

PENGATURAN SUMBER DAYA ALAM DI INDONESIA, Antara yang Tersurat dan Tersirat

Kajian Kritis Undang-undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam

Maria S.W. Sumardjono
Nurhasan Ismail
Ernan Rustiadi
Abdullah Aman Damai

RARIA

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
bekerja sama dengan
Gadjah Mada University Press

PENGATURAN SUMBER DAYA ALAM DI INDONESIA,
Antara yang Tersurat dan Tersirat

Sebagian besar penerimaan negara hingga saat ini disumbang oleh sumber daya alam. Demikian pentingnya arti sumber daya alam itu sehingga pengelolaannya diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Ketika pengelolaan sumber daya alam itu kemudian diatur dalam berbagai undang-undang, yang terjadi adalah bahwa peraturan perundang-undangan terkait sumber daya alam tersebut tidak konsisten, bahkan saling tumpang tindih dan bertentangan dengan segala implikasinya.

Perihal tersebut telah berulang kali dibicarakan dalam berbagai forum temu ilmiah, bahkan kemudian diangkat dan menjadi salah satu konsiderans (huruf d) dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Namun demikian, belum banyak studi yang mengulas tentang sinkronisasi horizontal peraturan perundang-undangan terkait sumber daya alam itu secara komprehensif.

Kajian ini difokuskan pada telaah kritis aspek hukum terhadap dilema yang "dimunculkan" oleh frasa "sumber daya alam lainnya" pada Pasal 33 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan perintah pengaturan lebih lanjut penatagunaan "sumber daya alam lainnya" tersebut dalam Peraturan Pemerintah (PP). Kajian dilakukan dengan melakukan persandingan 12 UU terkait sumber daya alam yang disigi dari tujuh kriteria yakni: (1) orientasi (eksploitasi atau konservasi); (2) keberpihakan (pro-rakyat atau pro-kapital); (3) pengelolaan (sentralistik/desentralistik, sikap terhadap pluralisme hukum) dan implementasinya (sektoral, koordinasi, orientasi produksi); (4) perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) (gender, pengakuan Masyarakat Hukum Adat [MHA], penyelesaian sengketa); (5) pengaturan *good governance* (partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas); (6) hubungan orang dan sumber daya alam (hak atau ijin); dan (7) hubungan negara dan sumber daya alam.

ISBN 979-420-763-2

PUS

PENGATURAN SUMBER DAYA ALAM DI INDONESIA, Antara yang Tersurat dan Tersirat

Kajian Kritis Undang-undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam

Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, S.H., M.C.L., M.P.A.
Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si.
Dr. Ir. Ernan Rustiadi, M.Agr.
Ir. Abdullah Aman Damai, M.Si.

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS GADJAH MADA

bekerja sama dengan

GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS

Hak Penerbitan © 2014 FAKULTAS HUKUM UGM
bekerja sama dengan GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS
P.O. Box 14, Bulaksumur, Yogyakarta 55281
E-mail : gmupress@ugm.ac.id
Homepage : http://www.gmup.ugm.ac.id

Cetakan pertama **Juli 2011**
Cetakan kedua (revisi) **November 2014**

Dilarang mengutip dan memperbanyak tanpa izin tertulis dari penerbit, sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apa pun, baik cetak, photoprint, microfilm dan sebagainya.

1937.131.11.14

Diterbitkan oleh:

FAKULTAS HUKUM UGM
bekerja sama dengan
GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS
Anggota IKAPI
1411192-C1E

ISBN 979-420-763-2

KATA PENGANTAR

Sebagian besar penerimaan negara hingga saat ini disumbang oleh sumber daya alam. Demikian pentingnya arti sumber daya alam itu sehingga pengelolaannya diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Ketika pengelolaan sumber daya alam itu kemudian diatur dalam berbagai undang-undang, yang terjadi adalah bahwa peraturan perundang-undangan terkait sumber daya alam tersebut tidak konsisten, bahkan saling tumpang tindih dan bertentangan dengan segala implikasinya.

Perihal tersebut telah berulangkali dibicarakan dalam berbagai forum temu ilmiah, bahkan kemudian diangkat dan menjadi salah satu konsiderans (huruf d) dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Namun demikian, belum banyak studi yang mengulas tentang sinkronisasi horizontal peraturan perundang-undangan terkait sumber daya alam itu secara komprehensif.

Tim penyusun yang tergabung dalam *Environmental Sector Program* (ESP) 2 Kementerian Negara Lingkungan Hidup dan DANIDA (November 2008–Februari 2009) merasa sangat beruntung memperoleh kepercayaan untuk melakukan kajian kritis terkait Pasal 33 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang merupakan pintu masuk (*entry point*) untuk menelaah ketaatasasan secara horizontal berbagai peraturan perundang-undangan terkait sumber daya alam.

Kajian ini difokuskan pada telaah kritis aspek hukum terhadap dilema yang "dimunculkan" oleh frasa "sumber daya alam lainnya" pada Pasal 33 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan perintah pengaturan lebih lanjut penatagunaan "sumber daya alam lainnya" tersebut dalam Peraturan Pemerintah (PP). Kajian dilakukan dengan melakukan persandingan 12 UU terkait sumber daya alam yang disigi dari tujuh kriteria yakni: (1) orientasi (eksploitasi atau konservasi); (2) keberpihakan (pro rakyat atau pro kapital); (3) pengelolaan (sentralistik/desentralistik, sikap terhadap pluralisme hukum) dan implementasinya (sektoral, koordinasi, orientasi produksi); (4) perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) (gender, pengakuan Masyarakat Hukum Adat (MHA), penyelesaian sengketa); (5) pengaturan *good governance* (partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas); (6) hubungan orang dan sumber daya alam (hak atau ijin); dan (7) hubungan negara dan sumber daya alam.

Kesimpulan penting dari kajian ini adalah: *pertama*, ketidakmungkinan menyusun PP Penatagunaan Sumber Daya Alam Lainnya, karena UU No. 26 Tahun 2007 tidak memuat interpretasi otentik tentang "Sumber Daya Lainnya" dan tidak dimungkinkannya membentuk interpretasi sendiri tentang Sumber Daya Lainnya itu. *Kedua*, peraturan perundang-undangan sumber daya alam yang menjadi induk berbagai PP terkait penatagunaan sumber daya alam yang bersangkutan, keberadaannya masih jauh dari prinsip "keterpaduan", "pendekatan sistem", "kepastian hukum dan keadilan" seperti yang dicanangkan oleh UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Pada kesempatan ini tim penyusun menyampaikan ucapan terima kasih kepada Ir. Hermien Roosita, M.M. yang pada saat penelitian ini dilakukan menjabat sebagai Deputi Menteri Lingkungan Hidup Bidang Tata Lingkungan Kementerian Negara Lingkungan Hidup yang telah memberikan kepercayaan serta dukungan semenjak tahap penelitian hingga diterbitkannya buku ini.

Buku ini secara garis besar terdiri dari empat bab, yang meliputi: Pendahuluan (Bab I), Pengelolaan Sumber Daya Alam (Bab II), Sinkronisasi Horizontal 12 Undang-undang Terkait Sumber Daya Alam (Bab III), dan ditutup dengan Catatan Akhir (Bab IV). Tim

penyusun mengharapkan masukan dan koreksi dari para pembaca. Semoga buku ini bermanfaat.

Jakarta, Juli 2011

Tim Penyusun:
Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, S.H., M.C.L., M.P.A.
Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si.
Dr. Ir. Ernan Rustiadi, M.Agr.
Ir. Abdullah Aman Damai, M.Si.

KATA SAMBUTAN

Seraya memanjatkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, setelah beberapa waktu merencanakan dan merancang suatu lembaga penerbitan akhirnya Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, bekerja sama dengan Gadjah Mada University Press, untuk pertama kalinya dapat menerbitkan buku *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia, Antara yang Tersurat dan Tersirat: Kajian Kritis Undang-Undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam* ini. Buku yang merupakan wujud diseminasi dari hasil penelitian bekerja sama dengan Deputi Bidang Tata Lingkungan Kementerian Negara Lingkungan Hidup ini tentu akan memiliki nilai lebih ketika diterbitkan dalam bentuk buku yang akan dibaca dan dimanfaatkan oleh kalangan yang lebih luas.

Atas nama Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, S.H., M.C.L., M.P.A.; Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si.; Dr. Ir. Ernan Rustiadi, M.Agr.; dan Ir. Abdullah Aman Damai, M.Si. sebagai penulis yang telah menuangkan pemikirannya dalam buku ini. Kami percaya sumbangsih para penulis akan bermanfaat untuk masyarakat para pengambil keputusan, praktisi maupun akademisi terkait dengan penataan ruang dan pemanfaatan sumber daya alam untuk kemakmuran, kemaslahatan, dan martabat bangsa.

Selain itu, beberapa perguruan tinggi maju mampu memiliki wibawa ilmiah yang tinggi berkat tradisi akademiknya yang terpelihara dan ditingkatkan terus-menerus oleh para civitas akademikanya. Sesuai dengan visinya menjadi fakultas hukum riset kelas dunia yang kompetitif, mandiri, bermartabat dan dengan dijiwai Pancasila mengabdi kepada kepentingan dan kemakmuran bangsa, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada tentu berharap memiliki wibawa

ilmiah yang tinggi. Harapan ini dapat dicapai dengan menciptakan suasana akademik yang kondusif disertai upaya-upaya yang serius secara kontinu, antara lain dengan mendorong civitas akademikanya untuk dapat melakukan kegiatan penelitian dan mempublikasikan karya-karya ilmiah seperti buku ini.

Yogyakarta, Juli 2011

Dekan
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Prof. Dr. Marsudi Triatmodjo, S.H., LL.M.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR v

KATA SAMBUTAN ix

DAFTAR GAMBAR xiii

DAFTAR TABEL xiv

DAFTAR MATRIKS xv

DAFTAR SINGKATAN xvi

BAB I PENDAHULUAN 1

BAB II PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM 7

A. Pengertian Sumber Daya 7

B. Sumber Daya Alam (SDA) 10

C. Urgensi Pengelolaan SDA 18

D. Pengelolaan SDA di Indonesia 35

E. SDA dalam Perundang-undangan 42

BAB III SINKRONISASI HORIZONTAL 12 UNDANG-UNDANG TERKAIT SUMBER DAYA ALAM ... **51**

A. UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) 70

B. UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan 79

C. UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya 88

D. UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) 94

E. UU No. 41/1999 tentang Kehutanan 107

F. UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) 121
G. UU No. 27/2003 tentang Panas Bumi (UU Panas Bumi) 142
H. UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA) 152
I. UU No. 31/2004 tentang Perikanan (UU Perikanan) 165
J. UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) 174
K. UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (UU PWP3K) 183
L. UU No. 18/2008 tentang Pengelolaan Sampah (UUPS) 200
M. UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) 206
N. UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 217

BAB IV CATATAN AKHIR 227

DAFTAR PUSTAKA 233

BIOGRAFI PENULIS 236

DAFTAR GAMBAR

II.1	Konsep SDA	13
II.2	Klasifikasi SDA	15
II.3	Klasifikasi SDA Berdasarkan Laju Regenerasi dan Penyebarannya	18
II.4	Keterkaitan antar SDA dengan Aktivitas Ekonomi	21
III.1	Hubungan Penguasaan Negara dengan Kedudukan dan Kewenangan Pemerintah	132
III.2	Kedudukan Badan Pelaksana dan Badan Pengatur	134
III.3	Kedudukan DPR-RI dalam Pengelolaan Migas	135

DAFTAR TABEL

II.1	Klasifikasi SDA	17
II.2	Kriteria Pemanfaatan SDA Berkelanjutan	22
II.3	Klasifikasi Barang/Benda Menurut Sifat Persaingan dan Sifat Eksklusivitasnya	24
II.4	Semangat (Visi dan Misi) dan Lingkup Pengaturan SDA pada 12 UU	43

DAFTAR MATRIKS

III.1 Persandingan 12 UU Terkait Penguasaan, Pemanfaatan dan Penggunaan SDA 53

III.2 Ketidakkonsistenan antara UUPR dengan UU Kehutanan 214

III.3 Ketidakkonsistenan antara UU Panas Bumi dengan UU Perikanan 215

III.4 Ketidakkonsistenan antara UU Migas dan UUSDA 216

DAFTAR SINGKATAN

AMDAL	:	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
BUMD	:	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	:	Badan Usaha Milik Negara
BUMS	:	Badan Usaha Milik Swasta
CPRs	:	*Common Pool Resources*
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPR-RI	:	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
HAM	:	Hak Asasi Manusia
HMN	:	Hak Menguasai Negara
HGA	:	Hak Guna Air
HGU	:	Hak Guna Usaha
HGUA	:	Hak Guna Usaha Air
HGPA	:	Hak Guna Pakai Air
HP-3	:	Hak Pengusahaan Perairan Pesisir
IUP	:	Ijin Usaha Pertambangan
IUPK	:	Ijin Usaha Pertambangan Khusus
KKS	:	Kontrak Kerja Sama
Menko	:	Menteri Koordinator
MHA	:	Masyarakat Hukum Adat
Minerba	:	Mineral dan Batu Bara
Migas	:	Minyak dan Gas Bumi
NA	:	Naskah Akademik
NKRI	:	Negara Kesatuan Republik Indonesia
PDAM	:	Perusahaan Daerah Air Minum
Pemda	:	Pemerintah Daerah
Permennag/Ka.BPN No. 5/1999	:	Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999
PMA	:	Penanaman Modal Asing

PMDN	:	Penanaman Modal Dalam Negeri
PNBP	:	Penerimaan Negara Bukan Pajak
PP	:	Peraturan Pemerintah
PWP3K	:	Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
Raperda	:	Rancangan Peraturan Daerah
RAPWP3K	:	Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
RPP	:	Rancangan Peraturan Pemerintah
RPWP3K	:	Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
RSWP3K	:	Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
RTRW	:	Rencana Tata Ruang Wilayah
RUUPR	:	Rancangan Undang-undang Penataan Ruang
RUU PSDA	:	Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam
RZWP3K	:	Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
SDA	:	Sumber Daya Alam
SIB	:	Surat Ijin Berlayar
SIKPI	:	Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan
SIPI	:	Surat Ijin Penangkapan Ikan
SIUP	:	Surat Ijin Usaha Perikanan
UU	:	Undang-Undang
UU Kehutanan	:	UU No. 41/1999 tentang Kehutanan
UULH	:	UU No. 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup
UU Migas	:	UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
UU Minerba	:	UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
UUPA	:	UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

UU Panas Bumi	:	UU No. 27/2003 tentang Panas Bumi
UU Perikanan	:	UU No. 31/2004 tentang Perikanan
UUPLH	:	UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
UUPPLH	:	UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
UUPR	:	UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang
UUPS	:	UU No. 18/2008 tentang Pengelolaan Sampah
UU PWP3K	:	UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
UUSDA	:	UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air
WIUP	:	Wilayah Ijin Usaha Pertambangan
WNA	:	Warga Negara Asing
WNI	:	Warga Negara Indonesia
WP3K	:	Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Lainnya
WPN	:	Wilayah Pencadangan Nasional
WPR	:	Wilayah Pertambangan Rakyat
WUP	:	Wilayah Usaha Pertambangan
WUPK	:	Wilayah Usaha Pertambangan Khusus
ZEE	:	Zona Ekonomi Eksklusif
ZEEI	:	Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia

BAB I
PENDAHULUAN

UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) dalam konsiderans dan asasnya menekankan pentingnya "keterpaduan", "pendekatan sistem", dan "kepastian hukum dan keadilan", di antara berbagai asas lainnya.

