan melalui lelang.²³⁷

Pada November 2014, draf RUU tersebut dirilis untuk mendapatkan komentar publik. Pada 12 Januari 2015, Ordonansi

²³⁵ D. Padmalal; K. Maya (2014). *Penambangan Pasir: Dampak Lingkungan dan Studi Kasus Terpilih*. Peloncat. p. 128. ISBN 978-94-017-9144-1. Diakses tanggal 9 Maret 2021.

236

²³⁷ Alyson Warhurst; Maria Ligia Noronha (17 September 1999). *Kebijakan Lingkungan di Pertambangan: Strategi dan Perencanaan Perusahaan*. CRC Press. p. 296. ISBN 978-1-56670-365-9. Diakses tanggal 9 Maret 2021 .

Amandemen Tambang dan Mineral (Pengembangan dan Peraturan), 2015, telah disetujui oleh Presiden India . Itu adalah peraturan ketujuh oleh pemerintah Aliansi Demokratik Nasional sejak mengambil alih kekuasaan pada Mei 2014. RUU untuk menggantikan peraturan diperkenalkan di Parlemen pada tanggal 23 Februari 2015.

Pada 16 Mei 2014, Mahkamah Agung India membatalkan lisensi 26 tambang di negara bagian Odisha . Tambang-tambang ini sedang beroperasi meskipun negara tidak memberi mereka sewa perpanjangan. Negara diberi waktu 6 bulan untuk menyelesaikan masalah tersebut. Selama periode ini, Odisha memperbarui 8 sewa. Pada 6 Januari 2015, Pemerintah Odisha memutuskan untuk melelang sisa sewa pertambangan non-batubara menunggu pembaruan.²³⁸ Negara bagian diberikan waktu 2 bulan lagi pada tanggal 23 Februari untuk memutuskan. Namun, pengenalan RUU itu menunda rencana lelang Odisha. ²³⁹Amandemen tersebut berupaya memperkenalkan sistem lelang untuk mengalokasikan izin pertambangan. Persentase tetap dari pendapatan setiap tambang akan dialokasikan untuk pengembangan daerah sekitarnya, yang disebut Yayasan Mineral Kabupaten. Pemerintah negara bagian akan menetapkan

²³⁸ *Naveen Patnaik mengakali Pusat masalah lelang tambang" . DNA India . 6 Januari 2015 . Diakses tanggal 9 Maret 2021*

239

tarif dan itu akan menjadi tambahan pada royalti. Badan Eksplorasi Mineral Nasional akan dibentuk untuk mengeksplorasi dan mempromosikan mineral non-batubara. Ini akan memiliki dana awal sebesar ₹ 500 crore dan akan didanai oleh retribusi 2% dari pemegang izin pertambangan.

Lisensi tersebut akan berlaku selama 50 tahun, dibandingkan dengan 30 tahun sebelumnya. Tidak akan ada perpanjangan lisensi, hanya pelelangan ulang. RUU tersebut berisi izin baru untuk prospek -cum-mining, menggantikan proses dua tahap. Izin penambangan dan calon penambangan dapat ditransfer ke pihak lain dengan memberi tahu pemerintah negara bagian. Pemerintah negara bagian dapat mengenakan biaya untuk transfer semacam itu. Mineral yang diberitahukan seperti bijih besi, batu kapur, mangan, dan bauksit, tidak memerlukan lisensi pencarian calon pembeli. Izin pertambangan akan dilelang. Untuk mineral yang tidak diberitahukan, izin pencarian-sekaligus-penambangan akan diperlukan. Amandemen tersebut akan membuat penambangan ilegal, pelanggaran dan pelanggaran norma, pelanggaran yang dapat dipertanggungjawabkan dihukum dengan 2 tahun penjara dan / atau

denda. Pemerintah negara bagian akan diizinkan untuk mendirikan pengadilan khusus untuk persidangan semacam itu.²⁴⁰

Pada Januari 2015, setelah peraturan ditandatangani, kelompok lobi industri pertambangan Society of Geo-scientist and Allied Technologists (SGAT) mengatakan bahwa prospek -cum- mining tidak berguna karena tidak ada yang akan mengajukan izin semacam itu kecuali mereka telah menemukan cadangan terbukti dengan mencari terlebih dahulu.²⁴¹ Pada Maret 2015, saat sidang RUU diajukan, pemerintah pusat memang menerima perubahan yang diusulkan beberapa anggota oposisi, beberapa di antaranya melakukan walk-out. Partai politik Biju Janata Dal (BJD) dari Odisha mengatakan bahwa RUU tersebut melanggar hak-hak pemerintah negara bagian. Pandangan tersebut didukung oleh Kongres Nasional India dan partai Kongres Trinamool Seluruh India. Kariya Munda dari BJP mengatakan bahwa ketentuan untuk suku - suku yang terusir karena ranjau harus dibuat. Tathagata Satapathy dari BJD juga menyuarakan keprihatinan serupa. Masa berlaku izin dikritik karena terlalu lama 50 tahun.

²⁴⁰ *Usulan RUU ranjau untuk hukuman berat bagi pelanggar". Live Mint . 18 November 2015 . Diakses tanggal 9 Maret 2021 .*

²⁴¹ *"LS Melewati RUU Pertambangan dan Mineral di Tengah Pengunduran Diri Oppn". The New Indian Express . 4 Maret 2015 . Diakses tanggal 9 Maret 2021*

Kabinet Persatuan India menyetujui amandemen pada Maret 2016. Amandemen tersebut akan memungkinkan pengalihan sewa penambangan yang tidak diberikan melalui lelang. Pengalihan sewa penambangan, yang diberikan selain melalui lelang, akan memungkinkan merger dan akuisisi perusahaan dan memfasilitasi kemudahan berbisnis bagi perusahaan untuk meningkatkan profitabilitas dan menurunkan biaya perusahaan yang bergantung pada pasokan bijih mineral dari sewa penangkaran. Ketentuan pengalihan juga akan memfasilitasi bank dan lembaga keuangan untuk melikuidasi aset yang tertekan di mana perusahaan atau sewa penambangannya digadaikan.

2. China / Tiongkok

Mineral Resource Law of The People's Republic of China. Mineral Resource Law of The People's Republic of China merupakan ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah China pada tanggal 19 Maret 1986, dan mulai berlaku efektif pada tanggal 1 Oktober 1986. Undang-undang mineral ini terdiri atas 7 chapter atau bab 50 pasal atau artikel.²⁴²Cina adalah produsen dan konsumen batubara terbesar di dunia dan merupakan pengguna listrik turunan batubara terbesar. Pangsa batubara dalam bauran energi menurun selama 2010-an, turun dari 80%

²⁴² *The Christian Science Monitor*. Pembangkit batu bara baru mengubur 'Kyoto' Diarsipkan 2007-12-15 di Wayback Machine . 2 Maret 2021.

pada 2010 menjadi 57,7% pada 2019. Pintu masuk ke tambang batu bara kecil di Cina, 1999 Pengiriman batu bara sedang berlangsung di Cina, 2007 Konsumsi listrik secara keseluruhan terus meningkat pada tahun 2010-an, dan pembangkit listrik tenaga batu bara dibangun untuk membantu memenuhi permintaan. Tetapi untuk membatasi laju pembangunan pembangkit listrik tenaga batu bara, Administrasi Energi Nasional pada tahun 2017 membatalkan izin pembangkit listrik tenaga batu bara yang akan mencapai kapasitas 120 GW di masa depan. Namun, otoritas lokal yang berusaha untuk menciptakan lapangan kerja menolak upaya pemerintah pusat untuk mengurangi. Meskipun pemerintah pusat berupaya untuk menekan konstruksi dan mengalihkan permintaan di pasar ke sumber-sumber terbarukan, nuklir dan gas alam, 135 GW kapasitas tenaga batu bara diizinkan atau sedang dibangun di China menurut sebuah LSM yang berbasis di AS pada Januari 2020. \

Perusahaan konstruksi China juga membangun pembangkit listrik tenaga batu bara di negara lain.²⁴³ Hingga akhir 2014, China memiliki 62 miliar ton antrasit dan bituminus, serta 52 miliar ton batubara kualitas lignit. China menempati urutan ketiga di dunia dalam hal total cadangan batu bara di belakang Amerika

²⁴³ "Laporan singkat analisis negara: China". *Administrasi Informasi Energi*. Agustus 2006. Diarsipkan dari versi asli tanggal 2008-06-11. Diakses 02 Maret 2021.

Serikat dan Rusia . Sebagian besar cadangan batu bara terletak di utara dan barat laut negara itu, yang menimbulkan masalah logistik yang besar untuk memasok listrik ke daerah pesisir yang lebih padat penduduknya. Pada tingkat produksi saat ini, Cina memiliki cadangan selama 30 tahun.

Tambang batu bara terbuka terbesar di China terletak di Haerwusu di Daerah Otonomi Mongolia Dalam . Ini mulai berproduksi pada tahun 2008, dan dioperasikan oleh Shenhua Group . Perkiraan keluaran batubaranya diperkirakan mencapai 7 juta ton pada kuartal keempat tahun 2008. Dengan rancangan kapasitas tahunan sebesar 20 juta ton batu bara mentah, ia akan beroperasi selama kurang lebih 79 tahun.

Total cadangan batubaranya sekitar 1,73 miliar ton. Ini kaya akan batubara uap bebarang rendah. Tambang di Mongolia Dalam meningkatkan produksinya dengan cepat, dengan 637 juta ton diproduksi pada tahun 2009. Pengangkutan batu bara dari wilayah ini ke pelabuhan laut di pantai China telah membebani jalan raya seperti China National Highway 110 mengakibatkan kemacetan dan penundaan lalu lintas yang

kronis. Pada 2015, penurunan harga batubara mengakibatkan PHK di tambang batubara di timur laut.²⁴⁴

C. Rekonstruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan (Vide Pasal 103 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara)

1. Konstruksi Hukum Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) bagi Pertambangan Batubara

Berdasarkan UU Nomor 41 Tahun 1999 Jo. UU Nomor 19 Tahun 2004 dalam Pasal 38 UU kehutanan ini, bahwa pertambangan di perbolehkan dikawasan hutan produksi dan hutan lindung. Hanya diwajibkan mendapatkan izin menteri untuk penggunaan kawasan hutan. Secara lengkap klausul dalam Pasal 38 adalah :

- (1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung.
- (2) Penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan.

²⁴⁴ Spencer, Richard "Pollution membunuh 750.000 di China setiap tahun" Diarsipkan 2013-11-17 di Wayback Machine *The Telegraph UK* , 2 Maret 2021

- (3) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.
- (4) Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.
- (5) Pemberian izin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat
- (6) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 38 ayat (4) khusus kawasan hutan lindung tidak diperbolehkan melakukan penambangan secara terbuka tapi harus dengan sistem underground/bawah tanah/terowongan. Ketentuan ini yang kemudian memunculkan berbagai protes pengusaha pertambangan yang sebelum UU 41 Tahun 1999 di sahkan telah memiliki izin pertambangan di masa pemerintahan orde baru.

Berdasarkan Ketentuan UU Nomor 19 Tahun 2004, terdapat 13 perusahaan yang di perbolehkan menambang kawasan hutan lindung secara terbuka. Pemerintah Indonesia yang diwakili instansi pemerintah atau perusahaan negara yang ditunjuk telah menandatangani perjanjian karya pertambangan dengan 13 Perusahaan pertambangan tersebut, sebelum diberlakukan UU Nomor 41 tahun 1999.

Konstruksi Hukum Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, definisi penggunaan kawasan hutan adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan tersebut.

Penggunaan kawasan hutan dalam ketentuan Pasal 1 PP Nomor 24 Tahun 2010 berdasarkan sifatnya ada dua yaitu penggunaan kawasan hutan yang bersifat non-komersial dan penggunaan kawasan hutan yang bersifat komersial. Penggunaan kawasan hutan yang bersifat bertujuan tidak mencari keuntungan. Ketentuan ayat (7) penggunaan kawasan hutan yang bersifat komersial adalah penggunaan kawasan hutan yang bertujuan mencari keuntungan, dengan demikian penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan dapat dikategorikan sebagai penggunaan kawasan hutan yang bersifat komersial.

Tujuan penggunaan kawasan hutan berdasarkan Pasal 2 untuk mengatur penggunaan sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Objek pinjam pakai kawasan hutan dalam Pasal 3 ayat (1) penggunaan kawasan hutan dapat dilakukan di dalam: (a) kawasan hutan produksi; dan/atau (b) kawasan hutan lindung. Pasal 3 ayat (2) penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.

Izin penggunaan kawasan hutan Pasal 6 (1) penggunaan kawasan hutan dilakukan berdasarkan izin pinjam pakai kawasan hutan, ketentuan ayat (2) mengatur kompensasi pinjam pakai kawasan hutan. Ketentuan Pasal 1 (8) menjelaskan pengertian reboisasi adalah upaya penanaman jenis pohon hutan pada kawasan hutan rusak berupa lahan kosong, alang-alang, atau semak belukar untuk mengembalikan fungsi hutan. Demikian juga diberikan pengertian pada Pasal 1 ayat (9)

Khusus penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, berdasarkan Pasal 8 (1) izin pinjam pakai kawasan hutan hanya dapat diberikan setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Permohonan penggunaan kawasan hutan diatur dalam Pasal 9 ayat (2): permohonan harus memenuhi persyaratan administrasi; dan teknis. Syarat Permohonan diajukan oleh: (a). menteri atau pejabat setingkat menteri; (b). gubernur; (c). bupati/walikota; (d). pimpinan badan usaha; atau (e). ketua yayasan.

Sebelum diterbitkan izin pinjam pakai maka diterbitkanlah persetujuan prinsip berdasarkan Pasal 10 (1) : berdasarkan permohonan menteri

melakukan penilaian. Pasal 10 ayat (2) dalam hal hasil penilaian jika menunjukkan permohonan tidak memenuhi persyaratan, menteri menyampaikan surat penolakan. Ketentuan ayat (3), dalam hal hasil penilaian menunjukkan permohonan memenuhi persyaratan, Menteri menerbitkan persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan sebelum menerbitkan izin pinjam pakai kawasan hutan. Ketentuan ayat (4) dalam hal permohonan memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk kegiatan survei atau eksplorasi, menteri menerbitkan izin pinjam pakai kawasan hutan tanpa melalui persetujuan prinsip.

Jangka waktu persetujuan prinsip diatur dalam Pasal 11 ayat (1) persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) diberikan untuk jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak diterbitkan dan dapat diperpanjang berdasarkan hasil evaluasi.

Persetujuan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemohon. Kewajiban bagi pemegang izin prinsip adalah :

- a. melaksanakan tata batas terhadap kawasan hutan yang disetujui dan lahan kompensasi serta proses pengukuhanannya;
- b. melaksanakan inventarisasi tegakan;
- c. membuat pernyataan kesanggupan membayar Penerimaan Negara Bukan Pajak Penggunaan Kawasan Hutan dan melakukan penanaman dalam

rangka rehabilitasi daerah aliran sungai, dalam hal kompensasi berupa pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak Penggunaan Kawasan Hutan dan melakukan penanaman dalam rangka rehabilitasi daerah aliran sungai;

- d. menyerahkan dan menghutankan lahan untuk dijadikan kawasan hutan, dalam hal kompensasi berupa lahan; dan
- e. melaksanakan kewajiban lain yang ditetapkan oleh Menteri. Pemenuhan kewajiban bagi pemegang izin prinsip Pasal 12 (1)

Pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan dapat mengajukan dispensasi kepada Menteri. Kewajiban pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan berdasarkan Pasal 15, pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan wajib:

- a. membayar Penerimaan Negara Bukan Pajak Penggunaan Kawasan Hutan;
- b. melakukan penanaman dalam rangka rehabilitasi daerah aliran sungai;
- c. melaksanakan reboisasi pada lahan kompensasi;
- d. menyelenggarakan perlindungan hutan;
- e. melaksanakan reklamasi dan/atau reboisasi pada kawasan hutan yang dipinjam pakai yang sudah tidak digunakan; dan
- f. melaksanakan kewajiban lain yang ditetapkan oleh Menteri.

Pelanggaran terhadap kewajiban yang tercantum dalam Pasal 15 berdasarkan ketentuan pemberian sanksi yang diatur dalam Pasal 23 dikenai

sanksi berupa pencabutan izin pinjam pakai kawasan hutan oleh Menteri. Larangan bagi pemegang izin pinjam pakai Pasal 17 pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan dilarang :

- a. memindahtangankan izin pinjam pakai kawasan hutan kepada pihak lain tanpa persetujuan menteri;
- b. menjaminkan atau mengagunkan kawasan hutan yang dipinjam pakai kepada pihak lain.

Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 17 dapat dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin berdasarkan Pasal 23. Jangka waktu izin berdasarkan Pasal 18 (1), jangka waktu izin pinjam pakai kawasan hutan diberikan sama dengan jangka waktu perizinan sesuai bidangnya dan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ayat (2) jangka waktu izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan yang tidak memerlukan perizinan sesuai bidangnya, izin pinjam pakai kawasan hutan diberikan dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang berdasarkan hasil evaluasi. Izin pinjam pakai kawasan hutan dievaluasi oleh menteri satu kali dalam 5 (lima) tahun atau sewaktu-waktu apabila diperlukan. Ketentuan ayat (5) dalam hal berdasarkan hasil evaluasi pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan tidak lagi menggunakan kawasan hutan sesuai dengan izin pinjam pakai kawasan hutan, izin pinjam pakai kawasan hutan dicabut.

Kewenangan pengawasan berdasarkan Pasal 19 (1) menteri melakukan monitoring dan evaluasi terhadap:

- a. pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan;
- b. penerima dispensasi pinjam pakai kawasan hutan; dan
- c. pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan.

Hapusnya izin penggunaan kawasan hutan berdasarkan Pasal 20 (1) persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) atau izin pinjam pakai kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 hapus apabila:

- a. jangka waktu persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan telah berakhir;
- b. dicabut oleh Menteri;
- c. diserahkan kembali secara sukarela oleh pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan kepada Menteri sebelum jangka waktu berakhir dengan pernyataan tertulis; atau

Berdasarkan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, hapusnya izin pinjam pakai kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 tidak membebaskan kewajiban pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan untuk menyelesaikan kewajiban:

- a. membayar Penerimaan Negara Bukan Pajak Penggunaan Kawasan Hutan;
- b. melakukan penanaman dalam rangka rehabilitasi daerah aliran sungai atau reboisasi pada lahan kompensasi;
- c. melaksanakan reklamasi dan/atau reboisasi pada kawasan hutan yang dipinjam pakai yang sudah tidak digunakan;
- d. membayar penggantian nilai tegakan, dan provisi sumber daya hutan, dan/atau dana reboisasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan kewajiban lain yang ditetapkan dalam izin pinjam pakai kawasan hutan.

Ketentuan Pasal 21 ayat (2) pada saat hapusnya izin pinjam pakai kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), keberadaan barang tidak bergerak termasuk tanaman yang telah ditanam dalam Kawasan hutan yang dipinjam pakai maupun barang bergerak, kepemilikannya ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan teknis pertambangan di kawasan hutan di tingkat menteri kehutanan sangatlah dinamis, perubahan sangat cepat berganti, namun secara umum ketentuan teknis tersebut berorientasi untuk memfasilitasi pertambangan beroperasi di kawasan hutan. Ketentuan perlindungan lingkungan dan ekologi diatur namun terkesan sangat lemah. Sehingga regulasi ditingkat menteri lebih melancarkan eksploitasi pertambangan di kawasan hutan.

Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 tentang Penggunaan Kawasan Hutan selanjutnya diatur melalui Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan, dalam klausul menimbang huruf (b) sebagai dasar pemikiran dalam penyusunan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.16/Menhut- II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan adalah “bahwa dalam rangka peningkatan tata kelola, pengendalian penggunaan kawasan hutan, serta percepatan pelayanan pinjam pakai kawasan hutan perlu menetapkan kembali peraturan menteri kehutanan tentang pedoman pinjam pakai kawasan hutan;”

Berdasarkan klausul menimbang maka dapat terlihat maksud penyusun peraturan ini terdapat tiga pertimbangan, yaitu (1) peningkatan tata kelola; (2) pengendalian penggunaan kawasan hutan; serta (3) percepatan pelayanan pinjam pakai kawasan hutan. Dasar menimbang huruf b pada unsur peningkatan tata kelola dan pengendalian penggunaan hutan menyiratkan keinginan pembentuk peraturan untuk menata kembali dan mengendalikan penggunaan yang sudah ada. Sedangkan pada unsur ketiga seolah pemikirannya menjadi bertolak belakang karena menginginkan percepatan pelayanan penggunaan kawasan hutan. Pengendalian mengandung unsur kehati hatian, sedangkan percepatan cenderung mengarah efisiensi yang seringkali meninggalkan prinsip kehati-hatian.

Definisi Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan, pada Pasal 1 angka (8) PMK Nomor : P.16/Menhut-II/2014, izin pinjam pakai kawasan hutan adalah izin yang diberikan untuk menggunakan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (1), penggunaan kawasan hutan dilakukan berdasarkan izin pinjam pakai kawasan hutan.

Obyek Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Pertambangan dalam ketentuan Pasal 4 menentukan kegiatan yang dapat dilakukan di kawasan hutan adalah kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan. Pertambangan batubara menurut ketentuan ini merupakan salah satu kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan. Sehingga pertambangan batubara merupakan kegiatan yang diperbolehkan dilakukan di kawasan hutan. Secara lengkap Pasal 4 mengatur :

- (1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan.
- (2) Kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), antara lain:
 - a. religi antara lain tempat ibadah, tempat pemakaman dan wisata rohani;

- b. pertambangan meliputi pertambangan minyak dan gas bumi, mineral, batubara dan panas bumi termasuk sarana dan prasarana;
- c. instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik serta teknologi energi baru dan terbarukan;

Menurut ketentuan Pasal 5, kawasan hutan yang dapat dilakukan kegiatan pertambangan adalah kawasan hutan lindung dan hutan produksi. Namun terdapat batasan bagi pelaksanaan penambangan di kawasan hutan dan pemberian izin pinjam pakai di kawasan hutan, yaitu:

Pertama : berdasarkan Pasal 5 ayat (1) yaitu : penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan mineral dan batubara dilakukan dengan ketentuan jika dalam kawasan hutan produksi dapat dilakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka; dan penambangan dengan pola pertambangan bawah tanah. Sedangkan dalam kawasan hutan lindung hanya dapat dilakukan penambangan dengan pola pertambangan bawah tanah dengan ketentuan dilarang mengakibatkan: (a) turunnya permukaan tanah; (b) berubahnya fungsi pokok kawasan hutan secara permanen; dan (c) terjadinya kerusakan akuifer air tanah. Khusus bagi 13 (tiga belas) izin/perjanjian di bidang pertambangan sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden sesuai dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004

dapat dilakukan kegiatan penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung.

Kedua : menurut ketentuan Pasal 13 ayat (1) kawasan hutan produksi yang telah dibebani izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu restorasi ekosistem dalam hutan alam, tidak dapat diberikan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan. Sedangkan ayat (2), kawasan hutan produksi yang diperuntukkan sebagai daerah penyangga yang berbatasan langsung dengan kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan konservasi serta areal izin pemanfaatannya telah ditetapkan sebagai kawasan lindung, areal sistem silvikultur Intensif, atau areal izin pemanfaatan yang telah memperoleh sertifikat perusahaan/pemanfaatan hutan secara lestari (PHPL) dengan nilai “baik”; tidak dapat diberikan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan.

Ketiga : larangan penerbitan IPPKH dikecualikan menurut Pasal 13 ayat (3) untuk: kegiatan pembangunan nasional yang bersifat vital, yaitu: panas bumi, minyak dan gas bumi, serta ketenagalistrikan; serta permohonan yang telah mendapat persetujuan prinsip dari menteri dan perpanjangan izin penggunaan kawasan hutan yang telah ada sepanjang

Keempat : larangan penerbitan IPPKH menurut ketentuan Pasal 13 ayat (3) huruf (a) untuk pertambangan di kawasan hutan produksi yang telah dibebani izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu restorasi ekosistem dalam

hutan alam, tidak dapat diberikan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan. Kawasan hutan produksi yang diperuntukkan sebagai daerah penyangga yang berbatasan langsung dengan kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan konservasi; serta hutan produksi yang areal izin pemanfaatannya telah ditetapkan sebagai kawasan lindung, areal sistem silvikultur Intensif, atau areal izin pemanfaatan yang telah memperoleh sertifikat perusahaan/pemanfaatan hutan secara lestari (PHPL) dengan nilai “baik”; tidak dapat diberikan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan. Ketentuan Pasal 13 ayat (3) huruf (b) yang menentukan pengecualian terhadap “permohonan yang telah mendapat persetujuan prinsip dari menteri dan perpanjangan izin penggunaan kawasan hutan yang telah ada sepanjang izin di bidang usahanya masih berlaku,” mengandung klausul yang tidak jelas, yaitu yang dimaksud telah mendapatkan “izin prinsip dari menteri” apakah izin prinsip yang keluar sebelum PMK ini ataukah dapat berlaku pula izin prinsip yang dikeluarkan menteri setelah berlakunya PMK. Dalam ketentuan ini klausulnya tidaklah jelas, sehingga dapat ditafsirkan berlaku izin prinsip bagi yang telah ada.

Tabel 2
Kawasan Hutan Yang Menjadi Objek

Kawasan Hutan yang dapat Diterbitkan IPPKH Pertambangan	Kawasan Hutan yang TIDAK dapat Diterbitkan IPPKH Pertambangan
--	--

<p>a. Hutan Produksi</p> <ul style="list-style-type: none"> - penambangan dengan pola pertambangan terbuka; - penambangan dengan pola pertambangan bawah tanah <p>(Pasal 5 ayat 1)</p>	<p>a. Hutan produksi</p> <p>yang telah dibebani Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Restorasi Ekosistem dalam hutan alam. Pasal 13 ayat (1)</p>
<p>b. Hutan Lindung</p> <p>hanya dapat dilakukan penambangan dengan pola pertambangan bawah tanah dengan ketentuan dilarang mengakibatkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) turunnya permukaan tanah; (2) berubahnya fungsi pokok kawasan hutan secara permanen; dan terjadinya kerusakan akuifer air tanah. 	<p>b. Hutan Produksi</p> <p>yang diperuntukkan sebagai daerah penyangga yang berbatasan langsung dengan kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan konservasi (Pasal 13 ayat 2)</p>
<p>c. Hutan Lindung</p> <p>boleh ditambang secara terbuka bagi 13 (tiga belas) izin/perjanjian di bidang pertambangan sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden sesuai dengan UU No. 41 Tahun 1999 jo. UU No. 19 Tahun 2004</p>	<p>.c. Hutan Produksi</p> <p>yang areal izin pemanfaatannya telah ditetapkan sebagai kawasan lindung, areal Sistem Silvikultur Intensif, atau areal izin pemanfaatan yang telah memperoleh sertifikat perusahaan/pemanfaatan hutan secara lestari (PHPL) dengan nilai “baik”;(Pasal 13 ayat 2)</p>
	<p>d. Hutan Konservasi</p> <p>Tidak dapat diterbitkan izin</p>

	pertambangan
--	--------------

Sumber : UU Nomor 5 Tahun 1990, UU 41 Tahun 1999 jo. UU 19 tahun 2004, Keppres 41 tahun 2004, PMK Nomor : P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan

Subyek yang dapat mengajukan izin pinjam pakai kawasan hutan berdasarkan Pasal 14 ayat (1) adalah : menteri atau pejabat setingkat menteri; gubernur; bupati/walikota; pimpinan badan usaha; atau ketua yayasan. Berdasarkan ketentuan dalam PMK ini, luas izin pinjam pakai kawasan hutan diatur Pasal 11 ayat (1) luas izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan pada kawasan hutan produksi yang dibebani izin pemanfaatan hutan dapat dipertimbangkan paling banyak seluas 10% (sepuluh perseratus) dari luas efektif setiap izin pemanfaatan hutan.

Pasal 11 ayat (2), dalam hal kawasan hutan produksi yang dimohon untuk kegiatan pertambangan tidak dibebani izin pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), luas izin pinjam pakai kawasan hutan yang dapat dipertimbangkan paling banyak 10% (sepuluh perseratus) dari luas kawasan hutan produksi kabupaten/kota yang tidak dibebani izin pemanfaatan hutan. Pasal 11 ayat (3) luas izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan pada areal kerja Perum Perhutani dapat dipertimbangkan paling banyak seluas 10% (sepuluh perseratus) dari luas kesatuan pemangkuan hutan Perum Perhutani. Ketentuan Pasal 11 ayat dalam hal permohonan penggunaan

kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan berada pada kawasan hutan lindung, luas izin pinjam pakai kawasan hutan yang dapat dipertimbangkan paling banyak 10% (sepuluh perseratus) dari luas kelompok hutan lindung yang bersangkutan.

Tabel 3:
Luas Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Pertambangan

No	Status Hutan	Luas Maksimal
1	hutan produksi yang dibebani izin pemanfaatan hutan	10% (sepuluh perseratus) dari luas efektif setiap izin pemanfaatan hutan.
2	hutan produksi yang dibebani izin pemanfaatan hutan	10% (sepuluh perseratus) dari luas kawasan hutan produksi kabupaten/kota yang tidak dibebani izin pemanfaatan hutan
3	Kawasan hutan di areal kerja Perum Perhutani	10% (sepuluh perseratus) dari luas kesatuan pemangkuan hutan Perum Perhutani
4	Hutan Lindung	10% (sepuluh perseratus) dari luas kelompok hutan lindung yang bersangkutan

Sumber : PMK Nomor : P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan

Pada ayat (5) ketentuan paling banyak seluas 10% (sepuluh perseratus) sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) antara lain dengan mempertimbangkan: pengendalian penggunaan kawasan hutan; dan kelangsungan usaha izin usaha pemanfaatan hasil hutan atau pengelolaan kawasan hutan.

Ketentuan pengecualian tentang luas izin pinjam pakai dalam Pasal 11 ayat (6) adalah ketentuan paling banyak 10% (sepuluh perseratus) dari luas kawasan hutan tidak berlaku bagi permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan: survei atau eksplorasi pertambangan; dan operasi produksi minyak dan gas bumi serta panas bumi. Syarat izin pinjam pakai kawasan hutan berdasarkan Pasal 15 (1) harus memenuhi syarat administrasi dan teknis, syarat administrasi; meliputi: (a) surat permohonan; (b) Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi (IUP Eksplorasi) atau Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi (IUP Operasi Produksi) atau perizinan/perjanjian lainnya yang telah diterbitkan oleh pejabat sesuai kewenangannya, kecuali untuk kegiatan yang tidak wajib memiliki perizinan/perjanjian; (c) rekomendasi; (d) pernyataan dalam nota akta riil; (e) dalam hal permohonan diajukan oleh badan usaha atau yayasan, selain persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf a sampai dengan huruf d ditambah persyaratan: akta pendirian dan perubahannya; profile badan usaha/yayasan; nomor pokok wajib pajak; dan laporan keuangan terakhir yang telah diaudit oleh akuntan publik.

Syarat teknis, meliputi : (a) rencana kerja penggunaan kawasan hutan dilampiri dengan peta lokasi skala 1:50.000 atau skala terbesar pada lokasi tersebut dengan informasi luas kawasan hutan yang dimohon; (b) citra satelit terbaru paling lama liputan 2 (dua) tahun terakhir dengan resolusi minimal 15 (lima belas) meter dan hasil penafsiran citra satelit oleh pihak yang mempunyai kompetensi di bidang penafsiran citra satelit dalam bentuk digital dan hard copy serta pernyataan bahwa citra satelit dan hasil penafsirannya benar; (c) Kelengkapan persyaratan teknis penyediaan citra satelit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dikecualikan bagi permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan yang kurang dari 5 hektar. (d) izin lingkungan dan dokumen AMDAL atau UKL-UPL yang telah disahkan oleh instansi yang berwenang, untuk kegiatan yang wajib menyusun AMDAL atau UKL-UPL sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (e) pertimbangan teknis direktur jenderal yang membidangi mineral dan batubara pada kementerian energi dan sumber daya mineral untuk perizinan kegiatan pertambangan yang diterbitkan oleh gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangannya, memuat informasi antara lain bahwa areal yang dimohon di dalam atau di luar WUPK yang berasal dari WPN dan pola pertambangan;

Rekomendasi sebagai syarat izin diperlukan dari : (1) gubernur untuk pinjam pakai kawasan hutan bagi perizinan di luar bidang kehutanan yang

diterbitkan oleh bupati/walikota dan pemerintah; atau (b) bupati/walikota untuk pinjam pakai kawasan hutan bagi perizinan di luar bidang kehutanan yang diterbitkan oleh gubernur; atau (3) bupati/walikota untuk pinjam pakai kawasan hutan yang tidak memerlukan perizinan sesuai bidangnya. Rekomendasi gubernur atau bupati/walikota sebagaimana memuat persetujuan atas penggunaan kawasan hutan yang dimohon, berdasarkan pertimbangan teknis kepala dinas provinsi atau kepala dinas kabupaten/kota yang membidangi kehutanan dan kepala balai pemantapan kawasan hutan setempat.

Pernyataan dalam bentuk akta notariil yang menyatakan: (1) kesanggupan untuk memenuhi semua kewajiban dan kesanggupan menanggung seluruh biaya sehubungan dengan permohonan; (2) semua dokumen yang dilampirkan dalam permohonan adalah sah; dan (3) tidak melakukan kegiatan di lapangan sebelum ada izin dari menteri. Kewenangan pemberian Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan, pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan berdasarkan Pasal 9 ayat (1) diberikan oleh menteri berdasarkan permohonan. Ketentuan khusus penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan yang berdampak penting dan cakupan luas serta bernilai strategis, berdasarkan ketentuan Pasal 10 adalah: penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, izin pinjam pakai kawasan hutan hanya dapat diberikan setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Kriteria

penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis yaitu:

- a) pertambangan yang berada di dalam Wilayah Usaha Pertambangan Khusus (WUPK) yang berasal dari Wilayah Pencadangan Negara (WPN) yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat;
- b) persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud pada huruf a, merupakan dasar pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan di seluruh WUPK yang menjadi Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK).
- c) Pertambangan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis perlu ada Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) pada saat WPN menjadi WUPK sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tata cara perolehan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan, berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) dalam rangka pengendalian penggunaan kawasan hutan pemberian izin pinjam pakai untuk kegiatan operasi produksi pertambangan dapat diberikan secara bertahap. Sedangkan pada ayat (2) mengharuskan adanya evaluasi atas penggunaan Kawasan hutan sebelumnya sebagai dasar pertimbangan pemberian izin pinjam pakai tahap kedua dan selanjutnya.

Tata cara permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan yang diatur dalam PMK ini melalui tahap izin survey atau eksplorasi dan dapat dilanjutkan ke tahap persetujuan prinsip, setelah memenuhi persyaratan dapat diberikan IPPKH. Tata cara permohonannya yaitu : Pasal 25 (1) berdasarkan pemenuhan kewajiban dalam persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan mengajukan permohonan izin pinjam pakai kawasan hutan kepada menteri. Berdasarkan ayat (2) menteri dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah menerima permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memerintahkan direktur jenderal untuk melakukan penilaian pemenuhan kewajiban. Berdasarkan ketentuan ayat (3), dalam hal permohonan belum memenuhi seluruh kewajiban, direktur jenderal dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja, menerbitkan surat pemberitahuan kekurangan pemenuhan kewajiban.

Pasal 25 ayat (4) dalam hal permohonan telah memenuhi seluruh kewajiban, direktur jenderal dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja menyampaikan usulan penerbitan izin pinjam pakai kawasan hutan berikut peta lampiran kepada sekretaris jenderal. Ketentuan ayat (5), sekretaris jenderal dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak menerima usulan penerbitan izin pinjam pakai kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) melakukan telaahan hukum dan menyampaikan

konsep Keputusan izin pinjam pakai kawasan hutan dan peta lampiran kepada menteri. Sedangkan ketentuan ayat (5), menteri dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah menerima konsep sebagaimana dimaksud pada ayat (4), menerbitkan keputusan izin pinjam pakai kawasan hutan.

Diversifikasi dimungkinkan menurut ketentuan ini. Hal ini menunjukkan kemungkinan adanya tumpang tindih penggunaan kawasan. Berdasarkan Pasal 26 (1), apabila dalam areal izin pinjam pakai kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (6) terdapat diversifikasi penggunaan kawasan hutan, pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan diversifikasi penggunaan kawasan hutan kepada menteri. Ketentuan ayat (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilengkapi dengan izin usaha, izin lingkungan dan dokumen AMDAL untuk komoditas baru, serta revisi rencana kerja yang telah disesuaikan dengan komoditas baru. Ketentuan ayat (3), menteri dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah menerima permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memerintahkan direktur jenderal untuk melakukan penilaian. Ketentuan ayat (4) direktur jenderal dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah menerima perintah tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1):

- a. menyampaikan usulan perubahan Keputusan izin pinjam pakai kawasan hutan berikut peta lampiran kepada Sekretaris Jenderal, dalam hal permohonan memenuhi persyaratan; atau
- b. atas nama menteri menerbitkan surat penolakan, dalam hal permohonan tidak memenuhi persyaratan.

Pasal 25 ayat (6) terdapat permohonan penggunaan kawasan hutan oleh pemohon baru dalam rangka diversifikasi penggunaan kawasan hutan sebelumnya, maka permohonan tersebut wajib bekerjasama dengan pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan yang telah ada. Ketentuan ayat (2) permohonan diajukan oleh pemegang izin pinjam pakai dilengkapi dengan persyaratan: (a). perjanjian kerjasama yang dituangkan dalam akta notariil; (b). izin usaha, izin lingkungan dan dokumen AMDAL komoditas baru, serta revisi rencana kerja yang telah disesuaikan dengan komoditas baru.

