



Vol: 04 No 01 2022

Diterima Redaksi: 25-05-2022 | Revisi: 10-06-2022 | Diterbitkan: 30-06-2022

Legal Inconsistency Of Land Procurement For Mining In Forest Area

Rudi Khairul

Praktisi Hukum Kota Medan
e-mail: h.rudi.khairul@gmail.com

Abstract

Damage to natural resources in Indonesia is starting to have an impact on the community as a result of mining that does not heed environmental sustainability resulting in ecosystem damage such as water pollution, loss of ground cover and increased levels of hazardous substances. The type of research carried out is by using normative legal research which is limited to the study of the application of positive law under study. Procurement of land for the mining business sector involves many aspects of statutory regulations including the Forestry Law, Conservation Law, Environmental Law, Land Law, Investment Law and the Law governing Mining itself which consists of from the Minerba Law, the Oil and Gas Law and the Geothermal Law. the impact that arises as a result of legal inconsistencies in the mining sector, such as the presence of several mining companies mining in areas prohibited for mining.

Keywords: Mining, Legal Inconsistency, Forest Area

Inkonsistensi Hukum Pengadaan Lahan Untuk Pertambangan Pada Kawasan Hutan

Abstrak

Kerusakan sumberdaya alam di Indonesia mulai terasa dampaknya bagi masyarakat akibat dari pertambangan yang tidak mengindahkan kelestarian lingkungan mengakibatkan kerusakan ekosistem seperti pencemaran air, hilangnya tutupan permukaan tanah dan meningkatnya kandungan zat berbahaya. Jenis penelitian yang dilakukan adalah dengan menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang dibatasi pada penelitian berlakunya hukum positif yang diteliti. Pengadaan lahan untuk bidang usaha pertambangan menyangkut banyak aspek Peraturan Perundang-Undangan diantaranya Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Konservasi, Undang-Undang Lingkungan, Undang-Undang Pertanahan, Undang-Undang Penanaman Modal dan Undang-Undang yang mengatur Pertambangan itu sendiri yang terdiri dari Undang-Undang Minerba, Undang-Undang Migas dan Undang-Undang Panas Bumi. dampak yang timbul sebagai akibat inkonsistensi hukum di bidang pertambangan

seperti adanya beberapa perusahaan pertambangan telah melakukan pertambangan di daerah terlarang bagi pertambangan.

Kata kunci: *Pertambangan, Inkonsistensi Hukum, Kawasan Hutan*

1. Pendahuluan

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.[1]

Mengenai wewenang negara tersebut, ditegaskan kembali dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa negara berwenang untuk: [2]

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan kewenangan tersebut di atas, pemerintah yang bertindak sebagai representasi dari Bangsa Indonesia, diberi hak untuk mengelola, dan mengatur peruntukan serta pemanfaatan bahan galian tambang sebagai bagian dari kekayaan alam yang ada di bumi Indonesia. Secara yuridis juga, negara mempunyai hak untuk menentukan pihak-pihak tertentu untuk mengusahakan atau memanfaatkan bahan galian tambang tersebut.[3]

Mengingat mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan.[4]

Eksplorasi pertambangan banyak memunculkan ketimpangan pendapatan dan kesejahteraan antara penguasa pertambangan dengan masyarakat sekitar wilayah pertambangan, ketimpangan penerimaan penghasilan antara pemerintah daerah penghasil tambang dengan penerimaan pemerintah pusat, serta timbulnya kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh eksploitasi hasil tambang.

Kerusakan sumberdaya alam di Indonesia mulai terasa dampaknya bagi masyarakat akibat dari pertambangan yang tidak mengindahkan kelestarian lingkungan mengakibatkan kerusakan ekosistem seperti pencemaran air, hilangnya tutupan permukaan tanah dan meningkatnya kandungan zat berbahaya.

Oleh karena itu pengelolaan pertambangan hendaknya mementingkan aspek wawasan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan. Dalam politik hukum pertambangan, pemerintah daerah mempunyai peran yang penting dalam pengelolaan usaha pertambangan. Selain itu pemerintah daerah juga mempunyai wewenang dalam pengelolaan.[5]

Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (selanjutnya ditulis Minerba) dengan sistem Undang-Undang yang baru didalamnya, diharapkan dapat membawa perbaikan dalam pengelolaan sektor pertambangan di Tanah Air. UU Minerba ini juga diharapkan dapat menyempurnakan kekurangan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan, serta mampu mengembalikan fungsi dan kewenangan negara terhadap penguasaan sumber daya alam yang dimiliki. Dengan demikian, amanat konstitusi yang menyebutkan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, benar-benar dapat diwujudkan.[6] Namun didalam

pengaturan Undang-Undang tentang Pertambangan dan Undang-Undang tentang Kehutanan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah masih membawa dampak semakin rusaknya sumberdaya alam dan lingkungan hidup di daerah. Hal ini terjadi akibat dari orientasi untuk pemanfaatan sumberdaya alam lebih pada tujuan untuk peningkatan Pendapatan Negara dan Pendapatan Asli Daerah.

Melalui undang-undang ini, pemerintah memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, maupun perseorangan, untuk melakukan pengusahaan bahan galian tambang mineral berdasarkan izin usaha pertambangan. Undang-undang ini juga diharapkan mampu memberikan jaminan kepastian hukum bagi pelaku usaha di bidang pertambangan mineral dan batubara untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan.[7]

Keberadaan sektor pertambangan seperti pertambangan batubara misalnya, sebagai salah satu sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*Unrenewable Resources*) sangat diperlukan untuk menunjang pembangunan. Sektor pertambangan ini selain memberikan kontribusi secara ekonomis pada tingkat lokal maupun nasional juga merupakan sumber energi. Agar keberadaannya dapat bertahan lama, maka sudah seharusnya pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana dan terencana sehingga dapat diwariskan kepada generasi yang akan datang.[8]

Praktik terbaik pengelolaan lingkungan di pertambangan menuntut proses yang terus-menerus dan terpadu pada seluruh tahapan kegiatan pertambangan yang meliputi sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang. Perencanaan dan pelaksanaan yang tepat merupakan rangkaian pengelolaan pertambangan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan sehingga akan mengurangi dampak negatif akibat kegiatan usaha pertambangan.[9]

Saat ini pelanggaran peraturan lingkungan hidup sering terjadi di sekeliling lingkungan kita, namun semua itu tanpa disadari. Misalnya saja pada pertambangan, pertambangan merupakan usaha untuk menggali berbagai potensi-potensi yang terkandung dalam perut bumi.[10] Negara menguasai secara penuh semua kekayaan yang terkandung di dalam bumi dan dipergunakan sebaik-baiknya untuk kemakmuran rakyat.