Ketika kemudian dalam Pasal 33 diperintahkan untuk mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya (garis bawah oleh penulis) dalam Peraturan Pemerintah (PP) timbul kesulitan karena tidak adanya penegasan tentang yang dimaksudkan dengan sumber daya alam (SDA) lainnya itu dalam Batang Tubuh maupun Penjelasan UUPR.

Pasal 33 berbunyi sebagai berikut:

(1) Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.
(2) Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain.
(3) Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.
(4) Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung,

diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah."

Ketiadaan interpretasi otentik "SDA lainnya" dalam UUPR, tidak memberikan ruang untuk dapat segera menyusun PP-nya.

Penjelasan Pasal 33 ayat (1) dan (2) bahkan menimbulkan permasalahan lain yang tidak kalah rumit.

PP adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan undang-undang (UU) berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 (baik sebelum maupun sesudah perubahan) yang menyatakan sebagai berikut: "Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya."

Di antara berbagai karakteristik PP dapat disebutkan bahwa (1) PP tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dulu ada UU yang menjadi induknya; (2) ketentuan PP tidak dapat menambahkan atau mengurangi ketentuan UU yang bersangkutan; dan (3) PP dibentuk untuk "menjalankan", menjabarkan, atau merinci ketentuan UU. [1]

Perintah Pasal 33 UUPR tersebut memunculkan 2 (dua) permasalahan pokok yakni: *Pertama*, tidak mungkin menyusun PP Penatagunaan SDA Lainnya, khususnya karena tidak mungkin menambah, dalam hal ini, memberikan interpretasi sendiri tentang yang dimaksud dengan SDA lainnya itu dalam PP, karena UU tidak memberikan penegasannya.

"Kealpaan" penyusun UUPR untuk memberikan definisi tentang SDA lainnya menghentikan proses penyusunan PP-nya karena tiadanya kepastian hukum terhadap obyek pengaturan, yang tentu akan berpengaruh terhadap substansi pengaturannya.

---

1 Maria Farida Indrati. S., *Ilmu Perundang-undangan 1 – Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, 2007, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 194-195.

Agar PP tentang SDA lainnya dapat disusun, diperlukan ketegasan dari UUPR tentang pengertian SDA lainnya tersebut, paling tidak hal itu dapat ditambahkan dalam Penjelasan Pasal 33 ayat (1), atau dalam Pasal 33 ayat (1) yang bersangkutan.

Pengertian SDA itu dapat dilihat dari berbagai aspek sesuai dengan disiplin dan kepentingan tertentu sebagaimana dapat dilihat dalam uraian Bab II. Oleh karena itu Bab II menawarkan berbagai aspek dan cara pandang tentang SDA yang dapat dipilih oleh penyusun UUPR untuk merumuskan yang dimaksud dengan SDA lain tersebut. Jika memang dikehendaki agar Pasal 33 dapat dioperasionalkan, maka menjadi tanggung jawab penyusun UUPR untuk merumuskan definisi SDA lain tersebut karena para penyusunlah yang memahami betul sejarah pembentukannya dan suasana batin ketika Pasal 33 itu dirancang dan dibahas.

Kedua, dalam rangka menyiapkan PP tentang Penatagunaan SDA lain, jika kelak telah dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (1) atau Penjelasannya, perlu dipahami bahwa dalam peraturan perundang-undangan SDA yang ada di Indonesia, yang menjadi "induk" dari berbagai PP terkait penatagunaan SDA yang bersangkutan, keberadaannya jauh dari prinsip "keterpaduan", "pendekatan sistem", "kepastian hukum dan keadilan" yang dicanangkan oleh UUPR, dengan segala dampaknya. Ketiadaan satu UU yang dapat menjadi landasan bersama semua peraturan perundang-undangan terkait SDA, merupakan salah satu faktor penyebabnya, di samping faktor egoisme sektoral yang diawali pada masa pemerintahan Orde Baru, dan masih berlangsung hingga saat ini.

Dapat dibayangkan, jika UU yang mengatur tentang SDA cenderung tidak konsisten satu sama lain, di samping tumpang tindih dengan segala dampaknya (lihat Konsiderans Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001), dan hal itu kemudian diatur lebih lanjut dalam PP masing-masing UU tersebut, termasuk PP tentang penatagunaannya, maka ketidakkonsistenan itu akan terus berlanjut.

Di samping permasalahan pokok tersebut di atas, Pasal 33 memunculkan permasalahan lain, yakni bagaimana memaknai "penatagunaan" itu. Berbagai UU sektoral mengatur "penatagunaan" itu

dalam berbagai pengertian sesuai dengan pemahaman masing-masing sektor tentang "penatagunaan" itu. Pertanyaannya, apakah yang sebenarnya dimaksud dengan "penatagunaan" oleh UUPR, karena dalam Pasal 1 juga tidak dijumpai pengertian "penatagunaan" itu.

Apa yang secara implisit dimasukkan dalam ruang lingkup penatagunaan sebagaimana dicantumkan dalam Penjelasan Pasal 33 ayat (1), bahwa "yang dimaksud dengan penatagunaan tanah ....., antara lain adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah ..... dan seterusnya", (garis bawah oleh penulis), memang sesuai untuk bidang pertanahan (lihat PP No. 16/2004 tentang Penatagunaan Tanah) tetapi belum tentu tepat bila diterapkan pada sektor lainnya.

Selengkapnya bunyi Penjelasan Pasal 33 ayat (1) UUTR adalah sebagai berikut:

> "Yang dimaksud dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain, antara lain, adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.
>
> Dalam penatagunaan air, dikembangkan pola pengelolaan daerah aliran sungai (DAS) yang melibatkan 2 (dua) atau lebih wilayah administrasi provinsi dan kabupaten/kota serta untuk menghindari konflik antardaerah hulu dan hilir."

Dengan demikian, amanat Pasal 33 ayat (1) sebagaimana dijabarkan dalam Penjelasannya yang mengisyaratkan agar "penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara dan penatagunaan SDA lain ..... melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan berbagai SDA tersebut sebagai satu kesatuan sistem (garis bawah oleh penulis) untuk kepentingan masyarakat secara adil", itu pun sulit untuk dilaksanakan karena masing-masing sektor SDA itu mengatur dirinya sendiri melalui UU sektoral yang menjadikan dirinya sebagai

sistem tersendiri dan bukan sebagai subsistem dalam keseluruhan sistem pengaturan tentang pengelolaan SDA.

Penjelasan Pasal 33 ayat (2) juga menimbulkan permasalahan ketika menyatakan bahwa kegiatan penyusunan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penggunaan udara dan neraca penggunaan SDA lain itu meliputi penyajian neraca perubahan penggunaan, kesesuaian penggunaan dan ketersediaan SDA yang bersangkutan pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Bunyi Penjelasan Pasal 33 ayat (2) adalah sebagai berikut:

> "Kegiatan penyusunan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain meliputi:
>
> a. penyajian neraca perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain pada rencana tata ruang wilayah;
> b. penyajian neraca kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain pada rencana tata ruang wilayah; dan
> c. penyajian ketersediaan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain dan penetapan prioritas penyediaannya pada rencana tata ruang wilayah.
>
> Dalam penyusunan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain, diperhatikan faktor yang mempengaruhi ketersediaannya. Hal ini berarti penyusunan neraca penatagunaan sumber daya air memperhatikan, antara lain, faktor meteorologi, klimatologi, geofisika, dan ketersediaan prasarana sumber daya air, termasuk sistem jaringan drainase dan pengendalian banjir."

Masalahnya adalah, bagaimana jika ternyata kegiatan penyusunan neraca penatagunaan berbagai SDA yang dilandasi dengan UU sektoral masing-masing yang tidak selalu kompatibel itu ternyata tidak sesuai dengan RTRW; UU manakah yang lebih dominan, ketika UU sektoral berhadapan dengan UUPR?

Secara rasional–akademis penataan ruang dalam arti luas semestinyalah yang menjadi acuannya, tetapi secara operasional UU sektoral bisa jadi lebih dominan berhadapan dengan UUPR jika UUPR dilihat sebagai penatagunaan ruang dalam arti sempit.[2]

Bab III akan memberikan gambaran tentang ketidaksinkronan berbagai UU terkait SDA itu secara horizontal.

Studi ini akan ditutup dengan alternatif jalan keluar dari dua permasalahan pokok tersebut dalam Bab IV.

---

2 Tentang cara pandang Undang-undang Penataan Ruang sebagai penataan ruang dalam arti sempit dan masih bias sektor, lihat catatan Tommy Firman dalam *Pembahasan Atas Draft Kajian Kritis Pasal 33 UU No. 26/2007* tentang Penataan Ruang, Stakeholder Workshop diselenggarakan oleh KLH-DANIDA, Bogor, 12 Januari 2009.

BAB II

PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

A. PENGERTIAN SUMBER DAYA

Istilah sumber daya (*resource*), mulai populer di Indonesia sejak dekade 1980-an. Hal tersebut tercermin dari penggunaan istilah sumber daya dalam peraturan perundang-undangan di bawah tahun 1980-an dan setelah tahun 1980-an. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan di bawah tahun 1980, istilah sumber daya lebih disebut sebagai kekayaan atau sumber (alam)[1]. Pada peraturan perundang-undangan di atas tahun 1980, istilah sumber daya menjadi umum digunakan untuk merujuk pada berbagai konotasi seperti sumber daya manusia, alam, dan buatan[2].

Pada dasarnya istilah sumber daya merujuk pada sesuatu yang memiliki nilai ekonomi atau dapat memenuhi kebutuhan manusia[3], atau input-input bersifat langka yang dapat menghasilkan utilitas (kegunaan/kemanfaatan) baik melalui proses produksi maupun bukan, dalam bentuk barang dan jasa[4]. Secara etimologis, istilah sumber daya

---

1 Lihat UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria; UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan; UU No. 1/1973 tentang Landas Kontinen Indonesia; UU No. 11/1974 tentang Pengairan; dan undang-undang sebelum tahun 1980-an lainnya.

2 Lihat UU No. 4/1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup; UU No. 4/1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia; UU No. 5/1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia; dan undang-undang di atas tahun 1980-an lainnya.

3 Mayhew, S. (1997) Oxford Dictionary of Geography. Oxford University Press. 2nd Ed. 1997, hlm. 359.

4 Bannock, G., R.E. Baxter dan E. Davis. 1992. The Penguin Dictionary of

dapat berarti merujuk pada beberapa pengertian sebagai[5]: (1) Kemampuan untuk memenuhi atau menangani sesuatu; (2) Sumber persediaan, penunjang dan pembantu; dan (3) Sarana yang dihasilkan oleh kemampuan atau pemikiran seseorang. Dengan demikian, pengertian sumber daya sangat luas, yang dapat meliputi sumber daya alam, manusia, modal, buatan, dan sebagainya.

Sudah banyak definisi sumber daya yang dikemukakan, baik yang bersifat akademis maupun yang digunakan dalam perundangan. Beberapa definisi sumber daya dapat bersifat sangat luas, dan beberapa yang lainnya lebih sempit dan yang mengarah dalam konteks disiplin tertentu (biologi dan ekologi). Dalam beberapa literatur juga dijumpai pengertian sumber daya sebagai sebutan singkat untuk sumber daya alam[6]. Beberapa definisi mengenai sumber daya dapat disajikan sebagai berikut:

1. Seluruh faktor produksi/input produksi untuk menghasilkan output[7].
2. Berbagai faktor produksi yang dimobilisasikan dalam suatu proses produksi, atau lebih umum dalam suatu aktivitas ekonomi, misalkan modal, tenaga manusia, energi, air, mineral, dan lain-lain[8].
3. Aset untuk pemenuhan kepuasan dan utilitas manusia[9].

Economics, Penguin Books, hlm. 368.

5 *Webster's New World College Dictionary 4th ed.* 2008, Willey Publishing Inc., Cleveland, Ohio, hlm. 479.

6 Lihat Gibbs and Bromley dalam *Institutional Arrangements for Management of Rural Resourcers: Common-Property Regime,* 1989, Belhaven Press, London, hlm. 22: sumber daya merupakan komponen ekosistem yang dapat menyediakan barang dan jasa yang berguna bagi manusia.
Lihat Buck dalam *The Global Commons an Introduction*, 1998, Island Press, hlm. 3: sumber daya merupakan segala sesuatu yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan organisme.

7 Pass, C. & B. Lowes, 1988, terjemahan oleh Rumapea, T. dan P. Haloho, 1994, *Dictionary of Economics*, Penerbit Erlangga, hlm. 225, 575.

8 J.A. Katili, *Sumber Daya Alam untuk Pembangunan Nasional,* 1983, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 15.

9 A.P.L. Grima and F. Berkes., *Natural Resources: Acces, Right to Use and*

4. Segala bentuk input yang dapat menghasilkan utilitas (kemanfaatan) dalam proses produksi atau penyediaan barang dan jasa[10].
5. Sumber daya adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya manusia, sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati, dan sumber daya buatan.[11]

Dari beragam definisi sumber daya di atas, dapat dinyatakan bahwa secara konseptual istilah sumber daya merujuk pada pengertian: (1) Terkait dengan kegunaan (*usefulness*); (2) Diperlukan sebagai sarana untuk mencapai tujuan; (3) Menghasilkan utilitas (kepuasan) dengan atau melalui aktivitas produksi; dan (4) Utilitas dikonsumsi baik langsung maupun tidak langsung (jasa lingkungan, pemandangan, dan sebagainya).