Jangka waktu izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan, mengacu pada ketentuan Pasal 40 ayat (1) “persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan diberikan selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang.” Sedangkan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan survei dan eksplorasi sesuai ayat (2) diberikan selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang. Sesuai Pasal 40 ayat (3) huruf (a), izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan operasi produksi pertambangan meliputi pertambangan

minyak dan gas bumi, mineral, batubara dan panas bumi termasuk sarana dan prasarana; diberikan sama dengan jangka waktu perizinan dibidangnya.

Jangka waktu pemberian IPPKH, memberikan peluang untuk usaha pertambangan di kawasan untuk beroperasi dalam jangka waktu yang cukup. Ketentuan ini memberikan kemudahan dengan adanya peluang perusahaan pemegang izin untuk memperpanjang izin yang telah diperoleh sebelumnya. Izin bagi prasarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai prasarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi, termasuk pertambangan sesuai Pasal 40 ayat (4) huruf (a) Izin pinjam pakai kawasan hutan diberikan paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Hapusnya persetujuan prinsip atau izin berdasarkan Pasal 47, persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan hapus apabila: (1) jangka waktu persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau IPPKH telah berakhir; (2) dicabut oleh menteri; (3) diserahkan kembali secara sukarela oleh pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau pemegang IPPKH kepada menteri sebelum jangka waktu berakhir dengan pernyataan tertulis; (4) izin usaha pertambangan eksplorasi (IUP Eksplorasi) atau izin usaha pertambangan operasi produksi (IUP-Operasi Produksi) atau perizinan di bidangnya dicabut oleh pejabat sesuai kewenangannya.

Implikasi dari hapusnya izin bagi pemegang IPPKH sebagaimana diatur dalam Pasal 48 adalah : (1), hapusnya izin pinjam pakai Kawasan hutan

tidak membebaskan pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan untuk menyelesaikan kewajiban dalam izin pinjam pakai kawasan hutan. Ketentuan ayat (2) pada saat hapusnya izin pinjam pakai kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47, keberadaan barang tidak bergerak maupun tanaman yang telah ditanam dalam areal izin pinjam pakai kawasan hutan menjadi milik negara; dan barang bergerak menjadi milik pemegang izin. Ketentuan ayat (3) barang bergerak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b wajib dikeluarkan dari kawasan hutan oleh pemegang izin yang izinnya hapus dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak hapusnya izin atau sejak kegiatan reklamasi dinilai berhasil. Ketentuan ayat (4) apabila barang bergerak tidak dikeluarkan dari kawasan hutan sampai dengan batas waktu yang ditetapkan, maka dilelang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

a. Izin dalam Konstruksi Hukum Administrasi Negara

Pengaturan pertambangan di kawasan hutan secara khusus pertama kali diatur melalui Keputusan Direktur Jenderal Kehutanan Nomor 64/kpts/DJ/1978 tentang Pinjam Pakai Kawasan Hutan dan SKB Menteri Pertambangan dan Kehutanan. Ketentuan tersebut memberlakukan untuk pertama kali istilah pinjam pakai dengan obyek hutan untuk kegiatan pertambangan.

Ketentuan persetujuan Pinjam pakai Kawasan hutan di berikan dalam bentuk Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) yang diatur dalam Pasal 38 UU Nomor 41 Tahun 1999 yang di ubah oleh UU Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Kehutanan dan Peraturan Menteri Kehutanan (PERMENHUT) P.14/Menhut/II/2006 Tanggal 10 Maret 2006 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan Jo P.64/Menhut/2006 Tanggal 17 Oktober 2006 tentang perubahan P.14/Menhut/II/2006, yaitu; pasal 2, pasal 8 ayat 3, pasal 13 ayat 2 dan pasal 18 ayat 1. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Regulasi terus berganti hingga Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.16/Menhut- II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka dalam skema penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan ini terdapat dua konstruksi hukum yaitu konstruksi izin yang tunduk pada ketentuan hukum administrasi, dengan konstruksi pinjam pakai yang tunduk pada ketentuan hukum perdata. Kedua konstruksi hukum ini mempunyai konsekuensi hukum yang berbeda.

Menurut Ridwan, izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.²⁴⁵ Izin menurut

²⁴⁵ Ridwan HR. 2010. Hukum Administrasi Negara, Mandar Maju, Bandung.
Halaman : 11

Sjahan Basah adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengalikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun unsur-unsur perizinan meliputi : Instrumen yuridis, wewenang yang diberikan peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret, prosedur dan persyaratan. Menurut pendapat Sjahan Basah, unsur pertama yaitu: izin sebagai instrumen yuridis, yang dimaksudkan adalah izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret, sebagai ketetapan izin dibuat sesuai ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.

Unsur kedua adalah wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang berarti pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintah, sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan wewenang. Tindakan hukum itu menjadi tidak sah oleh karena itu dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah. Unsur ketiga adalah organ pemerintah, yang dimaksudkan yaitu organ

yang menjalankan urusan pemerintah baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah, dari badan tertinggi hingga badan terendah berwenang memberikan izin.

Unsur keempat adalah prosedur dan persyaratan. Izin pada umumnya harus memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Persyaratan umumnya ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pertauran perundang-undangan. Menurut Soehino¹¹⁹ syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Konstitutif artinya sebelum pemberian izin telah ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu). Kondisional artinya penilaian baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.

b. Konstruksi Hukum Pinjam Pakai berdasarkan KUH-Perdata

1) Definisi Pinjam Pakai

Istilah pinjam pakai diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH-Perdata) Ketentuan Pinjam Pakai yang diatur dalam Bab XII Kitab Undang-undang Hukum Perdata, berdasarkan Pasal 1740 Pinjam pakai adalah suatu perjanjian dalam mana pihak yang satu menyerahkan suatu barang untuk dipakai dengan cuma-cuma kepada pihak lain, dengan syarat bahwa pihak yang menerima barang itu setelah memakainya atau setelah lewat waktu yang ditentukan, akan mengembalikan barang itu. Berdasarkan

definisi pinjam pakai menurut KUH-Perdata, maka konstruksi hukum pinjam pakai adalah :

- a. Bentuk konstruksi hukum pinjam pakai adalah konstruksi perjanjian, dalam perjanjian kedudukan hukum para pihak setara.
- b. Pinjam pakai merupakan perjanjian dalam nama pihak yang satu menyerahkan barang untuk dipakai dengan cuma-cuma kepada pihak lain.
- c. Pihak yang menerima barang itu setelah memakainya atau setelah lewat waktu yang ditentukan, akan mengembalikan barang itu.

2) Obyek pinjam

Obyek pinjam pakai adalah segala sesuatu yang tidak musnah karena pemakaian. Syarat bahwa obyek pinjam pakai adalah sesuatu yang tidak musnah karena pemakaian, sedangkan obyek IPPKH adalah hutan yang jika digunakan sebagai kawasan pertambangan batubara, obyeknya akan musnah. Upaya pengembalian kawasan hutan dalam mekanisme reklamasi tidak akan dapat memenuhi unsur obyek tidak musnah.

Ketentuan kepemilikan barang objek pinjam pakai diatur dalam Pasal 1741 KUH-Perdata yaitu orang yang meminjamkan itu tetap menjadi pemilik mutlak barang yang dipinjamkan itu. Pasal 1742 KUH-Perdata, segala sesuatu yang dipergunakan orang dan tidak dapat musnah karena pemakaiannya, dapat menjadi pokok perjanjian ini.

Pewarisan terhadap objek pinjam pakai diatur dalam Pasal 1743. Semua perjanjian yang lahir dan perjanjian pinjam pakai, beralih kepada ahli waris orang yang meminjamkan dan ahli waris peminjam. Akan tetapi jika pemberian pinjaman dilakukan hanya kepada orang yang menerimanya dan khusus kepada orang itu sendiri, maka semua ahli waris peminjam tidak dapat tetap menikmati barang pinjaman itu.

3) Kewajiban-kewajiban Orang yang Menerima Barang Pinjam Pakai

Kewajiban yang lahir dari perjanjian pinjam pakai menurut ketentuan KUH Perdata bagi orang yang menerima barang pinjam pakai adalah :

- 1) Kewajiban orang yang menerima barang pinjam pakai barang memelihara barang itu sebagai seorang kepala keluarga yang baik, Ia tidak boleh menggunakan barang itu selain untuk maksud pemakaian yang sesuai dengan sifatnya, atau untuk kepentingan yang telah ditentukan dalam perjanjian. Bila menyimpang dari larangan ini, peminjam dapat dihukum mengganti biaya, kerugian dan bunga, kalau ada alasan untuk itu. (Pasal 1744)
- 2) Jika peminjam memakai barang itu untuk suatu tujuan lama atau lebih lama dan yang semestinya, maka wajiblah ia bertanggung jawab atas musnahnya barang itu sekalipun musnahnya barang itu disebabkan oleh suatu peristiwa yang tidak disengaja.

- 3) Jika barang pinjaman itu musnah karena suatu peristiwa yang tidak disengaja, sedang hal itu dapat dihindarkan oleh peminjam dengan jalan memakai barang kepunyaan sendiri atau jika peminjam tidak mempedulikan barang pinjaman sewaktu terjadinya peristiwa termaksud, sedangkan barang kepunyaannya sendiri diselamatkannya, maka peminjam wajib bertanggung jawab atas musnahnya barang itu. (Pasal 1745)
- 4) Jika barang itu telah ditaksir harganya pada waktu dipinjamkan maka musnahnya barang itu meskipun hal ini terjadi karena peristiwa yang tak disengaja adalah tanggungan peminjam, kecuali kalau telah dijanjikan sebaliknya. (Pasal 1746)
- 5) Jika barang itu menjadi berkurang harganya semata-mata karena pemakaian yang sesuai dengan maksud peminjaman barang itu, dan bukan karena kesalahan peminjam maka ia tidak bertanggung jawab atas berkurangnya harga itu. (Pasal 1747)
- 6) Jika pemakai telah mengeluarkan biaya untuk dapat memakai barang yang dipinjamnya itu, maka ia tidak dapat menuntut biaya tersebut diganti. (Pasal 1748)
- 7) Jika beberapa orang bersama-sama meminjam satu barang, maka mereka masing-masing wajib bertanggung jawab atas keseluruhannya kepada pemberi pinjaman. (Pasal 1749);

4) Kewajiban-Kewajiban Pemberi Pinjaman

Kewajiban yang lahir dari perjanjian pinjam pakai menurut ketentuan KUH Perdata bagi pemberi pinjam pakai adalah :

- 1) Pemberi pinjaman tidak dapat meminta kembali barang yang dipinjamkannya kecuali bila sudah lewat waktu yang ditentukan, atau dalam hal tidak ada ketentuan tentang waktu peminjaman itu, bila barang yang dipinjamkan itu telah atau dianggap telah selesai digunakan untuk tujuan yang dimaksudkan (Pasal 1750).
- 2) Akan tetapi bila dalam jangka waktu itu atau sebelum berakhirnya keperluan untuk memakai barang itu, pemberi pinjaman sangat membutuhkan barangnya dengan alasan yang mendesak dan tidak terduga, maka dengan memperhatikan keadaan, Pengadilan dapat memaksa penunjang untuk mengembalikan barang pinjaman itu kepada pemberi pinjaman. (Pasal 1751)
- 3) Jika dalam jangka waktu pemakaian barang pinjaman itu pemakai terpaksa mengeluarkan biaya yang sangat perlu guna menyelamatkan barang pinjaman itu; dan begitu mendesak sehingga oleh pemakai tidak sempat diberitahukan terlebih dahulu kepada pemberi pinjaman, maka pemberi pinjaman ini wajib mengganti biaya itu (Pasal 1752)
- 4) Jika barang yang dipinjamkan itu mempunyai cacat-cacat sedemikian rupa sehingga pemakai orang itu bisa mendapat rugi, sedang pemberi

pinjaman harus bertanggung jawab atas semua akibat pemakaian barang. (Pasal 1753).

Berdasarkan ketentuan Pasal 1741, orang yang meminjamkan itu tetap menjadi pemilik mutlak barang yang dipinjamkan. Ketentuan tersebut berbeda dengan konstruksi hukum, yang mengatur bahwa Negara menguasai kawasan hutan bukan sebagai pemilik mutlak kawasan hutan yang menjadi barang yang dipinjam pakai.

c. Kesalahan Konstruksi Hukum dalam Skema Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) Bagi Pertambangan di Kawasan Hutan

Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) terdapat kesalahan konstruksi hukum yaitu :

a. Penggunaan istilah tidak konsisten

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor :55/Kpts- II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan, Pasal 20 ayat (1) menyebutkan bahwa pihak yang mendapatkan hak pinjam pakai kawasan hutan sebagai “.....pemegang izin pinjam pakai.” Sedangkan pada Pasal 17 menggunakan istilah “perjanjian” pinjam pakai kawasan hutan. Ketentuan ini menunjukkan tidak konsisten dalam penggunaan istilah antara penggunaan izin dan perjanjian yang secara konstruksi hukum berbeda. Nampaknya perumus regulasi ini menggabungkan dua konstruksi hukum

yaitu konstruksi izin dan konstruksi perjanjian untuk mengatur pertambangan di kawasan hutan.

b. Penggabungan antara konstruksi izin dan perjanjian.

Penggabungan konstruksi hukum izin dan konstruksi hukum perjanjian mempunyai konsekuensi hukum yang berbeda. Izin merupakan produk administrasi negara yang menempatkan posisi pemegang izin dibawah pengawasan pemberi izin.

Sedangkan pinjam pakai yang merupakan konstruksi hukum perdata yaitu dalam bentuk perjanjian, yang menempatkan para pihak pemerintah dan pengusaha tambang sebagai pihak yang setara/sejajar. Hal ini akan menjadi titik lemah dalam proses pengawasan.

c. Konstruksi Pinjam Pakai sebagai perjanjian cuma-cuma tidak sesuai untuk penggunaan kawasan hutan untuk tambang

Penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan dengan konstruksi “pinjam pakai”. Pengertian pinjam pakai dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Pasal 1740 adalah suatu perjanjian dalam mana pihak yang satu menyerahkan suatu barang untuk dipakai dengan cuma-cuma kepada pihak lain, dengan syarat bahwa pihak yang menerima barang itu setelah memakainya atau setelah lewat waktu yang ditentukan, akan mengembalikan barang itu.

Berdasarkan ketentuan tersebut nampak persoalan yaitu penyerahan barang untuk dipinjam pakai dasarnya adalah cuma- cuma, artinya pemilik barang tidak boleh mengenakan tarif tertentu dalam hubungan hukum “pinjam pakai”. Sedangkan dalam konsep pinjam pakai kawasan hutan, pemegang pinjam pakai atau pihak pengusaha pertambangan dibebani berbagai kewajiban keuangan berupa royalty, landrent, serta iuran-iuran yang lain. Sehingga penggunaan konsep pinjam pakai tidaklah tepat dalam ketentuan ini. Karena pertambangan di kawasan hutan bukanlah perjanjian cuma- cuma.

- d. Konstruksi pinjam pakai mewajibkan pengembalian barang, tidak sesuai dengan konstruksi pinjam pakai kawasan hutan untuk pertambangan batubara. Berdasarkan ketentuan KUH-Perdata Pasal 1740, syarat dalam pinjam pakai adalah “...pihak yang menerima barang itu setelah memakainya atau setelah lewat waktu yang ditentukan akan mengembalikan barang itu.” Sehingga karena penggunaan kawasan hutan memakai konstruksi pinjam meminjam seperti saat meminjam, tentu hal ini berbeda dengan kawasan hutan yang dipinjam untuk pertambangan, pengembaliannya tidak dalam kondisi yang sama. Bahkan kekayaan alam yang berupa keanekaragaman hayati kawasan hutan sebagai obyek pinjam pakai akan hilang dan tidak akan kembali seperti semula. Awal peminjaman berbentuk hutan setelah kembali berbentuk padang tandus

dan lubang raksasa yang tidak ada lagi kekayaan keanekaragaman hayati. Sehingga penggunaan konstruksi hukum pinjam pakai kawasan hutan bagi pertambangan batubara tidak tepat

- e. Berdasarkan ketentuan Pasal 1741 orang yang meminjamkan itu tetap menjadi pemilik mutlak barang yang dipinjamkan itu. Ketentuan tersebut berbeda dengan konstruksi hukum pertambangan, yang mengatur bahwa tanah permukaan bukan merupakan milik pemegang hak perusahaan pertambangan.
- f. Obyek pinjam pakai tidak sesuai dengan kawasan hutan untuk pertambangan. Berdasarkan Pasal 1742 KUH Perdata, objek pinjam pakai adalah segala sesuatu yang dipergunakan orang dan tidak dapat musnah karena pemakaiannya, dapat menjadi pokok perjanjian ini. Ketentuan tersebut menjadi syarat bahwa dalam penggunaan konstruksi perjanjian pinjam pakai, obyek yang diperjanjikan adalah segala sesuatu yang dipergunakan orang dan tidak dapat musnah. Dalam konteks perjanjian pinjam pakai Kawasan hutan yang memiliki kekayaan keanekaragaman hayati penting. Sehingga penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan tidak dapat menggunakan konstruksi hukum perjanjian pinjam pakai.
- g. Kesesuaian dengan definisi Izin Pinjam Pakai. Izin pinjam pakai kawasan hutan menurut ketentuan Pasal 1 (8) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.16/Menhut-II/2014 adalah izin yang diberikan untuk menggunakan

kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan. Definisi “tanpa mengubah fungsi” nampak secara faktual tidak sesuai dengan kondisi dan situasi kawasan hutan yang dipergunakan pertambangan batubara secara terbuka. Ciri pertambangan terbuka yang mengubah bentang alam, menyebabkan setelah dilakukan penambangan maka fungsi semula kawasan hutan akan berubah, tidak akan berfungsi seperti semula.

- h. Pinjam pakai kawasan hutan tidak sesuai dengan konstruksi Pinjam Pakai Habis berdasarkan KUH Perdata

Definisi pinjam pakai, menurut Pasal 1754 adalah suatu perjanjian, yang menentukan pihak pertama menyerahkan sejumlah barang yang dapat habis terpakai kepada pihak kedua dengan syarat bahwa pihak kedua itu akan mengembalikan barang sejenis kepada pihak pertama dalam jumlah dan keadaan yang sama.

Ketentuan pinjam pakai habis inilah yang di adopsi dalam kawasan hutan dibebankan kewajiban penyediaan lahan kompensasi atau lahan pengganti bagi areal pertambangan yang dikategorikan tidak dapat dipulihkan. Namun dalam ketentuan nya terdapat penyimpangan karena jika perusahaan pertambangan tidak mampu menyediakan lahan pengganti

maka dapat diganti dengan sejumlah uang. Ketentuan penggantian uang tidak sesuai dengan kosntrusi pinjam pakai habis.

Kompensasi pinjam pakai berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 12/Menhut-II/2004 tentang penggunaan kawasan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan Pasal 9 (1) izin pinjam pakai kawasan hutan lindung dikenakan kompensasi berupa menyediakan dan menyerahkan lahan di luar kawasan hutan untuk dijadikan kawasan hutan. Pasal 9 (2) persyaratan lahan kompensasi:

- a. memiliki status tanah yang jelas dan bertitel hak atas nama pemohon;
- b. bebas dari pembebanan hak tanggungan;
- c. bebas dari sengketa;
- d. berbatasan langsung dengan kawasan hutan; dan
- e. terletak dalam satu DAS/Sub DAS Kabupaten/Provinsi dengan area yang dipinjampakaikan;
- f. memenuhi persyaratan teknis untuk dijadikan hutan.

Pada provinsi yang luas kawasan hutannya kurang dari 30% dari luas daratan, areal kompensasinya seluas dua kali kawasan hutan yang dipinjampakaikan. Pada provinsi yang luas kawasan hutannya 30% dari luas daratan atau lebih, areal kompensasinya seluas kawasan hutan yang dipinjampakaikan.

Lahan kompensasi sulit dipenuhi perusahaan karena tidak ada lagi lahan kosong non hutan yang belum ada peruntukannya. Selain wilayah pertambangan yang sudah sangat luas alokasinya. Ketentuan keberadaan lahan kompensasi menyiratkan kesadaran penyusun peraturan bahwa pertambangan di kawasan hutan lindung akan menghilangkan kawasan hutannya akibat pemakaian penambangan.

Pasal 1755, berdasarkan perjanjian tersebut, orang yang menerima pinjaman menjadi pemilik mutlak barang pinjaman itu, dan bila barang ini musnah, dengan cara bagaimanapun maka kerugian itu menjadi tanggungan peminjam. Kewajiban-kewajiban orang yang meminjamkan berdasarkan Pasal 1759, pemberi pinjaman tidak dapat meminta kembali barang yang dipinjamkan sebelum lewat waktu yang telah ditentukan di dalam perjanjian. Jika jangka waktu peminjaman menurut Pasal 1760, tidak ditentukan maka bila pemberi pinjaman menuntut pengembalian barang pinjaman itu, Pengadilan boleh memberikan sekadar kelonggaran kepada peminjam sesudah mempertimbangkan keadaan. Pasal 1761, Jika telah dijanjikan bahwa peminjam barang atau uang akan mengembalikannya bila ia mampu untuk itu, maka kalau pemberi pinjaman menuntut pengembalian barang pinjaman atau barang pinjaman itu, pengadilan boleh menentukan waktu pengembalian sesudah mempertimbangkan keadaan.

d. Pilihan alternatif konstruksi hukum penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan

Beberapa alternatif pilihan konstruksi hukum penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan yaitu: konstruksi hukum sewa-menyewa, konstruksi hukum pinjam pakai habis, serta konstruksi hukum perizinan.

5) Pemberian hak penambangan di kawasan hutan melalui konstruksi hukum sewa-menyewa,

a. Definisi Sewa-menyewa

Sewa-menyewa, berdasarkan Pasal 1548 KUH-Perdata, adalah :

“Suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan diri untuk memberikan kenikmatan suatu barang kepada pihak yang lain selama waktu tertentu, dengan pembayaran suatu harga yang disanggupi oleh pihak tersebut itu. Orang dapat menyewakan pelbagai jenis barang, baik yang tetap maupun yang bergerak.”

b. Kewajiban Pihak yang menyewakan : جامعة

1. Pasal 1551, “Pihak yang menyewakan wajib untuk menyerahkan barang yang disewakan dalam keadaan terpelihara segala- galanya. Selama waktu sewa, ia harus menyuruh melakukan pembetulan-pembetulan yang perlu dilakukan pada barang yang disewakan, kecuali pembentukan yang menjadi kewajiban penyewa.”

2. Pasal 1552, Pihak yang menyewakan harus menanggung penyewa terhadap semua cacat barang yang disewakan yang merintangi pemakaian barang itu, meskipun pihak yang menyewakan itu sendiri tidak mengetahuinya pada waktu dibuat persetujuan sewa. Jika cacat-cacat itu telah mengakibatkan suatu kerugian bagi penyewa, maka pihak yang menyewakan wajib memberikan ganti rugi.
3. Pasal 1553, Jika barang yang disewakan musnah sama sekali dalam masa sewa karena suatu kejadian yang tak disengaja, maka persetujuan sewa gugur demi hukum. Jika barang yang bersangkutan hanya sebagian musnah, maka penyewa dapat memilih menurut keadaan, akan meminta pengurangan harga atau akan meminta pembatalan persetujuan sewa, tetapi dalam kedua hal itu ia tidak berhak atas ganti rugi.
4. Pasal 1556, Pihak yang menyewakan tidak wajib menjamin penyewa terhadap rintangan dalam merintangi dalam menikmati barang sewa yang dilakukan oleh pihak ketiga tanpa berdasarkan suatu hak atas barang sewa itu, hal ini tidak mengurangi hak penyewa untuk menuntut sendiri orang itu.

c. Hak dan kewajiban penyewa

Pasal 1557, Jika sebaliknya penyewa diganggu dalam kenikmatannya karena suatu tuntutan hukum mengenai hak milik atas barang yang

bersangkutan, maka ia berhak menuntut pengurangan harga sewa menurut perimbangan, asal gangguan atau rintangan itu telah diberitahukan secara sah kepada pemilik.

Pasal 1558, “Jika orang-orang yang melakukan perbuatan- perbuatan tersebut menyatakan bahwa mereka mempunyai suatu hak atas barang yang disewakan, atau jika penyewa sendiri digugat untuk mengosongkan seluruh atau sebagian dari barang yang disewa atau untuk menerima pelaksanaan pengabdian pekarangan, maka ia wajib memberitahukan hal itu kepada pihak yang menyewakan dan dapat memanggil pihak tersebut sebagai penanggung. Bahkan ia dapat menuntut supaya ia dikeluarkan dari perkara, asal ia menunjuk untuk siapa ia menguasai barang yang bersangkutan.”

Pasal 1559, “Penyewa, jika tidak diizinkan, tidak boleh menyalahgunakan barang yang disewanya atau melepaskan sewanya kepada orang lain, atas ancaman pembatalan persetujuan sewa dan penggantian biaya, kerugian dan bunga sedangkan pihak yang menyewakan, setelah pembatalan itu, tidak wajib menaati persetujuan ulang sewa itu. Jika yang disewa itu berupa sebuah rumah yang didiami sendiri oleh penyewa, maka dapatlah ia atas tanggung jawab sendiri menyewakan sebagian kepada orang lain jika hak itu tidak dilarang dalam persetujuan.

Penyewa harus menepati dua kewajiban utama (Pasal 1560): kewajiban pertama: memakai barang sewa sebagai seorang kepala rumah tangga yang baik, sesuai dengan tujuan barang itu menurut persetujuan sewa atau jika tidak ada persetujuan mengenai hal itu, keadaan; kewajiban kedua: membayar harga sewa pada waktu yang telah ditentukan.

Pasal 1564, “Penyewa bertanggung jawab atas segala kerusakan yang ditimbulkan pada barang yang disewakan selama waktu sewa, kecuali jika ia membuktikan bahwa kerusakan itu terjadi di luar kesalahannya.”

d. Obyek Sewa-menyewa :

Berkaitan obyek sewa menyewa, terdapat larangan mengubah bentuk obyek sewa-menyewa, berdasarkan ketentuan Pasal 1554: “Pihak yang menyewakan tidak diperkenankan selama waktu sewa, mengubah bentuk atau susunan barang yang disewakan.” Pasal 1555 : “Jika dalam masa sewa pada barang yang disewakan itu terpaksa diadakan pembetulan-pembetulan yang tidak dapat ditunda sampai berakhirnya masa sewa, maka penyewa harus menerimanya betapapun beratnya kesusahan yang disebabkan, dan meskipun selama dilakukannya pembetulan-pembetulan itu ia terpaksa kehilangan sebagian dari barang yang disewakan. Tetapi jika pembetulan-pembetulan itu berlangsung lebih lama dari empat puluh hari, maka harga sewa harus dikurangi menurut banyaknya waktu yang tersita dan bagian barang sewa yang tidak dapat

dipakai oleh penyewa. Jika pembetulan-pembetulan sedemikian rupa sifatnya, sehingga barang sewa yang perlu ditempati oleh penyewa dan keluarganya tak dapat didiami, maka penyewa dapat memutuskan sewanya.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan tidak dapat dengan konstruksi sewa- menyewa, karena berdasarkan batasan obyek sewa menyewa yang tidak dapat dilakukan perubahan bentuk selama penyewaan sedangkan aktivitas pertambangan dapat dipastikan tidak hanya merubah bentuk kawasan hutan saja, namun justru menghilangkan kawasan hutan yang menjadi obyek/ barang yang disewakan tersebut.

Aturan-aturan yang Khusus Berlaku Bagi Sewa Tanah, berdasarkan Pasal 1588 “Jika dalam suatu persetujuan sewa menyewa tanah disebut suatu ukuran luas yang kurang atau lebih dan luas yang sesungguhnya, maka hal itu tidak menjadi alasan untuk menambah atau mengurangi harga sewa, kecuali dalam hal-hal dan menurut ketentuan-ketentuan.”

Pasal 1589 “ jika ia memakai barang yang disewa untuk suatu tujuan yang lain dengan tujuan yang dimaksudkan atau, pada umumnya, jika ia tidak memenuhi janji-janji yang dibuat dalam persetujuan sewa dan karena itu timbul suatu kerugian bagi pihak yang menyewakan. Maka pihak itu berhak untuk menuntut pembatalan sewa menurut keadaan, serta penggantian biaya, kerugian dan bunga.

Pasal 1590, semua penyewa tanah diwajibkan menyimpan hasil- hasil tanah di tempat penyimpanan yang telah disediakan untuk itu. Pasal 1591, penyewa tanah diwajibkan, atas ancaman penggantian segala peristiwa yang dilakukan dalam mengerjakan tanah yang disewa. Pemberitahuan itu harus dilakukan dalam jangka waktu yang sama seperti yang ditentukan antara waktu gugatan dari hari menghadap di muka sidang pengadilan menurut jarak tempat-tempat.

Pasal 1592, Jika dalam suatu sewa untuk beberapa tahun selama waktu sewa, seluruh atau separuh penghasilan setahun hilang karena kejadian-kejadian yang tak dapat dihindarkan, maka penyewa dapat menuntut suatu pengurangan uang sewa, kecuali jika ia telah memperoleh penggantian kerugian karena penghasilan tahun-tahun sebelumnya. Jika ia tidak mendapat ganti rugi, maka perkiraan tentang pengurangan uang sewa tidak dapat dibuat selain pada waktu berakhirnya sewa, bila kenikmatan dan semua tahun telah diperumpamakan satu sama lain. Walaupun demikian, Hakim dapat mengizinkan penyewa menahan sebagian dan uang sewa untuk sementara waktu, menurut kerugian yang telah diderita.

Pasal 1593, Jika sewa hanya dilakukan untuk satu tahun, sedangkan penghasilan telah hilang seluruhnya atau separuhnya, maka penyewa dibebaskan dari pembayaran seluruh harga sewa atau sebagian harga sewa

menurut imbangan. Bila kerugian kurang dari separuh, maka Ia tidak berhak atas suatu pengurangan.

Pasal 1594, Penyewa tidak dapat menuntut pengurangan bila kerugian itu diderita setelah penghasilan dipisahkan dari tanah, kecuali bagiannya dalam kerugian, asal penyewa tidak lalai menyerahkan kepada pemilik itu bagiannya dari penghasilan. Begitu pula penyewa tidak dapat menuntut suatu pengurangan, jika hal yang menyebabkan kerugian sudah ada dan sudah diketahui sewaktu persetujuan sewa dibuat. Berdasarkan ketentuan pengurangan biaya sewa atas kerugian harus dibuktikan bahwa kerugian yang terjadi tidak diketahui sebelumnya. Kerugian terjadi tanpa dapat diperkirakan sebelumnya.

Pasal 1595 : dengan suatu perjanjian yang dinyatakan dengan tegas, penyewa dapat dipertanggungjawabkan atas kejadian-kejadian yang tak dapat diduga. Pasal 1596, Perjanjian demikian hanya dianggap dibuat untuk kejadian-kejadian biasa yang tak terduga, seperti letusan gunung, gempa bumi, kemarau yang panjang, serangan hama- hama yang merusak penghasilan, petir, atau rontoknya bunga pohon sebelum waktunya. Ketentuan Pasal 1596, berlaku untuk kejadian- kejadian yang sebelumnya belum dapat diduga akan terjadi baik oleh penyewa atau pemberi sewa. Namun perjanjian tersebut di atas tidak meliputi kejadian luar biasa, seperti kerusakan-kerusakan yang disebabkan oleh peperangan atau banjir

yang tidak biasa menimpa daerah yang bersangkutan, kecuali jika penyewa telah menyanggupi untuk memikul akibat dari semua kejadian, baik yang dapat diduga maupun yang tak dapat diduga.

6) Pemberian hak penggunaan kawasan hutan melalui konstruksi hukum perizinan

Makna izin secara umum atau secara luas dapat diambil dari pandangan NM Spelt dan ten Berge (1991) yang mendefinisikan: “suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan-larangan perundangan”.

Sedangkan secara sempit (terbatas), maka izin diartikan “pengikatan aktivitas-aktivitas pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk”.

Adapun tujuan/ motif yang terkandung di dalam sistem perizinan menurut NM Spelt dan ten Berge dapat berupa:

1. Keinginan untuk mengarahkan (*sturen*) suatu aktivitas tertentu misalnya pertambangan;
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan misalnya izin lingkungan;
3. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu misalnya izin terbang, izin membongkar monumen;

4. Hendak membagi-bagi benda yang sedikit misalnya: izin penghunian di daerah padat penduduk;
5. Pengarahan, dengan menseleksi orang-orang dan aktivitas- aktivitas misalnya: *drank en horeca wet* yang pengurusnya harus memenuhi kualifikasi tertentu misalnya: izin mengemudi, izin penggunaan psikotropika,

Kewenangan negara dalam memberikan izin pertambangan didasarkan pada konsepsi penguasaan negara dalam lingkup mengurus (*besturen*) atas perekonomian, yang ada dalam lingkup fungsi negara sebagai entrepreneur.²⁴⁶ Berdasarkan konstruksi perizinan, maka menurut pendapat penulis konstruksi perizinan inilah yang sesuai dengan konstruksi hukum dalam pengelolaan pertambangan batubara di kawasan hutan.

2. Dinamika Pengaturan Pertambangan Batubara di Kawasan Hutan

Pengaturan pertambangan di kawasan hutan sangat dinamis. Peraturan perundang-undangan yang mengatur sangat cepat berganti. Sejak masa kolonial, masa orde lama, orde baru hingga masa reformasi. Berdasarkan telaah terhadap berbagai peraturan perundang- undangan sejak masa kolonial hingga sekarang, terlihat bahwa pengaturan pertambangan di kawasan hutan dapat dikategorikan: pertama: tidak terdapat pengaturan khusus tentang pertambangan di kawasan hutan, yang termasuk kategori ini adalah

²⁴⁶ Abrar Saleng, 2004. *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Pers

pengaturan pada masa Kolonial dan masa pemerintahan orde lama. Kedua : terdapat pengaturan khusus pertambangan di kawasan hutan dan secara langsung di tegaskan sektor pertambangan harus diutamakan dari sektor yang lain, yang termasuk kategori ini adalah pengaturan pada masa pemerintahan orde baru. Ketiga : terdapat pengaturan khusus pertambangan di kawasan hutan dan tidak ada penegasan sektor pertambangan harus diutamakan dari sektor yang lain namun substansi peraturan memudahkan beroperasinya pertambangan di kawasan hutan, yang termasuk kategori ini adalah masa pemerintahan orde reformasi hingga sekarang.

a. Pengaturan Pertambangan di Kawasan Hutan Pada Periode Kolonialisme Belanda

Pertambangan batubara di Indonesia tercatat dimulai sejak abad 18 di Sawahlunto. Pada masa kolonial Hindia-Belanda, sektor ekonomi modern Indonesia sebagian besar dikuasai oleh modal asing, khususnya negeri Belanda, bidang usaha terpusat pada sektor perkebunan dan industri ekstraktif (pertambangan).²⁴⁷ Pengelolaan pertambangan batubara pada masa pemerintah Hindia Belanda berorientasi tambang sebagai komoditas (barang dagangan) yang penting, sehingga upaya yang dilakukan bertujuan pada

²⁴⁷ Hill dalam Bondan Kanumoyoso. 2001. *Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. Halaman : 35

sebesar- besar keuntungan bagi pemerintah Kerajaan Belanda melalui eksploitasi tambang termasuk di kawasan hutan. Sebagai upaya hukum untuk melancarkan kepentingan Belanda, maka dilakukan upaya pengaturan pertambangan secara khusus.

Pengelolaan pertambangan ditandai dengan pembentukan Komisi Khusus pada tahun 1850 oleh Pemerintah Belanda yang bertugas mempelajari dan menyusun bentuk pengaturan usaha pertambangan (*mijnreglement*) yang pertama. Peraturan ini memungkinkan pemberian hak atau konsesi penambangan kepada swasta warga negara Belanda, tetapi masih terbatas untuk daerah-daerah di luar pulau Jawa. Sebagai tindak lanjut mengatur kegiatan pertambangan secara khusus, pada tahun 1852 pemerintah mendirikan “*Dienst van het Mijnwezen*” (Jawatan Pertambangan). Tugas jawatan ini adalah melakukan eksplorasi geologi-pertambangan di beberapa daerah untuk kepentingan pemerintah Hindia Belanda.²⁴⁸

Tabel 4 :
Peraturan Perundang-undangan Bidang pertambangan Jaman Kolonial Belanda

Ketentuan	Substansi pengaturan
-----------	----------------------

²⁴⁸ Soetaryo Sigit, 1996. *Potensi Sumber Daya Mineral dan Kebangkitan Pertambangan Indonesia*, Pidato Ilmiah Penganugerahan Gelar Doktor Honoris *Hukum Pertambangan...* halaman : 64.