Persoalan tentang pembukaan lahan dan lingkungan hingga kini terus saja terjadi bahkan cenderung berdampak negatif bagi kelangsungan hidup manusia. Beberapa perusahaan yang berperkara sampai di pengadilan dapat lolos dari jerat hukum salah satunya karena terdapat celah hukum akibat adanya inkonsistensi hukum. Untuk memenuhi berbagai keinginan demi tetap terjaganya kelestarian lingkungan hidup, maka peran negara selaku penentu kebijakan harus responsive/populistik,[11] merumuskan kebijakan politik hukum agraria dan hukum lingkungan.

Terjadinya berbagai ketimpangan hukum yang sampai akhir-akhir ini terus saja terjadi hubungannya dengan alih fungsi lahan untuk tujuan non kehutanan. Konflik ruang dalam kawasan hutan cukup tinggi, mulai dari pembukaan lahan, perkebunan, pertambangan dan perumahan diatas tanah tanpa izin. Ada juga berjuta-juta hektar kawasan lahan yang belum digarap tetapi izinnnya telah diterbitkan. Disamping itu di Kalimantan dan Riau khususnya, surat izin alih fungsi lahan banyak yang bermasalah. Pengaruh lainnya adanya konversi hutan menjadi kawasan nonhutan, kehilangannya keragaman hayati dan kerusakan hutan secara permanen.[12]

UUD NRI 1945 menunjukkan arah kebijakan hukum tentang pengelolaan lingkungan hidup yang telah dijadikan gagasan didalamnya, inilah yang disebut oleh Jimly Asshiddiqie sebagai Konstitusi Hijau atau "*Green Constitution*",[13] hal mana semakin mendasar mengenai norma pengelolaan lingkungan dimuat dalam konstitusi, maka semakin hijau lah suatu konstitusi atau semakin pantas disebut konstitusi hijau. UUD NRI 1945 telah mengakomodir mengenai arah kebijakan pengelolaan lingkungan hidup Indonesia yang diatur dalam Pasal 33 ayat (4) yang menentukan "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". Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia telah mengatur prinsip-prinsip dasar dari pengelolaan lingkungan hidup dalam konstitusi negara.[14]

Permasalahan pembukaan lahan ternyata juga memiliki keterkaitan dengan perkebunan, lingkungan hidup dan pertambangan serta penataan ruang.[15] Pembukaan lahan untuk tujuan ekonomi baik pertambangan dan kehutanan yang tidak sesuai ketentuan tersebut telah menimbulkan kerugian negara dan kerusakan kehidupan sosial budaya dan lingkungan hidup yang sangat besar serta telah meningkatkan pemanasan global yang telah menjadi isu nasional, regional, dan internasional.[16]

Perubahan undang-undang nomor 11 tahun 1967 jo undang-undang nomor 4 tahun 2009 tentang Minerba telah membawa euforia dalam perizinan pertambangan di daerah. Undang-undang Minerba ini telah memperluas kewenangan pemerintah daerah untuk turut aktif dalam pengelolaan pertambangan di daerah. Namun hal tersebut juga menimbulkan dampak negative bagi pengelolaan pelestarian lingkungan di daerah karena beberapa izin dikeluarkan oleh pemerintah daerah berada pada lahan kawasan lindung dan konservasi, seperti fakta-fakta yang ditemukan berikut ini :

1. Hingga September 2014 perusahaan pertambangan yang telah memiliki izin usaha pertambangan (IUP) di Aceh mencapai 134 perusahaan. Sekitar 65 perusahaan terindikasi berada di hutan lindung dengan luas konsesi 399.959,76 hektar dan empat perusahaan masuk dalam kawasan konservasi yang luas sekitar 31.316,12 hektar. Fakta tersebut berdasarkan Surat Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Kehutanan Nomor S.702/VII-PKH/2014 tertanggal 10 Juli 2014. Surat ditandatangani Bambang Soepijanto, selaku Direktur Jenderal planologi Kehutanan Kementerian Kehutanan ditujukan kepada Gubernur Aceh, Bupati dan Walikota di Aceh, serta Direktur Jenderal Mineral dan Batu Bara Kementerian ESDM, sehubungan pengelolaan mineral dan batubara guna sinkronisasi data izin IUP, PKP2B(Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara) terhadap peta kawasan hutan di wilayah Aceh. Bambang juga menjelaskan bahwa berdasarkan pasal 38 ayat (1) UU Nomor 41 tahun 1999 jo. UU Nomor 19 tahun 2004, penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan diluar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Selanjutnya pada ayat (4) ditegaskan pada kawasan lindung dilarang melakukan penambangan pola pertambangan terbuka. Penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan lindung hanya diperkenankan bagi 13 izin atau perjanjian di bidang pertambangan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 yang telah ditetapkan menjadi UU Nomor 19 tahun 2004. Lebih lanjut kemudian diatur dengan Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 2004 tentang perizinan di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan.[17]
2. PT Chevron Pasifik Indonesia digugat legal standing oleh aktivis lingkungan di Riau. Perusahaan migas asal Amerika itu dituding membuka ladang minyak di kawasan Konservasi.[18] Alasan gugatan tiga sumur minyak dan gas serta satu stasiun pengumpulan minyak dan gas milik perusahaan itu berada pada areal pelestarian gajah Suaka Margasatwa Balairaja Duri Kabupaten Bengkalis, Riau.
3. Badan Operasi Bersama (BOB) PT Bumi Siak Pusako (BSP) dan Pertamina Hulu berjanji pengeboran (eksploitasi) dua sumur minyak di kawasan konservasi Danau Pulau Besar dan Pulau Bawah di kawasan Danau Zamrud, Riau tak akan merusak lingkungan. Akibat kegiatan PT Bumi Siak Pusako di lahan konservasi tersebut saat ini telah diajukan gugatan di PN Siak oleh Yayasan Riau Madani dengan nomor perkara 5/Pdt.G/2019/PN Siak.[19]
4. Kegiatan pertambangan emas dan batubara merusak sedikitnya 6.300 hektar kawasan hutan konservasi di berbagai daerah di Indonesia, termasuk di provinsi Jambi. Perusahaan pertambangan bisa lolos mengeksploitasi hasil tambang emas dan batubara di kawasan konservasi akibat terjadinya tumpang tindih izin pertambangan.[20]

5. Dari data Dirjen Planologi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada kegiatan Koordinasi dan Supervisi (Korsup) KPK hingga Mei 2014 ternyata ada 124 izin pertambangan di lima Provinsi di Kalimantan masih beroperasi di kawasan konservasi.[21]
6. Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) Sulawesi Tengah merilis sedikitnya ada 18 perusahaan tambang di Sulawesi Tengah yang masuk dalam kawasan hutan konservasi. Dan ada 85 izin pertambangan yang diterbitkan masuk dalam kawasan hutan lindung. Eksekutif Advokasi dan Kampanye Jatam Sulteng Moh. Taufik pada konferensi persnya di kantor Aliansi Jurnalis Indonesia (AJI) Palu, Rabu (12/4/2017). Taufik menguraikan ke-18 perusahaan dimaksud adalah : PT Citra Palu Mineral, PT Banggai Kencana Permai, PT Bangun Bumi Makmur, PT Indonikel Karya Pratama, PT Cahaya Triwiani, PT Mitra Celebes Stell Indonesia, PT Mutiara Alam Perkasa, PT Trimenara Larasindo, PT Gema Ripah Pratama, PT Mahkota Mega Lestari, PT Sinar Morakarta Perkasa, PT Charlye Sapa Prima, PT Bumi Makmur Raya, PT Ermus Energindo, PT Genesis Berkat Utama, PT Ina Abacus Mining, PT MBH Multi Resource, dan PT Gorontalo Sejahtera Mining.[22]