Rees (1990) memberikan dua kriteria untuk menetapkan sesuatu sebagai sumber daya atau bukan sumber daya, yaitu: (1) Adanya pengetahuan, teknologi atau keterampilan (*skill*) untuk memanfaatkannya; dan (2) Adanya permintaan (*demand*). Sesuatu (barang) yang tidak memenuhi kedua kriteria tersebut, maka digolongkan sebagai barang netral.

Dari tinjauan dan pengertian mengenai sumber daya, dapat disimpulkan bahwa pengertian sumber daya adalah sangat luas dan selalu berkembang. Sumber daya adalah konsep yang dinamis, yang dalam perspektif waktu akan selalu muncul sumber daya-sumber daya baru, termasuk hal-hal yang belum terpikirkan saat ini.

Management in Berkes, F. (ed) Common Property Resources: Ecology and Community-based Sustainable Development, 1989, Belhaven Press, London, hlm. 34.

10 E. Rustiadi, S. Saefulhakim, dan D.R. Panuju, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah,* 2008, Institut Pertanian Bogor, Bogor, hlm. 14.

11 Lihat Pasal (1) angka 10 UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

B. SUMBER DAYA ALAM (SDA)

1. Pengertian

Merujuk pada istilah sumber daya, maka SDA dapat dimengerti sebagai bagian dari sumber daya secara luas. Dari pengertian sumber daya, SDA dapat berbentuk sebagai: (1) Faktor produksi dari alam yang digunakan untuk menyediakan barang dan jasa; (2) Komponen dari ekosistem yang menyediakan barang dan jasa yang bermanfaat bagi kebutuhan manusia; dan (3) Sumber daya yang disediakan/dibentuk oleh alam.

Terdapat beragam definisi mengenai SDA, yang umumnya bersumber dari aspek pemanfaatan dan nilai ekonominya, atau secara lebih luas terletak pada aspek pengelolaannya. Selain itu, berbagai definisi SDA juga menunjukkan pandangan dari disiplin dan kepentingan tertentu.

Dengan latar belakang disiplin ilmu kebumian (geologi), Katili[12] memberikan definisi SDA dengan banyak memberikan contoh pada sumber daya geologi. SDA adalah semua unsur tata lingkungan biofisik yang dengan nyata atau potensial dapat memenuhi kebutuhan manusia, atau dengan perkataan lain SDA adalah semua bahan yang ditemukan manusia dalam alam, yang dapat dipakai untuk kepentingan hidupnya. Secara umum dapat dibedakan dua kelompok SDA yaitu: (1) berbagai hasil SDA seperti batubara, minyak bumi, air, ikan, hasil-hasil pertanian dan sebagainya; dan (2) tata lingkungan fisik seperti air terjun, pegunungan, tanah yang subur, pantai berpasir, gelombang elektromagnetik, dan lain-lain.

Berbeda dengan definisi di atas, Suparmoko[13] yang berlatar belakang disiplin ekonomi, memberikan definisi SDA sekaligus membedakannya dengan barang sumber daya. SDA adalah sesuatu yang masih terdapat di dalam maupun di luar bumi yang sifatnya masih

---

12 J.A. Katili, *Op. cit.*, hlm. 15.

13 Suparmoko, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan,* 1989, Pusat Antar Universitas-Studi Ekonomi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 8.

potensial dan belum dilibatkan dalam proses produksi untuk meningkatkan tersedianya barang dan jasa dalam perekonomian. Sedangkan yang dimaksud dengan barang sumber daya adalah SDA yang sudah diambil dari dalam atau dari atas bumi dan siap digunakan serta dikombinasikan dengan faktor-faktor produksi lain sehingga dapat dihasilkan keluaran baru yang berupa barang dan jasa bagi konsumen maupun produsen.

Menurut Field[14], istilah sumber daya dalam ekonomi memiliki dua pengertian. Pengertian pertama bahwa istilah sumber daya merupakan sebutan singkat untuk SDA; dan pengertian kedua adalah merujuk kepada semua jenis input baik alami ataupun bukan yang dipergunakan untuk memproduksi barang dan jasa. Pembedaan kedua pengertian tersebut adalah cukup dilihat dari konteks digunakannya istilah yang bersangkutan.

Untuk kepentingan wilayah perkotaan (*urban*), SDA hanya dipandang dalam konteks hubungannya dengan wilayah *urban*. Dalam Manual CEQR[15] disebutkan bahwa SDA merupakan spesies tumbuhan atau hewan; atau area yang mampu mendukung habitat hewan dan tumbuhan, atau mampu berfungsi sebagai pendukung sistem lingkungan dan mempertahankan keseimbangan lingkungan suatu kota.

Dalam banyak literatur dan hasil studi, SDA dan komoditas primer seringkali digunakan secara bergantian (*interchangeably*), walaupun pada dasarnya kedua istilah tersebut memiliki pengertian yang berbeda. Komoditas primer merupakan suatu barang yang belum mengalami proses pabrikasi (*manufactured* atau *refined*); sedangkan SDA merupakan semua input yang diberikan oleh alam, seperti laut, lahan, dan deposit mineral, yang digunakan untuk mendapatkan *income*. Oleh karena itu, produk hutan dan pertanian merupakan komoditas primer dan bukan SDA (tanah adalah SDA; sedangkan

---

14 B.C. Field, *Natural Resource Economics an Introduction*, 2001, International Edition. McGraw-Hill Companies Inc., New York, hlm. 2-3.

15 CEQR (City's Environmental Quality Review), 2001, *CEQR Technical Manual*, The City of New York, hlm. 31-1.

kultivasi atau budidaya adalah cara untuk mengekspoitasinya)[16].

Contoh lain dari definisi SDA adalah yang diajukan oleh Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup RI (2006). Dalam definisi tersebut dinyatakan bahwa SDA adalah kesatuan tanah, air, dan ruang udara, termasuk kekayaan alam yang ada di atas dan di dalamnya yang merupakan hasil proses alamiah baik hayati maupun nonhayati, terbarukan dan tidak terbarukan, sebagai fungsi kehidupan yang meliputi fungsi ekonomi, sosial, dan lingkungan[17].

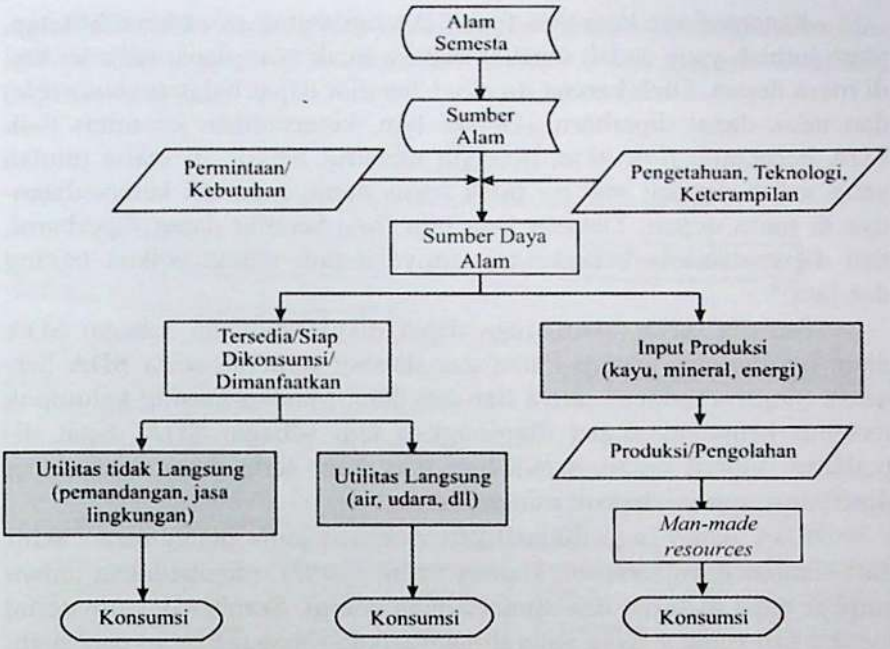
Rustiadi *et al.*[18], mengajukan definisi secara lebih generik dengan memberikan pra-kondisi mengenai SDA. Dalam definisi tersebut dinyatakan bahwa SDA merupakan sumber daya yang tersedia secara alamiah, dengan kondisi jika: (1) manusia telah memiliki atau menguasai teknologi untuk memanfaatkannya, dan (2) adanya permintaan untuk memanfaatkannya. Secara skematik, pengertian mengenai SDA, disajikan pada Gambar II.1.

---

16 P. Lujala, *Classification of Natural Resources,* Paper Presented at the 2003 ECPR Joint Session of Workshops, Edinburgh, UK 28.3-2.4, 2003, Department of Economics Norwegian University of Science and Technology, Dragvoll NO-7491 Trondheim, Norway, hlm. 5.

17 *Pasal 1, butir 1, Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup RI, 2006, hlm. 2.

18 E. Rustiadi, S. Saefulhakim, dan D.R. Panuju, *Op. cit.,* hlm. 14.



Gambar II.1. Konsep Sumber Daya Alam

Dari keragaman berbagai definisi mengenai SDA di atas, terdapat kesamaan yaitu bahwa keberadaannya telah disediakan oleh alam (secara alamiah).

2. Klasifikasi

Terdapat berbagai cara mengelompokkan atau mengklasifikasikan SDA. Salah satu cara mengklasifikasikan SDA yang paling umum adalah dengan memilah sumber daya atas SDA yang dapat diperbarui *(renewable resources)* dan SDA yang tidak dapat diperbarui (*non renewable resources*). Dalam banyak literatur, dijumpai istilah *stock* untuk SDA tidak dapat diperbarui (*nonrenewable resources*), dan *flow* untuk SDA yang dapat diperbarui (*renewable resources*).

Ketersediaan kuantitas fisik SDA berbentuk *stock* bersifat tetap, yaitu jumlah yang sudah dipakai saat ini tidak akan dapat tersedia lagi di masa depan. Oleh karena itu *stock* bersifat dapat habis (*exhaustible*) dan tidak dapat diperbarui. Di sisi lain, ketersediaan kuantitas fisik SDA berbentuk *flow* akan berubah menurut waktu, di mana jumlah yang sudah dipakai saat ini tidak harus mempengaruhi ketersediaannya di masa depan. Dengan kata lain *flow* bersifat dapat diperbarui, dan dapat dikelola keberkelanjutannya dalam menghasilkan barang dan jasa[19].

Sumber daya (alam) juga dapat dikelompokkan sebagai SDA diam (*stationary*) seperti hutan dan deposit mineral; serta SDA bergerak (*fugitive*) seperti satwa liar dan ikan. Masing-masing kelompok tersebut kemudian dapat digolongkan lagi sebagai SDA dapat diperbarui, seperti hutan, satwa liar, dan ikan; serta yang tidak dapat diperbarui, seperti deposit mineral[20].

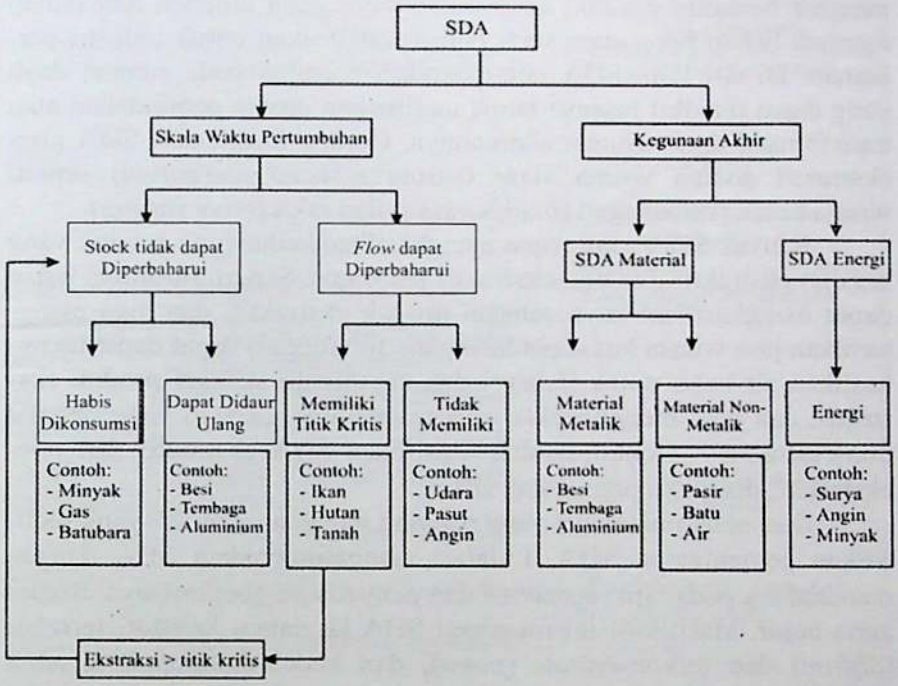
SDA dapat juga diklasifikan menurut jenis penggunaan akhir dari sumber daya tersebut. Hanley *et al.* (1997), membedakan antara sumber daya material dan sumber daya energi. Sumber daya material merupakan sumber daya yang dimanfaatkan sebagai bagian dari suatu komoditas. Bijih besi, misalnya, diproses menjadi besi yang kemudian dijadikan bagian atau komponen mobil. Alumunium dapat digunakan untuk keperluan peralatan rumah tangga dan sejenisnya. Sumber daya material ini dapat dibagi lagi menjadi material metalik seperti aluminium dan besi, dan material nonmetalik seperti tanah dan pasir. Sumber daya energi merupakan sumber daya yang digunakan untuk kebutuhan menggerakkan energi melalui proses transformasi panas maupun transformasi energi lainnya. Beberapa SDA dapat dikategorikan ke dalam keduanya. Sumber daya minyak misalnya, dapat dimanfaatkan untuk energi pembakaran kendaraan bermotor atau dapat

---

19 Gibbs and Bromley, *Institutional Arrangements for Management of Rural Resourcers: Common-Property Regime*, 1989, Belhaven Press. London. hlm. 23-24.

20 Buck, *Multi-Jurisdictional Resources: Testing a Typology for Problem-Structuring*, 2003, Belhaven Press. London. hlm. 132.

juga digunakan untuk bahan baku plastik. Fauzi[21], meringkaskan klasifikasi SDA yang diklasifikasikan Hanley *et al.*, seperti disajikan pada Gambar II.2.



Sumber: Fauzi (2004)

Gambar II.2. Klasifikasi SDA

Dalam perspektif ekonomi sumber daya, Field[22] menggolongkan SDA berdasarkan nilai gunanya (*use value*) menjadi dua yaitu SDA ekstraktif dan non-ekstraktif (*extractive and nonextractive resources*). SDA ekstraktif merujuk pada sumber daya yang dapat

---

21 A. Fauzi, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, 2004, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 6-8.