<i>Mijnreglement 1850</i>	Pengaturan usaha pertambangan yang pertama. Peraturan ini memungkinkan pemberian hak atau konsesi penambangan kepada swasta warga negara Belanda, tetapi masih terbatas di luar pulau Jawa.
<i>Indische Mijnwet tahun 1899-214</i>	Mengatur tentang penggolongan bahan galian dan perusahaan pertambangan
<i>Staatsblad 1922 No.480</i>	Penggalian batubara di Kalimantan bagian Selatan dan Timur
<i>Staatsblad 1923 No. 565</i>	Penggalian intan di daerah Martapura dan Pelaihari
<i>Staatsblad 1926 No. 219</i>	Syarat-syarat umum yang berlaku bagi pemberian izin untuk penggalian bahan-bahan galian yang tidak disebutkan dalam Pasal 1 <i>Indonesische Mijnwet</i>
<i>Staatsblad 1926 No. 137</i>	Penyerahan wewenang kepada para Gubernur dari daerah-daerah yang dibentuk berdasarkan Pasal 119 <i>Indonesische Staatsregeling</i> , untuk melaksanakan hal-hal yang berhubungan dengan pemberian izin pertambangan dari bahan-bahan galian yang tidak disebut dalam Pasal 1

	<i>Indonesische Mijwet</i>
<i>Staatsblad</i> <i>1930</i> <i>No.348</i>	Syarat-syarat umum yang berlaku bagi pemberian izin untuk melakukan eksplorasi pertambangan dan konsesi pertambangan
<i>Staatsblad</i> <i>1935</i> <i>No. 42</i>	Ketentuan-ketentuan tentang pemberian izin untuk penggalan bahan-bahan galian yang tidak disebut dalam Pasal 1 <i>Indonesische Mijwet</i> khusus untuk daerah-daerah di luar Pulau Jawa dan Madura
<i>Staatsblad</i> <i>1948</i> <i>No. 87</i>	Ketentuan-ketentuan tentang perpanjangan masa berlakunya konsesi pertambangan

Sumber : Diolah²⁴⁹

Status kawasan hutan pada masa Belanda dimulai dengan diterbitkannya sejumlah kebijakan kolonial seperti Boschordonantie 1865 dan Agrarische Wet 1870 (AW 1970) Staatsblad No. 55 Tahun 1970, oleh pemerintah Hindia Belanda. Tujuan utama dari kebijakan tersebut adalah untuk membuka kemungkinan dan memberikan jaminan kepastian hukum

²⁴⁹ *Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1969 Tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.* Lihat juga Soetaryo Sigit, *Potensi*. ; Abrar Saleng,

kepada pengusaha swasta untuk membuka hutan.²⁵⁰ Selanjutnya salah satu peraturan pelaksanaan yang penting adalah Agrarische Besluit (Staatsblad No. 118 tahun 1870).

Berdasarkan ketentuan Agrarische Besluit ditegaskan kembali yang secara eksplisit terkandung didalam Agrarische Wet yaitu asas domein, dalam Pasal 1 yang menyatakan bahwa “semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu tidak ada hak milik mutlak (eigendom) adalah domein negara.²⁵¹ Domein diartikan sebagai milik, domein negara berarti milik negara.

Orientasi pengaturan tambang adalah untuk memperbesar eksploitasi bagi kepentingan Belanda, penetapan kawasan hutan dilakukan untuk mempermudah tambang di kawasan hutan, salah satunya dengan melakukan pembatasan antara wilayah rakyat dan kawasan hutan. Hal ini dimaksudkan agar tidak ada gangguan atas kawasan yang hendak dilakukan eksploitasi tambang.

Wilayah-wilayah yang dinyatakan sebagai kawasan hutan dan dalam penguasaan negara, pada masa kolonial menurut Peluso dan Vandergeest disebut sebagai hutan politik (political forest). Artinya pertama, penetapan wilayah-wilayah tersebut sebagai kawasan hutan memiliki latar belakang politik termasuk ekonomi politik. Kedua, penetapan tersebut berlangsung

²⁵⁰ Harsono dan Backman dalam Mora Dingin, 2014. *Bersiasat Dengan Hutan negara-Seri Hukum dan Keadilan Sosial*, Epistema Institute, Jakarta. Halaman : 49

²⁵¹ Budi Harsono, 1994. *Hukum Agraria di Indonesia*, Djambatan, Jakarta.

melalui proses politik tersendiri. Ketiga, dipengaruhi kepentingan politik dan ditetapkan melalui proses politik, wilayah-wilayah yang ditetapkan sebagai kawasan hutan bisa jadi tidak ditutupi oleh hutan atau tanaman berkayu lainnya. Dengan kata lain, sebuah lahan yang ditutupi alang-alang, lahan pertanian, ladang atau kampung dapat ditetapkan sebagai bagian dari kawasan hutan. Jawatan kehutanan Belanda (*Dienst van het Boschwezen*) menetapkan hutan politik melalui undang-undang kehutanan kolonial dengan menentukan batas antara lahan pertanian dan hutan, serta menyatakan semua wilayah yang belum diklaim oleh siapapun dan wilayah hutan sebagai domein negara.²⁵² Ketentuan ini difasilitasi dengan politik domein verklaring (pernyataan kepemilikan) yang diterapkan Belanda yang menyatakan “Barangsiapa yang tidak dapat menunjukkan bukti kepemilikan atas tanah maka tanah dimiliki pemerintah.” Peraturan pertambangan yang berlaku adalah *Indische Mijnwet (Staatsblad 1899 No. 214)*. Secara umum pengaturan kehutanan dan pertambangan di jaman Belanda lebih ditujukan memberikan jalan bagi eksploitasi kekayaan alam yang berada dalam kawasan hutan. Politik domein menjadi dasar untuk memperlancar proses eksploitasi pertambangan di kawasan hutan bagi kepentingan pemerintah Belanda. Pada masa penjajahan

²⁵² Peluso dan Vandergeest dalam Mia Siscawati, Jurnal Wacana Nomor 33 Tahun XVI/2014, diterbitkan oleh *Indonesian Society for Social Transformation*

Jepang yang singkat, tidak terdapat perubahan penting hingga masa kemerdekaan Republik Indonesia.

b. Pengaturan Pertambangan Di Kawasan Hutan Pada Periode Orde Lama (1945-1965)

Masa kemerdekaan Indonesia merupakan periode penting dalam meletakkan dasar-dasar negara dalam pengelolaan sumber daya alam. Pembukaan UUD 1945 menegaskan tujuan dibentuknya pemerintahan Indonesia yaitu "...untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.." berdasarkan konstitusi ini, maka tujuan negara adalah kesejahteraan umum atau kesejahteraan kolektif bangsa Indonesia.

Dasar konstitusional dalam pengelolaan sumber daya alam disusun sebagai upaya mewujudkan tujuan negara sesuai maklumat dalam pembukaan UUD 1945, melalui Pasal 33 UUD 1945, termasuk tambang dan hutan. Secara konstitusional paradigma pengelolaan tambang dan hutan sebagai bagian dari kekayaan alam yang terkandung di bumi Indonesia adalah pertama: penguasaan oleh negara; kedua : penguasaan tersebut ditujukan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Tabel 5

Dinamika Pengaturan Pertambangan di Kawasan Hutan

Masa Pemerintahan	Periode	Pengaturan Pertambangan Batubara Di Kawasan Hutan
Kolonialisme	Pengaturan pertambangan 1850 – 1945	<ul style="list-style-type: none"> a. Pertambangan Batubara dimulai dan secara fisik kawasan penambangan berada didalam kawasan hutan di perkuat dengan politik “<i>domein verklaring</i>” b. Penetapan kawasan hutan terpisah dengan tanah rakyat sebagai upaya menghindari gangguan terhadap kegiatan eksploitasi hutan c. Tidak ada pengaturan khusus pertambangan di kawasan hutan
Orde Lama	1945 – 1965	<ul style="list-style-type: none"> a. Pertambangan tidak berkembang karena ada kebijakan nasionalisasi perusahaan asing dan kebijakan anti modal asing b. Tidak ada kebijakan khusus pertambangan di kawasan hutan
Orde Baru 1966 – 1998	1966 – 1977	<ul style="list-style-type: none"> a. Pertambangan tidak berkembang karena ada kebijakan nasionalisasi perusahaan asing dan kebijakan anti modal asing b. Tidak ada kebijakan khusus pertambangan di kawasan hutan
	1978 – 1989	Perluasan Kawasan hutan

		yang diperkenankan untuk dipinjam pakai adalah Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Buru, Hutan Lindung, Hutan Produksi,
	1990 – 1998	<ul style="list-style-type: none"> a. Mempertegas dibolehkannya kawasan hutan di tambang melalui mekanisme Ijin Pinjam Pakai Kawasan Hutan b. Pelarangan kegiatan yang mengubah kawasan konservasi dan kawasan suaka alam c. Pembatasan kawasan pertambangan yang bisa dipinjam pakai hanya hutan produksi d. Tidak ada pelarangan sistem tambang terbuka di kawasan hutan lindung e. Adanya pelibatan pemerintah daerah dalam proses perizinan f. Adanya pengaturan secara khusus pertambangan di Kawasan hutan
Orde Reformasi 1999 – sekarang (2015)	1999 - 2003	<ul style="list-style-type: none"> a. Mempertegas dibolehkannya kawasan hutan di tambang b. Pembatasan sistem penambangan di kawasan hutan lindung harus dengan sistem pertambangan tertutup. Kawasan hutan

		produksi boleh ditambang secara terbuka
	2004 –sekarang (2016)	<ul style="list-style-type: none"> a. Mempertegas dibolehkannya kawasan hutan di tambang b. Pembatasan sistem penambangan di kawasan hutan lindung harus dengan sistem pertambangan tertutup. c. Hak istimewa bagi 13 perusahaan tambang yang di perbolehkan penambangan di kawasan hutan lindung dengan sistem penambangan terbuka Kawasan hutan produksi boleh ditambang secara terbuka

Selanjutnya politik pengelolaan sumber daya alam pada era orde lama, diletakkan dasarnya melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria. Berdasarkan pemikiran *the founding fathers* Republik Indonesia yang sangat diwarnai oleh pandangan sosialis dan nasionalis (neo populis), hal ini tercermin pada pandangan Moh. Hatta dalam pidatonya tahun 1946. Prinsip Hatta adalah bahwa tanah (sumber daya alam) harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kepentingan orang perorangan, yang pada akhirnya

dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah (sumber daya alam) pada segelintir kelompok masyarakat.²⁵³

Berdasarkan ketentuan dalam UUPA, maka negara memiliki kewajiban dalam pengelolaan sumber daya alam yaitu :

1. Segala bentuk pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, harus secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi, air dan ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan akses terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.²⁵⁴

Pertambangan di kawasan hutan tidak diatur secara khusus pada periode ini, bahkan eksploitasi pertambangan tidak berkembang. Pemerintah orde lama lebih berorientasi pada kebijakan nasionalisasi perusahaan asing

²⁵³ Nordholt dalam Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, 1996. *Tanah Sebagai Komoditas-Kajian kritis atas Kebijakan Pertaahan Orde Baru*, Penerbit Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta. Halaman : 17-18

²⁵⁴ Soetikinjo dalam Ida Nurlinda, 2009. *Prinsip-prinsip Pembaharuan Agraria*, Rajawali, Jakarta.

dan penolakan modal asing. Kebijakan ini dilaksanakan dengan upaya mengambil alih penguasaan asing termasuk di sektor pertambangan. Setelah Indonesia merdeka 15 (lima belas) tahun, dibentuklah Perpu No. 37 Tahun 1960 tentang Pertambangan dan kemudian ditetapkan sebagai Undang-undang Nomor 37 Prp Tahun 1960 yang berlaku pada tanggal 14 Oktober 1960. Undang-undang tersebut mencabut dan tidak memberlakukan Indische Mijnwet karena dianggap sudah tidak sesuai dengan alam kemerdekaan Indonesia dan kepentingan nasional dibidang pertambangan.²⁵⁵

c. Pengaturan Pertambangan di Kawasan Hutan Pada Periode Orde Baru (1966 – 1998)

Pemerintah orde baru menempatkan sektor pertambangan dan sektor kehutanan sebagai salah satu sektor pembangunan yang penting sebagai penopang pertumbuhan ekonomi. Politik hukum ini dilakukan orde baru untuk mensukseskan target pertumbuhan ekonomi secara cepat,

dengan pertimbangan sektor pertambangan dan kehutanan merupakan sektor sumber daya alam yang bernilai ekonomis sangat tinggi. Selain itu jaminan pasar dunia yang saat itu terbuka luas bagi komoditi pertambangan. Oleh karena itu dikeluarkan ketentuan Undang-undang Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, yang menjadi pintu masuknya investasi asing termasuk di sektor pertambangan. Undang-undang Nomor 5 tahun 1967

²⁵⁵ Gatot Supramono, 2012. *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*

tentang kehutanan merupakan ketentuan berikutnya yang dikeluarkan pada periode ini. Ketentuan pertambangan diatur melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Pertambangan Umum, ketentuan ini dikeluarkan 7 (tujuh) bulan setelah Kontrak Karya PT Freeport di wilayah Papua di tandatangani pemerintah orde baru. Pada masa orde baru (orba) melalui ketentuan Undang-undang No.5 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan, memperkuat posisi pemerintah dalam menguasai kawasan hutan. Sehingga tidak mengherankan politik pembangunan kehutanan pada masa itu lebih cenderung berpihak kepada kepentingan investor.²⁵⁶ Kondisi tersebut juga tergambar dalam ketentuan tentang pertambangan di kawasan hutan yang dalam UU 11 tahun 1967 tidak diatur secara khusus. Namun jelas dalam undang-undang ini tidak terdapat ketentuan yang melarang adanya kegiatan pertambangan di kawasan hutan.

Tabel 6 :
Peraturan perundang-undangan tentang pertambangan di
kawasan hutan pada periode Orde Baru (1966-1998)

NO	Peraturan Perundang-Undangan	Substansi Pengaturan Pertambangan DiKawasan Hutan
----	------------------------------	---

²⁵⁶ Mora Dingin, Ibid.

1	UU NO 5 TAHUN 1967 tentang Ketentuan Pokok- pokok Kehutanan (UUPK)	Tidak diatur khusus namun tidak dilarang dan pertambangan dapat masuk kategori sektor-lain- lain yang dapat menggunakan kawasan hutan
2	UU NO 11 TAHUN 1967 tentang Ketentuan Pokok- pokok Pertambangan	<ul style="list-style-type: none"> a. Tidak terdapat ketentuan khusus tentang pertambangan di kawasan hutan b. Kawasan hutan bukan sebagai wilayah yang dikecualikan dalam pemberian kuasa pertambangan, artinya tidak ada larangan pertambangan di kawasan hutan
3	Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976	<p>Tentang Pedoman sinkronisasi pelaksanaan tugas keagrariaan dengan bidang tugas tugas kehutanan, pertambangan, transmigrasi dan pekerjaan umum</p> <p>Substansi : Jika terjadi tumpang tindih peruntukan lahan maka pertambangan harus diutamakan</p>
4	Keputusan direktur jenderal kehutanan Nomor 64/kpts/DJ/I/1978 tentang Pinjam Pakai Kawasan Hutan	<ul style="list-style-type: none"> a. Skema pinjam pakai kawasan hutan diatur pertama kali b. Namun pinjam pakai hanya dibolehkan untuk kepentingan umum dan pertahanan keamanan c. Tidak ada penjelasan yang dimaksud kepentingan umum dan batasannya d. Melarang pinjam pakai di kawasan Suaka Alam dan Hutan Wisata (Taman Wisata dan Taman Buru, namun membolehkan pertambangan di Kawasan Hutan Lindung dan Hutan Produksi
5	Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan Nomor 969.K/05/M.PE/1989; 429/Kpts-II/1989	<ul style="list-style-type: none"> a. Kawasan hutan yang diperkenankan untuk dipinjam pakai adalah Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Buru, Hutan Lindung, Hutan Produksi, b. sedangkan untuk Taman Nasional, Taman Wisata dan Hutan Fungsi Khusus hanya diperkenankan untuk kegiatan yang bersifat <i>nonkomersil</i>.

6	UU 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	Pelarangan kegiatan yang mengubah kawasan konservasi dan kawasan suaka alam, sehingga pertambangan tidak dapat dilakukan dikawasan hutan konservasi
7	Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 55/Kpts-II/1994 Jo. KMK Nomor 56/Kpts-II/1994; Jo. KMK Nomor 41/Kpts- II/1994KMK Nomor : 614/Kpts-II/1997 Jo. KMK dan Perkebunan Nomor : 720/Kpts-II/1998	<ul style="list-style-type: none"> a. Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan diatur khusus b. Pembatasan kawasan pertambangan yang bisa dipinjam pakai hanya hutan produksi c. Pengecualian bagi 13 perusahaan

Sumber : UU NO 5 TAHUN 1967 UU NO 11 TAHUN 1967 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 Keputusan direktur jenderal kehutanan Nomor 64/kpts/DJ/I/1978 UU 5 Tahun 1990 Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan Nomor 969.K/05/M.PE/1989; 429/Kpts-II/1989 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 55/Kpts-II/1994 Jo. KMK Nomor 56/Kpts-II/1994; Jo. KMK Nomor 41/Kpts- II/1994KMK Nomor : 614/Kpts-II/1997 Jo. KMK dan Perkebunan Nomor : 720/Kpts- II/1998

Pada periode ini pertama kali pertambangan di kawasan hutan di atur secara khusus melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976. Tentang Pedoman sinkronisasi pelaksanaan tugas keagrariaan dengan bidang tugas kehutanan, pertambangan, transmigrasi dan pekerjaan umum. Beberapa ketentuan pengaturan penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan pada masa orde baru adalah :

- a. Pertambangan di Kawasan Hutan berdasarkan Undang-undang Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 8 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2823)**

Filosofi hutan dalam ketentuan UU Nomor 5 tahun 1967 pada ketentuan menimbang huruf (a) “hutan adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa sebagai sumber kekayaan alam yang memberikan manfaat serbaguna yang mutlak di butuhkan oleh umat manusia sepanjang masa”, pada huruf (b) :”bahwa hutan di Indonesia sebagai sumber kekayaan alam dan salah satu unsur basis pertahanan nasional harus dilindungi dan dimanfaatkan guna kesejahteraan rakyat secara lestari.

Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1967, menegaskan bahwa “penggalan sumber kekayaan alam yang berupa hutan ini secara intensip, adalah merupakan pelaksanaan amanat penderitaan rakyat yang tidak boleh ditunda-tunda lagi dalam rangka pembangunan ekonomi nasional untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.” Selain itu pada paragraf selanjutnya dinyatakan bahwa “kegiatan kehutanan disamping pengaruhnya yang konstruktif di bidang sosial ekonomi, juga akan memberikan pemasukan devisa yang sangat diperlukan oleh negara.” Secara filosofis ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kekayaan hutan dipandang sebagai komoditas yang bermanfaat bagi pembangunan ekonomi nasional melalui devisa yang di terima negara. Paradigma hutan sebagai komoditas sumber daya alam nampak sangat terasa dalam ketentuan UU Nomor 5 tahun 1967. Hutan dipandang sebagai sektor yang potensial untuk dimanfaatkan secara ekonomis, paradigma hutan tersebut diterjemahkan dalam ketentuan umum

Pasal 1 angka (1) yang dimaksud hutan ialah “suatu lapangan bertumbuhan pohon-pohonan yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya dan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan.” Pengertian ini mengandung dua unsur yaitu unsur fisik hutan : “suatu lapangan bertumbuhan pohon-pohon yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya” dan unsur legalitas yaitu : “ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan”

Ketentuan tentang penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan tidak disebutkan secara khusus dalam ketentuan UU No 5 Tahun 1967 Tentang Kehutanan, namun berdasarkan, Pasal 6 point (e) pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai peruntukan, penyediaan, pengadaan dan penggunaan hutan secara serba-guna dan lestari di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk kepentingan: transmigrasi, pertanian, perkebunan dan peternakan; lain-lain yang bermanfaat bagi umum. Peruntukan lain-lain dalam ketentuan ini dapat diartikan termasuk untuk pertambangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut terlihat bahwa penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan tidak disebutkan secara khusus, namun ketentuan tersebut tidak memuat adanya suatu larangan, serta membuka peruntukkan untuk tambang.

Penjelasan Umum UU Nomor 5 tahun 1967 menjelaskan terdapat 7 (tujuh) fungsi hutan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Jika dikategorikan terdapat fungsi ekologis dan fungsi ekonomis. Fungsi ekologis nampak pada angka (1) mengatur tata-air, mencegah dan membatasi bahaya banjir dan erosi serta memelihara kesuburan tanah; angka (4) memenuhi produksi hasil hutan untuk keperluan masyarakat pada umumnya dan khususnya untuk keperluan pembangunan, industry dan ekspor; angka (5) memberi keindahan alam pada umumnya dan khususnya dalam bentuk Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Wisata dan Taman Buru untuk kepentingan ilmu pengetahuan, pendidikan, kebudayaan dan pariwisata; angka (6) merupakan salah satu unsur basis strategi pertahanan nasional.

Namun juga terlihat semangat eksploitasi hutan dalam Penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 1967, yang dinyatakan dalam ketentuan angka (2) memenuhi produksi hasil hutan untuk keperluan masyarakat pada umumnya dan khususnya untuk keperluan pembangunan, industri dan ekspor. Ketentuan angka (3) membantu pembangunan ekonomi nasional pada umumnya dan mendorong industri hasil hutan pada khususnya. Ketentuan angka (7) Memberi manfaat-manfaat lain yang berguna bagi umum.

Berdasarkan angka 7 penjelasan tersebut, nampaklah bahwa tidak ada penyebutan secara khusus pemanfaatan hutan untuk sektor pertambangan, namun penafsiran angka 7 dapat dimasukkan sektor pertambangan sebagai manfaat lain. Semangat eksploitasi hutan semakin terlihat pada paragraf berikutnya, “Semua kegiatan untuk menggali kekayaan alam Indonesia yang berupa hutan ini, dimaksud tidak lain guna ikut membangun ekonomi nasional dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, agar cita-cita membangun masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan

Pancasila segera tercapai, maka bila dipandang perlu pemerintah mempertegas bahwa eksploitasi hutan diperlukan untuk mewujudkan keinginan cita-cita ekonomi secara cepat. Ketentuan ini menyiratkan paradigma hutan sebagai komoditas yang cepat meningkatkan perekonomian.

b. Pertambangan di Kawasan Hutan Menurut UU Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 No. 22)

Paradigma pengelolaan bidang pertambangan di masa pemerintahan orde baru untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi secara cepat diatur dengan tegas dalam ketentuan menimbang huruf (a) UU 11 Tahun 1967, dikatakan :

Bahwa guna mempercepat terlaksananya pembangunan ekonomi nasional dalam menuju masyarakat Indonesia yang adil dan makmur

materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila maka perlulah dikerahkan semua dana dan daya untuk mengolah dan membina segenap kekuatan ekonomi potensiil di bidang pertambangan menjadi kekuatan ekonomi riil.

Berdasarkan ketentuan tersebut terlihat bahwa paradigma orde baru dalam memandang pertambangan menempatkannya sebagai kekuatan ekonomi potensiil. Ketentuan ini menunjukkan paradigma yang menempatkan tambang sebagai komoditas yang akan dapat dimanfaatkan untuk mendorong peningkatan perekonomian negara.

Jenis bahan galian tambang berdasarkan ketentuan UU 11 tahun 1967 Pasal 3 dibedakan menjadi tiga golongan yaitu (a) Golongan dan b. Penggolongan ini berimplikasi pada pola pengelolaan. Bahan galian batubara berdasarkan PP Nomor 27 tahun 1980 termasuk dalam golongan bahan galian (a) yaitu bahan galian strategis.

Berkaitan pertambangan batubara di kawasan hutan, dalam UU 11 Tahun 1967, ketentuan ini tidak menyebut secara khusus pengaturan pertambangan di kawasan hutan, bahkan dalam ketentuan tentang pembatasan wilayah usaha pertambangan yang tidak dapat dilakukan, tidak memasukkan perihal kawasan hutan. Beberapa kawasan yang tidak dapat digunakan sebagai wilayah usaha pertambangan berdasarkan Pasal 16 ayat (2) “Pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan tidak boleh dilakukan diwilayah yang tertutup untuk kepentingan umum dan pada lapangan sekitar lapangan-lapangan dan bangunan-bangunan

pertahanan.” Sedangkan ketentuan ayat (3) mengatur pembatasan wilayah yang tidak dapat diberikan kuasa pertambangan adalah :

- a. Tempat-tempat kuburan, tempat-tempat yang dianggap suci, pekerjaan-pekerjaan umum, misalnya jalan-jalan umum, jalan- jalan, jalan kereta api, saluran air listrik, gas dan sebagainya.
- b. Tempat-tempat pekerjaan usaha pertambangan lain
- c. Bangunan-bangunan, rumah tempat tinggal atau pabrik-pabrik beserta tanah-tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan izin yang berkepentingan.

Berdasarkan ketentuan UU Nomor 11 Tahun 1967 sebagaimana pembatasan lokasi pertambangan berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (2) dan (3) maka, pertambangan di kawasan hutan tidak dilarang sepanjang di kawasan hutan tersebut bukan sebagai kawasan yang tertutup bagi kepentingan umum dan kawasan pertahanan, serta tempat- tempat kuburan dan tempat-tempat yang dianggap suci sebagaimana ketentuan Pasal 16 ayat (3) huruf a. Pembatasan tersebut dapat dikecualikan berdasarkan Pasal 16 ayat (4), “Dalam hal dianggap sangat perlu untuk kepentingan pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan, pemindahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) pasal ini dapat dilakukan atas beban pemegang kuasa pertambangan dan setelah diperoleh izin dari yang

berwajib.” Berdasarkan ketentuan tersebut semakin mempertegas tidak ada larangan bagi pertambangan di kawasan hutan.

Kewajiban Keuangan/ Pungutan berdasarkan UU 11 Tahun 1967, tidak ada perbedaan antara pertambangan di kawasan hutan dan bukan kawasan hutan, hal ini disebabkan ketiadaan pengaturan secara khusus pertambangan di kawasan hutan berdasarkan UU 11 Tahun 1967.

Pungutan pertambangan di kawasan hutan maupun diluar kawasan hutan diatur dalam ketentuan Pasal 28 ayat (1), pemegang kuasa pertambangan membayar kepada negara :

- a. Iuran tetap,
- b. Iuran eksplorasi dan/atau eksploitasi dan/atau pembayaran-pembayaran lain yang berhubungan dengan kuasa pertambangan yang bersangkutan.

Sanksi bagi pelanggar kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 33 (a) : dan ekspor; angka (5) memberi keindahan alam pada umumnya dan dengan denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah, pemegang kuasa pertambangan yang tidak memenuhi atau tidak melaksanakan syarat- syarat yang berlaku menurut undang-undang ini dan/atau undang-undang termaksud dalam keputusan menteri yang diberikan berdasarkan undang-undang ini dan/atau undang-undang tentang pertambangan yang dikelola oleh negara.

Ketentuan PP 32 Tahun 1969 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, mengatur tentang kewajiban pungutan terhadap perusahaan pertambangan, yang berlaku umum. Ketentuan ini tidak membedakan kawasan hutan dan bukan kawasan hutan. Berdasarkan Pasal 62 beberapa pungutan iuran tersebut adalah :

- a. Iuran tetap, adalah iuran yang dibayarkan negara sebagai imbalan atas kesempatan penyelidikan umum, eksplorasi atau eksploitasi pada suatu wilayah kuasa pertambangan. Iuran tetap pemegang kuasa pertambangan umum dan kuasa pertambangan eksplorasi serta kuasa pertambangan eksplorasi, wajib membayar iuran tiap tahun untuk tiap hektar wilayah kuasa pertambangan.
- b. Iuran eksplorasi adalah iuran produksi yang dibayarkan kepada negara dalam hal pemegang kuasa pertambangan eksplorasi mendapat hasil berupa bahan galian yang tergali atas kuasa pertambangan eksplorasi diwajibkan membayar iuran eksplorasi dari penjualan hasil produksi yang tergali sewaktu mengadakan eksplorasi. Iuran eksplorasi ditetapkan atas dasar tarif tertentu menurut hasil produksi usaha pertambangan yang bersangkutan.
- c. Iuran eksploitasi, adalah iuran produksi yang dibayarkan kepada negara atas hasil yang diperoleh dari usaha pertambangan eksploitasi

sesuatu atau lebih bahan galian. Pemegang kuasa pertambangan eksploitasi diwajibkan membayar iuran eksploitasi atas hasil produksi yang diperoleh dari wilayah kuasa pertambangannya.

- d. Kewenangan menteri pertambangan untuk menetapkan besaran pungutan dan tata cara pelaksanaannya dengan mendengar pertimbangan menteri keuangan berdasarkan Pasal 61.

Perjanjian Karya sebagai legalitas penambangan berdasarkan UU 11 Tahun 1967 tentang ketentuan Pokok-pokok Pertambangan, yang telah dicabut melalui UU 4 tahun 2009, masih memberikan pengaruh, dalam hal keberadaan perusahaan pertambangan batubara di kawasan hutan sebagian besar mendapatkan kuasa pertambangan berdasarkan ketentuan UU Nomor 11 Tahun 1967. Berdasarkan ketentuan peralihan Pasal 169 (a) UU 4 Tahun 2009, Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara (PKP2B) yang telah ada sebelum berlakunya undang-undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian.

Namun pemegang kontrak karya memiliki kewajiban menyesuaikan dengan ketentuan UU 4 Tahun 2009 berdasarkan Pasal 169 (b) Ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebelum UU 4 tahun 2009

disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan kecuali mengenai penerimaan negara.

Pertambangan batubara yang beroperasi di kawasan hutan pada periode berlakunya UU Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pertambangan hingga tahun 2009 sebelum berlakunya UU Nomor

4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, hak penambangan diberikan pemerintah pusat kepada perusahaan pertambangan dengan skema perjanjian karya. Bentuk perjanjian karya pertambangan ini memiliki beberapa bentuk yaitu kontrak karya (KK), kuasa pertambangan (KP) serta Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B).

Namun setelah berlakunya UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang pertambangan Mineral dan Batubara, diberlakukan skema izin usaha pertambangan (IUP) sebagai pemberian hak penambangan bagi perusahaan yang hendak menambang. Sehingga sejak berlakunya UU ini maka terdapat dua skema pemberian hak penambangan yaitu dalam merupakan produk UU terbaru, namun produk sebelumnya yang menggunakan skema perjanjian masih tetap berlaku dengan ketentuan tahun 2010 keseluruhan perjanjian kuasa pertambangan harus menyesuaikan ketentuan terbaru.

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 UU Nomor 11 Tahun 1967, usaha pertambangan hanya dapat dilakukan oleh perusahaan atau perseorangan apabila kepadanya telah diberikan kuasa pertambangan. Pasal 2 (i) mendefinisikan istilah kuasa pertambangan: “wewenang yang diberikan kepada badan/perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan”. Usaha pertambangan bahan galian yang tergolong strategis, berdasarkan Pasal 6 dilakukan oleh :

- a. Instansi Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri.
- b. Perusahaan Negara;

Berdasarkan konstitusi UUD 1945 Pasal 33 ayat (2) yaitu : “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Batubara dikategorikan sebagai bahan galian strategis, sehingga berdasarkan kategori strategis mengharuskan pengelolaan pertambangan diselenggarakan oleh instansi pemerintah atau perusahaan negara.

Instansi Pemerintah yang ditunjuk oleh menteri untuk melaksanakan usaha pertambangan, berdasarkan PP Nomor 32 Tahun 1969 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan Pokok-pokok Penugasan Pertambangan yang diberikan oleh Menteri kepada Instansi Pemerintah untuk melaksanakan usaha pertambangan. Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan berdasarkan Pasal 2 ayat (4) adalah Kuasa

Pertambangan yang diberikan oleh Menteri kepada Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, badan lain atau perorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan.

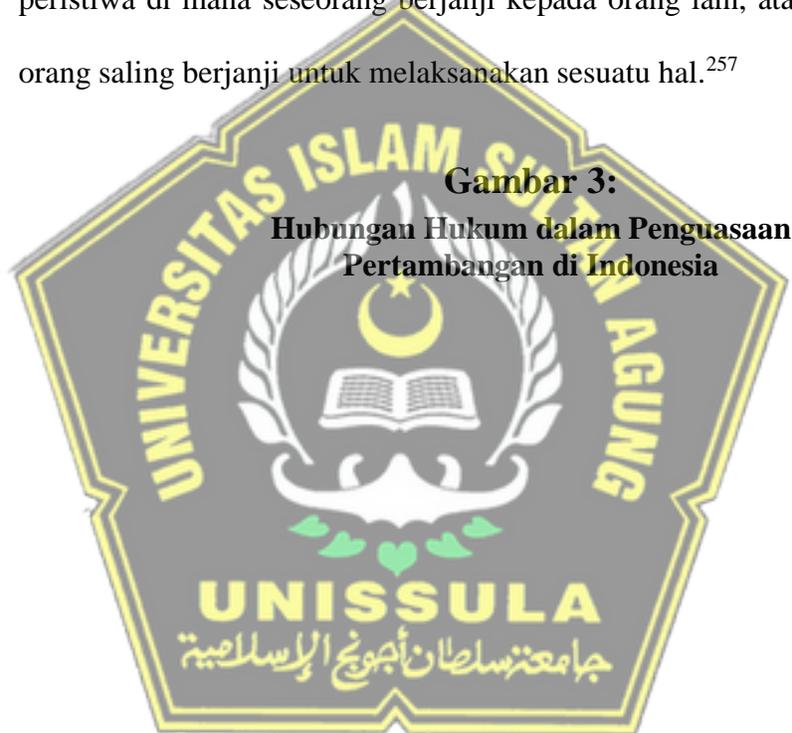
Namun ketentuan bahwa galian yang strategis dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau perusahaan negara, tidak berlaku mutlak, masih dimungkinkan adanya keikutsertaan pihak swasta. Keikutsertaan swasta dalam usaha pertambangan dimungkinkan berdasarkan ketentuan Pasal 7, yaitu bahan galian dapat pula diusahakan oleh pihak swasta yang memenuhi syarat-syarat, apabila menurut pendapat menteri berdasarkan pertimbangan-pertimbangan dari segi ekonomi dan perkembangan pertambangan, lebih menguntungkan bagi negara apabila diusahakan oleh pihak swasta. Selain itu berdasarkan Pasal 10, menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah atau perusahaan negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan.

Hubungan hukum antara instansi pemerintah dan perusahaan negara yang mendapatkan wewenang untuk melaksanakan pertambangan strategis dengan pihak ketiga/swasta yang mengusahakan pertambangan adalah dalam bentuk perjanjian karya dengan kontraktor, ketentuan ini diatur dalam Pasal 10 UU Nomor 11 Tahun 1967, yaitu :

- (1) Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan.
- (2) Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor seperti yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk, dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri.
- (3) Perjanjian karya tersebut dalam ayat (2) pasal ini mulai berlaku sesudah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan-bahan galian yang ditentukan dalam pasal 13 Undang-undang ini dan/atau yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

Berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1967, maka perusahaan pertambangan swasta melakukan usaha pertambangan berdasarkan perjanjian karya. Perjanjian karya pertambangan yang dilakukan antara instansi pemerintah yang ditunjuk atau perusahaan negara dengan perusahaan pertambangan. Hubungan hukum yang terjadi adalah hubungan kontraktual. Ketentuan ini juga berlaku bagi perusahaan pertambangan

batubara yang menambang di kawasan hutan. Pemberian hak penambangan batubara dalam bentuk perjanjian, perjanjian menurut ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH-Perdata) Pasal 1313 adalah “suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih.” Menurut Subekti, suatu perjanjian merupakan suatu peristiwa di mana seseorang berjanji kepada orang lain, atau di mana dua orang saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal.²⁵⁷



²⁵⁷ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT. Intermasa, Jakarta, 2001, hal. 3



Sumber : UU No. 1 Tahun 1969
Penguasaan Negara berdasarkan

Pasal 1314 dan Pasal 33 UUD 1945

perjanjian diadakan dengan cuma-cuma atau dengan memberatkan. Suatu

perjanjian cuma-cuma : MENTERI Sebagai Pelaksana Penguasaan Negara

memberikan suatu keuntungan yang lain

imbalan. Suatu perjanjian memberatkan adalah suatu perjanjian yang

mewajibkan

tidak melala

KUUD Berda

Penguasaan Negara berdasarkan

Pasal 33 UUD 1945

MENTERI Sebagai Pelaksana Penguasaan Negara

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri

Batubara termasuk Golongan Bahan Galian A (Strategis) sehingga Usaha Pertambangan dilakukan oleh Instansi Pemerintah yang ditunjuk dan Perusahaan Negara

Hubungan Kontraktual (perjanjian Karya) antara perusahaan negara dengan perusahaan swasta

Pertimbangan Ekonomi Pertambangan dapat

Instansi Pemerintah/Perusahaan Negara Jika tidak dapat melaksanakan pekerjaannya dapat

yang mengikatkan dirinya; (2) kecakapan untuk membuat suatu perikatan; (3) suatu pokok persoalan tertentu; (4) suatu sebab yang tidak terlarang. Ketentuan Pasal 10 UU Nomor 11 Tahun 1967, bahwa perjanjian karya sebagai bentuk legalitas perusahaan pertambangan bagi pihak swasta, menimbulkan konsekuensi bahwa :

- a. Kedudukan setara para pihak dalam perjanjian, sehingga para pihak yang melakukan perjanjian karya yaitu instansi pemerintah atau perusahaan negara yang ditunjuk menteri dengan perusahaan swasta sebagai pihak yang diberikan hak penambangan berdasarkan perjanjian karya.
- b. Kedudukan setara para pihak dapat menyebabkan lemahnya kontrol pemerintah atas kegiatan pertambangan yang dilakukan perusahaan.
- c. Perjanjian tidak dapat dihentikan secara sepihak. Perjanjian berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya (*pacta sunt servanda*) serta tidak dapat ditarik kembali atau dihentikan selain dengan kesepakatan kedua belah pihak atau karena alasan-alasan yang ditentukan undang-undang. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 1338 KUH-Perdata : “semua persetujuan yang dibuat sesuai dengan undang-undang, berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Perjanjian itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang

ditentukan oleh undang-undang. Perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.”

c. Pertambangan di Kawasan Hutan berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 ini merupakan ketentuan pertama yang menyebutkan pengaturan secara khusus pertambangan di kawasan hutan. Lampiran Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 Tentang Pedoman Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Keagrariaan dengan Bidang Tugas-tugas Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum. Pada Bagian II angka 11 (ii) dan 11 (iii), Lampiran Instruksi Presiden ini menyatakan bahwa :

- ii. Bila pertindihan penetapan/penggunaan tanah tidak dapat dicegah, maka hak pertambangan harus diutamakan sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967.
- iii. Pemberian Kuasa Pertambangan dan Izin Pertambangan Daerah tersebut diatas, tidak meliputi areal tanah yang telah ditetapkan sebagai Suaka Alam dan Hutan Wisata (Taman Wisata dan Taman Buru).