Menjadi pertanyaan mengapa peraturan perundang-undangan dan perizinan sumberdaya alam berbasis lahan seperti perkebunan, pertambangan dan kehutanan menimbulkan masalah dengan lingkungan dan rasa keadilan masyarakat. Apakah prosedur penyusunan undang-undangnya tidak memenuhi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang benar (landasan yuridis). Apakah substansi/materi muatan undang-undang tidak memenuhi rasa keadilan. Atau apakah instrument hukum yang dibuat menimbulkan persoalan pada saat mengimplementasi sehingga menimbulkan inkonsistensi.

Mengacu pada persoalan tersebut di atas, perlu ada upaya terhadap perlindungan hukum terhadap pembukaan lahan untuk pertambangan namun juga menjaga kelestarian lingkungan alam. Perlindungan hukum terhadap pembukaan lahan untuk pertambangan harus disertai usaha untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan agar kelestarian fungsi lingkungan dapat tetap terjaga. Dalam upaya perlindungan terhadap lingkungan, lingkungan harus dipandang sebagai bagian yang tak terpisahkan dari ekosistem secara global.

2. Metode Penelitian

Adapun jenis penelitian yang penulis lakukan adalah dengan menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang dibatasi pada penelitian berlakunya hukum positif yang diteliti penulis. Pendekatan ilmiah yang penulis gunakan adalah Pendekatan Perundang-Undang (Statute Approach).

3. Hasil dan Pembahasan

Inkonsistensi Hukum Pengadaan Lahan Untuk Pertambangan Pada Kawasan Hutan

Inkonsistensi hukum berkaitan dengan pengadaan lahan untuk pertambangan sudah berlangsung sejak dahulu, pada zaman Presiden RI Pertama Soekarno masa itu usaha pertambangan pernah tertutup bagi investor asing sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1958 Tentang Penanaman Modal Asing yang menetapkan bahwa pertambangan tertutup bagi modal asing karena dianggap menghambat pembangunan bahkan akan memeras sumber-sumber kekayaan alam yang dimiliki Indonesia. Namun kemudian peluang penanaman modal asing untuk usaha pertambangan dibuka kembali dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1965 Tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1958. Setelah terjadi perubahan pemerintahan ke zaman Orde Baru, pemerintah berpandangan Indonesia membutuhkan investor asing di bidang pertambangan untuk masuk ke Indonesia karena membutuhkan teknologi dan peralatan canggih untuk pertambangan maka kemudian ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing yang membuka kembali pintu sebesar-besarnya bagi investasi asing di bidang pertambangan. Selanjutnya terbit Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.[23]

Inkonsistensi hukum mulai jelas terlihat sejak masalah lingkungan hidup, konservasi dan pelestarian hutan alam khususnya hutan lindung sudah mulai menjadi perhatian masyarakat dunia internasional dan Indonesia. Peneliti dalam pembahasan Bab ini akan mencoba menarik benang merah tentang inkonsistensi beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan lahan untuk pertambangan terhadap Pasal 38 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 telah ditetapkan bahwa hutan mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung dan fungsi produksi. Demi mencapai manfaat lingkungan, social, ekonomi dan budaya yang seimbang dan lestari maka pemanfaatan hutan dan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung dan produksi.[24] Sebagaimana diatur pada Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan yang merupakan langkah lanjut dari Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 menyebutkan bahwa “pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, dilaksanakan dengan menjaga keutuhan kawasan suaka alam agar tetap dalam keadaan asli”. Sedangkan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan berbunyi “penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya bisa dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung”. Selanjutnya pada ayat (4) ditegaskan “pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka”. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan system penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Sehingga berdasarkan peraturan diatas seharusnya pertambangan pola terbuka hanya boleh dilakukan pada hutan produksi, pada hutan lindung hanya pertambangan pola tertutup yang boleh dilakukan dan pada hutan konservasi sama sekali tidak boleh ada kegiatan pertambangan. Sebagaimana kita ketahui pertambangan pola terbuka umumnya adalah pertambangan mineral dan pertambangan pola tertutup umumnya adalah pertambangan migas dan panas bumi. Pada tanggal 11 Maret 2004 Presiden Megawati Soekarnoputri mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pada konsideran Perpu Nomor 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa didalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tidak diatur mengenai kelangsungan perizinan atau perjanjian pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. Keadaan demikian menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan 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 pengembangan iklim investasi. Perpu tersebut kemudian dibahas di DPR menjelang masa transisi anggota DPR dan ditetapkan oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang.[25] Berselang 62 hari setelah setelah Perpu Nomor 1 Tahun 2004 dikeluarkan, Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan. Keppres itu bahkan keluar sebelum Perpu Nomor 1 Tahun 2004 dibahas untuk dijadikan Undang-Undang DPR. Pada intinya Keppres Nomor 41 Tahun 2004 memberikan penetapan kepada 13 (tiga belas) izin atau perjanjian di bidang pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. Terhadap terbitnya Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tersebut banyak terjadi penolakan, alasan penolakan di antaranya prosedur penerbitan Perpu tidak sesuai dengan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini karena kepentingan yang memaksa sebagai persyaratan Perpu tidak terpenuhi.

Lebih ironis adalah dalam Perpu juga sama sekali tidak terlihat aspek untuk penyelamatan dan perlindungan hutan lindung padahal perpu ini terkait Undang-Undang Kehutanan. Sehingga terlihat sangat kuat kesan perpu ini hanya sekedar untuk “menolong” dan “menyelamatkan” para investor pertambangan yang telah memegang izin dan perjanjian pertambangan. Hal

tercermin dari konsideran menimbang dan penjelasan perpu tersebut yang sangat pro investor yang antara lain dalam menimbang butir b yang berbunyi "... sehingga dapat menempatkan Pemerintah dalam posisi sulit dalam mengembangkan iklim investasi". Peraturan pelaksana Perpu Nomor 1 Tahun 2004 ini adalah Kepres Nomor 41 Tahun 2005 yang belakangan hari juga banyak disalahgunakan.