22 B.C. Field, *Op. cit.*, hlm. 28.

mengalami proses fisik dan pemindahan serta perubahan dari kondisi atau bentuk lingkungan aslinya, menjadi suatu bentuk komoditas. Sebagai contoh bijih yang ditambang dan dimurnikan dan diolah menjadi beragam produk; hasil hutan kayu yang dipanen dan diolah menjadi bahan bangunan; serta penangkapan ikan untuk industri perikanan. Di sisi lain, SDA non-ekstraktif merujuk pada sumber daya yang dapat diambil jasanya tanpa melibatkan proses pemindahan atau transformasi dari susunan alamiahnya. Contoh klasik dari SDA non-ekstraktif adalah wisata alam (*resource-based recreation*) seperti wisata hutan petualangan (*backpacking*) dan rakit (*river rafting*).

Banyak SDA yang dapat menghasilkan kedua jenis produk yang bersifat ekstraktif dan non-ekstraktif sekaligus. Seperti misalnya hutan dapat menghasilkan kayu sebagai produk ekstraktif, dan juga menghasilkan jasa wisata hutan petualangan; air (sungai) dapat dapat menghasilkan air baku untuk industri dan air minum sebagai produk ekstraktif, dan juga menghasilkan jasa wisata air (*boating*) yang bersifat non-ekstraktif[23]. Contoh-contoh klasifikasi SDA ekstraktif dan non-ekstraktif, disajikan pada Tabel II.1.

Dari pengamatannya yang panjang mengenai konflik yang melibatkan pemanfaatan SDA, Lujala[24] mengelompokkan SDA dengan memandang pada laju regenerasi dan penyebaran geografisnya. Secara garis besar, klasifikasi ini membagi SDA ke dalam kategori tersebar (*diffuse*) dan terkonsentrasi (*point*), dan kedua kelompok tersebut dapat digolongkan lagi dalam SDA yang dapat diperbarui (*renewable*) dan tidak dapat diperbarui (*non-renewable*). Secara skematis klasifikasi ini disajikan pada Gambar II.3.

---

[23] *Ibid,* hlm. 29.

[24] P. Lujala, *Op. cit.*, hlm. 8.

Tabel II.1. Klasifikasi SDA

SDA	Produk dan Jasa SDA	
	Ekstraktif	Non-ekstraktif
Mineral	Bukan bahan bakar (bauxite) Bahan bakar (batubara)	Jasa geologis (pelapukan)
Hutan	Hasil hutan (kayu)	Wisata petualangan Perlindungan ekosistem (pengendali banjir, penyerap CO_2)
Lahan	Kesuburan	Ruang dan pemandangan
Tumbuhan	Makanan dan serat (tanaman pertanian, tanaman hutan) Produk keanekaragaman hayati (tumbuhan obat)	
Satwa terestrial	Makanan dan serat (peternakan, perburuan) Produk keanekaragaman hayati (keragaman genetis)	Jasa wisata (pengamatan burung, ekowisata)
Perikanan	Makanan (ikan laut dan air tawar)	Wisata (wisata pancing, pengamatan paus)
Air	Air baku air minum dan industri, irigasi	Wisata air
Jasa meteorologis	Sumber energi (panas bumi)	Sumber energi (matahari) Keseimbangan radiasi global Gelombang radio Bencana alam

Sumber: Field (2001)

	Dapat diperbarui (*renewable*)	Tidak dapat diperbarui (*non-renewable*)
Tersebar (*diffuse*)	• Vegetasi, hutan, tanah • Satwa liar • Air	• Gambut • Berbagai bentukan di kerak bumi, seperti kerikil dan pasir.
Terkonsentrasi (*point*)	• Tumbuhan/hewan yang memerlukan kondisi tertentu	• Berbagai bijih, seperti emas

Gambar II.3. Klasifikasi Sumber Daya Alam Berdasarkan Laju Regenerasi dan Penyebarannya

Sumber: Lujala (2003)

Dari berbagai klasifikasi SDA, terlihat bahwa belum ada klasifikasi SDA yang berlaku umum dan dapat dijadikan sebagai acuan baku. Namun demikian, secara umum dapat diterima bahwa ada pengelompokan besar SDA yang dapat diperbarui *(renewable resources)* dan yang tidak dapat diperbarui (*nonrenewable resources*). Secara umum, SDA yang dapat diperbarui akan merujuk pada SDA hayati, sedangkan yang tidak dapat diperbarui akan merujuk pada SDA non-hayati.

C. URGENSI PENGELOLAAN SDA

1. Saling Ketergantungan Antar-SDA

SDA saling tergantung antara satu dengan yang lainnya, baik bersifat langsung maupun tidak langsung. Pengembangan suatu SDA, akan memberikan pengaruh pada SDA lain, pengembangan sumber-sumber minyak bumi di lepas pantai akan mempengaruhi ikan di sekitarnya. Erosi dari tanah yang disebabkan karena penggundulan hutan atau penggalian batubara tanpa rencana dapat memperendah produksi potensial dari energi hidroelektrik dalam suatu cekungan

sungai. Ukuran sumber daya air dapat merupakan faktor penghambat, misalnya eksplotasi besar-besaran endapan raksasa mineral ataupun energi, akan menimbulkan gangguan terhadap sumber air permukaan atau air bawah tanah. SDA tertentu sekaligus juga merupakan energi dan material seperti minyak bumi[25].

Sifat saling ketergantungan antar-SDA, merupakan aspek utama yang menjadikan pengelolaan SDA yang berkelanjutan menjadi penting dilakukan. Pengelolaan SDA yang berkelanjutan menuntut perlakuan dan cara pandang yang berbeda untuk berbagai karakteristik SDA. SDA yang tidak dapat diperbarui (*nonrenewable resources*) atau sumber daya *stock* bersifat *exhaustible* seperti logam, minyak bumi, mineral, dan gas adalah sumber daya dengan *supply* terbatas. Eksploitasi sumber daya ini akan menurunkan cadangan dan ketersediaannya.

Sumber daya yang dapat diperbarui (*renewable resources*) atau "*flow*", yakni sumber daya yang *supply*-nya dapat mengalami regenerasi secara terus menerus baik secara biologi maupun nonbiologi. SDA ini ada yang benar-benar *supply*-nya tidak terbatas (*infinite*) dan ada juga yang bersifat dapat diperbarui sepanjang laju pemanfaatannya tidak melampaui titik kritis pemanfaatan seperti SDA dapat diperbarui melalui proses biologi (ikan, hutan, dan lain-lain) dan non biologi (air dari mata air, situ, dan lain-lain).

Setiap proses produksi dan konsumsi SDA selalu menghasilkan limbah (*waste*). Sebagian limbah produksi/konsumsi dapat menjadi sumber daya yang dapat dipakai kembali sebagai input dan masuk ke proses produksi (industri) atau kembali ke lingkungan alam. Namun ada juga limbah masih memerlukan upaya pendauran menjadi residual yang dapat didaur secara alamiah.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, berbagai SDA bersifat melekat dengan posisi/lokasi di atas permukaan bumi. Oleh karenanya inventarisasi dan evaluasi SDA memerlukan pendekatan geografik serta memerlukan pendekatan dan analisis spasial.

SDA seperti lahan, laut, udara, minyak, hutan dan lain-lain adalah sumber daya-sumber daya alam yang bersifat esensial. Dari

---

25 J.A. Katili, *Op. cit.*, hlm. 15, 17, 21.

kacamata ekonomi, Indonesia memiliki keragaman potensi SDA penting, baik sumber daya lahan, hutan maupun lautnya. Beberapa daerah memiliki potensi SDA yang menonjol dan ketersediaan lahannya yang sesuai untuk budidaya-budidaya pertanian penting. Beberapa daerah lain kaya akan sumber daya kelautan dan daerah-daerah tertentu kaya dengan sumber daya hutan atau minyaknya.

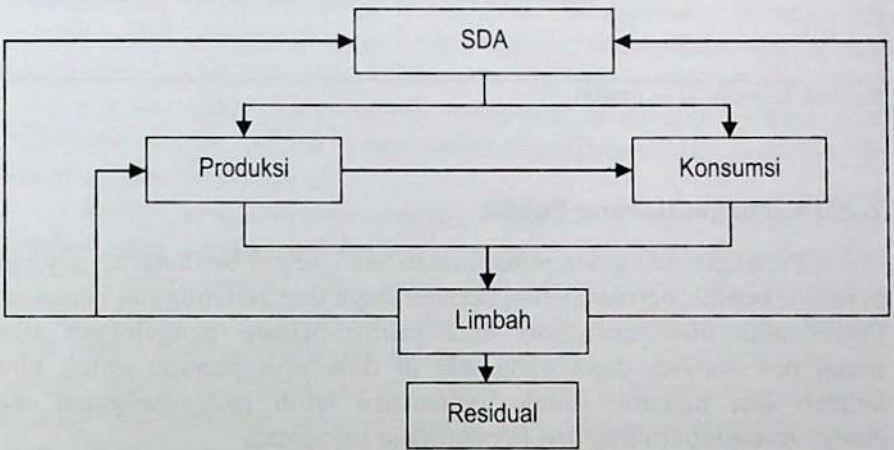
Pengelolaan SDA sangat ditentukan oleh sikap mental dan cara pandang manusia terhadap SDA tersebut. Pandangan yang konservatif (pandangan pesimis atau Malthusian) terhadap SDA menyebabkan sikap manusia yang sangat berhati-hati di dalam memanfaatkan SDA, karena manusia dihadapkan pada ketidakpastian masa depan. Pandangan ekstrim lain adalah pandangan eksploitatif (perspektif Ricardian). Dalam perspektif ini, SDA adalah *the engine of growth* (mesin pertumbuhan). Manusia mentransformasikan SDA menjadi sumber daya buatan (*man-made capital*) yang memiliki nilai yang lebih tinggi yang menyebabkan produktivitas dan kesejahteraan manusia menjadi lebih tinggi/lebih baik. Jika terjadi kelangkaan SDA akibat proses eksploitasi, maka akan direspon dari sisi permintaan dan sisi penawaran di pasar. Dari sisi permintaan, akibat kenaikan nilai harga output per satuan input, konsumen akan berusaha beralih kepada sumber daya-sumber daya substitusinya (pengganti) sehingga terjadi keseimbangan baru. Dari sisi penawaran terjadi respon berupa peningkatan produksi atau penawaran yang diupayakan pihak produsen untuk memenuhi permintaan.

Secara umum SDA diklasifikasikan atas SDA yang tidak dapat diperbarui (*nonrenewable resources*) dan SDA yang dapat diperbarui (*renewable resources*). SDA yang tidak dapat diperbarui atau sumber daya stok atau bersifat *exhaustible* seperti logam, minyak bumi, mineral, dan gas adalah sumber daya dengan *supply* terbatas. Eksploitasi sumber daya ini akan menurunkan cadangan dan ketersediaannya.

Sumber daya yang dapat diperbarui atau disebut juga sebagai "*flow*", yakni sumber daya yang *supply*-nya dapat mengalami regenerasi secara terus menerus baik secara biologi maupun bukan melalui proses biologi. SDA ini ada yang benar-benar *supply*-nya tidak terbatas (*infinite*) dan ada juga yang bersifat dapat diperbarui sepan-

jang laju pemanfaatannya tidak melampaui titik kritis pemanfaatan seperti SDA dapat diperbarui melalui proses biologi (ikan, hutan, dan lain-lain) dan bukan biologi (air dari mata air, situ, dan lain-lain).

Setiap proses produksi dan konsumsi SDA selalu menghasilkan limbah (*waste*). Sebagian limbah produksi/konsumsi dapat menjadi sumber daya yang dapat dipakai kembali sebagai input dan masuk ke proses produksi (industri) atau kembali ke lingkungan alam. Namun ada juga limbah masih memerlukan upaya pendauran menjadi residual yang dapat didaur secara alamiah[26] sebagaimana ditunjukkan pada Gambar II.4.



Gambar II.4. Keterkaitan antar SDA dengan Aktivitas Ekonomi.
Sumber: Anwar (2005).

Dalam pengelolaan SDA, pendekatan pembangunan yang berkelanjutan memenuhi tiga kriteria keberlanjutan sebagaimana dideskripsikan pada Tabel II.2.

---

26 A. Anwar, 2005, Ketimpangan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan, P4W Press, Bogor, hlm. 145.

Tabel II.2. Kriteria Pemanfaatan SDA Berkelanjutan

Komponen	Kriteria Pemanfaatan Berkelanjutan
SDA dapat diperbarui	Laju ekstraksi/pemanenan tidak melebihi laju regenerasinya
SDA tidak dapat diperbarui	Laju ekstraksi/pemanenan tidak melebihi laju kemampuan produksi substitusinya
Limbah	Laju ekstraksi/pemanenan tidak melebihi laju pemanfaatan oleh aktivitas industri lain dan laju pendaurannya

Sumber: Rustiadi *et al.* (2008).

2. SDA sebagai Barang Publik

Penataan ruang dan pengelolaan SDA selalu berhadapan dengan berbagai bentuk permasalahan sumber daya dan kepentingan bersama. Pemahaman atas teori-teori atau prinsip-prinsip pengelolaan atas ruang dan sumber daya yang ada di dalamnya penting untuk kita ketahui dan pahami, untuk memahami lebih jauh mengenai *the commons* (sumber daya dan kepentingan bersama).

"*Goods*" adalah istilah umum untuk segala hal (berupa barang fisik atau bukan) yang bersifat positif. Sebaliknya, secara filosofis, barang-barang atau hal-hal yang berkonotasi negatif seperti polusi dan korupsi dapat juga diistilahkan dengan "*bads*". Konsep dasar dan pencirian atas karakteristik berbagai bentuk barang dapat memberikan landasan bagi pengelolaan yang arif dan berkelanjutan. Dalam hal tertentu sangatlah penting untuk membedakan barang atas sifat penguasaannya, seperti barang-barang pribadi atau *private* dengan barang yang dimiliki atau dikuasai secara bersama (kolektif).

Teori *public goods* dikembangkan pertama kali oleh Samuelson. Dalam paper klasiknya ("*The Pure Theory of Public Expenditure*"),

Samuelson mendefinisikan barang publik sebagai "*collective consumption goods*" sebagai berikut:

> *...[goods] which all enjoy in common in the sense that each individual's consumption of such a good leads to no subtractions from any other individual's consumption of that good...*[27]

Analog dengan *public goods*, juga dikenal istilah *public bads*, yakni hal-hal yang menciptakan efek eksternalitas negatif, seperti polusi dan korupsi di mana terdapat sifat-sifat dari properti yang *non-excludability* dan *non-rivalness*. Dalam ekonomi, *public goods* adalah barang yang tidak bersaing. Maksudnya penggunaan barang oleh individu tidak mengakibatkan berkurangnya ketersediaan barang bagi orang lain. Lebih jauh seperti jika satu individu memakan kue, maka tidak ada kue yang tinggal untuk orang lain, tetapi jika bernafas atau meminum air dari aliran sungai tidak signifikan mengurangi jumlah ketersediaan udara atau air.