Berdasarkan ketentuan Bagian II angka 11 (ii), terlihat bahwa pertambangan menjadi sektor yang mendapat hak istimewa atau hak untuk diutamakan bahkan ketika terjadi “pertindihan” atau tumpang tindih

penggunaan lahan. Ketentuan ini tentu juga berlaku bagi kawasan hutan kecuali yang disebut dalam Bagian II angka 11 (iii) ketentuan tersebut yakni kecuali areal tanah yang telah ditetapkan sebagai Suaka Alam dan Hutan Wisata (Taman Wisata dan Taman Buru). Ketentuan berikutnya pada Bagian II angka 13 ditentukan kewajiban pemegang izin atas lahan paska tambang bahwa: sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 30 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, maka :

“setelah selesai melakukan pertambangan bahan galian pada areal pertambangan, pemegang Kuasa Pertambangan maupun pemegang izin pertambangan daerah diwajibkan mengembalikan tanah sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan bahaya penyakit atau bahaya lainnya bagi masyarakat sekitarnya serta tidak merugikan kepentingan umum.”

Berdasarkan ketentuan dalam Lampiran Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 Tentang Pedoman Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Keagrariaan dengan Bidang Tugas-tugas Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum, maka larangan terhadap pemberian Kuasa Pertambangan dan Izin Pertambangan Daerah berlaku atas areal tanah yang telah ditetapkan sebagai Suaka Alam dan Hutan Wisata (Taman Wisata dan Taman Buru). Sehingga dengan menelaah ketentuan dalam UU No 5 Tahun 1967 Pasal 3, berdasarkan fungsinya Menteri menetapkan Hutan Negara meliputi 4 jenis, yaitu : (a) Hutan Lindung; (b) Hutan Produksi; (c) Hutan Suaka Alam; (d) Hutan Wisata. Maka dalam ketentuan

ini dimungkinkan dilakukan penambangan di kawasan hutan lindung dan hutan produksi.

Ketentuan dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 Tentang Pedoman sinkronisasi pelaksanaan tugas keagrariaan dengan bidang tugas kehutanan, pertambangan, transmigrasi dan pekerjaan umum, yang menyatakan larangan penerbitan Kuasa Pertambangan dan Izin Pertambangan Daerah pada dua jenis hutan saja yaitu suaka alam dan hutan wisata, maka dapat diartikan bahwa kuasa pertambangan dan izin pertambangan daerah dapat diterbitkan di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi.

d. Keputusan Direktur Jenderal Kehutanan Nomor 64/kpts/DJ/1978 Tentang Pinjam Pakai Kawasan Hutan dan SKB Menteri Pertambangan dan Kehutanan

Skema pinjam pakai kawasan hutan pertama kali diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Kehutanan Nomor 64/kpts/DJ/1978 Tentang Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Ketentuan ini ditetapkan pada tanggal 23 Mei 1978, Dasar pemikiran diaturnya pinjam pakai kawasan hutan menurut Inpres ini sesuai dalam klausul menimbang adalah meskipun diakui bahwa penggunaan sesuatu kawasan hutan harus sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan oleh menteri pertanian; namun dalam kenyataannya, karena perkembangan masyarakat dan makin meningkatnya pembangunan,

kadang-kadang ada penggunaan Kawasan dalam ketentuan ini disamping melegalisasi penggunaan hutan untuk kepentingan diluar kehutanan juga bermaksud membatasi serta menertibkan penggunaan kawasan hutan yang menyimpang dari fungsi yang ditetapkan,

Pasal 1 yang dimaksud dengan Pinjam Pakai Kawasan Hutan ialah “penggunaan sebagian kawasan hutan untuk keperluan lain yang menyimpang dari fungsi yang telah ditetapkan oleh menteri pertanian karena tidak dapat diubah status hutannya, dan bersifat sementara.” Pembatasan pinjam pakai kawasan hutan diatur dalam Pasal 2 yaitu Pinjam Pakai Kawasan Hutan hanya terbatas untuk kepentingan umum dan pertahanan nasional. Dalam ketentuan ini tidak ada penjelasan yang dimaksud kepentingan umum, sehingga dapat terjadi penafsiran yang meluas ataupun sebaliknya.

e. Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan Nomor 969.K/05/M.PE/1989; Nomor 429/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan.

Secara khusus Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan Nomor 969.K/05/M.PE/1989; Nomor 429/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam ini

merupakan penyempurnaan dari Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan Nomor 0120.K/10/M.PE/1984, Nomor 029/Kpts-II/1984, substansi dari Keputusan ini adalah :²⁵⁸

- a. Kegiatan yang diatur adalah pertambangan, meliputi : penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian pertambangan umum;
- b. Izin penggunaan kawasan hutan diberikan dalam bentuk perjanjian pinjam pakai yang ditandatangani oleh Menteri Kehutanan;
- c. Kawasan hutan yang diperkenankan untuk dipinjam pakai adalah Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Buru, Hutan Lindung, Hutan Produksi,
- d. Sedangkan untuk Taman Nasional, Taman Wisata dan Hutan Fungsi Khusus hanya diperkenankan untuk kegiatan yang bersifat non Komersil.

Surat Keputusan Bersama ini berdasarkan muatan dalam huruf (c), ketentuan ini telah melakukan perluasan kawasan hutan yang dapat dilakukan penambangan dari ketentuan sebelumnya, yaitu ditambahkan hutan dengan status cagar alam, suaka margasatwa dan taman buru, sebagai

²⁵⁸ M.Muhdar dkk. 2013. Laporan Penelitian *Implementasi Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan*.Prakarsa Borneo-The TAF Foundation Jakarta.

kawasan yang dapat ditambang yang ketentuan sebelumnya melarang. Sebagai kelengkapan selanjutnya diterbitkan SKB Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan Nomor 1101.K/702/M.PE/1991 dan 436/Kpts-II/1989 yang mengatur:

- a. pembentukan Tim Koordinasi dan sinkronisasi untuk menyelesaikan masalah yang timbul terkait usaha pertambangan dan energi dalam kawasan hutan serta
- b. adanya pendelegasian kewenangan penandatanganan perjanjian kegiatan penyelidikan umum dan eksplorasi kepada Dirjen PHPA (untuk perizinan di Cagar Alam, Suaka Margasatwa dan Taman Buru) dan Dirjen Intag (untuk perizinan di Hutan lindung dan hutan produksi). Sedangkan untuk kegiatan eksploitasi menjadi kewenangan Menteri Kehutanan kecuali untuk jenis komoditi tambang Galian C oleh Kakanwil Departemen Kehutanan.

Berdasarkan substansinya, ketentuan tersebut pada dasarnya bermaksud memfasilitasi pertambangan di kawasan hutan. Ketentuan ini akan mendorong eksploitasi pertambangan di kawasan hutan.

f. Pertambangan di Kawasan Hutan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Kelahiran Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya merupakan batasan tegas terhadap kegiatan yang tidak diperbolehkan dikawasan konservasi. Ketentuan ini tidak mengatur secara khusus tentang kegiatan pertambangan, namun implikasi pengaturan batasan kegiatan yang dapat dilakukan dikawasan konservasi secara otomatis membatasi kegiatan pertambangan tidak dapat dilakukan di kawasan hutan konservasi mengingat sifat kegiatan pertambangan adalah mengubah bentang alam dan berdampak besar terhadap perubahan lingkungan. Ketentuan yang dimaksud sebagai pembatasan kegiatan pertambangan di kawasan hutan konservasi adalah :

- a. ketentuan Pasal 19 ayat (1) “Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam.” Pada ayat (3) perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi mengurangi, menghilangkan fungsi dan luas kawasan suaka alam, serta menambah jenis tumbuhan dan satwa lain yang tidak asli.

- b. Pasal 40 ayat (1) barang siapa dengan sengaja melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 33 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
- c. Pasal 26 pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui kegiatan: (a). pemanfaatan kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam; (b). pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar.

Pasal 29 (1) UU 5 Tahun 1990 mengatur tentang Kawasan pelestarian alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13 terdiri dari: (a) taman nasional; (b) taman hutan raya; (c) taman wisata alam. Pasal 30 kawasan pelestarian alam mempunyai fungsi perlindungan penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Pasal 31 ayat (1) di dalam taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dapat dilakukan kegiatan untuk kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, dan wisata alam. Ketentuan ayat (2) kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan tanpa mengurangi fungsi pokok masing-masing kawasan.

g. Pertambahan di Kawasan Hutan berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/Kpts-II/1994 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan

Menurut pertimbangan ketentuan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/Kpts-II/1994 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan, pada prinsipnya penggunaan kawasan hutan harus sesuai dengan fungsi dan peruntukannya dengan mengacu pada ketentuan UU Nomor 5 tahun 1967 dan UU Nomor 5 Tahun 1990. Penguasaan kawasan hutan di luar fungsi dan peruntukannya sejauh mungkin harus dibatasi dan ditertibkan hanya untuk keperluan-keperluan yang menyangkut kepentingan umum secara terbatas atau kepentingan pembangunan lainnya di luar sektor kehutanan. Ketentuan Pasal 1 angka (1) pinjam pakai kawasan hutan adalah “penyerahan penggunaan atas sebagian kawasan hutan baik yang telah ditunjuk maupun yang telah ditetapkan kepada pihak lain untuk kepentingan pembangunan diluar sektor kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan dan fungsi kawasan hutan tersebut.”

Tujuan pinjam pakai kawasan hutan adalah :

- a. Membatasi dan mengatur penggunaan sebagian kawasan hutan untuk kepentingan umum terbatas atau kepentingan pembangunan lainnya di luar sektor kehutanan tanpa mengubah status, fungsi dan peruntukannya;
- b. Menghindarkan terjadinya enclave di dalam kawasan hutan;

Pinjam pakai kawasan hutan berdasarkan Pasal 2 harus berdasarkan persetujuan menteri. Sifat pinjam pakai kawasan hutan merupakan penggunaan kawasan hutan yang bersifat sementara (Pasal 4). Bentuk pinjam pakai kawasan hutan berdasarkan Pasal 5 dapat berbentuk pinjam pakai tanpa kompensasi atau pinjam pakai dengan kompensasi. Pertama : pinjam pakai kawasan hutan dengan kompensasi. Pinjam pakai kawasan hutan dengan kompensasi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (2) adalah “pinjam pakai atas sebagian kawasan hutan baik yang telah ditunjuk maupun yang telah ditetapkan dengan membebani peminjam untuk menyediakan dan menyerahkan tanah bukan kawasan hutan kepada Departemen Kehutanan untuk dijadikan kawasan hutan.”

Pinjam pakai kawasan hutan dengan kompensasi dapat diberikan untuk kegiatan pembangunan yang bersifat komersial yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah, BUMN, BUMD, Koperasi, atau perusahaan swasta. Bagi wilayah provinsi yang kawasan hutannya kurang dari 30% dari luas daratan Provinsi yang bersangkutan, maka yang berlaku adalah pinjam pakai dengan kompensasi. Pinjam pakai kawasan hutan tanpa kompensasi berdasarkan Pasal 6 ayat (1) hanya dapat diberikan untuk kepentingan umum secara terbatas dan pertahanan keamanan nasional yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah.

Kawasan hutan yang dapat dipinjam pakaikan menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) Pada dasarnya hanya kawasan hutan produksi yang dapat diserahkan penggunaannya kepada pihak lain dengan cara pinjam pakai. Kawasan hutan selain hutan produksi hanya dapat dipinjam pakaikan kepada pihak lain bila akan dipergunakan untuk kepentingan umum terbatas. Jangka waktu perjanjian pinjam pakai baik yang dengan kompensasi maupun tanpa kompensasi berdasarkan Pasal 18 diberikan maksimal untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dihitung sejak ditandatangani perjanjian pinjam pakai dan dapat diperpanjang.

Pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan dan energi diatur dalam ketentuan tersendiri (Pasal 8). Ketentuan khusus tersebut tidak tersusun hingga 3 (tiga) tahun kemudian, dan justru dilakukan perubahan terhadap Pasal ini melalui Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 614/Kpts-II/1997. Berdasarkan Pasal 1, maka Pasal 8 diubah menjadi persyaratan penyelesaian proses mengikuti ketentuan sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/Kpts-II/1994.

Tabel 7 :
Perubahan terhadap Keputusan Menteri
Kehutanan Nomor 55/Kpts-II/1994

Ketentuan Perubahan	Substansi Perubahan
<p>Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 56/Kpts-II/1994</p>	<p>Pelimpahan wewenang penerbitan persetujuan/penolakan permohonan untuk keperluan tertentu kepada Direktur Utama Perum Perhutani atau Kepala Kantor Wilayah sesuai wilayah kerja masing-masing, kecuali untuk kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam tetap menjadi kewenangan Menteri Kehutanan</p>
<p>Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 41/Kpts-II/1994</p>	<p>Perubahan terhadap Pasal 16 tentang ratio kompensasi untuk kegiatan komersial dimana untuk BUMN/BUMD/Koperasi ratio 1:1 dan perusahaan swasta ratio 1:2</p>
<p>Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 614/Kpts-II/1996</p>	<p>Perubahan Pasal 8 dan 18 tentang jangka waktu perjanjian pinjam pakai yaitu maksimal 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang serta untuk pertambahan umum maksimal 20 tahun dan dilakukan evaluasi setiap 5 (lima) tahun</p>
<p>Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 720/Kpts-II/1998</p>	<p>Perubahan Pasal 18 jangka waktu perjanjian pinjam pakai kawasan hutan diseragamkan menjadi 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang</p>

Sumber : KMK Nomor 55/Kpts-II/1994 jo. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 41/Kpts-II/1994 jo. Keputusan

Menteri Kehutanan Nomor 614/Kpts-II/1996 jo.
Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 720/Kpts-II/1998

Perubahan juga dilakukan terhadap Pasal 18 yang semula mengatur jangka waktu maksimal perjanjian pinjam pakai kawasan hutan selama 5 (lima) tahun, ditambahkan ketentuan khusus pada ayat (2) yaitu : Bagi perjanjian pinjam pakai tanpa atau dengan kompensasi untuk bahan baku (lima) tahun. Namun ketentuan ini hanya bertahan 1 (satu) tahun karena melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 720/Kpts-II/1998 di kembalikan lagi jangka waktu izin pinjam pakai menjadi maksimal 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang.

Selain ketentuan tersebut terdapat beberapa Keputusan Menteri Kehutanan yang mengubah KMK Nomor 55/Kpts-II/1994, yaitu Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 56/Kpts-II/1994; Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 41/Kpts-II/1994. Kewajiban pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan dengan kompensasi berdasarkan Pasal 14 ayat (2) adalah :

- a. Membayar ganti rugi nilai tegakan atas hutan tanaman atau pungutan berupa IHH dan DR atas tegakan hutan alam;
- b. Menanggung biaya pengukuran, pemetaan dan pemancangan tanda batas atas kawasan hutan yang dipinjam
- c. Mereklamasi Kawasan hutan yang telah dipergunakan tanpa menunggu berakhirnya kegiatan

- d. Untuk pinjam pakai dengan kompensasi menyediakan dan menyerahkan tanah lain kepada Departemen Kehutanan yang “clear and clean” sebagai kompensasi atas kawasan hutan yang dipinjam
- e. Menanggung biaya penataan batas atas tanah kompensasi
- f. Menanggung biaya reboisasi atas lahan kompensasi
- g. Membuat dan menandatangani perjanjian pinjam pakai
- h. Membantu menjaga keamanan di dalam dan di sekitar kawasan hutan yang dipinjam
- i. Memberikan kemudahan kepada aparat kehutanan yang melakukan pengawasan di lapangan

Ketentuan ini mengatur juga tentang besarnya ratio pinjam pakai kawasan hutan dengan kompensasi berdasarkan Pasal 16 ditetapkan (a) Untuk keperluan pembangunan yang menyangkut kepentingan umum terbatas sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 dan untuk kegiatan yang bersifat komersial oleh BUMN, BUMD, atau Koperasi minimal adalah 1:1; (b) Untuk keperluan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh perusahaan swasta minimal adalah 1:2. Pinjam pakai kawasan hutan dapat berakhir berdasarkan Pasal 20 karena (1) Masa berlakunya telah berakhir atau; (2) Dibatalkan oleh menteri kehutanan. Pembatalan izin pinjam pakai dapat terjadi karena pemegang izin pinjam pakai :

- a. Tidak menggunakan kawasan hutan tersebut sesuai dengan ketentuan dalam perjanjian
- b. Memindahkan-tanggalkan kawasan hutan yang dipinjam kepada pihak lain tanpa persetujuan Menteri
- c. Tidak memenuhi kewajibannya pada waktu yang telah ditentukan sebagaimana yang telah ditentukan dalam persetujuan pinjam pakai yang telah dibuat dan ditandatangani yang bersangkutan
- d. Meninggalkan kawasan hutan yang dipinjam sebelum perjanjian pinjam pakai berakhir

Mekanisme perizinan pertambangan di kawasan hutan menurut KMK Nomor 55/Kpts-II/1994 adalah : (1) permohonan disampaikan kepada menteri kehutanan melalui kepala kantor wilayah departemen kehutanan provinsi setempat sepanjang menyangkut areal diluar wilayah kerja perum perhutani, dengan tembusan kepada kepala dinas kehutanan daerah tingkat I atau kepala UPT yang bersangkutan; Direktur Utama Perum Perhutani atau kepala unit perum perhutani sepanjang menyangkut wilayah kerja Perum Perhutani, dengan tembusan kepada kepala kantor wilayah departemen kehutanan provinsi setempat (2) menteri kehutanan sebelum memberikan Keputusan terlebih dahulu dapat minta saran/pertimbangan teknis kepada eselon I terkait lingkup departemen kehutanan sehubungan dengan adanya permohonan dimaksud. Eselon I terkait menyampaikan

saran/pertimbangan kepada menteri kehutanan melalui direktur jenderal inventarisasi dan tata guna hutan dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan tersebut.

Tahap berikutnya (4) direktur jenderal inventarisasi dan tata guna hutan setelah mengkoordinasikan saran/pertimbangan tersebut, kemudian menyampaikannya kepada menteri kehutanan dalam tenggang waktu 25 (dua puluh lima) hari kerja terhitung sejak diterimanya saran/pertimbangan teknis tersebut, untuk memperoleh Keputusan lebih lanjut. (5) Jika masih diperlukan data lapangan maka dapat dibentuk tim departemen kehutanan yang unsurnya terdiri dari eselon I terkait dan instansi kehutanan di daerah untuk melakukan peninjauan dan pengkajian lapangan, pembentukan tim peninjauan/pengkajian lapangan tersebut dilakukan dengan Keputusan sekretaris jenderal atas nama menteri kehutanan. (5) Hasil peninjauan dan pengkajian lapangan tersebut dilaporkan oleh ketua tim kepada menteri kehutanan melalui direktur jenderal inventarisasi dan tata guna hutan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja setelah dilaksanakannya peninjauan dan pengkajian lapangan. (6) Direktur jenderal inventarisasi dan tata guna hutan dalam tenggang waktu 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya laporan hasil peninjauan dan pengkajian lapangan tersebut, meneruskannya kepada menteri kehutanan.

Menteri kehutanan dalam tenggang waktu 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya saran/pertimbangan yang dikoordinasikan oleh Direktur Jenderal Inventarisasi dan Tata Guna Hutan, memberikan Keputusan atas permohonan tersebut, permohonan disampaikan dengan dilampiri : (a) Peta lokasi dan luas kawasan hutan yang dimohon; (b) Rencana penggunaan dan rencana kerja; (c) Rekomendasi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Setempat; (d) Pernyataan kesanggupan untuk menanggung seluruh biaya sehubungan dengan permohonan tersebut, berdasarkan ketentuan tersebut.

Berdasarkan ketentuan yang diuraikan diatas, kewenangan pemerintah dalam pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan menjadi kewenangan menteri kehutanan, namun dalam tahapan perolehannya terdapat peran beberapa instansi sesuai kewenangannya. Dalam pembagian kewenangan tersebut, gubernur mempunyai kewenangan strategis dalam memberikan atau tidak memberikan rekomendasi diterbitkannya IPPKH. Tanpa adanya rekomendasi dari Gubernur maka tidak dapat dikeluarkan IPPKH. Pemerintah kabupaten/kota berdasarkan ketentuan ini tidak diberikan kewenangan dalam mekanisme perizinan persetujuan penggunaan kawasan hutan. Ketentuan tersebut tentu sangat berbeda sebelum tahun 1994, yang mengatur bahwa cukup dengan kewenangan menteri kehutanan untuk

memberikan izin atau persetujuan untuk beroperasinya pertambangan di Kawasan hutan.

Tabel 8 :
Pembagian Kewenangan dalam Mekanisme Pemberian IPPKH

Instansi	Bentuk Kewenangan	
	Pemberian IPPKH	Pengawasan
Menteri Kehutanan	Keputusan pemberian IPPKH	Pencabutan IPPKH
Dirjen inventarisasi dan Tata Guna Hutan	Bersama Eselon I terkait menyampaikan saran/pertimbangan kepada Menteri Kehutanan	Pengawasan pelaksanaan IPPKH (Pasal 20 ayat (3)).
Gubernur	Memberikan Rekomendasi	
Dinas Kehutanan Provinsi	a. Menyampaikan kepada Menteri Kehutanan perihal permohonan IPPKH b. Jika diperlukan bersama tim dari kementerian kehutanan melakukan peninjauan dan pengkajian lapangan jika diperlukan	Pengawasan pelaksanaan IPPKH (Pasal 20 ayat (3)).
Dinas Kehutanan Kabupaten		Pengawasan pelaksanaan IPPKH (Pasal 20 ayat (3)).

Sumber: KMK Nomor 55/Kpts-II/1994 jo. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 41/Kpts-II/1994 jo. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 614/Kpts-II/1996 jo. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 720/Kpts-II/1998

Fungsi hutan bagi kehidupan masyarakat juga dinyatakan dalam dasar menimbang huruf (b) bahwa hutan, sebagai salah satu penentu sistem

penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, cenderung menurun kondisinya, oleh karena itu keberadaannya harus dipertahankan secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung- gugat.

Pengaturan pengawasan pertambangan di kawasan hutan KMK Nomor 55/Kpts-II/1994: Pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan di kawasan hutan yang dipinjam pakaikan dilakukan oleh instansi kehutanan yang ditugaskan untuk mengelola kawasan hutan tersebut. (Pasal 20 ayat (3)). Berdasarkan telaah peraturan pada masa orde baru berkaitan pertambangan di kawasan hutan, secara legal tidak ada larangan bagi penambangan di kawasan hutan lindung dan hutan produksi. Ketentuan ini menunjukkan paradigma dalam pengelolaan sumber daya alam, kekayaan tambang di pandang sebagai komoditas ekonomis, sehingga orientasi pengaturannya nampak jelas semangat eksploitasi kawasan hutan untuk pertambangan.

2.4 Pengaturan Pertambangan Batubara Di Kawasan Hutan Pada Periode Reformasi Tahun 1999- sekarang (hingga Mei 2017)

Pengaturan penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan pada periode reformasi diawali dengan perubahan regulasi Undang-undang kehutanan, yang semula pada masa orde baru diatur dalam UU Nomor 5 tahun 1967 tentang Kehutanan, pada awal reformasi diganti dengan UU Nomor 41

Tahun 1999 tentang Kehutanan, pengaturan dalam ketentuan UU ini didasarkan pada pertimbangan :136 huruf (a) bahwa hutan, sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang.

Prinsip pengelolaan hutan dinyatakan dalam dasar menimbang huruf (c) bahwa pengurusan hutan yang berkelanjutan dan berwawasan mendunia, harus menampung dinamika aspirasi dan peran serta masyarakat adat dan budaya, serta tata nilai masyarakat yang berdasarkan pada norma hukum nasional. Sebagai UU yang lahir pada awal reformasi, tentu terdapat harapan besar dari seluruh rakyat bahwa peraturan perundang-undangan tentang kehutanan ini akan membawa perubahan besar dalam pengelolaan kehutanan yang lebih berkeadilan dan lestari. Hal ini menjadi tantangan besar karena selama periode orde baru telah dikeluarkan perizinan pertambangan di kawasan hutan produksi maupun hutan lindung. Persoalan ini tentu tidak dengan mudah dapat diselesaikan. Selama periode reformasi juga diwarnai pro kontra terhadap kelangsungan pertambangan di kawasan hutan, selain izinnya telah dikeluarkan terlebih dahulu oleh pemerintah sebelumnya, kawasan hutan yang diperuntukkan pertambangan sangat luas.

Tabel 9

**Peraturan Perundang-undangan tentang Pertambangan di
KAWASAN Hutan Periode 1999-2016**

No	Regulai	Substansi Pengaturan
1	UU 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	a. Mengatur khusus pertambangan di kawasan hutan b. Membolehkan pertambangan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung c. Pertambangan di kawasan hutan lindung harus dilakukan secara tertutup
2	Perpu 1 Tahun 2004 Perubahan terhadap Pasal 38 UU 41 Tahun 1999	Mengecualikan larangan pertambangan secara terbuka dikawasan hutan lindung dengan Membolehkan 13 perusahaan pertambangan menambang di kawasan hutan lindung secara terbuka
3	UU 19 tahun 2004 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1	Menegaskan ketentuan Perpu Nomor 1 tahun 2004 yang membolehkan 13

	Tahun 2004 menjadi Undang- undang	perusahaan pertambangan untuk melakukan penambangan secara terbuka di kawasan hutan lindung
4	PP Nomor 2 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan Untuk Kepentingan Pembangunan Di Luar Kegiatan Kehutanan yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan	PP ini bersifat umum pengenaan pajak penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan non kehutanan, namun keterangan dalam lampiran mengisyaratkan bahwa sasaran utama PNBPN penggunaan kawasan hutan adalah sektor pertambangan yang ada dalam kawasan hutan
5	UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	<p>a. Tidak mengatur khusus pertambangan di Kawasan Hutan</p> <p>b. Hutan bukan sebagai kawasan yang dilarang untuk ditambang</p> <p>c. Pertambangan di kawasan hutan maupun diluar kawasan hutan tidak berbeda hak dan kewajibannya</p>

6	PP No. 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan jo. PP No. 61 tahun 2012 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan	Skema pertambangan di kawasan hutan dengan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan
7	Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004	Perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan lindung

Sumber : UU 41 Tahun 1999; Perpu 1 Tahun 2004; UU 19 tahun 2004 PP Nomor 2 Tahun 2008; UU No. 4 Tahun 2009; PP Nomor 2 Tahun 2008; PP No. 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan jo. PP No. 61 Tahun 2012 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan; Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004

Pengaturan pertambangan di kawasan hutan dalam periode reformasi adalah :

a. Pertambangan di Kawasan Hutan menurut Undang-undang Nomor

41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Regulasi di sektor sumber daya alam diawal otonomi daerah ditandai dengan dikeluarkannya UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Hal ini menunjukkan bahwa sektor kehutanan merupakan sektor yang sangat penting. Secara substansi ketentuan ini tidak menjadi hambatan bagi beroperasinya pertambangan di kawasan hutan. Sebagaimana diatur

dalam Pasal 38 UU kehutanan ini, bahwa pertambangan di perbolehkan dikawasan hutan produksi dan hutan lindung. Hanya diwajibkan harus mendapatkan izin menteri untuk penggunaan kawasan hutan. Secara lengkap klausul dalam Pasal 38 adalah :

- (1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung.
- (2) Penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan.
- (3) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.
- (4) Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.
- (5) Pemberian izin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 38 ayat (4) khusus kawasan hutan lindung tidak diperbolehkan melakukan penambangan secara terbuka tapi

harus dengan sistem underground/bawah tanah/terowongan. Ketentuan ini yang kemudian memunculkan berbagai protes pengusaha pertambangan yang sebelum UU 41 Tahun 1999 di sahkan telah memiliki izin pertambangan di masa pemerintahan orde baru.

Menyikapi protes pengusaha pertambangan terhadap terbitnya ketentuan UU 41 tahun 1999 yang di anggap akan menjadi kendala bagi perusahaan pertambangan yang telah memperoleh izin pada masa pemerintah orde baru, mendorong pemerintah hasil reformasi pada tanggal 11 Maret 2004 mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Di dalam Konsiderans menimbang Perpu Nomor 1 Tahun 2004 dinyatakan maksud dan tujuan dikeluarkannya Perpu adalah :

- (1) Untuk mengatur dan memastikan bagaimana status/kedudukan hukum perizinan atau perjanjian pertambangan yang telah dikeluarkan sebelum diberlakukannya UU Nomor 41 Tahun 1999;

- (2) Menghindari adanya kemungkinan gugatan hukum dari pemegang izin atau pihak yang melakukan perjanjian pertambangan
- (3) Melalui Perpu, pemerintah mengharapkan akan tetap mendapatkan kepercayaan dari para investor.

Isi perpu ini adalah : Pasal 1 menambah ketentuan baru dalam bab penutup yang dijadikan Pasal 83A dan Pasal 83B yang berbunyi: “Pasal 83A : semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian yang dimaksud.”

Menurut pandangan beberapa ahli, Perpu No. 1 tahun 2004 tidak memenuhi syarat prosedural Pasal 22 UUD 1945,²⁵⁹ dalam ketentuan Pasal ini ditentukan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dapat dikeluarkan apabila terpenuhi persyaratan adanya kegentingan yang memaksa, yang dimaksud dengan kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan dimana negara dalam keadaan darurat untuk segera dilakukan penyelamatan. Berdasarkan ketentuan konstitusional ini maka beberapa ketidaksesuaian adalah:

²⁵⁹ Fathi Hanif, dkk. *Bunga Rampai Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Kalimantan Timur*, Bigraf Publishing-Yayasan Ulin, Samarinda Kaltim. Halaman : 90

- (1) Berdasarkan UU Prp Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, Pasal 1 ayat (3) ditentukan bahwa salah satu kualifikasi keadaan darurat/bahaya adalah “hidup negara dalam keadaan bahaya dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.” Ketentuan tersebut menyiratkan adanya syarat formil keadaan darurat adalah adanya pernyataan resmi atau Keputusan resmi dari presiden tentang keadaan darurat tersebut. Selain itu adanya syarat materiil adanya keadaan yang nyata bahwa negara dalam keadaan bahaya, misalnya terjadinya peperangan maupun bencana. Perpu No. 1 Tahun 2004 diterbitkan tanpa didahului oleh adanya pernyataan presiden tentang keadaan bahaya, maka prosedur diterbitkannya perpu ini tidak sesuai dan tidak memenuhi syarat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 UUD 1945.
- (2) Unsur negara dalam keadaan genting dan memaksa tidak terlihat dalam Perpu No. 1 Tahun 2004. Salah satu tujuan dikeluarkannya Perpu adalah untuk memberikan kedudukan dan kepastian terhadap izin-izin dan perjanjian pertambangan di kawasan hutan lindung, sebagai akibat adanya larangan oleh UU No. 41 Tahun 1999, didalam konsideran menimbang, Perpu No. 1 Tahun 2004 tidak

mencantumkan negara dalam keadaan genting dan memaksa, sehingga diperlukan menerbitkan Perpu.

- (3) Unsur penyelamatan negara, tujuan diterbitkannya Perpu tidak mendasarkan pada upaya penyelamatan negara, bahkan justru mengancam keselamatan hutan lindung. Perpu ini justru terlihat menyelamatkan investor pertambangan yang telah memegang izin dan perjanjian pertambangan sebelum dikeluarkannya UU No. 41 Tahun 1999.

c. Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Penetapan Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan

Berdasarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2004, selanjutnya pemerintah menetapkan perizinan dan perjanjian di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan. Keppres No. 41 tahun 2004 diatur tentang “Pertama: Menetapkan 13 (tiga belas) izin atau perjanjian di bidang pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana tercantum dalam Lampiran Keputusan Presiden ini, untuk melanjutkan kegiatannya di kawasan hutan sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud. “Kedua: Pelaksanaan usaha bagi 13 (tiga belas) perizinan atau perjanjian

di bidang pertambangan dikawasan hutan lindung didasarkan pada izin pinjam pakai yang ketentuannya ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.”

Ke-13 perusahaan pertambangan yang dimaksud dalam ketentuan ini mendapatkan pengecualian atas larangan menambang secara terbuka sesuai ketentuan Pasal 38 UU Nomor 41 Tahun 1999. Pertambangan yang dimaksud meliputi komoditi pertambangan emas, tembaga, nikel, granit dan batubara. Status perizinan atau perjanjian terdiri dari : produksi dan eksplorasi sebanyak 2 perusahaan; eksplorasi sebanyak 4 perusahaan, produksi sebanyak 5 perusahaan, studi kelayakan 1 perusahaan, konstruksi 1 perusahaan.

Tabel 10
Tiga Belas Perusahaan yang mendapatkan Izin Melakukan
Penambahan Secara Terbuka DiKawasan Hutan Lindung

No	Nama Perusahaan	Jenis	Lokasi	Luas (Ha)	Status
1	PT Freeport Indonesia	Tembaga, emas, dan mineral pengikutnya (dmp)	Papua (1967)	10.000	Produksi
			Mimika, Paniai, Jaya Wijaya, Puncak Jaya (1991)	202.950	Eksplorasi
2	PT. Indominco Mandiri	Batubara	Kalimantan Timur	25.121	Produksi
3	PT. Inco Tbk	Nikel	Sulsel, Sulteng dan Sultra	218.528	Produksi
4	PT. Aneka Tambang	Nikel	Sultra	14.570	Produksi
5	PT. Karimun	Granit	Kepulauan Riau	2.761	Produksi

	Granit				
6	PT. Aneka Tambang	Nikel	Maluku Utara	39.040	Produksi
7	PT. Gag Nikel	Nikel	Papua	13.136	Eksplorasi
8	PT. Pelsart Tambang Kencana	Emas dmp	Kalsel	201.000	Eksplorasi
9	PT. Weda Bay Nickel	Nikel	Maluku Utara	76.280	Eksplorasi
10	PT. Sorikmas Mining	Emas dmp	Sumatera Utara	66.200	Eksplorasi
11	PT. Interex Sacra Raya	Batubara	Kaltim dan Kalsel	15.650	Studi Kelayakan
12	PT. Natarang Mining	Emas dmp	Maluku Utara	12.790	Konstruksi
13	PT. Nusa Halmahera Minerals	Emas dmp	Maluku Utara	29.622	Produksi Konstruksi Eksplorasi
	Jumlah			927.648	

Sumber : Keppres 41 Tahun 2004 Tentang Penetapan Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan

d. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Mengukuhkan ketentuan Perpu Nomor 1 Tahun 2004

Protes dan kritik terhadap keberadaan Perpu No 1 tahun 2004, bertolak belakang dengan pandangan lembaga legislatif. DPR RI mengukuhkan keberadaannya pada tanggal 13 Agustus 2004 melalui UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

(Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4412).

UU Nomor 19 tahun 2004 merupakan salah satu produk undang-undang yang kehadirannya diwarnai berbagai kontroversi baik sebelum maupun setelah diundangkan. Penolakan terjadi karena Undang-undang ini melegalkan penambangan secara terbuka di kawasan hutan lindung. Orientasi dari UU Nomor 19 Tahun 2004 adalah memfasilitasi kepentingan pelaku usaha pertambangan untuk dapat melakukan pertambangan secara terbuka di kawasan hutan lindung, yang telah mendapatkan kuasa pertambangan sebelum UU 41 Tahun 1999 diundangkan. Hal ini dapat ditelusuri baik dalam klausul menimbang maupun penjelasan UU ini.