Jika melihat ketentuan-ketentuan hukum yang ada diatas peneliti berpendapat kebijakan keluarnya perppu Nomor 1 Tahun 2004 adalah kebijakan yang sangat berpihak pada investor dan kemungkinan juga akibat tekanan investor pertambangan sehingga kebijakannya melalui jalan bypass, tertutup, top down dan mengedepankan pendekatan kekuasaan sehingga kebijakan tersebut menimbulkan inkonsistensi hukum. Perppu Nomor 1 Tahun 2004 yang ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 menambah ketentuan baru dalam Bab penutup yang dijadikan Pasal 83A dan Pasal 83B, pasal 83A berbunyi sebagai berikut : Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud. Dan pasal 83B : Pelaksanaan lebih lanjut ketentuan sebagaimana dimaksud pada pasal 83A ditetapkan dengan keputusan Presiden. Keputusan Presiden yang dimaksud adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang berada di Kawasan Hutan.[26] Lampiran Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004 berisi Daftar Perizinan atau Pertambangan yang berada di kawasan hutan yang telah ditanda tangani sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 yang berjumlah 13 perusahaan yang dapat melanjutkan kegiatannya sampai berakhir izin atau perjanjiannya.

Kenyataannya ditemukan pelaksanaan Kepres tersebut juga tidak konsisten ada beberapa perusahaan pertambangan yang telah berakhir izin atau perjanjiannya namun masih tetap melakukan pertambangan di kawasan hutan lindung. Masa berlakunya IUP Operasi pertambangan telah diatur pada Pasal 47 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

Contoh inkonsistensi pelaksanaan Kepres nomor 41 tahun 2005 adalah yang terjadi pada PT Karimun Granite pada daftar lampiran Kepres berada pada urutan no.2, persetujuan pemerintah B-121/Pres/9/71 22 September 1971, tanggal penanda-tanganan 4 Oktober 1971, bahan galian granit, lokasi Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau. Kalau melihat ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara seharusnya izinnya sudah berakhir namun kenyataannya masih tetap melakukan menambang hingga akhir tahun 2018. Hal ini dimungkinkan sebab Menteri Kehutanan telah mengeluarkan izin pinjam pakai untuk kegiatan produksi bahan galian granite pada kawasan hutan lindung dan hutan produksi di Kabupaten Karimun kepada PT Karimun Granite dengan surat Nomor : SK.172/Menhut-II/2013. Adapun SK Menteri tersebut terbit dengan menimbang salah satunya ada Surat Presiden Republik Indonesia Nomor B7/Pres/VII/2000 tanggal 11 Juli 2000. Adapun Surat Presiden tersebut merupakan balasan dari surat PT Karimun Granite Nomor 3108/20/MPE.P/1999 tanggal 21 September 1999 dan Nomor 2022/20/MPE.P/2000 tanggal 16 Mei 2000.

Contoh lain inkonsistensi pelaksanaan Kepres Nomor 41 Tahun 2005 adalah pada PT Freeport Indonesia Comp pada lampiran Kepres 41 Tahun 2005 berada pada urutan No.1, persetujuan pemerintah 82/EK/KEP/4/1967 7 April 1967, tanggal penandatanganan 7 April 1967. Kontrak diperbaharui dengan kontrak karya B-392/Pres/12/1991 26 Desember 1991, tanggal penandatanganan 30 Desember 1991, bahan galian tembaga emas dan mineral pengikutnya, lokasi Kabupaten Mimika, Paniai, Jaya Wijaya dan Puncak Jaya, Provinsi Papua. Sesuai ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 seharusnya izinnya juga sudah berakhir. Namun hingga saat ini masih juga beroperasi padahal pemerintah belum memberikan perpanjangan izin usaha pertambangan khusus (IUPK) yang berakhir 31 Oktober 2018. PT Freeport memperoleh perpanjangan IUPK sementara pertama kali sejak 10 Februari 2017 hingga 10 Oktober 2017 dan perpanjangan terus diperpanjang hingga tujuh kali. Tawar

menawar perpanjangan izin PT Freeport dibayang-bayangi oleh ancaman gugatan perbedaan interpretasi kontrak ke arbitrase internasional. Sebagaimana disebut diatas PT Freeport melakukan penambangan berdasarkan kontrak karya dengan pemerintah Indonesia yang ditandatangani tahun 1967 dan diperbaharui melalui kontrak karya tahun 1991 dengan masa operasi hingga 2021. Terkait dengan masa operasi tersebut, Freeport McMoran (FCX) pengendali PT Freeport dan pemerintah memiliki interpretasi berbeda. PT Freeport memiliki pemahaman bahwa setelah kontrak karya berakhir pada tahun 2021 mereka berhak mengajukan dan memperoleh perpanjangan dua kali 10 tahun hingga 2041. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 31-2 di kontrak karya. Dikutip dari laporan PT Inalum, jika pemerintah tidak memperpanjang kontrak sampai 2041 maka perbedaan interpretasi tersebut akan dibawa ke arbitrase internasional untuk diselesaikan.[27] Tidak ada jaminan 100% Indonesia akan berhasil memenangkan gugatan ini. Dan proses panjang arbitrase akan menyebabkan ketidakpastian operasi, membahayakan tambang dan ongkos social ekonomi yang amat besar. Akhirnya Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral memberi perpanjangan izin operasi PT Freeport Indonesia hingga 2041 melalui izin usaha pertambangan khusus setelah sebelumnya hanya berupa izin kontrak karya (KK). Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) ini resmi didapat setelah PT Inalum mengakuisisi 51 persen saham PT Freeport Indonesia.

Dua contoh kasus diatas memperlihatkan inkonsistensi terhadap Kepres nomor 41 tahun 2005 dan dapat menimbulkan anggapan bahwa 13 perusahaan yang tercantum dalam Kepres tersebut tidak harus tunduk pada ketentuan yang ada di Pasal 83A dan 83B Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004.

Sebenarnya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dan Kontrak Karya Pertambangan telah memberikan posisi hukum yang kuat bagi pemerintah untuk menjalankan mandat konstitusi sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Kontrak karya (KK) merupakan perjanjian antara pemerintah (selaku Principal) dan pihak penanam modal (selaku Kontraktor) yang disahkan Presiden setelah melalui konsultasi dengan, dan mendapat persetujuan DPR.

Inkonsistensi hukum sesuai ketentuan Pasal 38 ayat (1) dan ayat (4) Undang—Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terjadi tidak hanya pada pertambangan mineral dan batubara yang diakibatkan terbitnya Perpu Nomor 1 tahun 2004. Inkonsistensi hukum juga terjadi pada pertambangan minyak dan gas bumi (Migas) dengan masih banyaknya beroperasi pengeboran minyak dan gas pada Kawasan Hutan Konservasi. Dan juga terjadi pada pertambangan panas bumi (geothermal) dengan diperbolehkannya pertambangan panas bumi pada Kawasan Hutan Konservasi sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Panas Bumi.

Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan dan perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian setiap perbuatan dan tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau rules and procedures (regel).[28] Namun prinsip normative demikian tampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu untuk menjamin ruang gerak bagi pejabat administrasi Negara dalam menjalankan tugasnya maka sebagai penyeimbang diakui pula adanya prinsip *freies ermesen* yang memungkinkan para pejabat administrasi Negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleidregels* atau *policy rules* yang berlaku internal secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

Selanjutnya dari ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut diatas lalu kemudian dianalisa mempergunakan “teori Negara hukum” maka peneliti berpendapat seharusnya DPR tidak perlu menyetujui perpu nomor 1 Tahun 2004 tersebut menjadi Undang-Undang. Alasan peneliti berpendapat demikian adalah tidak terpenuhinya keadaan “kegentingan yang memaksa”, munculnya perpu lebih didasari oleh keinginan pemerintah untuk “menolong” dan “menyelamatkan” para investor pertambangan yang telah memegang izin dan perjanjian pertambangan. Hal tersebut dapat dilihat pada konsideran Perppu Nomor 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa didalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tidak diatur mengenai

kelangsungan perizinan atau perjanjian pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. Keadaan demikian menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan 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 pengembangan iklim investasi**. Sebenarnya Undang-Undang 41 Tahun 1999 bukan melarang pertambangan di kawasan hutan lindung tetapi untuk meminimalisir dari dampak pertambangan maka dilarang pertambangan dengan pola terbuka di hutan lindung. Seharusnya pemerintah pada saat itu dapat memaksa investor untuk melakukan pertambangan pola tertutup seperti yang dilakukan pemerintahan saat ini, yaitu dengan menegaskan sebagai salah satu syarat untuk perpanjangan izin PT Freeport adalah harus mulai melakukan pertambangan bawah tanah. Sebagai perbandingan sebenarnya pertambangan bawah tanah sudah ada sejak zaman penjajahan Belanda pada tahun 1890 dengan dibukanya tambang batubara bawah tanah yang pertama berada di sungai Durian, Sawahlunto, Sumatera Barat. Jadi logikanya zaman teknologi canggih seperti sekarang ini dimana pekerjaan manusia sudah dapat digantikan oleh robot seharusnya sangat memungkinkan dilakukan pertambangan (minerba) dengan pola tertutup. Selain itu peneliti juga berpendapat bahwa tidak terjadi kekosongan hukum sebab persoalan pertambangan dan kawasan hutan lindung seharusnya bisa diselesaikan melalui Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang berbunyi : *“Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu”*. Pasal 19 ayat (2) *“Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”*. Pasal 19 ayat (3) *“Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.”*

Kemudian berdasarkan cakupan teori harmonisasi hukum, L.M Gandhi yang mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid : Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht (1988)* mengatakan bahwa harmonisasi dalam hukum mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, putusan hakim, system hukum, dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (justice, gerechtigheid) dan kesebandingan (equit, billijkeid), kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan plurarisme hukum kalau memang dibutuhkan.[29] Berdasarkan teori diatas peneliti melihat ada ketidak harmonisan penyesuaian antara perpu Nomor 1 Tahun 2004 (sebelum menjadi UU) dengan Pasal 38 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. Begitu juga antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Panas Bumi dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi terdapat ketidak harmonisan bahkan terjadi pertentangan.

Idealnya Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Tentang Pengadaan Lahan Pertambangan Pada Kawasan Hutan Yang Berbasis Lingkungan

Hukum merupakan produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibire*) atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*premittere*). Hukum dapat dibentuk baik melalui tindakan pengaturan, penetapan, ataupun proses pengadilan, yang membedakan adalah pembentuk serta ruang lingkup keberlakukannya. Hukum yang dibentuk melalui tindakan pengaturan dibentuk oleh parlemen yang memiliki kewenangan legislasi untuk membuat peraturan yang bersifat abstrak dan mengikat umum. Sementara itu penetapan merupakan tindakan yang menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikkings*) yang bersifat individual dan konkret. Sementara itu keputusan judicial yang dihasilkan dari proses penghakiman atau pengadilan menghasilkan vonis (putusan) yang berlaku bagi mereka yang terkait dengan peristiwa tertentu.[30]

Dilihat dari perspektif sejarah kenegaraan dan hukum, kewenangan dan peran administrasi negara kian hari kian membesar. Menurut Carol Harlow dan Richard Rowling, peranan tersebut bertalian dengan teori Hukum Administrasi Negara. Dengan dianutnya welfare state di berbagai negara termasuk Indonesia, menyebabkan semakin besarnya kewenangan dan peran administrasi negara. Hukum Administrasi Negara memfasilitasi makin besarnya peranan administrasi negara tersebut. Administrasi negara berperan bukan hanya penegakan hukum dan ketertiban, tetapi juga di dalam sektor sosial dan ekonomi masyarakat. Besarnya peranan administrasi Negara tersebut difasilitasi oleh teori Hukum Administrasi Negara yang dianut, yakni Greenlight Theory yang memberikan kewenangan dan peran kepada administrasi negara yang sangat besar dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat. Konsekuensinya, terbentuklah struktur administrasi negara masa kini yang sangat besar dan hierarki.[31]

Pemerintah dalam arti administrasi negara berfungsi untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat dalam rangka mewujudkan welfare state. Corak Negara Republik Indonesia adalah welfare state yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, dimana dapat dilihat dalam Pasal 33 UUD 1945, kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan.[32] Corak yang demikian semakin nampak dalam negara hukum yang modern saat ini, dimana tugas pemerintah semakin kompleks. Lemaire juga mengatakan bahwa tugas pemerintah adalah menyelenggarakan bestuurszorg, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah. Untuk itu dalam rangka menyelenggarakan bestuurszorg, kepada badan-badan pemerintah diberikan wewenang istimewa yang tidak diberikan kepada swasta.[33]

Perkembangan hukum lingkungan di Indonesia tidak hanya ditandai dengan lahirnya undang-undang yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup saja, melainkan turut pula dipengaruhi oleh lahirnya keputusan eksekutif serta putusan pengadilan berkaitan dengan persoalan lingkungan hidup yang memberikan warna terhadap hukum lingkungan Indonesia saat ini. Tidak hanya itu, Masyarakat melalui organisasi lingkungan juga turut serta menentukan arah kebijakan hukum lingkungan. Dari pengalaman yang ada, advokasi-advokasi yang dilakukan organisasi lingkungan dapat diadopsi dalam kebijakan hukum eksekutif, legislatif maupun yudikatif.[34]

Dari aspek lingkungan Undang-Undang tersebut mulai mengakomodir beberapa permasalahan lingkungan walaupun secara prinsip lingkungan masih banyak terlewat. Sebagai salah satu sumber devisa Indonesia dalam beberapa dasawarsa terakhir, industri pertambangan dengan segala bentuk dan jenisnya menjadi isu yang menarik dan memiliki dimensi yang besar dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Menjadi isu yang menarik karena kalau kita berbicara mengenai pertambangan yang menjadi fokus adalah mengenai isu ekonomi dimana negara dan perusahaan besar (nasional dan asing) mendapatkan keuntungan dari proses dan hasil dari pertambangan.[35]