Dalam ilmu ekonomi, barang kolektif (*collective goods*) atau disebut juga barang sosial (*social goods*) diartikan sebagai barang publik (*public goods*) yang dapat disediakan dalam bentuk barang privat (*private goods*) ataupun juga sebagai barang yang disediakan pemerintah dengan berbagai macam alasan (*social policy*) dan dibiayai oleh dana publik seperti pajak. Dalam bahasa lain, barang kolektif digambarkan sebagai barang yang disediakan untuk semua orang dalam suatu komunitas tertentu. Sedangkan barang privat (*private goods*) dalam ilmu ekonomi didefinisikan sebagai barang yang memperlihatkan kepemilikan pribadi, serta memiliki ciri: (1) *excludable*, tidak dapat dikonsumsi oleh setiap orang karena apabila di konsumsi oleh seseorang dapat mengurangi potensi konsumsi atau berakibat tidak dapat dikonsumsi oleh pihak lain, dan (2) terbatas (karena ada persaingan). Barang privat merupakan kebalikan dari barang publik (*public goods*) karena hampir selalu bersifat eksklusif untuk mencapai keuntungan. Contoh *private goods* adalah makanan

---

27 Paul Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, 1954, *Review of Economics and Statistics* **36** (4): 387–389.

sehari-hari (beras, roti) yang dimakan oleh seseorang dan tidak dapat dimakan oleh orang lain. Tabel II.3 menggambarkan klasifikasi klasik atas barang berdasarkan sifat persaingan (*rivalness*) dan kemungkinan eksklusivitasnya (*excludability*).

Tabel II.3. Klasifikasi Barang/Benda Menurut Sifat Persaingan dan Sifat Eksklusivitasnya

Pembagian Cara Klasik Barang Ekonomi		*Excludability* (Kemungkinan eksklusivitas)	
		Ya	Tidak
Rivalness (Persaingan)	Ya	Barang Privat (*private goods*)	Sumber daya Bersama (*common pool resources*)
	Tidak	Barang Klub (*club goods*)	Barang Publik (*public goods*)

Sumber: Rustiadi *et al.* (2008).

Common goods adalah istilah yang merujuk pada berbagai konsep. Dalam bahasa populer digambarkan sebagai barang yang spesifik yang dibagikan dan bermanfaat bagi (hampir) semua anggota suatu komunitas tertentu. Dalam ilmu ekonomi dianggap sebagai *competitive non-excludable goods* (barang kompetitif yang tidak dapat dibuat eksklusif). Dalam Ilmu politik dan etika, mempromosikan *common goods* berarti untuk keuntungan anggota-anggota masyarakat (*society*) atau dalam ideologi negara kita "digunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat", sehingga mengadakan/mengelola *common goods* berarti menolong semua orang atau setidaknya mayoritas masyarakat, atau selaras dengan istilah kesejahteraan umum (*general welfare*). Sumber daya yang dikelompokkan sebagai *common pool resources* (CPRs) juga dikenal sebagai *common goods*. Kadangkala *club goods* dan *common goods* juga dimasukkan dalam definisi luas dari *public goods* (dalam Tabel II.3 ditandai dengan arsir). Barang-barang publik dalam pengertian luas (CPRs, *club goods*, dan *pure public goods*) mencakup hal-hal seperti: pertahanan, penegakan hukum, pemadam kebakaran, udara bersih dan jasa-jasa lingkungan,

mercusuar, informasi, *software*, penemuan, dan karangan tulisan.

Secara empirik, selalu saja ada barang yang dapat dikategorikan dalam berbagai kategori di atas. Namun istilah *common goods* sering dikacaukan dengan subtipe *public goods* yang dikenal sebagai *collective goods (social goods)* dan didefinisikan sebagai barang yang dapat dijadikan sebagai barang privat maupun barang yang disediakan pemerintah.

Istilah *public goods* sering digunakan untuk barang yang tidak dibatasi dan tidak bersaing. Maksudnya tidak mungkin untuk melarang individu untuk menggunakannya. Tidaklah mungkin mencegah orang untuk bernapas. Barang seperti ini disebut dengan *pure public goods*. Contoh barang-barang publik murni adalah: pembelaan dan penegakan hukum (termasuk sistem hak milik), pemadam kebakaran, penerangan, udara bersih lingkungan, informasi seperti proses pembangunan, penemuan. Ada pandangan teori yang besar: dalam dunia nyata tidak mungkin secara absolut barang bersifat tidak bersaing atau tidak membatasi, tetapi dalam paham ekonomi bahwa beberapa barang dalam dunia nyata diperkirakan cukup tertutup dalam kehidupan.

Public goods seringkali rancu (membuat *confuse*) dengan *public sector* seperti dalam fenomena penyediaan barang yang dilakukan oleh sektor publik yang umumnya disediakan oleh pemerintah. *Public goods* tidak selalu bersifat hasil produksi tetapi tersedia secara alamiah. *Public goods* yang dihasilkan melalui proses produksi dapat dilakukan individual (*private*), perusahaan maupun hasil dari aksi bersama (*collective action*) non pemerintah.

Istilah barang publik digunakan untuk mencirikan barang, yang sifatnya *non-exludable* dan *non-rivalness* yang artinya tidak dimungkinkannya mencegah individu manapun mengkonsumsi barang tersebut, seperti: udara segar, *software*, ilmu pengetahuan, perdamaian dan ketertiban. Udara bersih dapat digolongkan sebagai *public goods* karena sulit untuk mencegah/membatasi orang untuk menghirupnya. Namun sebenarnya secara teknis sulit untuk menemukan barang yang benar-benar murni sebagai barang publik murni (*pure public goods*).

Sifat *non-rivalness* dan *non-excludability* menimbulkan banyak masalah dalam proses produksi dan pengelolaan barang/sumber daya.

Secara spesifik, para ekonom menyebutnya suatu kegagalan pasar (*market failure*) yang *instant*. Isu pengelolaan barang publik (*public goods problems*) menjadi perdebatan dan polemik ilmiah yang cukup panjang dan serius karena hal ini merupakan argumen penting yang akan menentukan peranan pasar di dalam ekonomi. Secara lebih teknis, permasalahan barang publik berkaitan dengan isu yang lebih luas mengenai eksternalitas.

Secara populer, *the common goods* menjelaskan secara spesifik barang yang dibagi dan dimanfaatkan untuk banyak orang pada suatu komunitas. Ini juga dapat didefinisikan sangat luas dalam filsafat, etika, dan ilmu politik. Bagaimanapun istilah dalam ilmu ekonomi, *Common goods* digunakan secara kompetitif. Sedangkan *public goods* tidak sama dengan CPRs karena adanya perbedaan kunci berkaitan dengan manfaat dan akses terhadap sumber daya tersebut. CPRs adalah sumber daya yang dimiliki secara bersama oleh suatu komunitas atau kelompok di mana pengelolaannya mendekati pengelolaan *private property*. Sedangkan *public goods* bersifat *non-excludability* dan *nonrivalry* sehingga cenderung mengalami *open acces* dari manfaatnya seringkali dikuasai oleh kelompok-kelompok terkuat ataupun kelompok-kelompok yang memiliki akses terhadap kekuasaan. CPRs adalah salah satu kategori dari *impure public goods* (*quasi public goods*) seperti saluran air, pantai, padang gembala, sungai, air tanah, dan hutan tropis[28].

Istilah *common-pool resources* diperkenalkan kembali secara lebih spesifik oleh para peneliti yang dipelopori oleh Ostrom[29] yang menjelaskan bahwa karakteristik sumber daya memiliki dua karakteristik utama. *Pertama*, memiliki sifat *substractibility* atau *rivalness* di dalam pemanfaatannya, dalam arti setiap konsumsi atau pemanenan seseorang atas sumber daya akan mengurangi kemampuan atau jatah orang lain di dalam memanfaatkan sumber daya tersebut seperti batu-

---

28 E. Ostrom, R Gardner, and J. Walker, *Rules, Games and Common-Pool Resources,* 1994, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.

29 E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action,* 1994, Cambridge University Press, UK, hlm. 32-33.

bara, minyak bumi, sumber daya yang dapat diperbaharui, ikan laut (ikan) serta udara, di mana semakin banyak orang dalam suatu ruangan akan menyebabkan kesesakan dan rasa tidak nyaman ketersediaan udara segar di ruangan tersebut. *Kedua*, adanya biaya (*cost*) yang harus dikeluarkan untuk membatasi akses sumber daya pada pihak-pihak lain untuk menjadi pemanfaat (*beneficiaries*).

Pengaruh tersebut dapat bersifat signifikan atau tidak signifikan. Seperti udara segar pada dasarnya mempunyai sifat *substractability*, tapi dalam kehidupan di atas dunia pada ruang atmosfir, udara yang kita hirup seakan-akan udara yang tidak terbatas. Di masa lalu, terutama di daerah-daerah yang berlimpah, air seakan tersedia secara tidak terbatas. Udara dan air tersebut sebenarnya tersedia secara terbatas dan merupakan CPRs tetapi karena pada kondisi-kondisi tertentu, keterbatasan ketersediaannya tidak begitu terasa.

Masalah keterbatasan ini timbul karena adanya kecenderungan *overuse* (penggunaan yang berlebihan) sehingga sangat mengganggu potensi orang lain untuk memanfaatkannya. Kecenderungan *overuse* tersebut dapat menyebabkan *congestion* yang terjadi akibat ketidakseimbangan antara *supply* dan *demand* pada waktu-waktu tertentu. Contoh di jalan raya terjadi kemacetan jalan, karena banyak mobil, sementara ruang jalan sangat terbatas. Sumber daya ruang jalan tersedia secara jangka panjang (tidak cepat habis) akan tetapi pada waktu tertentu (pada pagi dan sore jam berangkat/pulang kerja) menjadi terbatas. Fenomena lain misalnya adalah pada ketersediaan air bersih melalui jaringan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), aliran listrik, sambungan telefon, jaringan gas alam, dan lain-lain. Kecenderungan *overuse* akan mengarah pada degradasi (kerusakan). Bila sumber daya dipanen secara berlebihan, melebihi suatu titik kritis maka tidak dapat pulih, contoh tanah yang tererosi bila melebihi *tolerable soil loss* maka akan terjadi degradasi. Sumber daya yang dipanen dengan laju melebihi kemampuan regenerasi alamiahnya di alam akan punah seperti hutan yang ditebang melebihi batas kemampuan suksesinya dan begitu juga ikan yang ditangkap nelayan.

Menyangkut ciri CPRs yang kedua, yakni adanya biaya (*cost*) yang harus dikeluarkan untuk membatasi akses pada sumber daya bagi

pihak-pihak lain untuk menjadi pemanfaat, seperti halnya barang publik (*public goods*) CPRs memiliki permasalahan yang sama yaitu kehadiran *free rider*, yakni adanya pihak-pihak yang mendapatkan manfaat tetapi tidak berkontribusi pada biaya-biaya yang harus dikeluarkan untuk menyediakan, memelihara dan mengatur pemanfaatan sumber daya. Kecenderungan *free rider* yang melampaui batas akan mengancam pada keberlanjutan sistem produksi. Banyaknya pencurian aliran listrik akan menyebabkan biaya tinggi dan akan mengancam keberlangsungan sistem produksi.

Kecenderungan pemanfaatan berlebihan (*overuse*) dan adanya *free rider* merupakan masalah yang sekaligus penciri dari sumber daya-sumber daya CPRs, untuk itu diperlukan mekanisme dan sistem kelembagaan yang dapat mencegah atau menghindarinya. Saat ini, CPRs tidak hanya menyangkut SDA melainkan juga menyangkut sumber daya buatan dan sumber daya baru yang diciptakan manusia. Kondominium, adalah contoh kombinasi dari kepemilikan pribadi dan juga bersama yang merupakan bentuk baru dari lembaga kepemilikan bersama. Kita juga membangun sumber daya bersama, misalnya internet dan *server* untuk mengakses *website* yang menggambarkan karakter *common-pool resources*. Seringkali sangat sulit bahkan kadang tidak mungkin menghalangi orang lain untuk dapat mengaksesnya.

Sebagian pihak ada yang berpendapat bahwa sumber daya *common property* akan semakin lenyap dalam beberapa dekade ke depan, sebagaimana menghilang dan berkurangnya peran komunitas lokal tradisional di dalam penguasaan dan pengelolaan sumber daya mereka tersebut. Sejarah politik penguasaan SDA di Indonesia dicirikan dengan terjadinya transformasi penguasaan sumber daya *indigeneous property* yang dikuasai masyarakat adat/ulayat (*traditional common property*) ke penguasaan dan kepemilikan oleh negara (*state property*) dan privat (*private property*). Lonceng kematian *traditional common property* dianggap hanyalah soal waktu dan transformasinya ke arah pengelolaan oleh negara dan privatisasi[30] sering dianggap

---

[30] Privatisasi adalah proses pengalokasian hak atas sumber daya pada individual (bukan pada grup) di mana selanjutnya individu yang memiliki hak memiliki

syarat menuju masa depan yang lebih modern.

Fakta empirik mengenai transformasi penguasaan sumber daya sebagaimana dijelaskan di atas memang secara signifikan mengukuhkan penguasaan negara dengan dan tanpa melibatkan keterlibatan swasta atas sumber daya-sumber daya strategis. Namun permasalahan mengenai pengelolaan sumber daya *common-pool* tidak akan pernah berakhir dan akan terus signifikan di dalam pengembangan kebijakan dan teori-teori pengelolaan sumber daya air, udara/atmosfir, dan hutan yang berkelanjutan.

Edwards dan Steins[31] menyatakan bahwa kekuatan-kekuatan dinamis yang berasal dari pengguna CPRs tersebut seperti kekuatan sosial, ekonomi, politik, perubahan teknologi dan kelembagaan memberi pengaruh yang besar terhadap strategi-strategi pengelolaan CPRs. Pengaruh tersebut tidak saja terjadi pada sisi permintaan, tetapi juga pada sisi *supply* maupun manfaat yang dihasilkannya.