Dasar menimbang pembentuk undang-undang adalah pada huruf (a) bahwa di dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mengatur tentang perizinan atau perjanjian pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya undang-undang tersebut; menurut dasar menimbang huruf (b) bahwa hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha dibidang pertambangan yang di kawasan hutan terutama bagi investor yang telah memiliki izin atau perjanjian sebelum berlakunya undang-undang tersebut, sehingga dapat menempatkan pemerintah dalam posisi yang sulit

dalam mengembangkan iklim investasi; huruf (c) bahwa dalam rangka terciptanya kepastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan, dan mendorong minat serta kepercayaan investor untuk berusaha di Indonesia. Pertimbangan tersebut juga nampak dalam penjelasan UU 19 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan di kawasan hutan terutama bagi pemegang izin atau perjanjian sebelum berlakunya undang-undang tersebut.

e. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005 Tentang Pengujian UU 19 Tahun 2004

Putusan MK ini menolak permohonan pemohon dalam pengujian UU Nomor 19 tahun 2004. Dalil Pemohon atas pengujian ini adalah UU Nomor 19 tahun 2004 keberadaannya tidak dapat dilepaskan dari Perpu Tahun 2004. Perpu ini baik substansinya maupun prosedur penerbitannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu²⁶⁰:

(1) Perpu No. 1 Tahun 2004 bertentangan dengan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang- undangan,

²⁶⁰ Koalisi Penolakan Alih Fungsi Hutan Menjadi Pertambangan, 2004. *Mengapa Perpu No. 1/2004 Harus dibatalkan*, Koalisi Penolakan Alih Fungsi Hutan Menjadi Pertambangan, Jakarta. Halaman: 11-14

TAP MPR ini, menentukan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) berkedudukan dibawah Undang-undang. Sesuai dengan asas perundang-undangan yaitu lex superior derogat legi inferiori, maka Perpu yang berkedudukan di bawah undang-undang tidak dapat mengubah atau mencabut materi muatan dalam undang-undang. Namun justru Perpu No. 1 Tahun 2004 secara formil dan substansiil diterbitkan dengan maksud untuk mengubah UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, dengan demikian Perpu ini bertentangan dengan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

(2) Perpu No. 1 Tahun 2004 cacat dalam perumusan norma. Pasal 1 Perpu No. 1 Tahun 2004 dikatakan bahwa bagi pemegang izin dan perjanjian pertambangan diperkenankan untuk melakukan pertambangan di kawasan hutan lindung sesuai dengan izin dan perjanjiannya. Ketentuan ini artinya adalah bahwa ada dispensasi (pengecualian dari suatu larangan atau kewajiban hukum) yakni, Pasal 38 ayat (4) UU No. 41 Tahun 1999 sebagai norma larangan dikecualikan (tidak diberlakukan) oleh Pasal 1 Perpu No. 1 Tahun 2004 bagi pemegang izin yang diperoleh sebelum No. 41 Tahun 1999 berlaku. Menurut teori perundang-undangan, suatu norma dispensasi seharusnya dicantumkan langsung dalam peraturan tersebut, tidak boleh dalam

peraturan lainnya. Karena dispensasi merupakan norma antar waktu, maka penempatan norma dispensasi tadi seharusnya di dalam Bab Aturan Peralihan UU No. 41 Tahun 1999, bukan di dalam Bab Penutup sebagaimana Perpu No. 1 Tahun 2004.

- (3) Relevansi alasan Kepastian Hukum Bagi Pemegang Izin Salah satu tujuan diterbitkannya Perpu No. 1 Tahun 2004 adalah untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang izin pertambangan yang sudah memperoleh izin sebelum berlakunya UU 41 Tahun 1999. Kaitan dengan izin-izin yang sudah dikeluarkan sesungguhnya tidak bisa dijadikan alasan untuk lahirnya Perpu ini karena UU 41 Tahun 1999 tidak melanggar asas non retroaktif. Sehingga ketentuan dalam UU 41 Tahun 1999 berlaku kepada pemegang izin-izin baru setelah UU 41 Tahun 1999. Oleh karena itu alasan adanya ketidak pastian hukum bagi pemegang izin tidak nampak.
- (4) Perpu No. 1 Tahun 2004 mengabaikan kepentingan lingkungan hidup. Amar konsideran Perpu No. 1 Tahun 2004 secara tegas menyatakan “diterbitkannya Perpu dalam rangka mendapatkan kepercayaan investor” adalah merupakan alasan yang bersifat economic oriented yang berlebihan. Hal ini menunjukkan keberpihakan pemerintah lebih cenderung kepada pemodal dengan menegasikan aspek-aspek lingkungan dan konservasi sumber daya alam.

Adapun pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya dalam pengujian formil adalah dalil pemohon tentang proses UU Nomor 19 tahun 2004 tidak memenuhi unsur “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tidak dapat diterima karena alasan dikeluarkannya sebuah Perpu oleh Presiden, termasuk Perpu No. 1 Tahun 2004, yaitu karena “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan penilaian subyektif Presiden, sedangkan obyektivitasnya dinilai oleh DPR dalam persidangan yang berikutnya yang dapat menerima atau menolak penetapan Perpu menjadi undang-undang;¹³⁹

Pengujian secara materiil terhadap permohonan pengujian UU Nomor 19 tahun 2004, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pertama: Pasal 83A merupakan norma umum abstrak yang termasuk norma ketentuan peralihan, hal ini didasarkan pada pertimbangan mahkamah yang mengacu pada pengertian Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup menurut UU No. 10 Tahun 2004 beserta Lampirannya, maka Pasal 83A Perpu No. 1 Tahun 2004 termasuk kategori Ketentuan Peralihan, sedangkan Pasal 83B-nya termasuk kategori Ketentuan Penutup, jadi seharusnya Pasal 83A dan Pasal 83B tidak semuanya merupakan ketentuan penutup seperti ketentuan dalam Perpu No. 1 Tahun 2004. Bahwa materi muatan Pasal 83A merupakan

norma umum abstrak yang termasuk norma ketentuan peralihan, bukan norma individual konkrit berupa penetapan sebagaimana didalilkan oleh para pemohon. Demikian pula Pasal 83B, materi muatannya merupakan norma umum abstrak yang termasuk dalam ketentuan penutup yang sifatnya menjalankan (eksekutif), yaitu penunjukan pejabat tertentu, dalam hal ini Presiden, yang diberi kewenangan untuk memberikan izin dengan Keputusan Presiden.

Kedua : materi muatannya memuat penyimpangan sementara, ketentuan Pasal 83A Perpu No. 1 Tahun 2004 memang merupakan penyimpangan sementara ketentuan Pasal 38 ayat (4). Ketentuan yang dimaksud berbunyi “pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka”. Sifat semmentaranya adalah pada kata-kata “sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud”. Sehingga, pada dasarnya penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung tetap dilarang di Indonesia, kalau pun ada penyimpangan sifatnya adalah transisional (sementara). Dalam hal ini, meskipun mahkamah sependapat dengan seluruh dalil para pemohon tentang berbagai bahaya dan dampak negatif penambangan dengan pola dapat memahami alasan pembentuk undang-undang tentang perlunya ketentuan yang bersifat transisional yang diberlakukan bagi suatu pelanjutan keadaan hukum atau hak-hak yang

telah diperoleh (vested rights/acquired rights), yaitu izin atau perjanjian yang telah diperoleh perusahaan pertambangan sebelum berlakunya UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;

Ketiga : bahwa seharusnya pemerintah konsisten dan memiliki ukuran-ukuran yang obyektif dalam menentukan apakah suatu kawasan hutan merupakan kawasan hutan lindung atau bukan, agar memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan, dan ada koordinasi yang baik antara departemen yang membawahkan sektor kehutanan dengan departemen yang membawahkan sektor pertambangan, agar jangan terjadi tumpang tindih dan kekacauan kebijakan;

Keempat : bahwa dalam merumuskan ketentuan peralihan, seharusnya pembentuk undang-undang juga dapat menentukan syarat-syarat penyesuaian bagi semua perusahaan pertambangan yang telah mendapat izin penambangan di kawasan hutan sebelum berlakunya UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dengan UU No. 41 Tahun 1999 tersebut. Sebab, pada dasarnya “pada saat suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan mulai berlaku, segala hubungan hukum yang ada atau tindakan hukum yang terjadi, baik sebelum, pada saat, maupun berlaku, tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan baru” (Lampiran UU Nomor 10 Tahun 2004, butir C.4.102), dengan kata lain, seharusnya semua ketentuan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang

Kehutanan, termasuk tentang adanya larangan penambangan di hutan lindung, berlaku untuk semua pelaku pertambangan, setidak-tidaknya bagi yang sudah memperoleh izin sebelum berlakunya UU Nomor 41 Tahun 1999 harus menyesuaikan.

Kelima : bahwa mahkamah sependapat dengan ahli Prof. Dr. Emil Salim yang dalam keterangan tertulisnya bertanggal 20 Juni 2005 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 21 Juni 2005 menyatakan bahwa 6 (enam) perusahaan yang masih dalam tahap studi kelayakan dan tahap eksplorasi, ketika nantinya memasuki tahap eksploitasi harus tunduk pada ketentuan Pasal 38 ayat (4) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sepanjang antara izin eksplorasi dan eksploitasi tidak merupakan satu kesatuan.

Keenam : bahwa dengan demikian, UU No. 19 Tahun 2004 juncto Perpu No. 1 Tahun 2004 secara substansial tidaklah inkonstitusional sepanjang dalam pelaksanaannya izin-izin atau perjanjian-perjanjian yang telah ada sebelum berlakunya UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyesuaikan dengan undang-undang a quo, setidak-tidaknya bagi perusahaan-perusahaan yang masih dalam tahap studi kelayakan dan

Ketujuh : bahwa pemerintah harus melakukan pemantauan, evaluasi, dan pengawasan dengan melihat dari sisi biaya dan manfaat (cost and benefit) yang diberikan kepada masyarakat, bangsa dan negara, dan

melakukan perubahan syarat-syarat kontrak karya untuk mengantisipasi dampak negatif kegiatan penambangan terhadap lingkungan hidup yang disertai dengan kewajiban untuk merehabilitasi atau memperkecil dampak negatif demi kepentingan generasi sekarang maupun generasi mendatang. Pemantauan, evaluasi, dan pengawasan harus bermuara pada keberanian melakukan penindakan berupa pencabutan izin penambangan jikalau terjadi pelanggaran syarat-syarat izin penambangan yang ditentukan.

Menurut penulis secara formil Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005, menyelesaikan pertentangan hukum yang terjadi berkaitan dengan pertambangan secara terbuka di kawasan hutan lindung. Namun secara materiil, masih terdapat pertentangan di dalam putusan, pertentangan tersebut yaitu : Dalam pendapat Mahkamah Konstitusi dinyatakan bahwa “...Mahkamah sependapat dengan seluruh dalil para Pemohon tentang berbagai bahaya dan dampak negatif penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung.”²⁶¹

Dalil pemohon secara garis besar dinyatakan “...bahwa keberadaan tambang di hutan lindung sebagai akibat berlakunya UU No. 19 Tahun 2004 juncto Perpu No. 1 Tahun 2004 akan menimbulkan dampak

²⁶¹ Pendapat Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005, angka (2) halaman : 17.

kerugian ekonomi, lingkungan (emisi karbon), sosial budaya (berupa kekerasan dan pelanggaran terhadap hak-hak perempuan).”

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa UU 19 tahun 2004 tidak bertentangan secara konstitusional karena sifatnya yang hanya sementara, bertentangan dengan pendapat mahkamah yang menyetujui semua dalil pemohon bahwa pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung membawa dampak kerugian lingkungan dan ekonomi masyarakat. Putusan mahkamah selain bertentangan dengan pendapatnya sendiri juga seolah mengingkari fakta bahwa pertambangan secara terbuka akan menghilangkan sumber daya alam hutan lindung selamanya. Meskipun diatur adanya kewajiban reklamasi, namun kemampuan perusahaan pertambangan tidak akan dapat mengembalikan sebagaimana kondisi semula. Sehingga dalil sifat sementara dalam putusan mahkamah konstitusi tidak dapat menjawab sifat dampak kerusakan pertambangan yang tidak sementara, namun justru meluas dan berkelanjutan.

f. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis PNBP yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan Untuk Kepentingan Pembangunan Di Luar Kegiatan Kehutanan yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang

berasal dari penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang berlaku pada Departemen Kehutanan, merupakan ketentuan pertama yang secara detil mengatur kewajiban keuangan bagi pemegang izin penggunaan kawasan hutan. Fakta ini menjadi sangat ironis ketika melihat bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan diluar kegiatan kehutanan sudah dilakukan secara intensif sejak pemerintahan orde baru atau jika dihitung sejak Inpres tahun 1978 tentang pertambangan di kawasan hutan maka dibutuhkan waktu 30 (tiga puluh tahun) tahun untuk lahirnya regulasi tentang kewajiban keuangan penggunaan kawasan hutan secara khusus. Sehingga selama tiga puluh tahun perusahaan pertambangan dapat melakukan aktivitas penambangan di kawasan hutan tanpa dibebani kewajiban keuangan secara khusus yang berkaitan dengan status kawasan hutan.

Pasal 1 ayat (1) Jenis PNBP dalam Peraturan Pemerintah ini adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang luas kawasan hutannya di atas 30% (tiga puluh persen) dari luas daerah aliran sungai dan/atau pulau. Penghitungan Tarif PNBP bagi penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan diluar kehutanan berdasarkan Pasal 1 ayat (2) dihitung berdasarkan formula sebagai berikut : $PNBP = (L1 \times \text{tarif}) + (L2 \times 4 \times \text{tarif}) + (L3 \times 2 \times \text{tarif})$ Rp/tahun L1 adalah area terganggu

karena penggunaan kawasan hutan untuk sarana prasarana penunjang yang bersifat permanen dan bukan tambang selama jangka waktu penggunaan kawasan hutan. L2 adalah area terganggu karena penggunaan kawasan hutan yang bersifat temporer yang secara teknis dapat dilakukan reklamasi. L3 adalah area terganggu karena penggunaan kawasan hutan yang bersifat permanen yang secara teknis tidak dapat dilakukan reklamasi.

Pasal 2 seluruh PNBPN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 wajib disetor langsung secepatnya ke kas negara. Pasal 3 jenis PNBPN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 mempunyai tarif dalam bentuk satuan rupiah. Pasal 6 pengguna kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang telah menyelesaikan kewajiban kompensasi lahan sebelum berlakunya PP ini, tidak dikenakan tarif PNBPN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1.

Berdasarkan ketentuan PNBPN ini, meskipun diatur jumlah pajak berdasarkan luasan lahan yang diberikan izin pinjam pakai Kawasan hutan, namun dalam ketentuan perpajakan ini tidaklah memperhitungkan nilai hilangnya fungsi ekologis hutan terutama di kawasan L3 (lahan yang tidak dapat dilakukan reklamasi), dengan perhitungan yang dilakukan tidak akan dapat menggantikan fungsi ekologis yang hilang. Bahkan dapat dikatakan ketentuan PNBPN ini memungkinkan perusahaan tambang

untuk tidak memulihkan kawasannya, yang terpenting sudah membayar sejumlah uang sesuai dengan penghitungan PNBPN.

g. Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Pasal 3 UU 4 Tahun 2009 mengatur bahwa dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah:

- a. menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing;
- b. menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup;
- c. menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri;
- d. mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional;
- e. meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat; dan
- f. menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 mengatur pula tentang penggunaan hak atas tanah untuk kegiatan pertambangan. Pasal 134 mengatur bahwa :

- a. Hak atas WIUP, WPR, atau WIUPK tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi.

- b. Kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilaksanakan pada tempat yang dilarang untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,
- c. Kegiatan usaha pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan setelah mendapat izin dari instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan perizinan dari instansi pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan tersebut, menjadi ketentuan wajib bagi pertambangan di kawasan hutan. Secara substansi tidak ada pengaturan yang khusus tentang pertambangan di kawasan hutan. Sehingga setelah dipenuhi kewajiban sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan tersebut, maka pengelolaan pertambangan di kawasan hutan menurut UU 4 Tahun 2009 tunduk pada ketentuan yang sama dengan pertambangan diluar kawasan hutan dalam segi hak dan kewajiban pelaku usaha pertambangan.

h. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 tentang Penggunaan Kawasan Hutan

Penggunaan kawasan hutan berdasarkan Peraturan Pemerintah penggunaan atas sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan tersebut.

Pembatasan dalam penggunaan kawasan hutan diatur dalam Pasal 4 (1) penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan. Berdasarkan ayat (2) kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan:

- a. religi;
- b. pertambangan;
- c. instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan;
- d. pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relay televisi;
- e. jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api;
- f. sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi;
- g. sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah;
- h. fasilitas umum;
- i. industri selain industri primer hasil hutan (PP 61 tahun 2012);
- j. pertahanan dan keamanan;
- k. prasarana penunjang keselamatan umum; atau
- l. penampungan sementara korban bencana alam.
- m. Pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi (PP 61 tahun 2012).

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) mengategorikan pertambangan sebagai kegiatan yang mempunyai tujuan strategis dan tidak dapat dielakkan, sehingga termasuk kategori kegiatan diluar sektor kehutanan yang dapat menggunakan Kawasan hutan.

Berdasarkan Pasal 5 (a) penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan dengan ketentuan dalam kawasan hutan produksi dapat dilakukan (1) penambangan dengan pola pertambangan terbuka; dan (2) penambangan dengan pola pertambangan bawah tanah; Pasal 5 (b) dalam kawasan hutan lindung hanya dapat dilakukan penambangan dengan pola pertambangan bawah tanah dengan ketentuan dilarang mengakibatkan: (1) turunnya permukaan tanah; (2) berubahnya fungsi pokok kawasan hutan secara permanen; dan (3) terjadinya kerusakan akuifer air tanah.

Peraturan pertambangan di kawasan hutan di tingkat Menteri Kehutanan adalah :

1) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 12/Menhut-II/2004 tentang penggunaan kawasan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan

PMK No12/Menhut-II/2004 secara khusus mengatur pertambangan di kawasan hutan lindung. Hal ini berbeda dengan ketentuan yang sebelumnya yang bersifat umum mengatur penggunaan kawasan hutan

untuk kegiatan diluar kehutanan dan tidak secara khusus mengatur kawasan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan.

Pertimbangan dikeluarkannya PMK No.12/Menhut-II/2004, adalah bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, ditetapkan bahwa semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud.

Tabel 11:
Regulasi Ditingkat Menteri tentang Pertambangan di Kawasan Hutan pada Periode Reformasi (1999 – 2016)

NO	Peraturan tingkat menteri	Substansi Pengaturan
1	Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 12/Menhut-II/2004 tentang penggunaan kawasan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan	Peraturan Menteri Kehutanan ini dikeluarkan hanya untuk mengatur 13 perusahaan pertambangan yang diizinkan melakukan penambangan secara terbuka di kawasan hutan lindung
2	Peraturan Menteri Kehutanan P.14/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai jo. PMK Nomor : P. 64/Menhut- II/2006	IPPKH jika diberikan di kawasan hutan yang telah dibebani izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam atau izin usaha pemanfaatan hutan kayu (IUPHHK) pada hutan tanaman maka yang akan dilakukan adalah revisi/pengurangan produk kayu.

3	PMK Nomor : P.43/ Menhut-II/ 2008 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan	mengatur kewajiban PNBPN dalam penggunaan kawasan hutan untuk tujuan komersial, namun tidak ada penjelasan cara penghitungan dan besarnya.
4	Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.18/Menhut-II/2011 jo.. PMK Nomor P.38/Menhut-II/2012 jo. Nomor P.14/Menhut-II/2013	Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan
5	Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.65/Menhut-II/2013	<i>Policy Advisor</i> bidang kehutanan pada izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan operasi produksi
6	Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.16/Menhut-II/2014	Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan (menghapuskan ketentuan sebelumnya)
7	Peraturan Dirjen Mineral dan Batubara Nomor 216 K/30/DJB/2014	Tata Cara Permohonan Pertimbangan Teknis Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batubara

Sumber : Peraturan Menteri Kehutanan periode tahun 2004-2014

Ketentuan ini membedakan izin pertambangan dikawasan hutan lindung menjadi dua, yaitu pertama izin kegiatan, yang dimaksud adalah Pasal 1 ayat (2) izin kegiatan di dalam kawasan hutan lindung adalah izin melaksanakan kegiatan studi kelayakan atau eksplorasi pertambangan dalam rangka penggunaan kawasan hutan lindung. Kedua izin pinjam pakai kawasan hutan yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3), izin pinjam pakai kawasan hutan lindung adalah izin menggunakan kawasan hutan lindung untuk melaksanakan kegiatan eksploitasi/produksi atau konstruksi pertambangan untuk jangka waktu tertentu.

Peraturan Menteri Kehutanan ini dikeluarkan hanya untuk mengatur 13 perusahaan pertambangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) : “Persetujuan menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berlaku terhadap 13 (tiga belas) izin atau perjanjian di bidang pertambangan yang nama perusahaan dan lokasi penambangannya sebagaimana tercantum dalam lampiran Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004.” Ketentuan Pasal 7 (1) mengatur kewajiban pemohon pada tahap eksplorasi adalah sebagai berikut:

- 
- a. membayar ganti rugi nilai tegakan yang ditebang;
 - b. menyusun rencana kegiatan di dalam kawasan hutan;
 - c. menjaga keamanan kawasan hutan yang dipinjam pakai dan bertanggung jawab terhadap dampak negatif lingkungan sekitarnya sebagai akibat kegiatan pertambangan;
 - d. mereklamasi dan mereboisasi kawasan hutan bekas kegiatan eksplorasi;
 - e. membuat laporan secara berkala 3 (tiga) bulan kepada Menteri;
 - f. membuat pernyataan kesanggupan untuk memenuhi semua kewajiban, yang disahkan oleh notaris.

Kewajiban pemohon pada tahap eksploitasi berdasarkan Pasal 7 ayat (2) adalah sebagai berikut :

- a. membayar ganti rugi nilai tegakan yang ditebang;

- b. menyediakan dan menyerahkan tanah lain kepada departemen kehutanan sebagai kompensasi atas kawasan hutan lindung yang dipinjam;
- c. menanggung biaya pengukuran, pemetaan dan pemancangan tanda batas dan penyelesaian berita acara tata batas, serta biaya inventarisasi atas kawasan hutan lindung yang dipinjam dan tanah kompensasi;
- d. menyusun rencana kerja penggunaan kawasan hutan lima tahunan dan dirinci dalam tahunan, yang memuat antara lain kegiatan penambangan dan sarana pendukungnya, reklamasi dan konservasi tanah, pemanfaatan/penebangan, perlindungan hutan dan konservasi keanekaragaman hayati, dan rencana tapak yang disetujui oleh Kepala Badan Planologi Kehutanan atas nama Menteri;
- e. membayar dana jaminan reklamasi;
- f. membiayai dan melaksanakan reboisasi atas lahan kompensasi;
- g. menjaga keamanan kawasan hutan yang dipinjam pakai dan bertanggung jawab terhadap dampak negatif lingkungan sekitarnya sebagai akibat kegiatan pertambangan;
- h. mereklamasi kawasan hutan lindung yang dipinjam pakaikan berdasarkan rencana kerja penggunaan kawasan hutan yang disetujui sebagaimana dimaksud huruf d;

- i. membuat laporan secara berkala 3 (tiga) bulanan kepada Menteri;
- j. dalam hal pemegang izin dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin maka pemegang izin tetap harus menyelesaikan kegiatan reklamasi pada kawasan hutan yang dipinjam pakai;
- k. membuat pernyataan kesanggupan untuk memenuhi semua kewajiban yang disahkan oleh notaris.

Kompensasi pinjam pakai berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 12/Menhut-II/2004 tentang penggunaan kawasan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan Pasal 9 (1) izin pinjam pakai kawasan hutan lindung dikenakan kompensasi berupa menyediakan dan menyerahkan lahan di luar kawasan hutan untuk dijadikan kawasan hutan. Pasal 9 (2) persyaratan lahan kompensasi :

- a. memiliki status tanah yang jelas dan bertitel hak atas nama pemohon;
- b. bebas dari pembebanan hak tanggungan;
- c. bebas dari sengketa;
- d. berbatasan langsung dengan kawasan hutan; dan
- e. terletak dalam satu DAS/Sub DAS Kabupaten/Provinsi dengan area yang dipinjampakaikan;
- f. memenuhi persyaratan teknis untuk dijadikan hutan.

Pada provinsi yang luas kawasan hutannya kurang dari 30% dari luas daratan, areal kompensasinya seluas dua kali kawasan hutan yang

dipinjampakaikan. Pada provinsi yang luas kawasan hutannya 30% dari luas daratan atau lebih, areal kompensasinya seluas kawasan hutan yang dipinjampakaikan.

2) Peraturan Menteri Kehutanan P.14/Menhut-II/2006 tentang Perubahan terhadap Pedoman Pinjam Pakai jo. PMK Nomor : P. 64/Menhut-II/2006

Berdasarkan Pasal 7 ketentuan ini, jika IPPKH diberikan di kawasan hutan yang telah dibebani izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam atau izin usaha pemanfaatan hutan kayu (IUPHHK) pada hutan tanaman maka yang akan dilakukan adalah revisi/pengurangan produk kayu. Hal ini menurut penulis menunjukkan bahwa tidak ada halangan dalam penerbitan IPPKH dan tidak menjadi hambatan ketika tumpang tindih dalam peruntukan kawasannya. PMK Nomor : P. 64/Menhut-II/2006 Perubahan Pasal 19 : Izin pinjam pakai diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang dapat diperpanjang setiap 5 (lima) tahun sesuai dengan masa berlakunya izin/kontrak kegiatan di luar kehutanan yang bersangkutan. (2) Izin kegiatan survey dan penyelidikan umum/eksplorasi pertambangan dalam kawasan hutan diberikan selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan rencana kerja sektornya.

3) PMK Nomor: P.43/ Menhut-II/ 2008 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan

Peraturan menteri ini dalam Pasal 4 mengatur kewajiban PNBP dalam penggunaan kawasan hutan untuk tujuan komersial, namun tidak ada penjelasan cara penghitungan dan besarnya. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) huruf c: pinjam pakai kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan termasuk didalamnya adalah pertambangan.

Ketentuan lahan kompensasi Pasal 18 (1) persyaratan calon lahan kompensasi penggunaan kawasan hutan adalah sebagai berikut:

- a. Jelas statusnya, tidak dalam sengketa, tidak dalam penguasaan pihak yang tidak berhak dan tidak dikelola oleh pihak lain;
- b. Letaknya berbatasan langsung dengan kawasan hutan;
- c. Terletak di dalam Sub DAS yang sama, jika tidak dapat dipenuhi dapat dialihkan pada DAS yang sama, jika masih tidak dapat dipenuhi dapat dialihkan pada wilayah DAS lain pada pulau yang sama atau pulau lain pada provinsi yang sama;
- d. Dapat dihutankan kembali dengan cara konvensional;
- e. Penghapusan/pencoretan alas hak atas lahan kompensasi pada buku tanah di instansi yang berwenang; dan
- f. Rekomendasi Bupati/Walikota atau Gubernur atau Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan kewenangan masing- masing.

Kompensasi lahan diatur dalam Pasal 25 (1) pinjam pakai kawasan hutan dengan kompensasi lahan dilaksanakan dengan cara :

- a. Menyediakan dan menyerahkan lahan kompensasi atau ;
- b. Membayar PNBP penggunaan kawasan hutan.

Ketentuan ini menyiratkan bahwa pemerintah membolehkan tidak dipenuhinya lahan kompensasi yang selanjutnya akan dihutankan kembali asalkan membayar sejumlah uang dalam mekanisme PNBP. Ketentuan ini secara tidak langsung akan menghilangkan kawasan hutan.

Pasal 26 (4) pinjam pakai kawasan hutan dengan membayar PNBP penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b dan Pasal 25 ayat (1) huruf b besarnya dana PNBP tersebut dihitung berdasarkan rumus sebagai berikut : $PNBP = (L1 \times \text{tarif}) + (L2 \times 4 \times \text{tarif}) + (L3 \times 2 \times \text{tarif})$ Rp/tahun.

4) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan jo.. PMK Nomor P.38/Menhut-II/2012 jo. PMK Nomor P.14/Menhut-II/2013 Perubahan atas PMK No P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman

Pinjam Pakai Kawasan Hutan; Perubahan 1: Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.38/Menhut-II/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan; Perubahan 2: Peraturan Menteri

Kehutanan Nomor P.14/Menhut-II/2013 Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Ketentuan dalam PMK No. 18/Menhut-II/2011, Pasal 4 (1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan. Pada ayat (2) kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan salah satunya adalah pada huruf b, yaitu : pertambangan, yang meliputi pertambangan minyak dan gas bumi, mineral, batubara dan panas bumi termasuk sarana dan prasarana.

Pasal 9 (1) penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, izin pinjam pakai kawasan hutan hanya dapat diberikan setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Kriteria penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis sesuai ayat 2 yaitu: (a). pertambangan yang berada di dalam Wilayah Usaha Pertambangan Khusus (WUPK) yang berasal dari Wilayah Pencadangan Negara (WPN) yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat; (b). persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud pada huruf a merupakan dasar pemberian izin

pinjam pakai kawasan hutan di seluruh WUPK yang menjadi Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK).

Pasal 9 ayat (3) pertambangan yang berdampak penting dan cakupan luas serta bernilai strategis, perlu ada Kajian Lingkungan Hidup. Strategis (KLHS) pada saat WPN menjadi WUPK sesuai dengan Pasal 17 mengatur pedoman penghitungan penggantian biaya investasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d angka 1 diatur dengan peraturan tersendiri. Pasal 18 mengatur kegiatan reboisasi atau penghutanan atas kawasan hutan yang berasal dari lahan kompensasi dengan ketentuan: (a). lahan kompensasi yang berada di dalam wilayah kerja perum perhutani, reboisasi atau penghutanan dilaksanakan oleh pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan bekerja sama dengan perum perhutani; (b). lahan kompensasi yang berada di luar wilayah kerja perum perhutani, reboisasi atau penghutanan dilaksanakan oleh pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan bekerjasama dengan badan usaha yang mempunyai kompetensi di bidang reboisasi; atau (c). lahan kompensasi yang telah ditunjuk menjadi kawasan hutan konservasi, reboisasi atau penghutanan dilaksanakan oleh pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan bekerjasama dengan pengelola atau instansi yang mengelola kawasan hutan konservasi.

Lahan kompensasi sesuai Pasal 32 ayat (1), calon lahan kompensasi wajib memenuhi persyaratan: (a). letaknya berbatasan langsung dengan kawasan hutan; (b). terletak dalam daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi yang sama; (c). dapat dihutankan kembali dengan cara konvensional; (d). tidak dalam sengketa dan bebas dari segala jenis pembebanan dan hak tanggungan; dan (e). mendapat rekomendasi dari gubernur atau bupati/walikota. Pasal 32 ayat (2) terhadap calon lahan lapangan untuk dinilai kelayakan teknis dan hukum oleh tim yang dikoordinasikan oleh kepala dinas provinsi yang membidangi kehutanan.

5) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan

Pasal 1 angka (8) PMK Nomor : P.16/Menhut-II/2014, izin pinjam pakai kawasan hutan adalah izin yang diberikan untuk menggunakan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (1), penggunaan kawasan hutan dilakukan berdasarkan izin pinjam pakai kawasan hutan.

a. Obyek Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Pertambangan

Obyek izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH) dalam ketentuan Pasal 4 menentukan kegiatan yang dapat dilakukan di kawasan hutan adalah kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat

dielakkan. Pertambangan batubara menurut ketentuan ini merupakan salah satu kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan. Sehingga pertambangan batubara merupakan kegiatan yang diperbolehkan dilakukan di kawasan hutan. Secara lengkap Pasal 4 mengatur :

- a. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan.
- b. Kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), antara lain: religi antara lain tempat ibadah, tempat pemakaman dan wisata rohani; pertambangan meliputi pertambangan minyak dan gas bumi, mineral, batubara dan panas bumi termasuk sarana dan prasarana; instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik serta teknologi energi baru dan terbarukan;

3. Konstruksi Hukum Pengawasan Penggunaan Kawasan Hutan Bagi Pertambangan Batubara

Pengawasan dapat diartikan sebagai “proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, dan diperintahkan.”²⁶²

²⁶² Dian Puji Simatupang, 2004. Materi Hukum Administrasi Negara, Program Ekstensi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, halaman : 1

Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan pengawasan preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan upaya represif untuk memaksakan kepatuhan.²⁶³

Penegakan hukum disebut dalam bahasa Inggris *law enforcement*, dalam bahasa Belanda *rechtshandhaving*. Penegakan hukum meliputi segi preventif dan represif. Penegakan hukum (*law enforcement*) adalah bagian dari sistem hukum. Tanpa penegakan hukum (*formeel recht*) maka kaidah-kaidah hukum materiil (*materieel recht*) niscaya menjadi tumpukan kertas (*een papieren muur*) saja. Negara hukum yang didambakan bakal menjadi impian belaka.²⁶⁴

Beberapa teori penegakan hukum diantaranya, menurut Sjachran Basah adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin

²⁶³ Philipus M. Hadjon, 1993. Pengantar Hukum Perizinan, Yuridika, Surabaya, halaman : 337

²⁶⁴ Andi Hamzah, 2005. Penegakan Hukum Lingkungan, Sinar Grafika, Jakarta.

ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formil.²⁶⁵

Penegakan hukum menurut Satjipto Raharjo, pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi konkret.²⁶⁶

Penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administrasi, sanksi perdata dan sanksi pidana. Penegakan hukum bukan semata-mata tanggung jawab aparat penegak hukum, namun menjadi kewajiban seluruh masyarakat.²⁶⁷

Keith Hawkins mengemukakan bahwa penegakan hukum dapat dilihat dari dua sistem atau strategi, yang disebut *compliance* dengan *conciliatory style* sebagai karakteristiknya dan *sanctioning* dengan *penal style* sebagai karakteristiknya. Block, sebagaimana dikutip oleh Hawkins, menyatakan bahwa *conciliatory style* itu remedial, suatu metode *social repair and maintenance, assistance of people in trouble*, berkaitan dengan what is necessary to ameliorate a bad situation. Sedangkan *penal control* prohibits with punishment, sifatnya adalah *accusatory*, hasilnya *binary*, yaitu : *all or nothing*.

²⁶⁵ Sjachran Basah. 1992. *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni Bandung, halaman: 14

²⁶⁶ Satjipto Rahardjo, 1981. *Masalah Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Penerbit Sinar Baru, Bandung, halaman: 15

²⁶⁷ Koesnadi Hardjasoemantri, 2000. *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada

a. Pengawasan Pertambangan di Kawasan Hutan berdasarkan UU 11 Tahun 1967

Pengawasan pertambangan di kawasan hutan berdasarkan ketentuan ini tidak diatur secara khusus, secara umum yang diatur sebagai kegiatan pengawasan pertambangan menurut Pasal 29 ayat (2) UU 11 tahun 1967 adalah meliputi : (a) Keselamatan kerja; (b) pengawasan produksi; (c) kegiatan lainnya dalam pertambangan yang menyangkut kepentingan umum.

Ketiadaan ketentuan pengawasan pertambangan secara khusus di kawasan hutan memperlihatkan bahwa perancang UU tidak memahami atau mengesampingkan nilai khusus kawasan hutan serta ketiadaan pengawasan khusus aspek lingkungan juga menunjukkan aspek dampak lingkungan dalam kegiatan pertambangan tidak dianggap serius dan tidak diberikan pengaturan khusus.

Ketentuan pelaksanaan UU 11 tahun 1967 yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969, berdasarkan ketentuan peraturan pemerintah ini, pengawasan terhadap kegiatan pertambangan dilakukan dengan tanpa membedakan antara kawasan hutan maupun bukan kawasan hutan. Aspek pengawasan yang diatur dalam ketentuan ini adalah penegasan kewenangan departemen yang lapangan tugasnya meliputi

pertambangan dalam hal tata usaha, pengawasan, pengaturan keselamatan kerja pertambangan dan pengaturan pelaksanaan usaha pertambangan.

b. Penegakan Hukum dalam UU 4 Tahun 2009 Tentang Minerba

1) Penegakan Hukum dengan sistem *compliance* atau aspek pemenuhan peraturan

Penegakan hukum dengan sistem *compliance*, atau melihat aspek pemenuhan peraturan dapat pula di kategorikan sebagai penegakan hukum preventif, dalam ketentuan pertambangan batubara sebagaimana diatur dalam UU Nomor 4 tahun 2009, dalam pengaturan pembinaan dan pengawasan.

Pembinaan dan pengawasan pertambangan berdasarkan UU 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara berdasarkan ketentuan Pasal 139 UU 4 tahun 2009, pembinaan dan pengawasan pertambangan dilakukan oleh menteri terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota

sesuai dengan kewenangannya. Pembinaan sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan pengelolaan usaha pertambangan;
- b. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi;

- c. pendidikan dan pelatihan; dan
- d. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan usaha pertambangan di bidang mineral dan batubara.

Menteri dapat melimpahkan kepada gubernur untuk melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan kewenangan pengelolaan di bidang usaha pertambangan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab melakukan pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK.

Pasal 140 (1) menteri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. (2) menteri dapat melimpahkan kepada gubernur untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan pengelolaan di bidang usaha pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota (3) menteri, gubernur, dan bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan

usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK.

Pasal 141 (1) pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 140, antara lain, berupa:

- a. teknis pertambangan;
- b. pemasaran;
- c. keuangan;
- d. pengolahan data mineral dan batubara;
- e. konservasi sumber daya mineral dan batubara;
- f. keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan;
- g. keselamatan operasi pertambangan;
- h. pengelolaan lingkungan hidup, reklarnasi, dan pascatambang;
- i. pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri;
- j. pengembangan tenaga kerja teknis pertambangan;
- k. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat;
- l. penguasaan, pengembangan, dan penerapan iteknologi pertambangan;
- m. kegiatan-kegiatan lain di bidang kegiatan usaha
- n. pertambangan yang menyangkut kepentingan umum;
- o. pengelolaan IUP atau IUPK; dan

p. jumlah, jenis, dan mutu hasil usaha pertambangan.

Ketentuan ayat (2), pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, dan huruf i dilakukan oleh inspektur tambang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika tidak memiliki inspektur tambang, berdasarkan Pasal 141 ayat (3) dalam hal pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten kota belum mempunyai inspektur tambang, Menteri menugaskan inspektur tambang yang sudah diangkat untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan

Pasal 142 (1) gubernur dan bupati/walikota wajib melaporkan pelaksanaan usaha pertambangan di wilayahnya masing-masing sekurang-kurangnya sekali dalam 6 (enam) bulan kepada menteri. Ketentuan ayat (2) pemerintah dapat memberi teguran kepada pemerintah daerah apabila dalam pelaksanaan kewenangannya tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

2) Penegakan Hukum dengan sistem sanctioning atau sanksi menurut UU 4 Tahun 2009 Tentang Minerba

Penegakan hukum dengan sistem sanksi di dalam UU Minerba, dikenal dua bentuk sanksi yaitu sanksi administratif dan sanksi pidana.

Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berhak memberikan sanksi administratif kepada pemegang IUP sesuai pelanggaran yang dilakukan, sesuai ketentuan Pasal 151 ayat (1) :

Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berhak memberikan sanksi administratif kepada pemegang IUP, IPR atau IUPK atas pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (3), Pasal 40 ayat (5), Pasal 41, Pasal 43, Pasal 70, Pasal 71 ayat (1), Pasal 74 ayat (4), Pasal 74 ayat (6), Pasal 81 ayat (1), Pasal 93 ayat (3), Pasal 95, Pasal 96, Pasal 97, Pasal 98, Pasal 99, Pasal 100, Pasal 102, Pasal 103, Pasal 105 ayat (3), Pasal 105 ayat (4),-Pasal 107, Pasal 108 ayat (1), Pasal 110, Pasal 111 ayat (1), Pasal 112 ayat (1), Pasal 114 ayat (2), Pasal 115 ayat (2), Pasal 125 ayat (3), Pasal 126 ayat (1), Pasal 128 ayat (1) Pasal 129 ayat (1), atau Pasal 130 ayat (2).

Bentuk sanksi administratif yang dapat dikenakan berupa: (a) peringatan tertulis; (b) penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan eksplorasi atau operasi produksi; dan /atau (c) pencabutan IUP, IPR, atau IUPK.

Berdasarkan ketentuan Pasal 152, jika pemerintah daerah tidak menjalankan kewajiban penegakan hukum sesuai ketentuan Pasal 151 yang memuat sanksi administratif, maka menteri berdasarkan hasil

evaluasi dapat menjatuhkan sanksi menghentikan sementara dan/atau mencabut IUP atau IPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3) Pengawasan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan berdasarkan PMK.16/Menhut-II/2014 Tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan

Pengawasan terhadap pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan dalam ketentuan ini diselenggarakan melalui pelaksanaan monitoring dan evaluasi.

a. Subyek dan Obyek Pengawasan

Obyek dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi adalah terhadap pemegang: (a) persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan; (b). dispensasi pinjam pakai kawasan hutan; dan (c). izin pinjam pakai kawasan hutan. Subyek atau pihak yang melakukan monitoring dan evaluasi berdasarkan Pasal 42 (1) adalah menteri. Pelaksanaannya dilakukan oleh daerah.

b. Pelaksana Monitoring

Pasal 43 (1) pelaksanaan monitoring dilakukan oleh Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi urusan kehutanan dan dikoordinasikan oleh Dinas Provinsi yang membidangi urusan kehutanan. Monitoring dilaksanakan oleh Tim dengan anggota dari

unsur Dinas Provinsi yang membidangi kehutanan, Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi kehutanan, Badan/Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi lingkungan hidup, Perum Perhutani dalam hal berada dalam wilayah Kerja Perum Perhutani, serta unsur terkait lainnya. Kepala Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi kehutanan menyampaikan hasil monitoring kepada kepala Dinas Provinsi yang membidangi kehutanan selanjutnya kepala Dinas Provinsi melaporkan kepada Menteri, dan Gubernur, dengan tembusan kepada Direktur Jenderal.

c. Pelaksana Evaluasi

Pasal 44 ayat (1) menteri melimpahkan pelaksanaan evaluasi persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan dan izin pinjam pakai kawasan kepada gubernur.

Evaluasi oleh tim yang dikoordinasikan oleh kepala dinas provinsi yang membidangi kehutanan dengan anggota terdiri dari Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH), Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BP-DAS), Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi (BPPHP), Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi kehutanan, Badan/Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi lingkungan hidup, Perum Perhutani dalam hal berada dalam wilayah kerja Perum Perhutani serta unsur terkait lainnya.

Kepala dinas provinsi yang membidangi kehutanan menyampaikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada menteri dengan tembusan kepada direktur jenderal planologi kehutanan.

d. Bentuk penyelenggaraan pengawasan

Monitoring diselenggarakan sesuai ketentuan Pasal 42 ayat (2), monitoring dilakukan dalam rangka pembinaan agar pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan, dispensasi pinjam pakai kawasan hutan dan izin pinjam pakai kawasan hutan memenuhi kewajiban sebagaimana ditetapkan.

Jangka waktu pelaksanaan monitoring sebagai bentuk pengawasan berdasarkan Pasal 43 ayat (3) dilaksanakan paling banyak 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Biaya pelaksanaan monitoring dialokasikan pada anggaran dana dekonsentrasi kementerian kehutanan. Evaluasi berdasarkan Pasal 42 ayat (3), dilakukan untuk menilai, penilaian dilakukan terhadap :

- a. pemenuhan kewajiban yang tercantum dalam persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan atau izin pinjam pakai kawasan hutan;
dan
- b. pelaksanaan penggunaan kawasan hutan;

c. sebagai bahan pengambilan Keputusan dalam rangka perpanjangan, pengakhiran, pengembalian areal izin pinjam pakai kawasan hutan atau tindakan-tindakan koreksi termasuk sanksi.

Evaluasi izin pinjam pakai kawasan hutan dilaksanakan paling banyak 2 (dua) kali dalam 5 (lima) tahun. Ketentuan Pasal 46 dalam hal hasil evaluasi pemegang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan/penerima dispensasi/pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan atau terdapat pelanggaran tindak pidana dibidang kehutanan, pemegang izin dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. Sanksi terhadap pelanggaran berkaitan Pertambangan di Kawasan Hutan

Pasal 50 (1), setiap pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31, berkaitan dengan kewajiban pemegang IPPKH dan/atau melanggar Pasal 32 ayat (1) tentang larangan pemegang IPPKH dapat dikenai sanksi berupa pencabutan IPPKH oleh Menteri. Ketentuan pencabutan IPPKH dikenakan setelah diberikan peringatan 3 (tiga) kali secara berturut-turut masing-masing untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja oleh direktur jenderal.

4) Sanksi Pidana dalam UU 4 Tahun 2009

Sanksi pidana menurut ketentuan UU 4 tahun 2009 diatur dalam Pasal 159 hingga Pasal 162, sanksi pidana dapat diperberat jika pelakunya adalah badan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 163 (1) dalam hal tindak pidana dilakukan oleh suatu badan hukum, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap badan hukum tersebut berupa pidana denda dengan pemberatan ditambah 1/3 (sepertiga) kali dari ketentuan maksimum pidana denda yang dijatuhkan.

Ketentuan Pasal 163 ayat (2) selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) badan hukum dapat dijatuhi pidana tambahan berupa:

- a. pencabutan izin usaha; dan/ atau
- b. pencabutan status badan hukum.

Ketentuan sanksi pidana berdasarkan Pasal 164, selain ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 158, Pasal 159, Pasal 160, Pasal 161, dan Pasal 162 kepada pelaku tindak pidana dapat dikenai pidana tambahan berupa:

- a. perampasan barang yang digunakan dalam melakukan tindak pidana;

- b. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan
atau
- c. kewajiban membayar biaya yang timbul akibat tindak pidana.

Sanksi pidana bagi pejabat negara yang berwenang mengeluarkan izin yang mengeluarkan IUP yang bertentangan dengan undang-undang dapat dikenakan sanksi pidana, sebagaimana diatur dalam Pasal 165 “Setiap orang yang mengeluarkan IUP, IPR, atau IUPK yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan menyalahgunakan kewenangannya diberi sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun penjara dan denda paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Tabel 12
Sanksi Pidana dalam UU 4 Tahun 2009 tentang
Pertambangan Mineral

Pasal dengan ancaman pidana	Klausul	Sanksi Pidana	
		Penjara/ Kurungan	Denda
Pasal 158	Setiap orang yang melakukan usaha penambangan tanpa IUP, IPR atau IUPK	Penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun	denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).
Pasal 159	Pemegang IUP, IPH, atau IUPK yang dengan sengaja menyampaikan laporan dengan tidak benar atau menyampaikan keterangan palsu	penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun	denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Pasal 160 (1)	Setiap orang yang melakukan eksplorasi tanpa memiliki IUP atau IUPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 atau Pasal 74 ayat (1)	pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun	atau denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
Pasal 160 (2)	Setiap orang yang mempunyai IUP Eksplorasi tetapi melakukan kegiatan operasi produksi	pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun	denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).
Pasal 161	Setiap orang atau pemegang IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi yang menampung, memanfaatkan, melakukan pengolahan dan pemurnian, pengangkutan, penjualan mineral dan batubara yang bukan dari pemegang IUP, IUPK	penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan	denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).
Pasal 162	Setiap orang yang merintang atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP atau IUPK yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 ayat (2)	pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau	denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Sumber : UU 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

5) Penegakan Hukum dalam UU 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Penegakan hukum sektor kehutanan berdasarkan UU 41 tahun 1999, berupa compliance yaitu melalui pengawasan kehutanan. Berdasarkan ketentuan Pasal 59, pengawasan kehutanan dimaksudkan untuk mencermati, menelusuri, dan menilai pelaksanaan pengurusan

hutan, sehingga tujuannya dapat tercapai secara maksimal dan sekaligus merupakan umpan balik bagi perbaikan dan atau penyempurnaan pengurusan hutan lebih lanjut.

Pasal 60 (1) : pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan pengawasan kehutanan. Pada ayat (2) masyarakat dan atau perorangan berperan serta dalam pengawasan kehutanan. Pasal 61 pemerintah berkewajiban melakukan pengawasan terhadap pengurusan hutan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Pasal 62 pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan atau pemanfaatan hutan yang dilakukan oleh pihak ketiga. Pasal 63 dalam melaksanakan pengawasan kehutanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (1), pemerintah dan pemerintah daerah berwenang melakukan pemantauan, meminta keterangan, dan melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan pengurusan hutan. Pasal 64, pemerintah dan masyarakat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan hutan yang berdampak nasional dan internasional.

Ketentuan sanksi pidana dalam UU 41 Tahun 1999 tentang kehutanan Pasal 78 ayat (6) barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (4) yang mengatur tentang “pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan

penambangan dengan pola pertambangan terbuka.” atau Pasal 50 ayat (3) huruf g, “setiap orang dilarang melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan, tanpa izin menteri;” diancam dengan pidana penjara dan denda

6) Penegakan Hukum dalam UU 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Penegakan hukum lingkungan berdasarkan ketentuan UU Nomor 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, menganut dua sistem dalam penegakan hukum baik sistem compliance dengan *conciliatory style* sebagai karakteristiknya dan sanctioning dengan penal style sebagai karakteristiknya. Penegakan hukum yang bersifat compliance, yaitu pemenuhan peraturan, atau penegakan preventif dengan pengawasan preventif, diatur dalam Pasal 71 – 75. Pengawasan lingkungan hidup wajib dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 72 yaitu “Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan.”

Ketentuan penegakan hukum dengan sistem sanctioning dalam UU 32 Tahun 2009, meliputi sanksi administrasi, sanksi perdata dan sanksi pidana. Pertama : sanksi administrasi diatur dalam Pasal

76 ayat (1), “Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan. Bentuk sanksi administrasi berdasarkan ayat (2) terdiri atas: (a). teguran tertulis; (b). paksaan pemerintah; (c). pembekuan izin lingkungan; atau (d). pencabutan izin lingkungan.

**Tabel 13:
Sanksi Pidana Lingkungan**

Tindak Pidana	Sanksi Pidana
Pasal 98(1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup	Unsur Kesengajaan : pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 10 tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 dan paling banyak Rp10.000.000.000,00
	Pemberatan : Pasal 98 ayat (2) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 tahun dan denda paling sedikit 4 milyar dan paling banyak 12 milyar
	Pemberatan : Pasal 98 ayat (3) Jika mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit 5 milyar dan paling banyak 15 milyar
Pasal 98(1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup	Unsur Kelalaian Pasal 99 (1) pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan denda paling sedikit 1 milyar dan paling banyak 3 milyar
	Pemberatan : Pasal 99 ayat (2) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 tahun dan paling

	lama 6 tahun dan denda paling sedikit 2 milyar paling banyak 6 milyar
	Pemberatan : Pasal 99 ayat (3) Jika mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 9 tahun dan denda paling sedikit 3 milyar dan paling banyak 9 milyar
Pasal 100 (1) Setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan	dipidana, dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak 3 milyar
Pasal 102 Setiap orang yang melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 (4),	dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan denda paling sedikit 1 milyar dan paling banyak 3 milyar
Pasal 103 Setiap orang yang menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan	pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan denda paling sedikit 1 Milyar dan paling banyak 3 Milyar
Pasal 109 Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan	pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit 1 milyar dan paling banyak 3 milyar
Pasal 112 Setiap pejabat berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan	yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Sumber : UU 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Paksaan pemerintah menurut Pasal 80 ayat (1) dapat berupa :

- a. penghentian sementara kegiatan produksi;

- b. pemindahan sarana produksi;
- c. penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi;
- d. pembongkaran;
- e. penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran;
- f. penghentian sementara seluruh kegiatan; atau
- g. tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.

Pengenaan paksaan pemerintah menurut Pasal 80 ayat (2) dapat dijatuhkan tanpa didahului teguran apabila pelanggaran yang dilakukan menimbulkan: (a). ancaman yang sangat serius bagi manusia dan lingkungan hidup; (b). dampak yang lebih besar dan lebih luas jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya; dan/atau (c). kerugian yang lebih besar bagi lingkungan hidup jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya.

Kedua : sanksi perdata, dalam ketentuan UU lingkungan menganut sistem pembayaran ganti kerugian dan pemulihan lingkungan serta asas tanggung jawab mutlak (strict liability). Ketentuan kewajiban pembayaran ganti kerugian dan pemulihan lingkungan diatur dalam Pasal 87 ayat (1):

Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran

dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Asas tanggung jawab mutlak (strict liability) diatur dalam Pasal 88 : “Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan.” Ketiga : sanksi pidana dalam ketentuan UU lingkungan ini, dapat diterapkan jika terjadi tindak pidana dalam pengelolaan pertambangan. Pidana tambahan berdasarkan Pasal 119, selain pidana pokok, terhadap badan usaha dapat dikenakan pidana tambahan atau tindakan tata tertib berupa:

- a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana;
- b. penutupan seluruh atau sebagian tempat usahadan/atau kegiatan;
- c. perbaikan akibat tindak pidana;
- d. kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- e. penempatan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Pengawasan pengelolaan pertambangan di kawasan tidak dapat dilepaskan dari ketentuan dan mekanisme penegakan hukum yang

diatur dalam peraturan perundang-undangan. Salah satu bentuk hasil pengawasan adalah tindakan penegakan hukum jika hasil pengawasan yang dilakukan menemukan tindakan pelanggaran sesuai ketentuan dan sebagai upaya penertiban adalah penegakan hukum yang nyata. Pengawasan sangat penting sebagai upaya kontrol terhadap pelaksanaan kewajiban dan ketaatan mematuhi larangan-larangan.

1.7 Konstruksi Hukum Kewajiban Lingkungan dan Reklamasi Areal Bekas Pertambangan Batubara di Kawasan Hutan

a. Kewajiban Lingkungan Pertambangan Batubara di Kawasan Hutan

Kewajiban lingkungan bagi usaha pertambangan yang diatur dalam UU No 4 tahun 2009 tidak membedakan antara yang berada di dalam kawasan hutan maupun yang tidak dalam kawasan hutan.

Kewajiban menurut Pasal 95 bagi Pemegang IUP dan IUPK adalah:

- a. menerapkan kaidah teknik pertambangan yang baik;
- b. mengelola keuangan sesuai dengan sistem akuntansi Indonesia;
- c. meningkatkan nilai tambah sumberdaya mineral dan/ atau batubara;
- d. melaksanakan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat; dan
- e. mematuhi batas toleransi daya dukung lingkungan.

Pasal 96 : Dalam penerapan kaidah teknik pertambangan yang baik, pemegang IUP dan IUPK wajib melaksanakan:

- a. ketentuan keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan
- b. keselamatan operasi pertambangan;
- c. pengelolaan dan pemantauan lingkungan pertambangan, termasuk kegiatan reklamasi dan pascatambang;
- d. upaya konservasi sumber daya mineral dan batubara;
- e. pengelolaan sisa tambang dari suatu kegiatan usaha pertambangan dalam bentuk padat, cair, atau gas sampai memenuhi standar baku mutu lingkungan sebelum dilepas ke media lingkungan.

Pasal 97, Pemegang IUP dan IUPK wajib menjamin penerapan dan baku mutu lingkungan sesuai dengan karakteristik suatu Ketentuan Pasal 98, Pemegang IUP dan IUPK wajib menjaga kelestarian fungsi dan daya dukung sumber daya air yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Reklamasi areal bekas pertambangan di kawasan hutan berdasarkan UU 11 Tahun 1967

Undang-undang 11 tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan, tidak menyebutkan istilah reklamasi paska tambang, namun sebagaimana diatur dalam Pasal 30 UU No. 11 Tahun 1967, diatur kewajiban pelaku pertambangan untuk mengembalikan kondisi

tanah seperti semula, secara lengkap dinyatakan : “Apabila selesai melakukan penambangan bahan galian pada suatu tempat pekerjaan, pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan diwajibkan mengembalikan tanah sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan bahaya penyakit atau bahaya lainnya bagi masyarakat sekitarnya.” Penjelasan Pasal 30, menegaskan kewajiban pengusaha pertambangan dalam memelihara wilayah pertambangannya sehingga tidak menjadi sumber penyakit bagi rakyat sekitarnya bila usaha pertambangan telah selesai dan wilayah kerja pertambangan telah ditinggalkan.

Unsur-unsur dalam ketentuan reklamasi seperti yang diatur dalam Pasal 30, adalah pertama : apabila selesai melakukan penambangan bahan galian pada suatu tempat pekerjaan, pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan diwajibkan mengembalikan tanah sedemikian rupa. Unsur ini menegaskan bahwa pemegang izin pertambangan wajib mengembalikan tanah sedemikian rupa setelah melakukan penambangan. Unsur kedua : maksud mengembalikan tanah sedemikian rupa agar tidak menimbulkan bahaya penyakit atau bahaya lainnya bagi masyarakat sekitarnya, yang dalam penjelasan Pasal 30 ditegaskan bahwa ketika usaha pertambangan telah meninggalkan wilayah penambangannya masyarakat sekitar tetap mendapat perlindungan dari bahaya penyakit dan bahaya lainnya.

Sanksi bagi pelanggar kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 33 (a) dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan dan/atau dengan denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah, pemegang kuasa pertambangan yang tidak memenuhi atau tidak melaksanakan syarat- syarat yang berlaku menurut undang-undang ini dan/atau undang-undang termaksud dalam keputusan menteri yang diberikan berdasarkan undang- undang ini dan/atau undang-undang tentang pertambangan yang dikelola oleh negara.

Reklamasi areal bekas pertambangan di kawasan hutan tidak diatur secara khusus dalam UU nomor 11 tahun 1967. Sehingga tidak ada perlakuan khusus terhadap kawasan hutan yang di tambang dengan kawasan diluar kawasan hutan yang ditambang, dalam hal kewajiban melakukan reklamasi. Kawasan hutan di persamakan dengan kawasan lainnya.

**c. Reklamasi dalam Ketentuan Pinjam Pakai Kawasan Hutan
Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 55/Kpts-II/1994**

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 55/Kpts-II/1994 Pasal 14 ayat (2) c : Pemegang IPPKH wajib mereklamasi kawasan hutan yang telah dipergunakan tanpa menunggu berakhirnya kegiatan. Ketentuan Pasal 14 ayat (d) Untuk pinjam pakai dengan kompensasi wajib menyediakan dan menyerahkan tanah lain kepada Departemen

Kehutanan yang clear and clean (cnc) sebagai kompensasi atas kawasan hutan yang dipinjam. Pasal 16 (b) untuk keperluan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh perusahaan swasta minimal lahan kompensasi atas kawasan hutan yang dipinjam adalah 1:2.

d. Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 146/Kpts- II/1999 tentang Pedoman Reklamasi bekas Tambang Dalam Kawasan Hutan;

Pasal 1 (1) dalam Keputusan Menteri Kehutanan ini yang dimaksud dengan reklamasi bekas tambang adalah usaha memperbaiki atau memulihkan kembali lahan dan vegetasi dalam kawasan hutan yang rusak sebagai akibat kegiatan usaha pertambangan dan energi agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan peruntukannya. Tujuan reklamasi menurut Pasal 2, ialah untuk memulihkan kondisi kawasan hutan yang rusak sebagai akibat kegiatan usaha pertambangan dan energi sehingga kawasan hutan yang dimaksud dapat berfungsi kembali sesuai dengan peruntukannya.

Pasal 3 (1) perusahaan pertambangan dan energi mempunyai kewajiban :

1. Melaksanakan reklamasi lahan bekas tambang atas kawasan hutan yang dipinjam-pakai.

2. Menanggung biaya pelaksanaan reklamasi lahan bekas tambang atas kawasan hutan yang dipinjam-pakai.
3. Mempunyai organisasi pelaksana reklamasi lahan bekas tambang dalam kawasan hutan.
4. Melakukan usaha perlindungan dan pengamanan hutan atas kawasan hutan yang dipinjam-pakai.

Pasal 3 (2) perusahaan pertambangan dan energi wajib menyerahkan uang jaminan reklamasi, yang diserahkan ke bank yang ditunjuk pada saat perjanjian pinjam-pakai kawasan hutan untuk pertambangan dan energi.

Pasal 5 ayat (1) ruang lingkup reklamasi meliputi tahapan kegiatan : (1). Inventarisasi lokasi reklamasi; (2). Penetapan lokasi reklamasi; (3). Perencanaan reklamasi meliputi : Penyusunan reklamasi; Penyusunan rancangan reklamasi; (4). Pelaksanaan reklamasi yang meliputi : Penyiapan lahan; Pengaturan bentuk lahan (land scaping); Pengendalian erosi dan sedimentasi; Pengelolaan lapisan olah (top soil); Revegetasi; Pemeliharaan.

Pasal 8 (1) Reklamasi dilaksanakan oleh perusahaan pertambangan dan energi secara bertahap sesuai dengan rencana dan rancangan dilaksanakan paling lambat 6 (enam) bulan setelah

kegiatan penambangan selesai di setiap lokasi berdasarkan tahapan kegiatan penambangan.

Pasal 9 mengatur bahwa perusahaan pertambangan dan energi tetap bertanggung jawab terhadap keberhasilan reklamasi seluruh bagian kawasan hutan yang telah selesai direklamasi sampai dengan dikembalikannya kawasan hutan yang dipinjam-pakaikan kepada Departemen Kehutanan dan Perkebunan atau pejabat instansi kehutanan yang ditunjuk, ditambah masa pemeliharaan selama 3 (tiga) tahun.

Pasal 10 mengatur : reklamasi kawasan hutan yang dipinjam-pakaikan kepada perusahaan pertambangan dan energi dinyatakan berhasil apabila telah memenuhi kriteria keberhasilan reklamasi yang meliputi pengaturan bentuk lahan, pengendalian erosi dan sedimentasi, revegetasi serta pemeliharaan yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial.

Pasal 14 ayat (1) : perusahaan pertambangan wajib menyampaikan laporan kemajuan reklamasi setiap 3 (tiga) bulan satu kali. Ketentuan ayat (2) Mekanisme pelaporan kemajuan reklamasi diatur lebih lanjut oleh Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial.

Ketentuan sanksi berdasarkan Pasal 15, apabila pelaksanaan kegiatan reklamasi tidak atau belum dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Keputusan ini, maka kepada perusahaan pertambangan.

1. Penghentian kegiatan penambangan pada kawasan hutan yang dipinjam-pakai;
2. Pencabutan izin pinjam-pakai kawasan hutan;
3. Pengenaan sanksi denda administratif yang besarnya ditetapkan berdasarkan biaya reklamasi, biaya pembinaan dan pengawasan;
4. Tuntutan keperdataan atau kepidanaan.

Ketentuan ini selanjutnya diganti dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.16/Menhut-II/2014 tentang Reklamasi Lahan Hutan.

- e. **Reklamasi areal bekas pertambangan di kawasan hutan berdasarkan UU 4 Tahun 2009**

Berdasarkan penerapan kaidah teknik pertambangan yang baik, pemegang IUP dan IUPK wajib melaksanakan:

- a. ketentuan keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan ;
- b. keselamatan operasi pertambangan;
- c. pengelolaan dan pemantauan lingkungan pertambangan, termasuk kegiatan reklamasi dan pascatambang;

- d. upaya konservasi sumber daya mineral dan batubara;
- e. pengelolaan sisa tambang dari suatu kegiatan usaha pertambangan dalam bentuk padat, cair, atau gas sampai memenuhi standar baku mutu lingkungan sebelum dilepas ke media lingkungan.

Kewajiban reklamasi hutan tanpa sanksi dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Pasal 44 (1) reklamasi hutan meliputi usaha untuk memperbaiki atau memulihkan kembali lahan dan vegetasi hutan yang rusak agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan peruntukannya. Kegiatan reklamasi menurut Pasal 44 ayat (2) meliputi inventarisasi lokasi, penetapan lokasi, perencanaan, dan pelaksanaan reklamasi.

Kewajiban reklamasi kawasan hutan yang merupakan bekas areal pertambangan dinyatakan secara tegas dalam Pasal 45 (1) penggunaan kawasan hutan diluar kepentingan kehutanan yang mengakibatkan kerusakan hutan, wajib dilakukan reklamasi dan atau rehabilitasi sesuai dengan pola yang ditetapkan pemerintah, sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa reklamasi pada kawasan hutan bekas areal pertambangan, wajib dilaksanakan oleh pemegang izin pertambangan sesuai dengan tahapan kegiatan pertambangan. Selain kewajiban reklamasi pihak-pihak yang menggunakan kawasan hutan juga diwajibkan membayar dana jaminan reklamasi dan rehabilitasi

sebagaimana diatur dalam Pasal 45 ayat (3). Pihak-pihak yang menggunakan kawasan hutan untuk kepentingan di luar kegiatan kehutanan yang mengakibatkan perubahan permukaan dan penutupan tanah, wajib membayar dana jaminan reklamasi dan rehabilitasi.

Berdasarkan definisi Pasal 1 angka (26) UU 4 tahun 2009, reklamasi ialah kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya. Kewajiban reklamasi dinyatakan secara tegas dalam ketentuan Pasal 96 huruf (c) “Pemegang IUP dan IUPK wajib melakukan reklamasi dan pasca tambang”. Namun dalam UU Minerba tidak disebutkan secara khusus reklamasi areal bekas pertambangan yang berada di kawasan hutan.

Tabel 14
Dinamika Pengaturan Reklamasi Pasca Tambang dalam
Kawasan Hutan Di Indonesia

Regulasi	Definisi Reklamasi	Substansi Pengaturan Reklamasi Kawasan Hutan bekas areal pertambangan
UU 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan	Pasal 30 : “ ... mengembalikan tanah sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan bahaya penyakit atau bahaya lainnya bagi masyarakat sekitarnya. ... ”	Pasal 30 : Apabila selesai melakukan penambangan bahan galian pada suatu tempat pekerjaan, pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan diwajibkan mengembalikan tanah sedemikian rupa”

UU 41 Tahun 1999	Pasal 44 (1) Reklamasi hutan meliputi usaha untuk memperbaiki atau memulihkan kembali lahan dan vegetasi hutan yang rusak agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan peruntukannya.	Pasal 45 ayat (2) Reklamasi pada kawasan hutan bekas areal pertambangan, wajib dilaksanakan oleh pemegang izin pertambangan sesuai dengan tahapan kegiatan pertambangan.
UU 4 Tahun 2009	Pasal 1 angka (26). Reklamasi ialah kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya.	Pasal 96 c : Pemegang IUP dan IUPK wajib melakukan reklamasi dan pasca tambang

Sumber : UU 11 Tahun 1967; UU 41 Tahun 1999; UU 4 Tahun 2009

Proses pelaksanaan reklamasi areal bekas pertambangan secara umum diatur dalam Pasal 99 ayat (1) bahwa “Setiap pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pascatambang pada saat mengajukan permohonan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi.” Selanjutnya pada ayat (2) dikatakan pelaksanaan reklamasi dan kegiatan pascatambang dilakukan sesuai dengan peruntukan lahan pascatambang. Peruntukan yang dimaksud harus dicantumkan dalam perjanjian penggunaan tanah antara pemegang IUP atau IUPK dan pemegang hak atas tanah.

Setelah persetujuan rencana reklamasi, pemegang IUP dan IUPK memiliki kewajiban untuk menyediakan dana jaminan reklamasi

dan dana jaminan pascatambang sesuai ketentuan Pasal 100 ayat (1). Penggunaan dana jaminan reklamasi dan dana jaminan pasca tambang sesuai ayat (2) adalah Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya dapat menetapkan pihak ketiga untuk melakukan reklamasi dan pascatambang dengan dana jaminan. Ketentuan tersebut diberlakukan apabila pemegang IUP atau IUPK tidak melaksanakan reklamasi dan pascatambang sesuai dengan rencana yang telah disetujui. Pasal 97 mengatur bahwa pemegang IUP dan IUPK wajib menjamin penerapan standar dan baku mutu lingkungan sesuai dengan karakteristik suatu daerah. Pasal 98 : pemegang IUP dan IUPK wajib menjaga kelestarian fungsi dan daya dukung sumber daya air yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 99 (1) : setiap pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pascatambang pada saat mengajukan permohonan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi. (2) Pelaksanaan reklamasi dan kegiatan pascatambang dilakukan sesuai dengan peruntukan lahan pascatambang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (26) UU 4 Tahun 2009, definisi reklamasi ialah “kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki

kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya”. Definisi tersebut mengandung arti bahwa reklamasi harus memenuhi unsur :

- a. kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem;
- b. agar lingkungan dan ekosistem dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya.

Berdasarkan ketentuan tersebut, kegiatan reklamasi yang meliputi “menata, memulihkan” dan “memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem,” senyatanya baru dapat dikatakan dilakukan dengan baik ketika memenuhi unsur kedua yaitu lingkungan dan ekosistem dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya.

Prinsip-prinsip dalam reklamasi lahan pertambangan, pertama: reklamasi merupakan kewajiban pemegang izin pertambangan. Kewajiban reklamasi dinyatakan secara tegas sebagai tanggung jawab pemegang izin usaha pertambangan (IUP) dalam ketentuan Pasal 96 huruf (c) UU Minerba. Berdasarkan ketentuan tersebut, berkaitan reklamasi pemegang izin pertambangan memiliki kewajiban: (1) Menyusun rencana reklamasi; (2) Menyerahkan dana jaminan reklamasi; (3) Melaksanakan reklamasi.

Prinsip kedua : reklamasi merupakan kegiatan terencana pemegang izin pertambangan berkewajiban menyusun rencana reklamasi, berdasarkan Pasal 99 ayat (1) bahwa “Setiap pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pascatambang pada saat mengajukan permohonan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi.”

Proses pelaksanaan reklamasi areal bekas pertambangan secara umum diatur dalam Pasal 99 ayat (1) bahwa “Setiap pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pascatambang pada saat mengajukan permohonan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi.” Selanjutnya pada ayat (2) dikatakan pelaksanaan reklamasi dan kegiatan pascatambang dilakukan sesuai dengan peruntukan lahan pascatambang. Peruntukan yang dimaksud harus dicantumkan dalam perjanjian penggunaan tanah antara pemegang IUP atau IUPK dan pemegang hak atas tanah. Setelah persetujuan rencana reklamasi, pemegang IUP dan IUPK memiliki kewajiban untuk menyediakan dana jaminan reklamasi dan dana jaminan pascatambang sesuai ketentuan Pasal 100 ayat (1). Jika pemegang IUP dan IUPK tidak melaksanakan reklamasi sesuai dengan rencana yang telah disetujui, maka berdasarkan ayat (2), Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya dapat

menetapkan pihak ketiga untuk melakukan reklamasi dan pascatambang dengan dana jaminan reklamasi dan pascatambang.

f. Reklamasi menurut PP Nomor 24 tahun 2010 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan

PP 24 tahun 2010 Pasal 1 ayat 9 mendefinisikan reklamasi hutan adalah usaha memperbaiki atau memulihkan kembali hutan atau lahan dan vegetasi dalam kawasan hutan yang rusak sebagai akibat penggunaan kawasan hutan agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan peruntukannya. Ketentuan reklamasi ini berlaku umum bagi kegiatan diluar bidang kehutanan yang menggunakan kawasan hutan. Ketentuan lebih khusus reklamasi di kawasan hutan diatur dalam ketentuan Peraturan Menteri

g. Reklamasi menurut Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.4/Menhut-II/2011 Tentang Pedoman Reklamasi Hutan

Pasal 1 ayat (22) PMK Nomor : P.4/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Reklamasi Hutan, mendefinisikan “Reklamasi hutan adalah usaha untuk memperbaiki atau memulihkan kembali lahan dan vegetasi yang rusak agar dapat berfungsi secara optimal sesuai peruntukannya.”

Prinsip dasar kegiatan reklamasi menurut ketentuan Pasal 2, meliputi: (a) Reklamasi merupakan satu kesatuan yang utuh (holistic)

dengan kegiatan penambangan; dan (b) reklamasi dilakukan sedini mungkin tanpa menunggu proses penambangan secara keseluruhan selesai dilakukan.

Tabel 15:
Peraturan di Tingkat Menteri tentang
Reklamasi Tambang Dalam Kawasan Hutan

No	Regulasi	Tentang
1	Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor: 146/Kpts-II/1999	Pedoman Reklamasi Bekas Tambang Dalam Kawasan Hutan
2	Peraturan Menteri Kehutanan No. P.56/Menhut-II/2008 jo.. Peraturan Menteri Kehutanan No. P.84/Menhut-II/2014	Tata Cara Penentuan luas areal terganggu dan areal reklamasi dan revegetasi untuk penghitungan PNBp penggunaan kawasan hutan
3	Permenhut No. 60/Menhut-II/2009	Pedoman Penilaian Keberhasilan Reklamasi Hutan
4	Permenhut No. P.32/Menhut-II/2009 Jo.. P.35/Menhut-II/2010	Tata Cara Penyusunan Rencana Teknik Rehabilitasi Hutan dan Lahan DAS (RTKRHL-DAS)terkait Pasal 13 ayat 5 PP 76/2008)
5	Permenhut No. P.39/Menhut-II/2010	Pola Umum, Kriteria, dan Standar Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan terkait Pasal 7 PP 76/2008)
6	Permenhut No. P.04/Menhut-II/2011	Pedoman Reklamasi Hutan
7	Permenhut No. P.12/Menhut-II/2011	Pedoman Penyelenggaraan Rehabilitasi Hutan dan Lahan
8	Permenhut No. P.63/Menhut-II/2011	Pedoman Penanaman Bagi Pemegang IPPKH Dalam Rangka Rehabilitasi DAS
9	Peraturan Menteri Kehutanan No. P.16/Menhut-II/2014	Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan
10	Peraturan Menteri Kehutanan No. P.87/Menhut-II/2014	Pedoman Penanaman Bagi Pemegang IPPKH dalam rangka Rehabilitasi DAS

Sumber : Peraturan Menteri Kehutanan RI Periode 1999-2014

Program reklamasi hutan menurut Pasal 15 (1), meliputi: (a). penyiapan kawasan hutan; (b). pengaturan bentuk lahan/penataan lahan; (c). pengendalian erosi dan sedimentasi; (d). pengelolaan lapisan tanah pucuk; (e). revegetasi; dan (f). pengamanan;

Jangka waktu reklamasi hutan paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu izin penggunaan kawasan hutan. Dalam hal perusahaan akan mengembalikan kawasan hutan yang dipinjam pakai sebelum berakhirnya jangka waktu izin pinjam pakai kawasan hutan menurut ketentuan ayat (2), maka batas akhir penyelesaian reklamasi hutan adalah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sebelum waktu pengembalian kawasan hutan tersebut. Sebelum dilakukan pengembalian dilakukan penilaian terhadap keberhasilan reklamasi hutan.

Ketentuan Pasal 55 (1) : bagi pemegang izin penggunaan kawasan hutan wajib mempunyai organisasi khusus yang menangani reklamasi hutan. Ketentuan ayat (2), organisasi antara lain bertugas untuk: (a). mengidentifikasi rencana peruntukan dan pemanfaatan ruang daerah yang akan di tambang; (b). mengidentifikasi rona lingkungan awal; (c). merencanakan upaya reklamasi hutan; (d). melaksanakan rencana dan upaya reklamasi hutan; (e). melakukan

pemeliharaan, penelitian, pemantauan dan pelaporan dari semua pelaksanaan rencana dan upaya reklamasi hutan.

Penilaian keberhasilan reklamasi hutan berdasarkan Pasal 69 (1) penilaian keberhasilan reklamasi hutan dilakukan melalui kegiatan evaluasi terhadap pelaksanaan reklamasi hutan. (2) penilaian keberhasilan untuk tingkat pusat dilakukan oleh tim yang dikoordinir oleh Direktorat Jenderal Bina Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dan Perhutanan Sosial dan penilaian keberhasilan untuk tingkat daerah dilakukan oleh tim yang dikoordinir oleh Dinas Teknis Provinsi yang menangani kehutanan. (3) Penilaian keberhasilan reklamasi hutan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali atau setahun sebelum berakhirnya masa berlaku izin pinjam pakai kawasan hutan.