Negara dalam hal ini mendapatkan penerimaan baik yang berupa pajak maupun bukan pajak. Sedangkan perusahaan pertambangan mendapatkan hasil dari penjualan bahan galian yang dieksploitasi. Di satu sisi ada banyak aspek juga yang terabaikan dalam hal mengejar keuntungan ekonomi di bidang pertambangan. Sebagai contoh dengan berdirinya perusahaan pertambangan, sudah biasa kalau kemudian perusahaan meminta negara untuk menyediakan aparat keamanan yang berlebihan. Tetapi kemudian yang terjadi ada beberapa tindak kekerasan yang mengarah pada pelanggaran HAM yang dilakukan aparat keamanan terhadap masyarakat sekitar yang dianggap melakukan kekacauan atau gangguan sehingga alih-alih merupakan sumber pendapatan negara dan menjaga tempat yang kehidupan masyarakat di daerah pertambangan semakin terdesak.[36]

Hal ini juga sebagai akibat tidak didukungnya kebijakan di bidang pertanian dan pangan kebijakan pemerintah lebih memperhatikan bidang pertambangan sebab berorientasi ekonomi, pasar dan hasil. Dapat dilihat dimana-mana bila terjadi konflik antara masyarakat petani dan perusahaan pertambangan selalu masyarakat petani yang harus dikalahkan, selain itu yang selalu kalah adalah kepentingan aspek lingkungan hidup. Aspek ini kemudian menjadi kriteria terakhir dalam penentuan kebijakan ekonomi dan proses produksi dalam skala makro dan mikro dalam sektor pertambangan. Kalau kerusakan dan pencemaran diliput oleh media dan

ada korban terluka atau bahkan meninggal, maka baru saat itu juga Pemerintah dan Pemerintah Daerah memikirkan untuk mengambil langkah-langkah penanganannya.

Secara sederhana semua yang dihasilkan dari kekayaan alam Indonesia hanya untuk masyarakat Indonesia. Ini adalah keputusan final di mana kita menganut negara kesejahteraan (welfare state). Jadi bukan untuk kepentingan perseorangan, perusahaan besar, bahkan negara (Pemerintah) Indonesia sendiri. Dalam hal ini, Bagir Manan menyatakan bahwa pengusaan negara atas pertambangan dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat menimbulkan kewajiban negara yaitu bahwa segala bentuk pemanfaatan sumber daya alam pertambangan serta hasil yang didapat di dalamnya (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Negara juga dalam hal ini hendaknya dapat menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat. Lebih lanjut beliau menyatakan bahwa Negara mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat di dalam dan di atas bumi. Ketiga hal tersebut yang seharusnya menjadi perdoman bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam rangka menentukan arah kebijakan di bidang pertambangan.

Selain Pasal 33, dalam pengelolaan lingkungan, Pasal 28H UUD 1945 menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Menurut hemat saya bahwa hak atas lingkungan yang baik dan sehat adalah bagian dari hak asasi manusia disamping hak asasi manusia yang lain. Tentu hal ini bukan hanya ditujukan kepada manusia sebagai pengguna atas lingkungan tetapi juga hak asasi alam itu sendiri untuk tidak dirusak atau dicemar oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Lebih lanjut di dalam Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa “Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Dari beberapa norma yang ada tersebut di atas, maka jelas bahwa jenis usaha apapun yang berhubungan dengan aktivitas lingkungan dan mempunyai potensi merubah dalam hal ini merusak atau mencemar harus memperhatikan prinsip dan norma yang tercantum dalam peraturan perundangan yang di atasnya dan yang berhubungan termasuk aktivitas industri pertambangan di dalamnya.[37]

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara mulai membuka cakrawala baru tentang aspek yuridis tentang pengelolaan pertambangan dari aspek lingkungannya selain juga disinggung tentang kemandirian pertambangan Indonesia. Dari aspek lingkungan Undang-Undang tersebut mulai mengakomodir beberapa permasalahan lingkungan walaupun secara prinsip lingkungan masih banyak terlewat.

Hukum pertambangan mempunyai hubungan yang sangat erat dengan hukum lingkungan karena setiap usaha pertambangan, apakah itu berkaitan dengan pertambangan umum maupun pertambangan minyak dan gas bumi, juga pertambangan panas bumi diwajibkan untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Hal ini lazim disebut dengan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Hukum pertambangan sebagai salah satu bidang ilmu hukum memiliki berbagai dimensi, salah satunya di bidang lingkungan karena objek dari aktivitas pertambangan adalah lingkungan.[38] Dalam hal ini lingkungan yang dimaksud adalah baik biotik maupun abiotik.

Mencari dan menemukan keserasian dalam hukum tidaklah sulit dan tidak juga mudah. Kesulitan mencapai hukum yang ideal adalah bagaimana pihak-pihak yang berhubungan atau berurusan dengan hukum dapat mencapai kepuasan atau hasil yang diterima dengan lapang dada. Kemudahan dalam mencapai hukum yang ideal apabila terjadi keharmonisan antara teori dan praktik. Selain itu, hukum diharapkan dapat berkembang dengan pesat mengikuti arus perkembangan zaman untuk mengatur segala tindakan atau perbuatan yang berpotensi terjadinya perselisihan, baik perselisihan kecil maupun besar. Membiarkan teori atau praktik berjalan sendiri-sendiri tanpa saling melengkapi akan mempengaruhi kinerja dari hukum itu sendiri. Tidak kalah penting ketika hukum tertinggal oleh zaman, dimana arus perubahan terus

terjadi mengikuti laju pertumbuhan dari masyarakat, akan berdampak terhadap eksistensi hukum dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap hukum.[39]

Secara prinsip hukum diciptakan untuk memberikan kepercayaan kepada masyarakat (manusia) terhadap kepentingan yang berbeda dimiliki manusia satu dengan manusia lain dengan tujuan untuk terwujudnya kesejahteraan. Hukum mengatur secara komprehensif tindak tanduk aktifitas manusia, baik hubungan manusia dengan manusia, manusia dengan badan hukum, maupun manusia dengan alam (ekosistem lingkungan). Melalui hukum diharapkan dapat terjalin pencapaian cita dari manusia (subyek hukum), sebagaimana dikatakan oleh Gustav Radburch bahwa hukum dalam pencapaiannya tidak boleh lepas dari keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Eksistensi hukum yang dimaksud ialah baik hukum yang bersifat pasif (peraturan perundang-undangan) maupun bersifat aktif (hakim di pengadilan).[40]

Sebagai subyek hukum, manusia memiliki peran yang esensial dalam mencapai keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum. Manusia dapat mengendalikan sebagaimana yang diinginkan, namun tetap dalam rambu-rambu norma hukum, sehingga tidak keluar dari jalur yang seharusnya dilakukan. Manusia yang juga bagian dari makhluk hidup (tumbuhan, hewan dan manusia) memiliki tanggung jawab untuk menjaga lingkungan, sehingga makhluk hidup lain ikut berpartisipasi menjaga alam, karena terdapat siklus kehidupan yaitu pada rantai makanan dimana saling menjaga dengan apa yang menjadi hak dan kewajibannya. Pada pengelolaan lingkungan, terdapat pengaturan terhadap pengelolaan lingkungan hidup yang mengatur manusia untuk menjaga alam (ekosistem lingkungan) dari adanya kerusakan-kerusakan yang disebabkan oleh makhluk hidup lain, karena membiarkan lingkungan rusak akan berdampak kepada punahnya ekosistem itu sendiri. Rusaknya ekosistem berarti telah menggugurkan hak yang melekat pada setiap orang sebagaimana hak dasar dalam hukum dasar yaitu hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat.