3. Dari "*Tragedy of The Commons*" ke "*The Drama of The Commons*"

Debat mengenai *CPRs* pada dasarnya mencakup dua isu penting yaitu: (1) konsep yang berkaitan dengan sistem pengelolaannya, dan (2) hak kepemilikan yang menyertainya. Masalah-masalah pengelolaan sumber daya tidak mungkin lagi dipandang semata-mata sebagai masalah yang dapat diselesaikan hanya dengan *natural sciences*. Permasalahan over-populasi telah dicoba dihindari dengan berbagai upaya teknis yang tidak terkait dengan hak-hak pengelolaan sumber daya. Semula ada anggapan bahwa dengan memanen lebih banyak hasil laut dan menghasilkan bibit-bibit baru dari gandum atau produksi pangan, diharapkan dapat menyelesaikan masalah *over popu-*

---

kebebasan menjual haknya pada pihak lainnya.

[31] Edwards VM, NA Steins, *A Framework for Analyzing Contextual Factors in Common Pool Resource Research*, 1999, Journal of Environmental Policy and Planning, vol. 1, no. 3, hlm. 205-221.

lation. Tapi Hardin[32] menunjukkan bahwa tawaran solusi tersebut tidak dapat menyelesaikan masalah. Karena masalah kependudukan tidak dapat diselesaikan dengan cara teknis produksi semata.

Tragedy of the commons merupakan fenomena penting yang mendasari konsep-konsep dalam ekologi manusia dan studi lingkungan. Menurut Hardin[33], orang yang mempopulerkan *tragedy of the commons*, hal ini terjadi apabila seseorang membatasi penggunaan sumber daya yang terbatas namun tetangganya (masyarakat lainnya) tidak melakukannya. Akibatnya, sumber daya akan mengalami penurunan (*ruin*) dan orang yang membatasi penggunaan sumber daya tadi akan tetap kehilangan keuntungan jangka pendek akibat alokasi yang dilakukan orang tersebut. Logika *tragedy of the commons* sepertinya tidak dapat dihindari.

Kebanyakan isu lingkungan memiliki aspek-aspek *the commons* di dalamnya. Inti dari semua teori sosial adalah perbedaan antara manusia yang dimotivasi oleh kepentingannya yang sempit dan manusia yang dimotivasi oleh pandangan terhadap orang lain atau untuk masyarakat secara keseluruhan. Sebenarnya *tragedy of the commons* dapat dihindari melalui suatu mekanisme yang dapat menyebabkan individu memandang barang-barang atau sumber daya sebagai milik bersama serta adanya kelembagaan yang mengaturnya.

Pemindahan hak milik (penguasaan) kadang-kadang mengganggu keberlanjutan ketersediaan sumber daya, akibat berubahnya perilaku masyarakat atas sumber daya di mana sumber daya yang sebelumnya dilindungi dengan baik menjadi sumber daya yang dieksploitasi. Proses transformasi penguasaan sumber daya dari sumber daya yang dikelola oleh masyarakat (adat) lokal menjadi sumber daya milik negara di berbagai negara telah mengarahkan pada: (1) penghilangan kelembagaan kearifan lokal; (2) terjadinya situasi di mana kapasitas monitoring dan kontrol institusi negara menjadi lemah, terutama pada sumber daya-sumber daya yang berskala luas dan

---

32 G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, 1968, Science 162, hlm. 1243-1248.

33 *Ibid.*

kompleks yang diklaim sebagai kekuasaan negara, dan (3) pemanfaatan sumber daya yang terjebak pada kondisi *de facto open access* dan kecenderungannya para pihak menjadi berlomba untuk memanfaatkan sumber daya sebesar-besarnya untuk kepentingan masing-masing. Sehingga pemilikan dan pengelolaan oleh pemerintah yang diduga merupakan satu-satunya solusi pelaksanaan secara universal untuk *tragedy of the commons* secara serius terbantahkan oleh fakta-fakta ini.

Argumen Hardin didasarkan atas dua asumsi, yaitu: (1) pengawasan dengan sifat "memaksa" dapat berjalan secara efektif melalui pembentukan norma-norma internal atau pembentukan kewajiban pada semua pemakaian sumber daya, dan (2) kesepakatan dalam aturan yang dicapai dalam suatu negara, umumnya pada pemerintahan nasional, karena pada pemerintah lokal dan informal serta lembaga non pemerintah tidak dapat membangun cara yang efektif untuk melindungi atau memperbaiki keadaan yang mengarah pada tragedi.

Tantangan terhadap model Hardin datang dari para peneliti dari beragam lembaga *common property*. Pendapat mereka bahwa *common property* bukan milik semua orang, di mana ada *common property* maka pengguna akan membangun jaring hak-hak penggunaan yang dapat mengindentifikasi siapa yang memiliki kepentingan jangka panjang dan selanjutnya menerapkan sistem insentif guna menghindari penggunaan yang berlebihan.

Pendapat para ahli antropologi dan ekologi manusia mengatakan bahwa sumber daya memiliki karakteristik yang nilainya tergantung pada kehidupan yang ada di sekitarnya. Netting[34] berpendapat bahwa karakteristik sumber daya berkaitan dengan keragaman bentuk pemilikan. Ketika (1) nilai produksi per unit rendah, (2) frekuensi dan kepastian hasil rendah, (3) peluang peningkatan rendah, (4) areal yang diperlukan untuk penggunaan secara efektif luas, dan (5) ukuran kelompok yang diperlukan untuk membuat investasi kapital besar, maka pemilikan komunal akan dibangun oleh para pengguna.

---

[34] R.Mc.C. Netting, What Alpine Peasants Have in Common: Observations on Communal Tenure in a Swiss Villag, Human Ecology 5, 1976, hlm. 135-146.

Kebijakan yang menyerahkan sumber daya dari status *traditional common-property* yang dimiliki komunitas lokal menjadi properti pemerintahan negara telah terbukti menjadi preseden yang buruk bagi keberlanjutan ketersediaan sumber daya. Di berbagai tempat, pemerintah yang diberi kewenangan seringkali tidak memiliki personil di level bawah yang cukup terlatih untuk mengawasi sumber daya. Salah satu masalah utama yang terkait dengan penggunaan sumber daya *common-pool* adalah biaya untuk membatasi/mencegah akses pengguna potensial. Penunggang gelap (*free rider*) dapat menyebabkan munculnya biaya tinggi dari sumber daya *common-pool* dan barang publik. Masalah penunggang gelap dapat terselesaikan apabila aturan-aturan diadopsi dan diterima dalam mengatur kegiatan-kegiatan individu dan biaya transaksi pengendalian (*social cost*) masih lebih rendah dari manfaat (*social benefit*).

Kelembagaan adalah aturan-aturan yang dibangun masyarakat untuk menentukan 'dilakukan atau tidak dilakukan' berkaitan dengan situasi tertentu. Banyak tipe pengaturan kelembagaan telah dikembangkan untuk mencoba mengurangi permasalahan penggunaan yang berlebihan dan penunggang gelap, misalnya distribusi konflik.

4. Pengelolaan CPRs: Tantangan Masa Kini dan Masa Depan

Salah satu tantangan penting dalam penatalaksanaan *common-pool resources* terletak pada fakta bahwa persediaan dan aliran sumber daya ini seringkali sulit untuk dipastikan. Sumber daya ini bisa bersifat liar dan sering tidak dapat dikumpulkan, karena digunakan pada skala geografis yang berbeda, dan dalam situasi yang bertentangan/konflik, seperti pengguna hutan lokal merugi, ketika hutannya digunakan untuk produksi kayu, sehingga penggunaan CPR sering mengakibatkan eksternalitas bagi pihak lain.

Melindungi *common-pool resources* dari *overuse* menuntut adanya otoritas pengguna atau otoritas *external* yang mengatur penggunaannya. Menentukan aturan, membutuhkan usaha bersama dari

seluruh pengguna. Hal tersebut menuntut banyak hal bagi semua pengguna yang akan memperoleh keuntungan dari aturan baru tersebut. Kelompok dengan tradisi saling percaya yang lebih erat dan komunitas yang lama memiliki institusi yang lebih baik.

Tantangan dalam memprivatisasi *common-pool resources* adalah menentukan sebuah rancangan institusi yang menjamin keberlanjutan dan efisiensi dalam pengelolaan sumber daya dengan karakteristik yang spesifik. Kita tidak dapat hanya menularkan sebuah rancangan institusional yang berhasil dalam me-*manage* sumber daya di suatu tempat ke jenis sumber daya lain di tempat yang berbeda untuk mendapatkan keberhasilan yang persis sama.

Karakteristik khusus bagi *common-pool resources* tertentu dan penggunanya mempengaruhi institusi dalam mengatur penggunaan sumber daya tersebut. Semakin seragam, sederhana, semakin kecil skala sumber daya, maka akan semakin mudah untuk merancang institusi dan untuk mencegahnya dari *overuse* dan perusakan. Begitu pula sumber daya yang rumit dengan penggunaan interaktif dan eksternalitas negatif akan sulit untuk dikelola. Karakteristik individu pengguna, seperti preferensi dan aset, serta karakteristik kelompok (keeratan, tingkat kepercayaan, homogenitas, ukuran) mempengaruhi institusi. Penggunaan *common-pool resources* dipengaruhi juga oleh institusi yang mengatur dari keberadaan teknologi.

Karakteristik yang kondusif bagi keberhasilan penatalaksanaan meliputi: berukuran kecil, stabil, memiliki batas sumber daya yang jelas, memiliki eksternalitas negatif yang kecil, kemampuan pengguna untuk memonitor cadangan dan aliran sumber daya, tingkat penggunaan yang moderat (tidak berlebihan), sumber daya tidak digunakan melebihi kemampuan dalam mencegahnya dari kerusakan, dan dinamika sumber daya yang dipahami dengan baik oleh pengguna.

Common-pool resources dalam ukuran kecil dianggap lebih kondusif bagi pencapaian dan pemeliharaan keberhasilan institusi dalam mengelola sumber daya. Bagaimanapun, kita tidak memiliki batasan yang jelas tentang ukuran. Para peneliti biasanya mengelompokkan *common-pool resources* ke dalam sumber daya lokal, regional, dan global. Cadangan dari sumber daya yang kecil, biasanya dapat

dimonitor dengan metode yang lebih sederhana dengan keterandalan yang tinggi. *Common-pool resources* yang kecil biasanya memiliki pengguna yang sedikit, di mana memonitor aliran sumber daya lebih sederhana dan dampak aliran setiap unit sumber daya terhadap cadangan sumber daya dan tingkat pemenuhan dari penggunaan sumber daya lebih mudah diukur. Di lain pihak, cadangan dan aliran dari *common-pool resources* berskala besar, membutuhkan teknik pengukuran yang lebih canggih.

Common-pool resources yang memiliki eksternalitas negatif yang relatif kecil, lebih mudah dikelola daripada yang kompleks. Semakin kompleks sebuah sistem sumber daya, semakin sulit bagi pengguna untuk menyetujui aturan dalam menghadapi eksternalitas ini. Dalam setiap analisis terhadap eksternalitas, bagaimanapun, kita perlu mendefinisikan dengan hati-hati jenis eksternalitas apa yang akan dikaji, jenis eksternalitas yang berbeda membutuhkan aturan yang berbeda.

Common-pool resources dengan tingkat penggunaan moderat hingga rendah lebih mudah diatur hingga mampu mencegah tindakan *overuse* daripada penggunaan tinggi yang mendekati kehancuran tanpa institusi yang mengatur. Ada beberapa sumber daya yang diatur hanya ketika mendekati kehancuran. Beberapa bentuk baru, *common-pool resources* buatan manusia termasuk dalam kategori dapat diperbaharui secara instan, misalnya internet. Karakter penting dari sistem ini adalah tindakan *overuse* hanya memiliki sedikit dampak. Masalah yang timbul lebih pada kepadatan/sesak daripada degradasi sistem itu sendiri. Karena sudah bukan masanya memandang *common-pool resources* dan komunitas sebagai hal yang terisolasi. Sebaliknya, banyak *common-pool resources* yang bergantung pada pasar eksternal, baik sebagai alternatif sumber pendapatan maupun sebagai pasar tempat menjual produk.

Globalisasi dan akses dengan permintaan yang tinggi atas perlindungan, bisa melindungi *common-pool resources* di negara-negara dengan kemampuan yang rendah dalam menunda penggunaan sumber daya dengan tujuan perlindungan. Lingkungan legal eksternal menentukan institusi untuk mengatur *common-pool resources* dan/atau mem-

beri legitimasi kepada pengguna untuk mampu menentukan institusi dan mengimplentasikannya sendiri. Ketika lembaga pengatur eksternal dan pengguna sumber daya sama-sama menciptakan dan mendukung aturan, maka konflik dapat muncul di antara sistem aturan yang secara potensial membawa kehancuran pada sumber daya. Privatisasi sering merupakan salah satu solusi untuk mencegah adanya *overuse* dari *commons pool resources*, akan tetapi hal ini tidak dapat dilakukan sama di setiap daerah dengan karakteristik yang berbeda.

D. PENGELOLAAN SDA DI INDONESIA

1. Rezim Pengelolaan SDA

Rezim merupakan kelembagaan sosial (*social institution*) yang mengatur aksi-aksi yang terlibat di dalam aktivitas atau sekelompok aktivitas tertentu. Secara praktis, rezim terdiri dari peran-peran yang diakui dan diikat secara bersama-sama oleh seperangkat aturan atau konvensi, yang menentukan hubungan di antara pelaku dari peran-peran tersebut[35].

Pengelolaan SDA dapat ditelaah dalam beberapa rezim pengaturan berdasarkan *property* yang diakui melekat padanya. Pengertian *property* sendiri merupakan hasil dari klaim yang sah terhadap suatu sumber daya atau jasa yang dihasilkan oleh sumber daya tersebut. Dalam hal suatu sumber daya tidak memiliki suatu klaim tertentu terhadapnya, maka sumber daya tersebut bukan suatu *property*: bebas akses oleh semua orang akan berarti bukan *property* bagi siapapun. *Property rights* pada sumber daya dapat mengambil beberapa bentuk, yang secara umum terdiri dari[36]:

1. *state property*, di mana klaim sah dimiliki oleh pemerintah, seperti

---

35 O. Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment,* 1989, Cornell University Press, Ithaca, New York, hlm. 12-13.

36 Gibbs and Bromley, Op.cit., hlm. 25.

pada hutan negara atau taman nasional;
2. *private property*, di mana klaim sah dimiliki oleh individu atau korporasi; dan
3. *common property* atau *communal property*, di mana sekumpulan individu membentuk suatu kelompok dan memiliki klaim sah terhadap suatu sumber daya.

Tipe pengelolaan sumber daya (alam) sebagai *common property*, yang diikat oleh seperangkat norma sosial dan aturan-aturan, dapat disebut sebagai *common-property regimes*. Pada sisi lain, rezim pengelolaan sumber daya dapat berupa *private* atau *state-property*[37].