Ketentuan sanksi berdasarkan Pasal 79, bagi para pemegang izin yang tidak melaksanakan kegiatan reklamasi hutan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan atau tidak melakukan kegiatan reklamasi hutan, dikenakan sanksi berupa : (a). Sanksi administratif, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang didahului peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali dengan selang waktu 3 (tiga) bulan untuk setiap kali peringatan; (b). Sanksi berupa pencabutan ijin penggunaan kawasan hutan, setelah dilakukan penilaian hasil reklamasi hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

h. Pengaturan Reklamasi Lahan Paska Tambang berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.16/Menhut-II/2014

Beberapa ketentuan berkaitan dengan lahan paska tambang dalam peraturan ini, jika dilakukan penelusuran tidak disebutkan bagian khusus lahan paska tambang yang berada di kawasan hutan namun pengaturannya menyebar dalam bagian-bagian pengaturan izin, kewajiban, dll. Beberapa hal yang perlu dicermati adalah :

(1) Reklamasi Kawasan Hutan

Reklamasi lahan pertambangan dalam kawasan hutan berdasarkan ketentuan ini didefinisikan menurut Pasal 1 ayat (13), reklamasi hutan adalah usaha memperbaiki atau memulihkan kembali hutan atau lahan dan vegetasi dalam kawasan hutan yang rusak sebagai akibat penggunaan kawasan hutan agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan peruntukannya.

Pengklasifikasian lahan kawasan hutan setelah dilakukan penambangan menurut ketentuan ini ada tiga klasifikasi yaitu L1, L2 dan L3. Menurut Pasal 1 ayat (15) L1 adalah area terganggu karena penggunaan kawasan hutan untuk sarana prasarana penunjang yang bersifat permanen selama jangka waktu penggunaan kawasan hutan.

Pasal 1 ayat (16) L2 adalah area terganggu karena penggunaan kawasan hutan yang bersifat temporer yang secara teknis dapat segera

dilakukan reklamasi. Sedangkan kategori L3 menurut Pasal 1 ayat (17) L3 adalah area terganggu karena penggunaan kawasan hutan yang bersifat permanen yang secara teknis tidak dapat dilakukan reklamasi.

Pasal 6 ayat (2) huruf (a) izin pinjam pakai kawasan hutan untuk komersial dilakukan dengan ketentuan: Wilayah Provinsi yang luas kawasan hutan dibawah 30% (tiga puluh perseratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi : izin pinjam pakai kawasan hutan pada provinsi yang luas kawasan hutannya di bawah 30% (tiga puluh perseratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi, dengan kompensasi lahan: ratio 1:2 untuk komersial ditambah dengan luas rencana areal terganggu dengan kategori L3; dan jika realisasi L3 lebih luas dari rencana L3 maka luas lahan kompensasi ditambah dengan luas perbedaan dari selisih antara rencana L3 dengan realisasi L3;

Wilayah provinsi yang luas kawasan hutan diatas 30% (tiga puluh perseratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi : dengan kompensasi membayar PNBP penggunaan kawasan hutan dan melakukan penanaman dalam rangka rehabilitasi daerah aliran sungai, dengan ketentuan: penggunaan untuk komersial dikenakan kompensasi membayar PNBP penggunaan kawasan hutan dan melakukan penanaman dalam rangka rehabilitasi daerah aliran

sungai dengan ratio 1:1 ditambah dengan luas rencana areal terganggu dengan kategori L3;

(2) Ketentuan Lahan Kompensasi

Ketentuan Pasal 1 angka (10), mendefinisikan kompensasi adalah salah satu kewajiban pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan untuk menyediakan dan menyerahkan lahan bukan kawasan hutan atau membayar sejumlah dana yang dijadikan PNPB sebagai pengganti lahan kompensasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 angka (12) kondisi calon lahan kompensasi yang tidak bermasalah di lapangan (*de facto*) dan hukum (*de jure*) adalah kondisi calon lahan kompensasi yang telah jelas statusnya, tidak dalam sengketa, tidak dalam penguasaan pihak yang tidak berhak dan tidak dibebani hak atas tanah tertentu serta tidak dikelola oleh pihak lain.

Calon lahan kompensasi menurut Pasal 35 (1), calon lahan kompensasi wajib memenuhi persyaratan: (a). dapat dikelola dan dijadikan bagian dari satu unit pengelolaan hutan; (b). terletak dalam daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi yang sama; (c). dapat dihutankan kembali dengan cara konvensional; (d). tidak dalam sengketa dan bebas dari segala jenis pembebanan dan hak tanggungan; dan (e). mendapat rekomendasi dari gubernur atau bupati/walikota.

Ketentuan lahan kompensasi sesuai Pasal 35 (1) memungkinkan pemegang IPPKH untuk meninggalkan lahan yang tidak bisa dipulihkan di wilayah pertambangannya dengan konsekuensi menyediakan lahan pengganti di tempat lain. Selain itu berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (10) ketentuan ini, kewajiban penyediaan lahan kompensasi dapat dikonversi dengan pembayaran sejumlah uang.

Ketentuan lahan kompensasi ini mengandung masalah yaitu pertama : pemegang IPPKH dimungkinkan meninggalkan areal yang tidak dapat dipulihkan dengan syarat menyediakan lahan kompensasi; kedua : Lahan kompensasi dapat disediakan di wilayah diluar IPPKH sepanjang masih dalam aliran sungai yang sama atau dalam provinsi yang sama. Ketentuan ini melupakan bahwa kawasan hutan yang terganggu oleh kegiatan pertambangan memiliki fungsi ekologis bagi wilayah di sekitarnya yang tidak dapat digantikan dengan penyediaan lahan di wilayah diluar IPPKH yang tidak harus kawasan hutan; Ketiga : ketentuan kewajiban penyediaan lahan kompensasi dapat digantikan dengan sejumlah uang, seolah mengesampingkan fungsi kawasan hutan bagi wilayah disekitarnya yang akan terganggu dengan hilangnya kawasan hutan, serta tidak dapat digantikan dengan sejumlah uang. Salah satu fungsi kawasan yang tidak dapat digantikan dengan uang adalah fungsi ekologis kawasan hutan.

Keempat : ketentuan ini seolah mengingkari kenyataan bahwa luas dipastikan ketentuan ini akan mengalami berbagai kendala penyelenggaraan dan menimbulkan persoalan tumpang tindih lahan.

Berdasarkan penelusuran terhadap regulasi pertambangan batubara di kawasan hutan, sejak periode setelah kemerdekaan, khususnya setelah orde baru hingga masa reformasi terjadi perubahan pengaturan yang sangat dinamis. Pada masa Orde lama fondasi awal pengelolaan sumber daya alam diatur dalam Konstitusi RI UUD 1945, serta UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria. Selain itu hanya satu peraturan pemerintah pengganti UU yang mengatur khusus pertambangan. Orientasi pengaturan pada semangat nasionalisasi atas pengelolaan sumber daya alam, belum ada pengaturan pertambangan batubara secara khusus.

Namun pada periode orde Baru terdapat 4 peraturan setingkat UU, Instruksi Menteri sebanyak 1 sedangkan Peraturan/Keputusan Menteri sebanyak 6 serta Peraturan/Keputusan Dirjen sebanyak 1. Orientasi pengaturan adalah untuk mendorong investasi di bidang pertambangan sebagai upaya percepatan ekonomi bangsa. Upaya memberikan ruang bagi perusahaan pertambangan sangat tegas dinyatakan, yaitu ketika terjadi pertindihan/tumpang tindih peruntukkan maka sektor pertambangan yang harus didahulukan.

Regulasi tersebut semakin kuat diwarnai politik otoritarian yang dijalankan orde baru selama masa kekuasaannya.

Regulasi pada masa Orde Reformasi terhadap sektor pertambangan terhadap kebijakan orde baru yang mengutamakan pendapatan ekonomi secara cepat yang pada akhirnya tidak mampu mewujudkan cita-cita menciptakan kemakmuran rakyat. Berdasarkan penelusuran regulasi pertambangan di kawasan hutan, pada masa reformasi terjadi pengaturan yang lebih detil, namun orientasinya tidak berbeda dengan masa orde baru, yakni memberikan ruang bagi pertambangan untuk melakukan eksploitasi di kawasan hutan. Regulasi pada masa reformasi sebanyak 4 UU/PERPU, 2 Peraturan Pemerintah, 1 Keppres, 19 Peraturan Menteri serta 1 Peraturan Dirjen. Selain itu terdapat 1 Putusan Mahkamah Agung yang menguji UU No 19 Tahun 2004 terhadap UUD 1945.



Tabel. 16 :

Jumlah Regulasi Pertambangan di Kawasan Hutan

Periode	Jumlah Regulasi					
	Putusan Mahkamah Konstitusi	UU/ PERPU	PP	Instruksi Presiden/ KEPPRES	Peraturan Menteri	Keputusan / Peraturan Dirjen
Orde lama	-	1				
Orde Baru	-	3		1	6	1
Orde Reformasi	1	4	2	1	19	1
Total	1	8	2	2	25	2

Ssehingga secara keseluruhan terdapat 40 produk regulasi berkaitan pertambangan di kawasan hutan sejak 1960 – Mei 2017 yaitu : 1 Putusan Mahkamah Konstitusi, 8 UU/PERPU, 2 Peraturan Pemerintah, Instruksi Presiden sebanyak 2, Peraturan Menteri/Keputusan Menteri sebanyak 25, serta Peraturan/Keputusan Dirjen sebanyak 2 produk.

Terkait Pasal 102, Pasal 103 dan Pasal 104 UU Minerba, merupakan ketentuan yang saling terkait dan saling melengkapi, sehingga ketentuan tersebut telah mengunci termasuk semua nikel dan bauksit harus dikelola dan dimurnikan di dalam negeri. Namun, Peraturan Menteri ESDM No. 5 Tahun 2017 ini menampilkan kesan, memecah dan memberikan peluang pada Nikel dengan kadar <1,7% dan Bauksit pada kadar tertentu saja yakni 42% yang dikecualikan. Dengan begitu, Pasal 10 ayat (2), dan Pasal 10 ayat (3) Peraturan Menteri ESDM ini bertentangan dengan Pasal 102 dan Pasal 103 UU Minerba yang mengatur secara keseluruhan Sumber daya Mineral dan batubara tanpa terkecuali.

Ketentuan selama 5 tahun kedepan setelah Peraturan Menteri ESDM, menunjukkan pemberian kelonggaran dan keistimewaan yang dilakukan terhadap Pemegang IUP Operasi Produksi nikel, IUPK Operasi Produksi nikel, IUP Operasi Produksi khusus pengolahan

dan/atau pemurnian nikel, dan pihak lain yang melakukan pengolahan dan/atau pemurnian. Hal ini juga bertentangan dengan asas kepastian hukum termasuk yang dijamin secara konstitusional dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menentukan : “Setiap orang berhak atas ... kepastian hukum yang adil” ...”. Dengan esensi kepastian hukum ditempatkan sebagai hak konstitusional setiap orang memiliki beberapa makna yakni: merupakan perlindungan kepada setiap orang dari segala kesewenang-sewenangan dari penguasa; bentuk batasan kekuasaan agar mencegah tindakan sewenang-wenangan para penguasa; setiap orang memahami apa yang menjadi hak dan kewajibannya, memberikan prediksi terhadap tindakan berikutnya.

Berkenaan dengan hal ini, UU Minerba telah memerintahkan agar Ketentuan Pasal 102, Pasal 103 ayat (2) dan Pasal 104 ayat (1) agar tetap melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. Dengan kaca mata kepastian hukum yang adil, maka ketentuan tersebut ditujukan pada hak rakyat untuk mendapatkan kemakmuran atau kesejahteraan dari kekayaan alam bangsa ini dan bagi pembentuk undang-undang pun, dapat memprediksi pendapatan negara yang diterima dengan ketentuan yang dibuat pada saat itu. Akan tetapi keberadaan Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 10 ayat (3) Permen ESDM No. 5 Tahun 2017 bertentangan dengan prinsip kepastian hukum.

Secara historis Penggunaan konsep “kepastian hukum yang adil” dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dapat dikatakan bersumber dari Pasal 7 dan Pasal 8 Piagam Hak Asasi Manusia sebagaimana diratifikasi dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia (Meskipun TAP MPR ini sudah tidak berlaku, namun esensinya hanya menekankan pada aspek historis). Pasal 7 menentukan: “Setiap orang, berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil.” Sedangkan Pasal 8, menentukan : “Setiap orang berhak mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Pada frasa “perlakuan hukum yang adil” di Pasal 7 tersirat makna akan hukum yang mengayomi, sedangkan Pasal 8 “kepastian hukum” menekankan pada kepastian hukum.

Ada sejumlah poin penting yang diatur dalam dengan diterlakukannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba). Mulai dari kewenangan perizinan, perpanjangan izin, pengaturan terhadap Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dan aspek lingkungan, hilirisasi, divestasi,

hingga pengaturan yang diklaim untuk memperkuat badan usaha milik negara (BUMN).

Perubahan UU Nomor 4 Tahun 2009 diperlukan lantaran peraturan tersebut masih belum dapat menjawab perkembangan, permasalahan dan kebutuhan hukum dalam penyelenggaraan pertambangan mineral. Sehingga, masih perlu disinkronkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait agar dapat menjadi dasar hukum yang efektif, efisien, dan komprehensif dalam penyelenggaraan pertambangan.

Revisi UU Minerba dilaksanakan secara intensif dari 17 Februari 2020 hingga 6 Mei 2020. Adapun, sejumlah poin penting yang tertuang dalam revisi UU Minerba tersebut antara lain:

1. Kewenangan pengelolaan dan perizinan Terkait penguasaan mineral, pemerintah dan DPR menyetujui bahwa penguasaan mineral diselenggarakan oleh pemerintah pusat melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan. Selain itu, pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk menetapkan jumlah produksi, penjualan dan harga mineral logam, mineral bukan logam jenis tertentu dan batubara. Menurut pemerintah yang diwakili oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Arifin Tasrif, meski

kewenangan pengelolaan pertambangan diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Namun ada pengaturan, bahwa terdapat jenis perizinan yang akan didelegasikan kepada pemerintah daerah, diantaranya perizinan batuan skala kecil dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR). **Pertimbangan atas penarikan kewenangan pengelolaan pertambangan ke pusat.** Antara lain sebagai pengendalian produksi dan penjualan terutama logam dan batubara sebagai komoditas strategis untuk ketahanan energi serta suplai hilirisasi logam. Penarikan kewenangan ke pusat **untuk komoditas logam dan batubara lebih efektif, sementara untuk bukan logam, batuan dan IPR dapat didelegasikan ke Pemda.**

2. Perpanjangan izin operasi Revisi UU Minerba ini menjamin adanya kelanjutan Operasi Kontrak Karya (KK)/Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) menjadi IUPK sebagai Kelanjutan Operasi dengan mempertimbangkan upaya peningkatan penerimaan negara. Tak hanya KK dan PKP2B yang mendapatkan jaminan kelanjutan operasi, pemegang izin Usaha Pertambangan (IUP) dan IUP Khusus (IUPK).. Dalam UU Minerba yang lama, perpanjangan izin tercantum dengan klausula "**dapat diperpanjang**", yang

diganti dengan "**dijamin**" pada revisi UU ini. Hal tersebut antara lain dapat dilihat pada Pasal 47, Pasal 83 dan Pasal 169, Pasal 169 A dan Pasal 169 B.

3. Peningkatan nilai tambah (hilirisasi) Revisi UU Minerba ini masih mengatur terkait dengan hilirisasi melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri, khususnya untuk pemegang izin di subsektor mineral. Juga dengan kewajiban untuk membangun fasilitas pemurnian paling lambat tahun 2023. Sejumlah insentif pun dikucurkan untuk menyokong proyek hilirisasi ini. Antara lain dengan jangka waktu perizinan untuk IUP atau IUPK yang terintegrasi dengan fasilitas pengolahan dan/atau pemurnian logam atau kegiatan pengembangan dan/atau pemanfaatan batubara diberikan untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun dan diberikan perpanjangan selama 10 tahun setiap kali perpanjangan setelah memenuhi persyaratan. Dalam revisi ini, ada juga relaksasi ekspor produk mineral logam tertentu yang belum dimurnikan dalam jumlah tertentu dengan jangka waktu paling lama tiga tahun sejak revisi UU ini mulai berlaku. Relaksasi itu diberikan bagi perusahaan mineral yang telah memiliki, sedang dalam proses pembangunan smelter maupun yang telah melakukan

kerjasama dalam pengolahan dan/atau pemurnian. Pengaturan dan insentif terkait hilirisasi ini antara lain dapat dilihat dalam Pasal 102, Pasal 103, Pasal 47, Pasal 83 dan Pasal 170 (A).

4. Divestasi Dalam revisi UU Minerba. Kebijakan divestasi saham dalam Pasal 112. Sehingga, pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi yang sahamnya **dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham sebesar 51 persen secara berjenjang kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, dan/atau Badan Usaha swasta nasional.** Kebijakan divestasi saham ini tidak akan menjadi hambatan bagi masuknya investasi di Indonesia. Tentunya tetap akan mendukung pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja di Indonesia.
5. Pertambangan rakyat, reklamasi dan pasca tambang. Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) diberikan luasan maksimal 100 hektare dan mempunyai cadangan mineral logam dengan kedalaman maksimal 100 meter. Di UU Minerba sebelumnya, WPR diberikan luasan maksimal 25 hektare dan kedalaman maksimal 25 meter. Sementara untuk kegiatan reklamasi pasca tambang, pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi sebelum menciutkan atau mengembalikan WIUP atau WIUPK wajib

melaksanakan reklamasi dan pasca-tambang hingga mencapai tingkat keberhasilan 100 persen. Begitu juga dengan eks pemegang IUP atau IUPK yang telah berakhir, wajib melaksanakan reklamasi dan pasca tambang hingga mencapai tingkat keberhasilan 100% serta menempatkan dana jaminan pasca tambang .

6. Memperkuat BUMN diantaranya pengaturan bahwa eks WIUP dan Wilayah WIUPK dapat ditetapkan sebagai WIUPK yang penawarannya diprioritaskan kepada BUMN, serta BUMN mendapatkan prioritas dalam pembelian saham divestasi. Selain itu, dalam revisi UU minerba ini juga ada peningkatan bagian pemerintah daerah dari hasil kegiatan pertambangan, dari sebelumnya 1 persen untuk pemerintah provinsi, menjadi 1,5 persen. Mendorong kegiatan eksplorasi untuk penemuan deposit minerba. Yakni melalui penugasan penyelidikan dan penelitian kepada lembaga riset negara, BUMN, BUMD, atau Badan Usaha Swasta serta dengan pengenaan kewajiban penyediaan Dana Ketahanan Cadangan kepada pelaku usaha.s

Nilai-nilai Keadilan di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila kelima tersebut terkandung nilai-nilai

yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya. keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan memberi apa yang menjadi haknya. Nilai-nilai keadilan dalam rekonstruksi adalah memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan memberi apa yang menjadi haknya, yakni terwujudnya keseimbangan hak pemerintah, pelaku usaha, masyarakat dan lingkungan dalam pengelolaan Pertambangan Mineral dan batubara.

Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Sumber Daya Alam Pada Sektor Pertambangan Mineral Dan Batubara Guna Memberi Nilai Tambah Untuk Pertumbuhan Ekonomi Nasional Dan Regional Berbasis Nilai Keadilan

No	Uraian	UU 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara	UU 3 Tahun 2020 Tentang perubahan atas UU 4 th 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara	UU 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja	Rekonstruksi/ Gagasan Baru Promovendus
1.	Dasar Filosofis	bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum	bahwa mineral dan batubara yang berada di dalam wilayah Negara	b. bahwa dengan cipta kerja diharapkan mampu menyerap tenaga	bahwa mineral dan batubara yang berada di dalam wilayah

		<p>pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan;</p>	<p>Kesatuan Republik Indonesia merupakan sumber daya dan kekayaan alam yang tidak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang memiliki peran penting dan memenuhi hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara untuk menunjang pembangunan nasional yang berkelanjutan guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan.</p>	<p>keda Indonesia yang seluas-luasnya di tengah persaingan yang semakin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi; c. bahwa untuk mendukung cipta kerja diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja; d. bahwa pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah,</p>	<p>Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sumber daya dan kekayaan alam yang tidak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang memiliki peran penting dan memenuhi hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara untuk menunjang pembangunan nasional yang berkelanjutan guna mewujudkan menyerap tenaga Indonesia yang seluas-luasnya, kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro,</p>
--	--	--	---	--	---

				<p>peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja yang tersebar di berbagai Undang-Undang sektor saat ini belum dapat memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja sehingga perlu dilakukan perubahan;</p>	<p>kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional.</p>
2.	Sosio logis	<p>bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada</p>	<p>bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata bagi pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan, yang penyelenggaraannya masih terkendala kewenangan</p>	<p>bahwa upaya perubahan pengaturan yang berkaitan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan</p>	<p>bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara mempunyai peranan penting yang berkaitan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan</p>

		<p>pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan;</p>	<p>antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, perizinan, perlindungan terhadap masyarakat terdampak, data dan informasi pertambangan, pengawasan, dan sanksi, sehingga penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara kurang berjalan efektif dan belum dapat memberi nilai tambah yang optimal;</p>	<p>pekerja dilakukan melalui perubahan Undang-Undang sektor yang belum mendukung terwujudnya sinkronisasi dalam menjamin percepatan cipta kerja, sehingga diperlukan terobosan hukum yang dapat menyelesaikan berbagai permasalahan dalam beberapa Undang-Undang.</p>	<p>ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan.</p>
3.	Yuridis	<p>bahwa dengan mempertimbangkan perkembangan nasional maupun internasional, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan sudah tidak sesuai</p>	<p>bahwa pengaturan mengenai pertambangan mineral dan batubara yang saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara masih</p>	<p>bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, perlu membentuk Undang-Undang tentang Cipta Kerja;</p>	<p>bahwa pengaturan mengenai pertambangan mineral dan batubara yang saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang</p>

		<p>lagi sehingga dibutuhkan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan;</p>	<p>belum dapat menjawab perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara, sehingga perlu dilakukan perubahan agar dapat menjadi dasar hukum yang efektif, efisien, dan komprehensif dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara;</p>		<p>Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara, dilakukan kewenangan pengelolaan dan perizinan Terkait penguasaan minerba, agar diselenggarakan oleh pemerintah pusat melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan.</p>
4.	Dalam Penjelasan	<p>Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang</p>	<p>Negara melalui Pemerintah Pusat bertanggung jawab</p>	<p><i>Terhadap hal tersebut Pemerintah Pusat perlu</i></p>	<p>bahwa pengaturan mengenai</p>

	<p>an</p>	<p>Ketentuan- Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam perkembangan lebih lanjut, undang-undang tersebut yang materi muatannya bersifat sentralistik sudah tidak sesuai dengan perkembangan situasi sekarang dan tantangan di masa depan. Di samping itu, pembangunan pertambangan harus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan strategis, baik bersifat nasional maupun internasional. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batubara adalah pengaruh globalisasi yang</p>	<p>atas penggunaan Mineral dan Batubara yang ada di wilayah Hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui pengelolaan dan pemanfaatan Mineral dan Batubara secara optimal, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong dan mendukung perkembangan serta kemandirian pembangunan industri nasional berbasis sumber daya Mineral dan/atau energi Batubara. Pertambangan dan sektor nonpertambangan. Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan</p>	<p>mengambil kebijakan strategis untuk menciptakan dan memperluas kerja melalui peningkatan investasi, <i>mendorong</i> <i>pengembangan dan</i> <i>peningkatan kualitas</i> <i>Koperasi dan Usaha</i> <i>Mikro, Kecil, dan</i> <i>Menengah. Untuk</i> <i>dapat meningkatkan</i> <i>penciptaan dan</i> <i>perluasan kerja,</i> <i>diperlukan</i> <i>pertumbuhan</i> <i>ekonomi stabil dan</i> <i>konsisten naik setiap</i> <i>tahunnya. Namun</i> <i>upaya tersebut</i> <i>dihadapkan dengan</i> <i>kondisi saat ini,</i> <i>terutama yang</i> <i>menyangkut:</i> <i>a. Kondisi Global</i> <i>(Eksternal) Berupa</i> <i>ketidakpastian dan</i> <i>perlambatan</i> <i>ekonomi global dan</i> <i>dinamika geopolitik</i> <i>berbagai belahan</i> <i>dunia serta</i> <i>terjadinya</i> <i>perubahan</i></p>	<p>pertambangan mineral dan batubara yang saat ini diatur dalam Undang- Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) dalam penyelenggaraa n pertambangan mineral dan batubara, dilakukan kewenangan pengelolaan dan perizinan Terkait penguasaan minerba, agar diselenggarakan oleh pemerintah pusat melalui fungsi kebijakan,</p>
--	------------------	---	--	---	--

		<p>mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat. Untuk menghadapi tantangan lingkungan strategis dan menjawab sejumlah permasalahan tersebut, perlu disusun peraturan perundang-undangan baru di bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaruan dan</p>	<p>Mineral dan Batubara untuk <i>memberikan kepastian hukum dalam kegiatan pengelolaan dan perusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara bagi pelaku usaha di bidang Mineral dan Batubara.</i></p> <p>Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang ini.</p> <p>Undang-Undang ini yaitu:</p> <p>1.pengaturan terkait konsep Wilayah Hukum Pertambangan;</p>	<p><i>teknologi, industri 4.0, ekonomi digital;</i></p> <p><i>b.Kondisi Nasional (Internal) Pertumbuhan ekonomi rata-rata di kisaran 57o dalam 5 tahun terakhir dengan realisasi investasi lebih kurang sebesar Rp721,3 triliun pada Tahun 2018 dan Rp792 triliun pada Tahun 2019;</i></p> <p><i>c.Permasalahan Ekonomi dan Bisnis Adanya tumpang tindih regulasi, efektivitas investasi yang rendah, tingkat pengangguran, angkatan kerja baru, dan jumlah pekerja informal, jumlah UMK-M yang besar namun dengan produktivitas rendah.</i></p> <p>Penyederhanaan Perizinan Berusaha melalui penerapan Perizinan Berusaha</p>	<p>pengaturan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan.</p>
--	--	---	--	---	--

		<p>penataan kembali kegiatan pengelolaan dan perusahaan pertambangan mineral dan batubara.</p> <p>Undang-Undang ini mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut:</p> <p>1. Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pendaagunaannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha.</p> <p>2. Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia,</p>	<p>2.kewenangan pengelolaan Mineral dan Batubara;</p> <p>3.rencana pengelolaan Mineral dan Batubara;</p> <p>4.penugasan kepada lembaga riset negara, BUMN, badan usaha milik daerah, atau Badan Usaha untuk melakukan Penyelidikan dan Penelitian dalam rangka penyiapan WIUP.</p> <p>5.penguatan peran BUMN;</p> <p>6.pengaturan kembali perizinan dalam perusahaan Mineral dan Batubara termasuk di dalamnya, konsep perizinan baru terkait perusahaan batuan untuk jenis tertentu atau untuk keperluan tertentu, serta perizinan</p>	<p>berbasis risiko merupakan metode standar berdasarkan tingkat risiko suatu kegiatan usaha dalam menentukan jenis Perizinan Berusaha dan kualitas/frekuensi pengawasan. Perizinan Berusaha dan pengawasan merupakan instrumen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengendalikan suatu kegiatan usaha. Penerapan pendekatan berbasis risiko memerlukan perubahan pola pikir (change management) dan penyesuaian tata kerja penyelenggaraan layanan Perizinan Berusaha (business process re-engineering) serta memerlukan pengaturan (re-design) proses bisnis Perizinan Berusaha di dalam sistem</p>	
--	--	---	---	---	--

		<p>koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.</p> <p>3. Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan</p>	<p>untuk pertambangan rakyat; dan</p> <p>7. penguatan kebijakan terkait pengelolaan lingkungan hidup pada kegiatan usaha Pertambangan, termasuk pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang.</p>	<p><i>Perizinan Berusaha secara elektronik. Melalui penerapan konsep ini, pelaksanaan penerbitan Perizinan Berusaha dapat lebih efektif dan sederhana karena tidak seluruh kegiatan usaha wajib memiliki izin, di samping itu melalui penerapan konsep ini kegiatan pengawasan menjadi lebih terstruktur baik dari periode maupun substansi yang harus dilakukan pengawasan.</i></p> <p><i>Yang dimaksud dengan "Perizinan Berusaha Berbasis Risiko" adalah pemberian Perizinan Berusaha dan pelaksanaan pengawasan berdasarkan tingkat risiko usaha dan/atau kegiatan. Yang dimaksud dengan "tingkat</i></p>	
--	--	---	---	---	--

	<p>Pemerintah dan pemerintah daerah. 4.Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.</p> <p>5.Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan.</p> <p>6.Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan</p>		<p><i>risiko" adalah potensi terjadinya suatu bahaya terhadap kesehatan, keselamatan, lingkungan, pemanfaatan sumber daya alam dan/atau bahaya lainnya yang masuk ke dalam kategori rendah, menengah, atau tinggi.</i></p>	
--	--	--	--	--

		prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.			
5.	Batang Tubuh	<p>BAB III PENGUASAAN MINERAL DAN BATUBARA</p> <p>Pasal 4</p> <p>(1)Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.</p> <p>(2)Penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1)</p> <p>diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah</p>	<p>2. Ketentuan Pasal 4 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 4</p> <p>(1)Mineral dan Batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.</p> <p>(2)Penguasaan Mineral dan Batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1)</p> <p>diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang</p>	<p>Pasal 39</p> <p>Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun</p>	<p>Pasal 4</p> <p>(1) Mineral dan Batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat. (2) Penguasaan Mineral dan Batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini. (3)</p>

		<p>daerah.</p> <p>Pasal 5</p> <p>(1) Untuk kepentingan nasional, Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dapat menetapkan kebijakan pengutamaan mineral dan/atau batubara untuk kepentingan dalam negeri.</p> <p>(2) Kepentingan</p>	<p>ini.</p> <p>(3) Penguasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan.</p> <p>2. Ketentuan Pasal 5 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 5</p> <p>(1) Untuk kepentingan nasional, Pemerintah Pusat setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menetapkan kebijakan nasional pengutamaan Mineral dan/atau Batubara untuk kepentingan dalam negeri.</p> <p>(2) Untuk</p>	<p>2020 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6525) diubah sebagai berikut:</p> <p>1. Di antara Pasal 128 dan 129 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal I28A sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>(1) Pelaku usaha yang melakukan peningkatan nilai tambah batu bara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (2), dapat diberikan perlakuan tertentu terhadap kewajiban penerimaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128.</p> <p>(2) Pemberian perlakuan tertentu terhadap kewajiban penerimaan negara</p>	<p>Penguasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan.</p>
--	--	--	--	---	--

		<p>nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan pengendalian produksi dan ekspor. (3) Dalam melaksanakan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah mempunyai kewenangan untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas per tahun setiap provinsi.</p> <p>(4) Pemerintah daerah wajib mematuhi ketentuan jumlah yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (3).</p> <p>(5) Ketentuan lebih lanjut</p>	<p>melaksanakan kepentingan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk menetapkan jumlah produksi, Penjualan, dan harga Mineral logam, Mineral bukan logam jenis tertentu, atau Batubara.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengutamaan Mineral dan/atau Batubara untuk kepentingan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan penetapan jumlah produksi, Penjualan, serta harga Mineral logam, Mineral bukan logam jenis tertentu, atau Batubara sebagaimana dimaksud pada ayat</p>	<p>sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kegiatan peningkatan nilai tambah batu bara dapat berupa pengenaan royalti sebesar 0% (nol persen).</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlakuan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p> <p>2. Ketentuan Pasal 162 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 162 Setiap orang yang merintang atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP, IUPK, IPR atau SIPB yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86F huruf</p>	
--	--	---	---	--	--

		<p>mengenai pengutamaan mineral dan/atau batubara untuk kepentingan dalam negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pengendalian produksi dan ekspor sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan peraturan pemerintah.</p> <p>BAB IV KEWENANGAN PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA</p> <p>Pasal 6</p> <p>(1) Kewenangan Pemerintah dalam pengelolaan pertambangan</p>	<p>(2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.</p> <p>3. Ketentuan ayat (1) Pasal 6 diubah sehingga Pasal 6 berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 6</p> <p>(1) Pemerintah pusat dalam pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara, berwenang:</p> <p>4. Ketentuan Pasal 7 dihapus.</p> <p>5. Ketentuan Pasal 8 dihapus.</p> <p>6. Di antara BAB IV dan BAB V disisipkan 1 (satu) bab, yakni BAB IVA sehingga berbunyi sebagai</p>	<p>b dan Pasal 136 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).</p>	
--	--	---	--	---	--

		<p>mineral dan batubara, antara lain, adalah:</p> <p>Pasal 7</p> <p>(1) Kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:</p> <p>a.pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;</p> <p>memberikan IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;</p> <p>Pasal 8</p>	<p>berikut:</p> <p>BAB IVA RENCANA PENGELOLAAN MINERAL DAN BATUBARA</p> <p>8. Di antara Pasal 8 dan Pasal 9 disisipkan 2 (dua) pasal, yakni Pasal 8A dan Pasal 8B sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 8A</p> <p>(1) Menteri menetapkan rencana pengelolaan Mineral dan Batubara nasional secara sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh, transparan, dan akuntabel.</p> <p>(2) Rencana pengelolaan Mineral dan Batubara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dengan mempertimbangkan: a. daya dukung</p>		
--	--	---	--	--	--

		<p>(1) Kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:</p> <p>a.pembuatan peraturan perundang-undangan daerah; b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;</p>	<p>sumber daya alam dan lingkungan menurut data dan informasi geospasial dasar dan tematik; b. pelestarian lingkungan hidup; c. rencana tata ruang wilayah dan/atau rencana zonasi; d. perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; e. tingkat pertumbuhan ekonomi; f. prioritas pemberian komoditas tambang; g. jumlah dan luas WP; h. ketersediaan lahan Pertambangan; i. jumlah sumber daya dan/atau cadangan Mineral atau Batubara; dan j. ketersediaan sarana dan prasarana. (3) Rencana pengelolaan Mineral dan Batubara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat</p>		
--	--	--	--	--	--

			(1) harus disesuaikan dengan: a. rencana pembangunan nasional; dan b. rencana pembangunan daerah.		
6.		<p>Pasal 99</p> <p>(1) Setiap pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pascatambang pada saat mengajukan permohonan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi.</p> <p>(2) Pelaksanaan reklamasi dan kegiatan pascatambang dilakukan sesuai dengan peruntukan lahan pascatambang.</p> <p>(3) Peruntukan lahan pascatambang</p>	<p>Ketentuan Pasal 99 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 99</p> <p>(1) Pemegang IUP atau IUPK wajib menyusun dan menyerahkan rencana Reklamasi dan/atau rencana Pascatambang.</p> <p>(2) Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang dilakukan sesuai dengan peruntukan lahan Pascatambang.</p>		<p>Pasal 99 (1) Pemegang IUP atau IUPK wajib menyusun dan menyerahkan rencana Reklamasi dan/atau rencana Pascatambang.</p> <p>(2) Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang dilakukan sesuai dengan peruntukan lahan Pascatambang.</p> <p>(3) Dalam pelaksanaan Reklamasi yang dilakukan sepanjang tahapan Usaha Pertambangan, pemegang IUP</p>

		<p>sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dicantumkan dalam perjanjian penggunaan tanah antara pemegang IUP atau IUPK dan pemegang hak atas tanah.</p>	<p>(3) Dalam pelaksanaan Reklamasi yang dilakukan sepanjang tahapan Usaha Pertambangan, pemegang IUP atau IUPK wajib:</p> <p>a. memenuhi keseimbangan antara lahan yang akan dibuka dan lahan yang sudah direklamasi; dan</p> <p>b. melakukan pengelolaan lubang bekas tambang akhir dengan batas paling luas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(4) Pemegang IUP atau IUPK wajib menyerahkan lahan yang telah dilakukan Reklamasi dan atau Pascatambang kepada pihak yang berhak melalui Menteri sesuai dengan ketentuan</p>	<p>atau IUPK wajib:</p> <p>a. memenuhi keseimbangan antara lahan yang akan dibuka dan lahan yang sudah direklamasi; dan</p> <p>b. melakukan pengelolaan lubang bekas tambang akhir dengan batas paling luas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Pemegang IUP atau IUPK wajib menyerahkan lahan yang telah dilakukan Reklamasi dan atau Pascatambang kepada pihak yang berhak melalui Menteri sesuai dengan ketentuan</p>
--	--	---	---	---

			peraturan perundang-undangan.		peraturan perundang-undangan.
7.		<p>Pasal 100</p> <p>(1) Pemegang IUP dan IUPK wajib menyediakan dana jaminan reklamasi dan dana jaminan pascatambang.</p> <p>(2) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dapat menetapkan pihak ketiga untuk melakukan reklamasi dan pascatambang dengan dana jaminan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>(3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberlakukan apabila pemegang IUP atau IUPK tidak</p>	<p>Ketentuan Pasal 100 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 100</p> <p>(1) Pemegang IUP atau IUPK wajib menyediakan dan menempatkan dana jaminan Reklamasi dan atau dana jaminan Pascatambang.</p> <p>(2) Menteri dapat menetapkan pihak ketiga untuk melakukan Reklamasi dan/atau Pascatambang dengan dana jaminan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>(3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberlakukan</p>		<p>Dengan memasukkan sanksi pidana terkait kewajiban reklamasi dan pascatambang, menambah sanksi pidana berupa ganti kerugian dan biaya rehabilitasi untuk melengkapi sanksi penjara dan denda yang ada;</p>

		melaksanakan reklamasi dan pascatambang sesuai dengan rencana yang telah disetujui.	apabila pemegang IUP atau IUPK tidak melaksanakan Reklamasi dan/atau Pascatambang sesuai dengan rencana yang telah disetujui.		
8.		<p>Pasal 101</p> <p>Ketentuan lebih lanjut mengenai reklamasi dan pascatambang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 serta dana jaminan reklamasi dan dana jaminan pascatambang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 diatur dengan peraturan pemerintah.</p>	<p>Ketentuan Pasal 101 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 101 Ketentuan lebih lanjut mengenai kewajiban pengelolaan dan pemantauan lingkungan Pertambangan termasuk kegiatan Reklamasi dan atau Pascatambang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 huruf b, penyusunan dan penyerahan rencana Reklamasi dan/atau rencana Pascatambang sebagaimana dimaksud dalam</p>		<p>Pasal 101</p> <p>Ketentuan lebih lanjut mengenai kewajiban pengelolaan dan pemantauan lingkungan Pertambangan termasuk kegiatan Reklamasi dan atau Pascatambang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 huruf b, penyusunan dan penyerahan rencana Reklamasi dan/atau rencana Pascatambang sebagaimana dimaksud</p>