Dengan demikian, apabila dikaitkan dengan Teori Negara Hukum terhadap inkonsistensi hukum pengadaan lahan untuk pertambangan berbasis lingkungan hidup, menurut peneliti tidak sejalan. Hal ini dapat dilihat bahwa Pasal 28H UUD 1945 menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Dan juga bertolak belakang dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 3 menyebutkan tujuan dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diantaranya yaitu melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia; menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem; serta menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Dengan adanya permasalahan yang timbul selama ini, sebagai akibat tidak sejalannya beberapa peraturan sehingga terjadi inkonsistensi hukum terhadap pengadaan lahan untuk pertambangan. Lingkungan yang seharusnya dijaga, penebangan pohon berdasarkan usia layak ditebang, tumbuh-tumbuhan tumbuh subur serta hewan hidup sesuai habitatnya, namun semuanya menjadi hilang karena aktifitas yang hanya mementingkan kepentingan keuntungan pribadi atau kelompok.[41]

Upaya yang diberikan oleh hukum positif Indonesia untuk memberikan jaminan terhadap korban ataupun tersangka yang didelegasikan konstitusi melalui legislasi. Peran hakim dalam sistem hukum eropa continental terlihat pasif dibandingkan sistem hukum anglo saxon yang lebih aktif, meskipun dalam perkembangannya untuk di Indonesia hakim tidak dapat menolak perkara yang masuk dengan alasan tidak ada hukumnya, namun tetap mengacu pada hukum tertulis.[42]

Demokrasi yang sesungguhnya adalah sistem politik yang secara normatif dan empiris atau secara appearance dan essence, membuka peluang luas bagi berperannya rakyat untuk aktif menentukan kebijaksanaan negara dan jalannya pemerintahan. Indikator konfigurasi politik adalah peranan lembaga perwakilan rakyat, pers, dan eksekutif sedangkan indikator bagi produk hukumnya adalah proses pembuatannya, pemberian fungsi, dan peluang menafsirkannya.

Pemerintah seharusnya tidak mengobral regulasi dengan murah, sehingga saat diimplementasi masyarakat dan stakeholder dapat melakukan konvergensi terhadap regulasi

tersebut. Aplikasinya masyarakat dapat menjalankan norma yang telah ada dengan baik, seperti menjaga, merawat, memanfaatkan dan menanam kembali (hasil hutan) dan juga membuka lahan pertambangan. Apabila berlaku sebaliknya, maka masyarakat dan oknum tertentu akan bersikap apatis terhadap norma yang ada. Rutinitas ini merupakan jawaban terhadap kepeduliannya tentang lingkungan dengan dimanfaatkan sebaik mungkin untuk keperluan kehidupan atau penunjang ekonomi. Selain itu, pembukaan lahan untuk pertambangan dimanfaatkan dengan mencari dan mengumpulkan hasil pertambangan. Kegiatan ini mencakup mengumpulkan hasil pertambangan untuk dimakan atau digunakan sendiri dan mengumpulkan hasil pertambangan untuk dijual.[43]

Ditinjau dari asas perundang-undangan terkait beberapa peraturan pengadaan lahan yang digunakan untuk pertambangan menurut penulis belum sejalan bahkan ada juga yang saling bertentangan. Hal ini dapat dinilai dari Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Peneliti melihat seolah-olah Undang-Undang Kehutanan seperti *lex superior* bahkan cenderung *lex specialis* terhadap Undang-Undang Pertambangan bahkan terhadap Undang-Undang Pertanahan juga.

Adanya inkonsistensi hukum dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana kasus-kasus pertambangan yang terjadi di Indonesia dalam pengadaan lahan pertambangan. Berdampak antara lain seperti tumpang tindih kebijakan, ketidakpastian hukum, keraguan aparat dalam menegakkan hukum, kerusakan lingkungan, ketidakadilan dan sehingga menimbulkan gejala di masyarakat.

Selanjutnya dalam teori desentralisasi terhadap pembukaan lahan untuk pertambangan juga menyebabkan salah satu hal pokok dalam pengaturan yang saat ini banyak disoroti oleh masyarakat adalah undang-undang yang berhubungan dengan pemanfaatan lahan, sebab pada dasarnya, kegiatan ekonomi menggunakan lahan sebagai salah satu modal dalam aktifitas perekonomian. Masalah lahan dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Hukum Agraria (UUPA) yang lingkupnya secara luas mencakup bumi, air dan kekayaan yang dikandungnya, bahkan udara di atas permukaan tanah, sementara dalam arti sempit adalah soal lahan atau tanah.[44]

Pengaturan hak atas lahan masih menimbulkan banyak persoalan sehubungan dengan kegiatan sektoral, departemental maupun lokal (daerah). Dalam penilaiannya, hal ini terjadi akibat adanya ketidaksesuaian pengaturan UU Kehutanan, UU Lingkungan, UU pertanahan dan UU Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah) dengan UU Pertambangan. Terjadinya tumpang tindih dalam pengaturan lahan untuk pertambangan sebenarnya dapat teratasi jika hak atas lahan suatu kawasan jelas melalui RTRW setempat. Kemudian ketentuan itu menjadi alas hak dalam mengeluarkan berbagai produk hukum, seperti ijin lokasi, maupun ijin-ijin memanfaatkan lahan lainnya. Sementara, dengan kejelasan RTRW hal tersebut juga menjadi alas hak untuk mengeluarkan berbagai hak atas tanah sesuai dengan peruntukannya, dengan demikian system data base yang akurat serta sebaran informasi yang transparan dan valid menjadi sangat penting dan strategis dalam melaksanakan pendataan atas tanah di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 8 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah kota/kabupaten seharusnya tidak lagi diperbolehkan mengeluarkan ijin baru, baik berkaitan dengan pertambangan air bawah tanah dan ijin lainnya yang berkaitan dengan pertambangan. Permasalahannya adalah bahwa Undang-Undang Minerba sampai sekarang belum dicabut, sehingga ada ketidak sinkronnya peraturan yang mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah dalam menerbitkan ijin usaha pertambangan.