Rezim pengelolaan SDA dengan tipe *common-property*, akan lebih menjamin kemampuan sumber daya tersebut menyediakan jasa secara berkelanjutan bagi semua pihak yang tergantung dengan sumber daya tersebut. Sedangkan rezim pengelolaan *private* atau *state-property*, tidak akan mampu memberikan jaminan keberlanjutan tersebut, karena kedua rezim ini akan memberikan konsekuensi berbeda terhadap berbagai aspek seperti produktivitas (*productivity*), keberlanjutan (*sustainability*), dan keadilan (*equity*) dari sumber daya yang bersangkutan. Dalam *common-property regime*, semua anggota kelompok terjamin aksesnya terhadap sumber daya, berdasarkan aturan yang dikreasi dan diterima secara bersama; sedangkan pada kedua rezim yang lain kondisi tersebut tidak terjadi. Suatu rezim *common-property* yang ideal, akan bercirikan[38]:

1. hanya terdapat ketidaksesuaian yang minimal (atau bahkan tidak ada sama sekali) antar anggota, dan hanya membutuhkan sedikit upaya untuk menjaga keutuhan sumber daya: maka rezim menjadi efisien;
2. kapasitas mengelola yang besar terhadap perubahan progresif melalui adaptasi, seperti masuknya teknik-teknik baru: maka rezim bersifat stabil;

---

37 *Ibid.*, hlm. 25.

38 *Ibid.*, hlm. 26.

3. kapasitas untuk mengakomodasi kejutan atau goncangan yang tiba-tiba: maka rezim bersifat resilien; dan
4. terdapatnya persepsi kesamaan di antara anggota, dengan mengindahkan *input* dan *outcome*: maka rezim bersifat adil.

Pada dasarnya, berbagai kelebihan dari rezim *common-property* sudah makin disadari dan dipahami. Namun demikian, untuk menerjemahkannya menjadi suatu fondasi bagi inovasi kelembagaan pengelolaan (SDA) yang dapat diterima luas, tidaklah mudah dilakukan. Upaya tersebut harus melibatkan perubahan besar pada peranan agensi (pemerintah) pengelola SDA serta birokrasi yang selama ini tidak terbiasa dengan pembagian kewenangan (*sharing power*), dan harus tercermin dalam setiap kebijakan dan administrasi. Selain itu, diperlukan pendekatan partisipatif dalam pengelolaan SDA, dan administrasi yang lebih terdesentralisasi[39].

Pengelolaan SDA yang berkelanjutan di Indonesia, dapat mengadopsi rezim-rezim *property* yang ada. Kelebihan yang ada pada rezim *common-property*, dapat diadopsi dan dikombinasikan dengan rezim *state* dan *private-property* dalam suatu kebijakan pengelolaan, dan dirumuskan sedemikian rupa sehingga dapat diimplementasikan melalui berbagai instrumen kebijakan seperti Peraturan Pemerintah (PP) dan peraturan sektoral. Pada dasarnya kebijakan pengelolaan SDA haruslah bersifat mengayomi (*governing*), sehingga tidak hanya berpihak pada pertumbuhan ekonomi sebagai *engine of growth* yang bersifat eksploitatif. Kebijakan pengelolaan SDA dapat diterjemahkan ke dalam penatagunaan SDA untuk kepentingan masyarakat secara adil.

2. Penatagunaan SDA

Pada galibnya SDA esensial di Indonesia berskala besar, seperti deposit bahan tambang, minyak dan gas bumi (migas), kawasan pesisir dan laut, dan hutan. Besarnya skala SDA tersebut menjadikannya bersifat sebagai suatu *common*, dan oleh karena itu seringkali diang-

---

39 *Ibid.*, hlm. 31.

gap sebagai *open access* oleh banyak pihak. Di Sumatera dan Kalimantan yang beberapa dekade yang lalu memiliki sumber daya hutan yang menonjol, saat ini tidak lagi memiliki kawasan hutan yang cukup, akibat eksploitasi yang lengkap dengan fenomena *free rider*-nya.

Dengan pengelolaan (*management*) SDA yang berlangsung seperti sekarang, maka dapat diperkirakan sumber daya *common property* dapat lenyap dalam beberapa dekade ke depan. Secara empirik, pengelolaan SDA di Indonesia dicirikan dengan terjadinya transformasi penguasaan sumber daya yang dahulunya dikuasai masyarakat adat (*traditional common property*) ke penguasaan dan kepemilikan oleh negara (*state property*) dan privat (*private property*). Oleh karena itu, habisnya SDA dan kerusakan lingkungan hanyalah soal waktu, dan transformasinya ke arah pengelolaan oleh negara dan privatisasi masih terus berlanjut dan dianggap sebagai syarat modernisasi.

Bercermin dari fakta empirik tersebut, jelas bahwa kekuatan-kekuatan dinamis yang berasal dalam pengelolaan SDA (*common pool resources* atau CPRs) seperti kekuatan sosial, ekonomi, politik, perubahan teknologi, dan kelembagaan, memberi pengaruh yang besar terhadap strategi-strategi pengelolaan CPRs. Pengaruh tersebut harus dapat diakomodasi dalam kebijakan-kebijakan baru pengelolaan SDA yang berkelanjutan. Akomodasi pengaruh tersebut harus dilakukan tidak saja terjadi pada sisi permintaan, tetapi juga pada sisi *supply* maupun manfaat yang dihasilkannya.

Berlandaskan pada konsep-konsep SDA dan rezim pengelolaannya, dirasakan perlunya suatu konsep yang bersifat mengayomi dan secara proporsional memberikan ruang yang cukup bagi aspek-aspek sosial, ekonomi, politik, perubahan teknologi, dan kelembagaan. Keperluan tersebut akan semakin mendesak, sebagaimana Ostrom[40], mengajukan konsep *governing resource* untuk menggantikan konsep-konsep *management resource*, untuk memberi ruang yang lebih luas bagi berbagai aspek yang memberi kekuatan pada pengelolaan SDA.

---

40 E. Ostrom, *Op. cit.*, hlm. 58-101.

Penatagunaan SDA, mungkin merupakan alternatif jawaban yang memuaskan, karena dapat bersifat mengayomi (*governing*) SDA melalui pengaturan terhadap aspek penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan.

Penatagunaan SDA merupakan kebijakan pengelolaan yang mengatur aspek-aspek penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan SDA yang berwujud konsolidasi pemanfaatan sumber daya melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan SDA sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil[41]. Dengan perumusan kebijakan pengelolaan SDA sebagai suatu sistem, maka penatagunaan seharusnya mencerminkan berbagai sub-sistem yang membangunnya, seperti sub-sistem sosial, ekonomi, kelembagaan, ekosistem, dan hukum. Dengan demikian, seharusnya aspek-aspek penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan dalam penatagunaan dapat diukur dengan beberapa kriteria rezim yang meliputi: efisiensi, stabilitas, resiliensi, dan keadilan.

Namun demikian, dalam peraturan perundangan yang telah ada di Indonesia, konsep penatagunaan memiliki makna yang berbeda-beda. Perbedaan makna konsep penatagunaan merupakan permasalahan lain yang juga perlu diberikan jalan keluarnya. Penatagunaan sumber daya alam yang bersendikan pada penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan SDA, dalam satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil, ternyata hanya ditemukan pada satu undang-undang (UU). Dari 12 UU yang mengatur SDA, terdapat tiga kondisi penggunaan istilah penatagunaan, yaitu:

---

41 Penjelasan Pasal 33 Ayat (1) UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang: Yang dimaksud dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain, antara lain, adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Dalam penatagunaan air, dikembangkan pola pengelolaan daerah aliran sungai (DAS) yang melibatkan 2 (dua) atau lebih wilayah administrasi provinsi dan kabupaten/kota serta untuk menghindari konflik antardaerah hulu dan hilir.

1. Terdapat istilah penatagunaan, di mana istilah tersebut dapat dipilah menjadi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan; yaitu pada UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang (UUPR).
2. Terdapat istilah penatagunaan, tetapi istilah tersebut merupakan bagian dari istilah lain, yaitu:
   - Pada UU No. 41/1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan): Penatagunaan kawasan hutan merupakan bagian dari perencanaan hutan, yang meliputi kegiatan penetapan fungsi dan penggunaan kawasan hutan.
   - Pada UU No. 7/2004 tentang Sumber daya Air (UUSDA): Penatagunaan merupakan bagian dari pengelolaan, yang ditujukan untuk menetapkan zona pemanfaatan sumber air dan peruntukan air pada sumber air
3. Tidak terdapat istilah penatagunaan, namun digunakan istilah lain yang kurang lebih sepadan dengan istilah pengelolaan, yaitu:
   - Pada UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA): Istilah yang digunakan adalah hak negara untuk: (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
   - Pada UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan: Istilah yang digunakan adalah usaha pertambangan yang dapat meliputi kegiatan: penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan, dan penjualan.
   - Pada UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya: Istilah yang digunakan adalah konservasi SDA hayati yang meliputi: (1) perlindungan sistem penyangga kehidupan, (2) pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, dan (3) pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

- Pada UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH): Istilah yang digunakan adalah pengelolaan yaitu upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.
- Pada UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas): Istilah yang digunakan adalah pembinaan dan pengawasan.
- Pada UU No. 27/2003 tentang Panas Bumi (UU Panas Bumi): Istilah yang digunakan adalah pembinaan dan pengawasan.
- Pada UU No. 31/2004 tentang Perikanan (UU Perikanan): Istilah yang digunakan adalah pengelolaan yang merupakan semua upaya terintegrasi yang meliputi: pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi pembuatan keputusan, alokasi sumber daya ikan, serta implementasi dan penegakan hukum untuk mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan.
- Pada UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (UU PWP3K): Istilah yang digunakan adalah pengelolaan yang merupakan kegiatan yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian Sumber daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.
- Pada UU No. 18/2008 tentang Pengelolaan Sampah (UUPS): Istilah yang digunakan adalah pengelolaan yaitu kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah.

Dari 12 UU yang mengatur SDA, dapat ditemukan bahwa penatagunaan SDA, yang bersendikan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan, dapat dijabarkan lebih lanjut dalam beberapa pengaturan sebagai berikut:

- Penetapan status, dan hubungan hukum dengan sumber daya alam
- Wilayah pengelolaan dan wilayah kerja sumber daya alam
- Kuasa pengambilan dan pengusahaan sumber daya alam

- Hak guna dan ijin bisnis sumber daya alam
- Hak atas tanah
- Hak atas lingkungan sehat
- Penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam
- Peruntukan dan pengusahaan sumber daya alam
- Eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam
- Pengolahan dan pengangkutan sumber daya alam
- Konservasi, pengembangan, penelitian, dan diklat sumber daya alam
- Kepentingan negara dan umum
- Pengendalian dampak dan daur ulang
- Pengaturan ruang

Pada dasarnya pengaturan di atas, secara substansial telah dapat mengakomodasi aspek-aspek penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan; namun belum dapat menjamin pelaksanaan pengelolaan yang dapat berlangsung dalam satu kesatuan sistem yang diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat secara adil. Oleh karena itu, pengkayaan konsep penatagunaan perlu dilakukan dengan harmonisasi kebijakan pengelolaan SDA yang lebih baik, sebagaimana halnya dengan konsep *governing natural resources*. Hal ini merupakan indikator penting, bagi perlunya penyusunan suatu UU baru yang dapat memayungi pengelolaan SDA secara komprehensif.

E. SDA DALAM PERUNDANG-UNDANGAN

1. Semangat (Visi-Misi) UU dan Lingkup SDA yang Diatur

Perundangan yang mengatur SDA di Indonesia, secara umum belum menunjukkan keberpihakan yang proporsional terhadap aspek-aspek sosial, ekonomi, politik, perubahan teknologi, dan kelembagaan, yang akan menentukan strategi-strategi pengelolaan SDA sebagai CPRs. Semangat perundangan yang sudah ada umumnya lebih berpihak pada pengembangan ekonomi (pro-kapital) dan eksploitatif,

dengan relatif mengabaikan aspek sosial dan kelembagaan. Padahal dari konsep-konsep penatagunaan (*governing*), aspek yang relatif diabaikan tersebut justru merupakan kekuatan utama yang harus diberi ruang, agar tercapainya pengelolaan yang berkelanjutan.

Dari 12 UU yang mengatur SDA, hanya terdapat sedikit UU yang secara proporsional mengutamakan keberpihakan terhadap aspek konservasi dan pro-rakyat. Semangat perundangan yang disebut sebagai visi dan misi menunjukkan hanya empat UU (UUPA, UU Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UUPLH, UUPR) yang visi dan misinya menunjukkan keberpihakan yang proporsional terhadap aspek konservasi dan pro-rakyat.

Secara lengkap semangat (visi dan misi) perundangan dan lingkup SDA yang di antaranya, disajikan pada Tabel II.4 .

Tabel II.4. Semangat (Visi dan Misi) dan Lingkup Pengaturan SDA pada 12 UU.

UU	Visi Misi dan SDA yang Diatur
UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria	• Visi dan misi: konservasi SDA, bersifat pro-rakyat dan berfungsi sosial, antimonopoli swasta, pembatasan kepemilikan, dan mengedepankan nasionalisme. • SDA yang diatur: a. permukaan bumi dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air, b. perairan pedalaman maupun laut, c. ruang angkasa di atas bumi dan air.
UU 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan	• Visi dan misi: Eksploitasi bahan tambang dan pro-kapital. • SDA yang diatur: Endapan-endapan alam di daratan maupun di bawah perairan, sebagai bahan tambang.

Tabel II.4 (*lanjutan*).

UU	Visi Misi dan SDA yang Diatur
UU 5/1990 tentang Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	• Visi dan misi: Konservasi dan pro-rakyat. • SDA yang diatur: 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.
UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup	• Visi dan misi: Konservasi dan pro-rakyat. • SDA yang diatur: Lingkungan hidup yang meliputi ruang dengan segala isinya.
UU 41/1999 tentang Kehutanan	• Visi dan misi: Perimbangan eksploitasi dan konservasi, namun lebih cenderung eksploitasi, lebih pro-kapital daripada pro-rakyat. • SDA yang diatur: a. Kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. b. Kawasan hutan dikelompokkan sebagai: Kawasan lindung dan Kawasan Hutan Produksi.