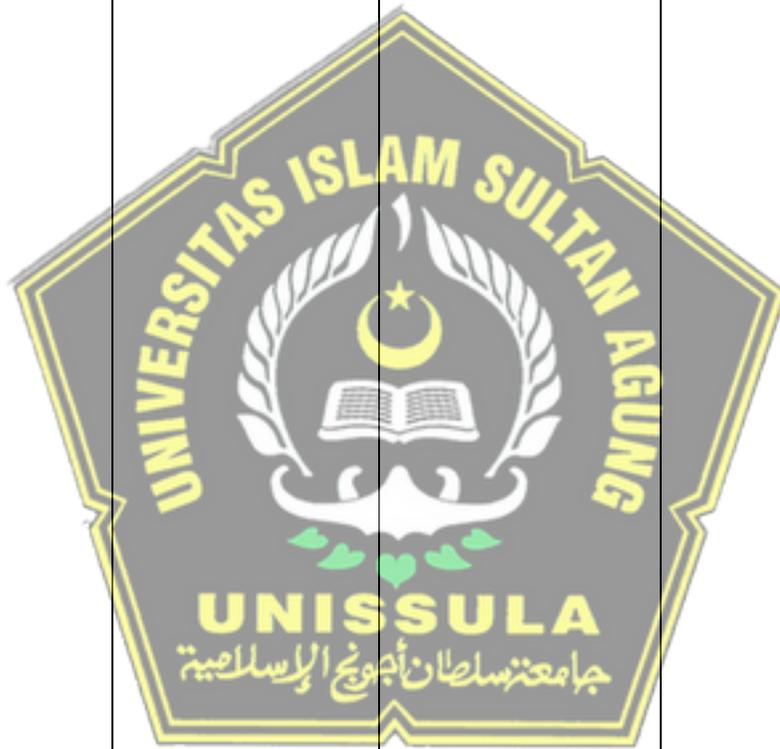
			<p>Pasal 99, dan dana jaminan Reklamasi dan/atau dana jaminan Pascatambang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah. Di antara Pasal 101 dan Pasal 102 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 101A sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 101A</p> <p>Pemegang IUP atau IUPK wajib memenuhi ketentuan penetapan jumlah produksi dan penjualan nasional.</p>		<p>dalam Pasal 99, dan dana jaminan Reklamasi dan/atau dana jaminan Pascatambang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.</p>
9.		<p>Pasal 102 Pemegang IUP dan IUPK wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dalam</p>	<p>Ketentuan Pasal 102 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 102 (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap</p>		<p>Pasal 102:</p> <p>Pasal 102 (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi</p>

		<p>pelaksanaan penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara.</p>	<p>kegiatan Operasi Produksi wajib meningkatkan nilai tambah Mineral dalam kegiatan Usaha Pertambangan melalui:</p> <p>a. Pengolahan dan Pemurnian untuk komoditas tambang Mineral logam; b. Pengolahan untuk komoditas tambang Mineral bukan logam; dan/atau c. Pengolahan untuk komoditas tambang batuan.</p> <p>(2) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi dapat melakukan Pengembangan dan/atau Pemanfaatan Batubara.</p> <p>(3) Peningkatan nilai tambah Mineral melalui kegiatan Pengolahan dan/atau Pemurnian</p>	<p>Produksi wajib meningkatkan nilai tambah Mineral dalam kegiatan Usaha Pertambangan melalui:</p> <p>a. Pengolahan dan Pemurnian untuk komoditas tambang Mineral logam; b. Pengolahan untuk komoditas tambang Mineral bukan logam; dan/atau c. Pengolahan untuk komoditas tambang batuan.</p> <p>(2) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi dapat melakukan Pengembangan dan/atau Pemanfaatan</p>
--	--	---	---	---

			<p>sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi batasan minimum Pengolahan dan/ atau Pemurnian, dengan mempertimbangkan antara lain: a. peningkatan nilai ekonomi; dan/atau b. kebutuhan pasar.</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai batasan minimum Pengolahan dan/ atau Pemurnian diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.</p>		<p>Batubara.</p> <p>(3) Peningkatan nilai tambah Mineral melalui kegiatan Pengolahan dan/atau Pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi batasan minimum Pengolahan dan/ atau Pemurnian, dengan mempertimbangkan antara lain: a. peningkatan nilai ekonomi; dan/atau b. kebutuhan pasar.</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai batasan minimum Pengolahan dan/ atau</p>
--	--	--	---	--	--

					Pemurnian diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.
10.		<p>Pasal 103 (1) Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri. (2) Pemegang IUP dan IUPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengolah dan memurnikan hasil penambangan dari pemegang IUP dan IUPK lainnya. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai peningkatan nilai tambah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 serta pengolahan dan pemurnian sebagaimana</p>	<p>Ketentuan Pasal 103 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 103 (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi Mineral sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 wajib melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian Mineral hasil Penambangan di dalam negeri. (2) Dalam hal pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi telah melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah menjamin keberlangsungan pemanfaatan hasil Pengolahan</p>		<p>Pasal 103: Pasal 103 (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi Mineral sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 wajib melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian Mineral hasil Penambangan di dalam negeri. (2) Dalam hal pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi telah melakukan</p>

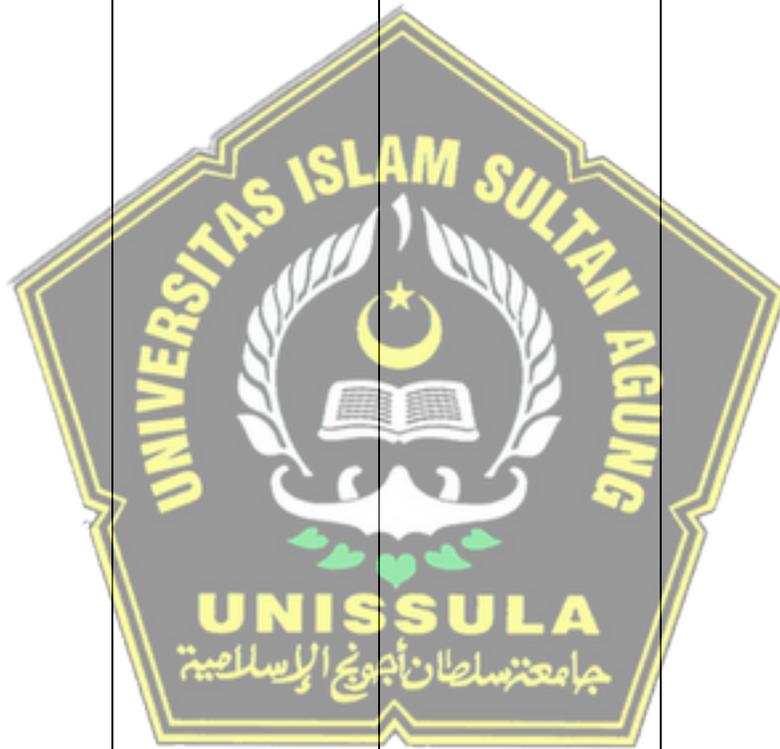
		<p>dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.</p>	<p>dan/atau Pemurnian.</p>	<p>Pengolahan dan/atau Pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah menjamin keberlangsungan pemanfaatan hasil Pengolahan dan/atau Pemurnian.</p> <p>Kebijakan dari ketentuan yang mewajibkan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri dalam pelaksanaannya justru sangat bermanfaat dan akan menimbulkan efek ganda (multiflyer-effect) dari sisi ekonomi, antara lain meningkatnya penerimaan negara serta meningkatnya lapangan</p>
--	--	---	----------------------------	--



					pekerjaan pada industri smelter di dalam negeri
11.		<p>Pasal 104 (1) Untuk pengolahan dan pemurnian, pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan kerja sama dengan badan usaha, koperasi, atau perseorangan yang telah mendapatkan IUP atau IUPK. (2) IUP yang didapat badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah IUP Operasi Produksi Khusus untuk pengolahan dan pemurnian yang dikeluarkan oleh Menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.</p>	<p>Ketentuan Pasal 104 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 104 (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian sendiri secara terintegrasi atau bekerja sama dengan:</p> <p>a. pemegang IUP atau IUPK lain pada tahap kegiatan Operasi Produksi yang memiliki fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian secara terintegrasi; atau b. pihak lain yang melakukan kegiatan usaha Pengolahan</p>		<p>Pasal 104 (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian sendiri secara terintegrasi atau bekerja sama dengan:</p> <p>a. pemegang IUP atau IUPK lain pada tahap kegiatan Operasi Produksi yang memiliki fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian secara terintegrasi; atau b. pihak</p>

		<p>(3) Pemegang IUP dan IUPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang melakukan pengolahan dan pemurnian dari hasil penambangan yang tidak memiliki IUP, IPR, atau IUPK.</p>	<p>dan/atau Pemurnian yang tidak terintegrasi dengan kegiatan Penambangan yang perizinannya diterbitkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perindustrian. (2) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan kerjasama Pengembangan dan/atau Pemanfaatan Batubara dengan pemegang IUP atau IUPK lain pada tahap kegiatan Operasi Produksi, atau pihak lain yang melakukan kegiatan Pengembangan dan/atau Pemanfaatan Batubara.</p>		<p>lain yang melakukan kegiatan usaha Pengolahan dan/atau Pemurnian yang tidak terintegrasi dengan kegiatan Penambangan yang perizinannya diterbitkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perindustrian. (2) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan kerjasama Pengembangan dan/atau Pemanfaatan Batubara</p>
--	--	---	--	--	---

					<p>dengan pemegang IUP atau IUPK lain pada tahap kegiatan Operasi Produksi, atau pihak lain yang melakukan kegiatan Pengembangan dan/ atau Pemanfaatan Batubara.</p> <p>- Pelaksanaan kegiatan penambangan oleh pemegang IUP Operasi Produksi dapat melakukan penjualan ke luar negeri tanpa melalui kegiatan pemurnian di dalam negeri.</p>
12.		<p>BAB XVII PENDAPATAN NEGARA DAN DAERAH</p> <p>Pasal 128</p> <p>(1) Pemegang IUP atau IUPK wajib</p>	<p>Ketentuan Pasal 128 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 128</p> <p>(1) Pemegang IUP, IUPK, IPR, atau</p>		<p>Pasal 128</p> <p>(1) Pemegang IUP, IUPK, IPR, atau SIPB wajib membayar pendapatan negara dan</p>



		<p>membayar pendapatan negara dan pendapatan daerah.</p> <p>(2) Pendapatan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak. (3) Penerimaan pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas: a. pajak-pajak yang menjadi kewenangan Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan; dan b. bea masuk dan cukai. (4) Penerimaan negara bukan pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri</p>	<p>SIPB wajib membayar pendapatan negara dan pendapatan daerah.</p> <p>(2)Pendapatan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak. (3) Penerimaan pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas: a. pajak yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan; dan b. bea dan cukai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepabeanaan dan cukai. (4) Penerimaan negara bukan pajak sebagaimana</p>		<p>pendapatan daerah.</p> <p>(2)Pendapatan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak. (3) Penerimaan pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas: a. pajak yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di</p>
--	--	---	---	--	---

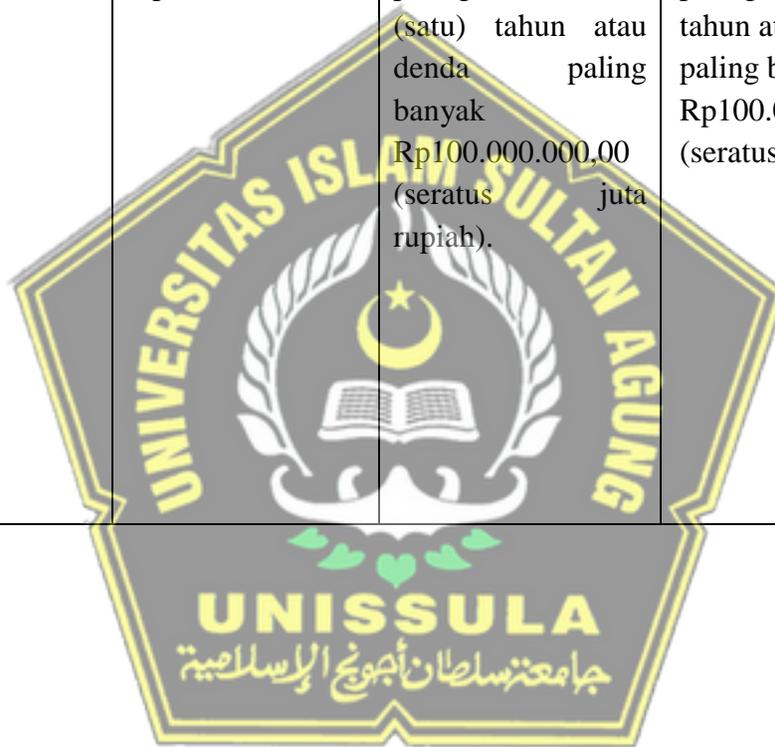
		<p>atas: a. iuran tetap; b. iuran eksplorasi; c. iuran produksi; dan d. kompensasi data informasi. (5) Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. pajak daerah; b. retribusi daerah; dan c. pendapatan lain yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>dimaksud pada ayat (2) terdiri atas: a. iuran tetap; b. iuran produksi; c. kompensasi data informasi; dan d. penerimaan negara bukan pajak lain yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. (5) Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. pajak daerah; b. retribusi daerah; c. iuran pertambangan rakyat; dan d. lain-lain pendapatan daerah yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. (6) Iuran pertambangan rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (5) huruf c menjadi bagian dari struktur pendapatan daerah berupa pajak dan/atau retribusi daerah yang</p>		<p>bidang kepabeanan dan cukai. (4) Penerimaan negara bukan pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas: a. iuran tetap; b. iuran produksi; c. kompensasi data informasi; dan d. penerimaan negara bukan pajak lain yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. (5) Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. pajak daerah; b. retribusi daerah; c. iuran pertambangan rakyat; dan d. lain-lain pendapatan</p>
--	--	---	--	--	---

			<p>penggunaannya untuk pengelolaan tambang rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>		<p>daerah yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. (6) Iuran pertambangan rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (5) huruf c menjadi bagian dari struktur pendapatan daerah berupa pajak dan/atau retribusi daerah yang penggunaannya untuk pengelolaan tambang rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
13.			<p>. Ketentuan Pasal 129 diubah sehingga Pasal 129 berbunyi sebagai berikut: Pasal 129</p> <p>(1) Pemegang</p>	<p>Di antara Pasal 128 dan 129 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 128A sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>(1) Pelaku usaha yang melakukan</p>	

			<p>IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi untuk Pertambangan Mineral logam dan Batubara wajib membayar sebesar 4o/o (empat persen) kepada Pemerintah Pusat dan 60/o (enam persen) kepada Pemerintah Daerah dari keuntungan bersih sejak berproduksi.</p> <p>(2) Bagian Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur sebagai berikut:</p> <p>a. Pemerintah Daerah provinsi mendapat bagian sebesar 1,5o/o (satu koma lima persen);</p> <p>b. Pemerintah Daerah kabupaten/kota penghasil mendapat bagian sebesar 2,5o/o (dua koma lima persen);</p>	<p>peningkatan nilai tambah batu bara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (2), dapat diberikan perlakuan tertentu terhadap kewajiban penerimaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128.</p> <p>(2) Pemberian perlakuan tertentu terhadap kewajiban penerimaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kegiatan peningkatan nilai tambah batu bara dapat berupa pengenaan royalti sebesar 0% (nol persen).</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlakuan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>	
--	--	--	---	---	--

			<p>dan</p> <p>c.Pemerintah Daerah kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang sama mendapat bagian sebesar 20/100 (dua persen).</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penghitungan, pelaporan, dan pembayaran bagian Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>		
14.		<p>Pasal 162</p> <p>Setiap orang yang merintangangi atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP atau IUPK yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 ayat</p>	<p>Ketentuan Pasal 162 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 162</p> <p>Setiap orang yang merintangangi atau mengganggu kegiatan Usaha Pertambangan dari pemegang IUP, IUPK, IPR,</p>	<p>1. Ketentuan Pasal 162 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 162</p> <p>Setiap orang yang merintangangi atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP, IUPK, IPR atau SIPB yang</p>	<p>Pasal 162</p> <p>Setiap orang yang merintangangi atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP, IUPK, IPR atau SIPB yang</p>

		<p>(2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).</p>	<p>atau SIPB yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).</p>	<p>telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86F huruf b dan Pasal 136 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).</p>	<p>telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86F huruf b dan Pasal 136 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).</p>
--	--	--	--	---	---



BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara belum berkeadilan karena pasal-pasal yang mengatur tentang pelaksanaan kegiatan pertambangan mineral dan batubara itu sendiri. Dapat disebutkan disini terkait dengan :
 - a. pengaturan tentang penggunaan lahan dimana di atas tanah tersebut sudah ada pemanfaatan sektor lainnya, misalnya ada hutan, sehingga harus mendapatkan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Namun tentunya hal tersebut harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kehutanan, dimana harus melihat pada status hutan yang bersangkutan. Jika menyangkut hutan konservasi maka tidak dapat dialihfungsikan sama sekali. Hal ini sering menjadi permasalahan dalam implementasinya.
 - b. pengaturan terkait kepemilikan saham asing, dimana ada kewajiban Perusahaan asing wajib mendivestasikan sahamnya sebesar 51 persen. Beberapa perusahaan besar sampai saat ini masih belum melaksanakan kewajiban tersebut, padahal sudah puluhan tahun beroperasi di Indonesia.
 - c. pengaturan penetapan wilayah pertambangan rakyat juga menjadi problem besar, yang pada akhirnya menjadi penyebab kerusakan lingkungan yang

cukup besar. Kriteria pertambangan rakyat adalah untuk masyarakat setempat dengan menggunakan peralatan sederhana dan hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, tidak untuk komersial. Namun kenyataannya sebagian besar justru dikomersialkan dan tanpa adanya Izin Pertambangan Rakyat. Dengan tidak adanya izin, maka berbagai kewajiban pun tidak dilaksanakan. Inilah yang disebut pertambangan ilegal.

- d. pengaturan yang mewajibkan kegiatan reklamasi dan pasca tambang bagi perusahaan yang menjalankan kegiatan penambangan di Indonesia. Bahkan dalam regulasi diwajibkan bagi perusahaan untuk mendepositkan jaminan untuk kegiatan reklamasi dan pascatambang tersebut. Seharusnya dengan jaminan tersebut, apabila terjadi kerusakan lingkungan, maka dengan jaminan tersebut dapat dilakukan pemulihan lingkungan yang dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Namun dalam implementasinya, hal ini tidak terjadi demikian.
- e. Pengaturan kewajiban nilai tambah bagi perusahaan yang akan menjual hasil penambangannya. Dengan kewajiban mengolahnya di dalam negeri terlebih dahulu. Ini menjadi persoalan besar, karena sarana yaitu smelter untuk pengolahannya belum tersedia. Yang kemudian hal itu diwajibkan kepada perusahaan untuk membangun smelter terlebih dahulu. Padahal pembangunan smelter memerlukan dana yang sangat besar. Hal ini akhirnya menjadi permasalahan panjang bagi Pemerintah.

2. Kelemahan-kelemahan yang timbul dalam regulasi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional diantaranya terkait kelembagaan dan aparatur, pelayanan hukum, dimana aparatur pemberi izin yang berwenang saat ini hanya Gubernur dan Pemerintah Pusat. Dapat dibayangkan bahwa Gubernur yang secara kedudukan berada di Provinsi, harus memberikan izin sampai ke pelosok-pelosok Kabupaten dan Desa-Desa yang letaknya sangat jauh. Hal ini tentunya akan menimbulkan permasalahan di lapangan dan kelemahan dalam hal budaya hukum, yang masih belum menjadi pola terstruktur dalam pembuatan berbagai kebijakan maupun penerbitan perizinan adalah keikutsertaan masyarakat. Hal ini akhirnya berujung kepada penolakan masyarakat terhadap kegiatan penambangan yang dilakukan diwilayahnya. Kelemahan yang ditimbulkan dari berbagai permasalahan tersebut di atas, yang pasti adalah terjadinya kerusakan lingkungan dan pencemaran lingkungan. Di samping itu terjadi penyimpangan keuangan Negara yang dilakukan oleh aparatur pemerintah daerah secara massif (hal ini terbukti dengan ditetapkan bupati sebagai tersangka kasus korupsi). Untuk kerusakan lingkungan memang sudah sangat massif dirasakan, sehingga perlu penataan ulang terhadap pemberian perizinan pertambangan. Juga perlu law enforcement yang jelas terhadap pelaksanaan kegiatan penambangan, sehingga berbagai kebijakan dapat diterapkan secara efektif.

3. Rekonstruksi regulasi pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan yaitu bahwa Undang-Undang Minerba telah memerintahkan agar Ketentuan Pasal 102, Pasal 103 ayat (2) dan Pasal 104 ayat (1) agar tetap melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. Dengan kaca mata kepastian hukum yang adil, maka ketentuan tersebut ditujukan pada hak rakyat untuk mendapatkan kemakmuran atau kesejahteraan dari kekayaan alam bangsa ini dan bagi pembentuk undang-undang pun, dapat memprediksi pendapatan negara yang diterima dengan ketentuan yang dibuat pada saat itu, kemudian adanya kontraditif dengan ketentuan Pasal 170A UU 3 Tahun 2020: “(1) Pemegang KK, IUP Operasi Produksi, atau IUPK Operasi Produksi Mineral logam yang: a. telah melakukan kegiatan Pengolahan dan Pemurnian; b. dalam proses pembangunan fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian; dan/atau c. telah melakukan kerjasama Pengolahan dan/atau Pemurnian dengan pemegang IUP Operasi Produksi, IUPK Operasi Produksi lainnya, atau IUP Operasi Produksi khusus untuk Pengolahan dan Pemurnian atau pihak lain yang melakukan kegiatan Pengolahan dan/atau Pemurnian, dapat melakukan Penjualan produk Mineral logam tertentu yang belum dimurnikan dalam jumlah tertentu ke luar negeri dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini mulai berlaku”

B. Saran

1. Optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam yang menjamin keseimbangan antara pemanfaatan dan konservasi sumber daya alam, yang didukung oleh kepastian hukum atas kepemilikan dan pengelolaan; perlu Pemerintah dan DPR mengamanden Ketentuan Pada Pasal 101, 102, 103, 104, 128 dan 162 UU Nomor 3 tahun 2020
2. Menata kelembagaan, termasuk pendelegasian kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara bertahap kepada pemerintah daerah;
3. Melakukan pembenahan terhadap sistem hukum yang ada menuju sistem hukum yang responsif yang didasari prinsip-prinsip keterpaduan, pengakuan hak-hak asasi manusia, serta keseimbangan ekologis, ekonomis, dan pengarusutamaan gender;

C. Implikasi Kajian Disertasi

1. Implikasi Teoritis

Perubahan paradigma konstruktivisme dengan rekonstruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan. Seharusnya pemerintah dalam membuat ketentuan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 mampu secara konsisten dan memperhatikan kesinkronisasian peraturan yang berkaitan dengan peningkatan nilai tambah mineral logam yang pada pokoknya bahwa

pengelolaan dan pemurnian mineral dilakukan di dalam negeri sebelum dilakukan penjualan dalam negeri.

2. Implikasi Praktis

Perubahan paradigma konstruktivisme dengan rekonstruksi politik hukum pengelolaan sumber daya alam pada sektor pertambangan batubara guna memberi nilai tambah untuk pertumbuhan ekonomi nasional berbasis nilai keadilan dalam hal pengaturan nilai tambah mineral logam yang mungkin menurut pemerintah sudah tidak sesuai dengan perkembangan pelaksanaan peningkatan nilai tambah mineral logam dengan bentuk pengaturan yang sudah ada, seharusnya pemerintah dalam hal ini bukan membuat aturan pelaksana yang mungkin saja terjadi ketidaksinkronan dengan undang-undang yang menjadi dasar pokoknya, melainkan dengan mengajukan revisi terhadap undang-undang tersebut kepada DPR.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- A. Ahsin Thohari dan Imam Syaukani, 2015, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- A. Hamid At-Tamimi, 1993, *Pancasila: Cita Hukum dalam Kehidupan Bangsa Indonesia*, BP7 Pusat, Jakarta
- Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1985, *Politik Hukum Nasional, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum*, LBH, Surabaya
- Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta
- Abrar Saleng, 2004, *Hukum Pertambangan*,: UII Press, Yogyakarta
- Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Gunung Agung, Jakarta
- Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Ahmad Munif Suratmaputra, 2002, *Filsafat Hukum Islam Al-Ghazali; Masalah Mursalah & Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam*, Pustaka Firdaus, Jakarta
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Arief Budiman, 1996, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Arief Hidayat dan Adji Samekto, 2007, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah, Cet. I*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- Arif Satria, 2009, *Pesisir dan Laut untuk Rakyat*, IPB Press, Bogor
- Asosiasi Pertambangan Indonesia (Indonesia Mining Association), 1992, *Pengantar Pertambangan Indonesia*. Asosiasi Pertambangan Indonesia, Jakarta
- Bagir Manan, 1999, *Beberapa Catatan atas Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung

- Bambang Sunggono, 1997, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Bernard Arief Sidharta, 2013. *Ilmu Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta
- Bernard Arief Sidharta, 2000, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung
- Bernard Arief Sidharta, 2000, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung
- Bintan Regen Saragih, 2006, *Politik Hukum*, Utomo, CV. Utomo, Bandung
- Chambers dan Conway dalam Imam Koeswahyono, 2009, *Sumber daya Alam dalam Konstelasi Politik Nasional Dan Globalisasi Hukum, persoalan sistem pertanian berkelanjutan. Diterbitkan dalam Hukum Yang Bergerak*, Penerbit Yayasan obor Indonesia, Jakarta
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1998, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta
- Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, 2009, *Eksekutif Data Strategis Kehutanan 2009*, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta
- E. Utrecht, 1966, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Penerbitan Universitas, Cetakan Kesembilan, Jakarta
- Eriyanto. 2004. *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, LKIS, Yogyakarta
- F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Fathullah, "Otonomi Daerah Dan Penguatan Hukum Masyarakat", Kompas, Senin, 3 Juli 2000
- Frans Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik:Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

- Gatot Supramono, 2012, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Gesied Eka Ardhi Yunatha, 2010, *Analisis Pelaksanaan Rekonstruksi Dalam Proses Penyidikan Guna Mengungkap Pemenuhan Unsur Delik Pencurian Dengan Kekerasan*, Skripsi, Universitas Sebelas Maret, Surakarta
- Gunawan Setiardja, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta
- H. Salim HS, 2004, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Mataram
- H.A.R. Gibb, 1972, *Modern Trends In Islam*. The University of Chicago, Chicago
- H.Salim HS, 2004, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Prasada, Jakarta
- Hamid S Attamimi, 1992, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, dan lihat Soerjono Soekanto (I), 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta
- Hamid S Attamimi, 1992, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, dan lihat Soerjono Soekanto (I), 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta
- Harijadi Kartodiharjo dkk, 2005, *Di Bawah Satu Payung Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Yayasan KEHATI, Jakarta
- Hazairin, 1974, *Tujuh Serangkai Hukum*, Tintamas, Jakarta
- I Nyoman Nurjaya, 2004, *Menuju Pengelolaan Sumber Daya Alam Yang Berbasis Masyarakat Adat: Perspektif Antropologi Hukum*, Makalah disampaikan dalam seminar nasional tentang Eksistensi Hukum Adat Dan Politik Hukum Di Indonesia. Pusat Pengembangan Hukum Lingkungan Dan Sumber Daya Alam, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang
- I Nyoman Nurjaya, 2004, *Menuju Pengelolaan Sumber Daya Alam Yang Berbasis Masyarakat Adat: Perspektif Antropologi Hukum*, Makalah disampaikan dalam seminar nasional tentang Eksistensi Hukum Adat

Dan Politik Hukum Di Indonesia. Pusat Pengembangan Hukum Lingkungan Dan Sumber Daya Alam, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang.

Ichtiyanto, 1991, *Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia, dalam Juhaya S.Praja, Hukum Islam di Indonesia Perkembangan dan Pembentukan*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung

Imam Syaukani A. Ahsin Thohari, 2004, *Dasar-Dasra Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta

Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, 2012, *Dasar Dasar Politik Hukum*, Rajawali, Jakarta

Indroharto, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Citra Aditya Bakti, Bandung

J.G. Brouwer dan Schilder, 1998, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibrum, Nijmegen

James E. Mauch, Jack W. Birch, 1993, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York

James E. Mauch, Jack W. Birch, 1993, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York

Jazim Hamidi, dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta

Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta

Lev, Daniel S, 2014, *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan Cetakan IV Juni 2014*, Jakarta. LP3ES anggota IKAPI

Lexy J. Moleong, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung

Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 1993, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung

M Hamdan, 1997, *Politik Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

- M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung
- Macartan Humpreys et.al, 2017, *Escaping The Resource Curse*. Columbia University Press. New York
- Mahfud MD, 1989, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Pustaka LP3ES Kerjasama UII Pres, Yogyakarta
- Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum Indonesia*, LP3ES, Jakarta
- Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta
- Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta
- Mahfud MD, dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta
- Max Weber, 1985. *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, New York
- Mayhew, S dalam Maria S.W Sumardjono. et.al, 2014, *Pengaturan Sumber Daya Alam Di Indonesia-Antara Yang Tersurat dan Tersirat*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Moh Mahfud MD, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta
- Moh. Mahfud MD, 2008, *'Perjuangan dan Politik Hukum Islam di Indonesia' dalam Syamsul Anwar, Antologi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia Antara Idealitas dan Realitas*. Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta
- Mohammad Hashim Kamali, 2008, *Membumikan Syariah; Pergulatan Mengaktualkan Islam (terjemahan)*, Mizan, Bandung
- Morissan, 2009, *Teori Komunikasi Organisasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta

- Nandang Sudrajat, 2010, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta
- Novri Susan, 2012, *Negara Gagal Mengelola Konflik: Demokrasi dan Tata Kelola Konflik di Indonesia*, KoPi, Yogyakarta
- Nurjaya, I Nyoman, 2015, *Menuju Pengakuan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan Sumber Daya alam: Perspektif Antropologi Hukum, yang ditulis dalam buku yang berjudul Relasi Negara dan Masyarakat Adat Perebutan Kuasa atas Hak Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Surya Pena Gemilang, Malang
- Oemar Seno Adji, 1966, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta
- Oemar Seno Adji, 1980, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta
- P. Joko Subagyo, 2006, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, Rineka Cipta, Jakarta
- Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum, Cet. II*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Cet. II*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Padmo Wahyono, 1991, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan, Forum Keadilan*
- Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Edisi Khusus*, Peradaban, Surabaya
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya
- Pius Partanto, M.Dahlan Barry, 2001, *Kamus Ilmiah Populer*, PT Arkala, Surabaya
- Prastowo, Joko dan Huda, Miftachul, 2001, *Corporate Social Responsibility (Kunci Meraih Kemuliaan Bisnis)*, Samudra Biru, Bantul.

- A. Qodri Azizy, 2004, *Hukum Nasional Eklektisisme Hukum Islam dan Hukum Umum*, Teraju PT. Mizan Publika, Jakarta
- Ridwan HR. 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta
- S.F. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Salim, 2014, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Rajawali, Jakarta
- Salim, 2014, *Hukum pertambangan Mineral dan Batubara*, Sinar Grafika, Jakarta
- Satjipto Rahardjo (IV), *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, cetakan ketiga, Januari 2008. hlm.xix
- Satjipto Rahardjo, 1979, *Hukum dan Masyarakat*, Penerbit Angkasa, Bandung
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-3, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir*, Kompas, Jakarta
- Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Sayuti Thalib, 1982, *Receptio a Contrario*, Bina Aksara, Jakarta
- Sirajuddin, Didik Sukriono, 2012, Winardi, *Hukum Pelayanan Publik-Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Setara Press, Malang.
- Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung
- Soedarto, 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung
- Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung
- Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta

- Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta
- Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung
- Sudarto, 1983, *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung
- Sudrajat Nandang, 2013, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*, Pustaka Yustisia, Jakarta
- Sugiyono, 2012, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*, Alfabeta, Bandung
- Sutaryo Sigit, 1994, *Perkembangan Pertambangan di Indonesia*. Yayasan Krida Caraka Bumi, Departemen Pertambangan dan Energi Indonesia, Jakarta
- Suteki, 2015, *Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia. Seminar, Kongres, dan Call for Papers Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia Semarang*. Thafa Media, Yogyakarta
- Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya
- Tahir Azhary, 2003, *Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, Kencana, Jakarta
- Tri Hayati, 2015, *Era Baru Hukum Pertambangan*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta
- Von Scihmt dalam Otong Rosadi, 2012, *Quo Vadis Hukum Ekologi dan Keadilan Sosial. Dalam Perenungan Pemikiran (Filsafat) Hukum*. Penerbit Thafa Media.
- William Zevenbergen dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta

Wojowasito, 1007, *Kamus Umum Belanda Indonesia*, Iktiar Baru Van Hoeve, Jakarta

Wojowasito, 1997, *Kamus Umum Belanda Indonesia*, Iktiar Baru Van Hoeve, Jakarta

Yustika, Ahmad Erani, *Ekonomi Kelembagaan Paradigma, Teori, dan Kebijakan*, Jakarta: Erlangga, 2013, hlm. 15

Yusuf Qardhawi, 2014, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn AlAshâlah wa At – Tajdîd, Tasikmalaya

Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta

Zuhail, 2000, *Visi Iptek Memasuki Milenium III*, Cet. 1, Universitas Indonesia, Jakarta

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- Kamus Besar Bahasa Indonesia
- Pasal 1 angka 29 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Pasal 4 ayat 1 Undang Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang minerba.
- Pasal 8A Undang Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang minerba.

- Pasal 14A Undang Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang minerba.
- Pasal 104 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020
- Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan
- Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara
- Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.
- Pasal 5 Peraturan Menteri Energi, dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri.
- Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri.
- Pasal 6 ayat (2) huruf b Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri.
- Pasal 6 ayat (2) huruf c Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri.
- Pengertian Konstruksi, <https://www.scribd.com>

- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang “Pertambangan Mineral dan Batubara”, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 3 dan Tambahan Lembaran Nomor 147

C. Artikel, Disertasi, Karya Ilmiah

- Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung
- Eka An Aqimuddin, *ISLAM SEBAGAI SUMBER HUKUM INTERNASIONAL*, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 45 No. 4, Oktober 2016, hlm. 318-325,
<http://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13741/10455>
- Elkington, John, *Accounting For The Triple Bottom Line*, Measuring Business Excellence, Vol. 2 Iss: 3, 1998, diakses pada 2 Juni 2020
- Hudriyah Mundzir, dkk, *Analisis Yuridis Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara jo. Pp Nomor 1 Tahun 2014 Mengenai Pelarangan Ekspor Hasil Tambang Mineral Mentah dibiayai dengan Dana DIPA Nomor: SP_DIPA-023.04.2.576811/2014* tanggal 5 Desember 2013 Politeknik Negeri Malang dengan Surat Perjanjian Nomor:6067/PL.2.1/HK/2014
- Jacky miner, Teori Pertambangan I, <http://www.http.teori-pertambangan-i.html>
- Lihat:<http://regional.kompas.com/read/2012/09/28/17313375/70.Persen.Kerusa> kan.Lingkungan.akibat.Operasi.Tambang, diakses pada tanggal 3 Juni 2020
- Marilang, *Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara atas Barang Tambang*”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012, Terakreditasi Nomor: 412/AU/P2MI-LIPI/04/2012
- Marzuki, *Memahami Hakikat Hukum Islam*, hlm. 4, tersedia di website <http://staff.uny.ac.id/content/drs-marzuki-mag>
- Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegdheid*), Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998

Rakhmat Bowo Suharto, 2003, *Pembangunan Ekonomi Indonesia (Sebuah Refleksi Teoritik Tentang Peran Ilmu dan Hukum)*, Jurnal Hukum Vol. XIII, No. 2, Oktober 2003, Fakultas Hukum UNISSULA Semarang

Rowland Pasaribu, Teknik Pengumpulan Data, <https://rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2012/09/teknik-pengumpulan-data.pdf>,

Sudjiono Sastroatmojo, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Artikel dalam Jurnal Ilmu Hukum, Vol.8 No 2 September 2005