4. Kesimpulan

Pertama, Pengadaan lahan untuk bidang usaha pertambangan menyangkut banyak aspek Peraturan Perundang-Undangan diantaranya Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Konservasi, Undang-Undang Lingkungan, Undang-Undang Pertanahan, Undang-Undang Penanaman Modal dan Undang-Undang yang mengatur Pertambangan itu sendiri yang terdiri dari Undang-Undang Minerba, Undang-Undang Migas dan Undang-Undang Panas Bumi. Sebagai Konsekuensinya maka terjadi jugalah Inkonsistensi antara beberapa peraturan tersebut diatas.

Kedua, Beberapa dampak yang timbul sebagai akibat inkonsistensi hukum di bidang pertambangan seperti adanya beberapa perusahaan pertambangan telah melakukan pertambangan di daerah terlarang bagi pertambangan. Seharusnya peraturan satu dengan yang lainnya saling memperkuat, mempertegas dan memperjelas. Harmonisasi dilakukan untuk menyelaraskan, menyesuaikan, menetapkan dan membulatkan konsepsi suatu peraturan perundang-undangan lainnya baik yang lebih tinggi (*superior*), sederajat, maupun yang lebih rendah. Peneliti berpendapat seharusnya dirangkum seluruh peraturan terkait sumberdaya alam menjadi satu peraturan yang didalamnya mencakup pertambangan, perkebunan, kehutanan, pertanian dan lahan konservasi kemudian dirancang sebuah peraturan yang *lex specialis* dengan lampiran peta sejenis peraturan tata ruang wilayah. Dan permasalahan terkait dengan kehutanan, pertambangan, pertanahan, lingkungan dan perizinan harus ada skala prioritas yang jelas mana yang diutamakan bila terjadi *over lapping*. Dan hal ini semua harus dapat diakomodir oleh peraturan tentang sumberdaya alam atau yang sejenisnya. Sehingga dapat diatur dan ditentukan dalam satu peta terkait dengan letak posisi, pengaturan perizinan usaha, lingkungan hidup dan data pemasukan negara yang disusun secara berurutan tahap demi tahap mana yang menjadi prioritas dan sistematis.

Daftar Pustaka

- [1] M. MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.
- [2] U. Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2005.
- [3] B. Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Djambatan, 2011.
- [4] K. Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2012.
- [5] T. Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- [6] A. Saleng, *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press, 2004.
- [7] P. M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*. Jakarta: Peradapan, 2010.
- [8] Subroto, *Perencanaan Pengembangan Wilayah*. Bandung: Fajar Gemilang, 2013.
- [9] Maryanto, "Urgensi Pembaharuan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila," *J. Huk. Fak. Huk. Unissula*, vol. 25, no. 1, hal. 428, 2011, doi: <http://dx.doi.org/10.26532/jh.v25i1.202>.
- [10] S. HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- [11] S. Sundari, *Hukum Lingkungan dan kebijakan Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasioanl Indonesia*. Surabaya: UNAIR, 2012.
- [12] D. Listyarini, "Prismatika Nilai Ekonomi dan Nilai Kepentingan Sosial sebagai Dasar Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional," *J. Asy-Syi'ah*, vol. 42, no. 2, hal. 1, 2009.
- [13] J. Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.
- [14] M. Akib, *Politik Hukum Lingkungan Dinamika dan Refleksinya Dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013.
- [15] M. Muchtar, *Sistem Peradilan Pidana di Bidang Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2015.
- [16] Supriadi, *Hukum Kehutanan & Hukum Perkebunan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- [17] J. Hanafiah, "65 perusahaan tambang diduga masuk hutan lindung dan kawasan konservasi," *MONGABAY Situs Berita Lingkungan*, Aceh, Sep 29, 2014.

- [18] detiknews, "dituding menambang lahan konservasi pt chevron digugat ke pengadilan," *detiknews*, Riau, Apr 23, 2012.
- [19] F. Ariyanti, "Pengeboran kawasan konservasi zamrud diklaim tak rusak lingkungan," *Liputan6.com*, Pekanbaru, 2014.
- [20] R. Saragih, "Kegiatan Pertambangan Rusak Ribuan Hutan Konservasi," *beritasatu.com*, Jambi, 2014.
- [21] A. Pahlevi, "Pasca-Korsup Minerba KPK, 124 Pertambangan Masih Beroperasi di Kawasan Konservasi Kalimantan," *MONGABAY Situs Berita Lingkungan2*, Pontianak, 2014.
- [22] Beritapalu.net, "18 Perusahaan Tambang Di Sulteng Masuk Dalam Kawasan Hutan Konservasi," *Jatam.org*, Sulteng, Apr 13, 2017.
- [23] A. Sutedi, *Hukum Pertambangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- [24] E. a. Suparno, *Laporan Akhir Tim Pengakajian Hukum Tentang Penambangan Terbuka Dalam Kawasan Hutan Lindung*. Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2006.
- [25] Y. Arizona, *Menyoal (kembali) Pertambangan di Dalam Kawasan Hutan Lindung*. Jakarta: Kajian Perkumpulan untuk Pebaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi, 2008.
- [26] O. Rosadi, *Pertambangan Dan Kehutanan*. Yogyakarta: Thafa Media, 2012.
- [27] A. N. K. Movanita, "Ini yang Bisa Terjadi jika Kontrak Freeport Tak Diperpanjang hingga 2041," *Kompas.com*, Jakarta, Des 22, 2018.
- [28] J. Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet Ke-3. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- [29] A. Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: Candra Pratama, 2008.
- [30] Atoshoki dan Dkk, *Relasi Dengan Sesama*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2002.
- [31] C. Harlow dan R. Rowling, *Law and Administration*. London: Butterwoths, 2002.
- [32] A. Ichsan, *Fungsi Administrasi Negara*. Jakarta: Djembatan, 2004.
- [33] J. Wayong, *Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2003.
- [34] N. Anshoriy, *Dekontruksi Kekuasaan: Konsolidasi Semangat Kebangsaan*. Yogyakarta: LKiS, 2010.
- [35] J. S. Slamet, *Kesehatan Lingkungan*, Cet Ke-6. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2004.
- [36] D. Darmodiharjo, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- [37] Winahyu, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media, 2015.
- [38] W. K, *Hukum Pertambangan: Hukum Pertambangan*. Bandung: Citra Aditya, 2010.
- [39] A. Saptomo, *Keserasian Dalam Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 2010.
- [40] M. Fajar dan Y. Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- [41] K. Sejati, *Pemanasan Global, Pangan dan Air: Masalah, Solusi, dan Perubahan Konstelasi Geopolitik Dunia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011.
- [42] A. Saptomo, *Hukum & Kearifan Lokal*. Jakarta: Grasindo, 2009.
- [43] P. Suparlan, *Masyarakat Terasing Dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2009.
- [44] Widodo, *Problematika Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. Surabaya: Universitas Negeri Surabaya, 2015.
-