Tabel II.4 (*lanjutan*)

UU 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	• Visi dan misi: Eksploitasi dan pro-kapital. • SDA yang diatur: a. Cadangan minyak bumi b. Cadangan gas bumi
UU 27/2003 tentang Panas Bumi	• Visi dan misi: Eksploitasi dan pro-kapital. • SDA yang diatur: Sistem panas bumi: a. Energi panas dan/atau fluida yang ditambang b. Mineral ikutan
UU 7/2004 tentang Sumber daya Air	• Visi dan misi: Konservasi dan eksploitasi, fungsi sosial, dan ada kecenderungan pro-kapital. • SDA yang diatur: a. Air (air permukaan, air tanah, air hujan, air laut yang berada di darat) b. Sumber Air c. Daya Air
UU 31/2004 tentang Perikanan	• Visi dan misi: Eksploitasi, pro-kapital meskipun ada perhatian terhadap nelayan kecil. • SDA yang diatur: Segala jenis organisme yang sebagian atau seluruh siklus hidupnya berada dalam lingkungan perairan.
UU 26/2007 tentang Penataan Ruang	• Visi dan misi: Konservasi dan pro-rakyat. • SDA yang diatur: Ruang yang meliputi ruang darat, laut, dan udara, termasuk ruang di dalam bumi.

Tabel II.4 (*lanjutan*)

UU 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	• Visi dan misi: Konservasi, dan eksploitasi, pro-rakyat, tetapi juga pro-kapital. • SDA yang diatur: a. Semua sumber daya (hayati, non-hayati; buatan, dan jasa-jasa lingkungan) yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. b. Batas wilayah: ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai
UU 18/2008 tentang Pengelolaan Sampah	• Visi dan misi: Konservasi, pro-rakyat sekaligus tetap membuka peluang pada kapital besar. • SDA yang diatur: Timbulan sampah yang berasal dari sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat.

Sumber: Analisis (2009).

2. Identifikasi SDA Lainnya

Sehubungan dengan perintah Pasal 33 UUPR, yaitu membentuk PP tentang Penatagunaan SDA Lainnya[42], maka perlu dikaji berbagai UU yang mengatur SDA. Dalam hal ini, penelusuran batasan mengenai istilah "SDA lainnya" menjadi penting dilakukan. Di dalam Pasal 33 UUPR disebutkan SDA meliputi: tanah, air, udara, dan SDA lain, namun tidak ada penjelasan yang tegas mengenai SDA lain.

---

[42] Pasal 33 ayat (5) UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang berbunyi sebagai berikut "Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah".

Paling tidak terdapat 12 UU yang mengatur mengenai SDA. Karakteristik SDA yang diatur dalam 12 UU, pada dasarnya dapat diidentifikasi menjadi *"cadangan"* dan *"aliran"*. Sebagai *"cadangan"*, SDA berada dalam kondisi alami dan secara fungsional berperan dalam pelestarian lingkungan hidup. Oleh karena itu, kondisi *"cadangan"*, SDA diatur dalam berbagai peraturan perundangan yang dikaji.

Di sisi lain, karakteristik *"aliran"* SDA, sangat berkaitan dengan aspek pemanfaatan dan penggunaan SDA tertentu. Karakteristik *"aliran"* secara langsung akan berpengaruh terhadap *"cadangan"*, dan merupakan penentu bagi kelestarian SDA sebagai *"cadangan"*. Oleh karena itu, karakteristik *"aliran"* menjadi bagian penting dan merupakan titik masuk (*entry point*) dalam pengaturan SDA, untuk menuju pencapaian keberlanjutan pemanfaatan dan penggunaannya, serta pelestarian lingkungan hidup.

Penyajian karakteristik SDA dalam *"cadangan"* dan *"aliran"*, dilakukan menurut lima kelompok besar pengaturan SDA, yaitu: hayati dan hidroorologis, hayati air dan perairan laut, lingkungan hidup, kebumian, serta tanah dan ruang.

A) SDA Hayati dan Hidroorologis:

a. UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
   - *"Cadangan"* meliputi permukaan bumi dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air, perairan pedalaman maupun laut, dan ruang angkasa di atas bumi dan air.
   - *"Aliran"* merupakan komponen ekosistem yang meliputi nabati (tumbuhan), hewani (satwa), dan unsur nonhayati di sekitar unsur nabati dan hewani yang membentuk ekosistem.

b. UU Kehutanan.
   - *"Cadangan"* meliputi kawasan lindung dan kawasan hutan produksi.
   - *"Aliran"*: Pada hutan lindung meliputi pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil

hutan bukan kayu; pada hutan produksi meliputi pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu; serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu.

c. UU SD Air.
   - *"Cadangan"* meliputi air (air permukaan, air tanah, air hujan, air laut yang berada di darat), sumber air, dan daya air.
   - *"Aliran"* meliputi air sebagai materi (air minum, pertanian, industri, dan lain-lain), air sebagai media (transportasi, air pendingin, dan lain-lain), serta pemanfaatan dan atau pengendalian daya air (pembangkitan tenaga, pengendalian daya rusak).

B) SDA Hayati Air dan Perairan Laut:
   a. UU Perikanan.
      - *"Cadangan"* meliputi ikan sebagai segala jenis organisme yang sebagian atau seluruh siklus hidupnya berada dalam lingkungan perairan.
      - *"Aliran"* meliputi ikan hasil tangkapan dan ikan hasil budidaya.

   b. UU PWP3K.
      - *"Cadangan"* meliputi semua sumber daya (hayati, nonhayati; buatan, dan jasa-jasa lingkungan) yang terdapat di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (WP3K), dengan batas: ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai.
      - *"Aliran"* meliputi: ikan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan biota laut lain; pasir, air laut, mineral dasar laut; infrastruktur laut yang terkait dengan kelautan dan perikanan; serta jasa-jasa lingkungan.

C) Lingkungan Hidup:
   a. UU PLH.
      - *"Cadangan"* meliputi lingkungan hidup yang terdiri atas

ruang dengan segala isinya.
- *"Aliran"* tidak dapat dideskripsikan.

b. UU PS.
- *"Cadangan"* meliputi timbulan sampah yang berasal dari sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat.
- *"Aliran"* merupakan penambahan atau pengurangan timbulan sampah, yang meliputi: sampah rumah tangga, sampah sejenis sampah rumah tangga, dan sampah spesifik.

D) SDA Kebumian:

a. UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.
- *"Cadangan"* meliputi endapan-endapan alam di daratan maupun di bawah perairan.
- *"Aliran"* merupakan unsur-unsur kimia mineral-mineral, bijih-bijih; dan bermacam batuan termasuk batu-batu mulia.

b. UU Migas.
- *"Cadangan"* meliputi cadangan minyak bumi dan cadangan gas bumi.
- *"Aliran"* merupakan minyak bumi yang diperoleh dari proses penambangan, dan gas bumi yang diperoleh dari proses penambangan.

c. UU Panas Bumi.
- *"Cadangan"* meliputi sistem panas bumi.
- *"Aliran"* merupakan energi panas dan/atau fluida yang ditambang, serta mineral ikutannya.

E) SDA Tanah dan Ruang:

a. UUPA.
- *"Cadangan"* meliputi: permukaan bumi dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air, perairan pedalaman maupun laut, serta ruang angkasa di atas bumi dan air.

- *"Aliran"* merupakan manfaat dari hak atas bumi (tanah), manfaat dari hak atas air, dan manfaat dari hak atas ruang angkasa.

b. UUPR.
   - *"Cadangan"* merupakan ruang yang meliputi ruang darat, laut, dan udara, termasuk ruang di dalam bumi.
   - *"Aliran"* merupakan penggunaan dan pemanfaatan ruang, serta penggunaan dan pemanfaatan sumber daya tanah, air, udara, dan SDA lainnya yang terdapat di dalam ruang.

Berdasarkan kajian karakteristiknya, dapat dikelompokkan empat jenis SDA yang diatur dalam 12 UU di atas, yang meliputi:

1. SDA hayati, seperti hutan dan ikan.
2. SDA non-hayati, seperti tanah, deposit bahan tambang, panas bumi, dan air.
3. SDA yang melingkupi hayati dan non-hayati, seperti ruang, ekosistem, dan lingkungan.
4. Sumber daya sisa yang dapat dianggap sebagai bentuk SDA baru, yaitu sampah.

Dari peta berbagai peraturan perundangan di atas, terindikasi bahwa keterdapatan "SDA lain" yang belum diatur, dapat berpeluang sebagai berikut:

1. "SDA lain" termasuk di dalam salah satu dari keempat kelompok di atas.
2. "SDA lain" termasuk dalam kombinasi beberapa kelompok dari keempat kelompok di atas.
3. "SDA lain" merupakan kelompok baru yang tidak dapat dilingkup oleh keempat kelompok di atas.
4. Tidak terdapat lagi SDA sebagai "SDA lain" yang perlu diatur secara tersendiri.

BAB III

SINKRONISASI HORIZONTAL 12 UNDANG-UNDANG TERKAIT SUMBER DAYA ALAM

Dalam bab ini dicoba untuk mendeskripsikan kecenderungan 12 undang-undang (UU) terkait Sumber Daya Alam (SDA) yang tidak konsisten atau tumpang tindih satu sama lain sebagai contoh.

UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) ditempatkan pada awal bahasan karena dari segi usia berbagai UU tersebut, UUPA yang terbit paling awal. Di samping itu, sejatinya UUPA dimaksudkan sebagai UU yang akan menjadi landasan pengaturan berbagai UU terkait dengan "agraria" (bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya), setidaknya bertumpu pada Pasal 1 sampai dengan Pasal 15 UUPA.

Namun, dalam perjalanan waktu, terutama pada awal tahun 1970-an, ketika pembangunan ekonomi negara kita memerlukan modal yang cukup besar, terjadi "perlombaan" untuk menyusun UU sektoral. Diawali dengan UU No. 5/1967 tentang Kehutanan (direvisi dengan UU No. 41/1999) dan UU No. 11/1967 tentang Pertambangan direvisi dengan UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), yang pada saat kajian ini dilakukan belum diberi nomor (2008), tanpa mengacu prinsip-prinsip yang digariskan oleh UUPA; semua UU sektoral secara langsung merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai landasan hukumnya. Kepentingan investasi, baik domestik maupun asing telah dipersiapkan melalui UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan UU No. 6/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) yang telah direvisi dengan UU No. 11/1970 (PMA) dan UU No. 12/1971 (PMDN). Dalam perkembangannya pada tanggal 26 April 2007 terbit

UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal.[1]

Semenjak terbitnya berbagai UU sektoral itu, kedudukan UUPA didegradasi menjadi UU sektoral yang mengatur tentang pertanahan. Sejalan dengan kenyataan (*das Sein*) tentang UUPA, tampaknya UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) dan UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) pun mengalami hal yang serupa.[2]

Persandingan 12 UU terkait SDA disigi dari tujuh kriteria yakni: (1) orientasi (eksploitasi atau konservasi); (2) keberpihakan (pro rakyat atau pro kapital); (3) pengelolaan (sentralistik/desentralistik, sikap terhadap pluralisme hukum) dan implementasinya (sektoral, koordinasi, orientasi produksi); (4) perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) (gender, pengakuan Masyarakat Hukum Adat (MHA), penyelesaian sengketa); (5) pengaturan *good governance* (partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas); (6) hubungan orang dan SDA (hak atau ijin); dan (7) hubungan negara dan SDA.

Secara ringkas, persandingan tersebut dapat dilihat pada matriks berikut.

---

1 Maria Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, 2008, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 88-94.

2 UU No. 23/1997 telah direvisi dengan UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Matriks III.1. Persandingan 12 UU Terkait Penguasaan, Pemanfaatan dan Penggunaan SDA

UU	Tolok Ukur							Kelompok SDA
	Orientasi (eksploitasi atau konservasi)	Keberpihakan (pro-rakyat atau pro-kapital)	Pengelolaan (sentralistik/desentralistik, sikap terhadap pluralisme hukum) dan Implementasinya (sektoral, koordinasi, orientasi produksi)	Perlindungan HAM (gender, pengakuan MHA, penyelesaian sengketa)	Pengaturan *good governance* (partisipasi, transparansi dan akuntabilitas)	Hubungan orang dan SDA (hak atau izin)	Hubungan negara dan SDA	
UU No. 5/ 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria	Konservasi (Ps 15), nasionalisme (Ps 9 [1], 21 [1])	Pro-rakyat (Ps 2 [3], 7, 11, 13), berfungsi sosial (Ps 6, 8) Antimonopoli swasta (Ps 13[2]) Pembatasan (Ps 7)	Sentralistik (Ps 2 [1] dan Penjelasan), mengakomodasi pluralisme hukum (Ps 3 dan 5) Ada *medebewind* (Ps 2 [4]) Koordinasi dan integrasi (Ps 1, 4, 8)	Kesetaraan gender (Ps 9 [2]) Pengakuan MHA (Ps 3, 5, II, VI KK), Penyelesaian sengketa (tidak diatur)	Tidak diatur	Hak (Ps 4 dan 16, 20-48)	HMN (Ps 2) Tanah Negara Tanah Ulayat Tanah Hak	SDA meliputi kelompok: permukaan bumi dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air, perairan pedalaman maupun laut, ruang angkasa di atas bumi dan air.

Matriks III.1. (lanjutan)

UU No. 11/ 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan	Eksploitasi ("Menimbang" Huruf a)	Pro-kapital (Ps 5-12, Pjs Umum Alinea 4)	Sentralistik (Ps 4), kecuali Gol C (Ps 4 [2]), ada juga *medebewind* (Ps 4 [3]). Pluralisme hukum (tidak diatur) Sektoral (Ps 4); Orientasi produksi; spesifik.	Tidak diatur	Tidak diatur	Kuasa pertambangan, adalah wewenang yang diberikan kepada badan/ perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan (Ps 2 [i] dll), Perjanjian Karya (Ps 10), Kuasa (Izin) Pertambangan Rakyat (Ps 2 [n], 11)	Dikuasai dan dipergunakan oleh negara (Ps 1)	Endapan-endapan alam di daratan maupun di bawah perairan

Matriks III.1. (lanjutan)

UU	Tolok Ukur							Kelompok SDA
	Orientasi (eksploitasi atau konser-vasi)	Keberpihakan (pro-rakyat atau pro-kapital)	Pengelolaan (sentralistik/ desentralistik, sikap terhadap pluralisme hk) dan Imple-mentasinya (sektoral, koordinasi, orientasi produksi)	Perlindungan HAM (gender, pengakuan MHA, penyelesaian sengketa)	Pengaturan *good gover-nance* (partisipasi, transparansi dan akuntabilitas)	Hubungan orang dan SDA (hak atau izin)	Hubungan negara dan SDA	

Matriks III.1. (lanjutan)

C	UU No. 5/ 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosis-temnya	Konservasi ("Menimbang" Huruf d, Ps 2, 3, 9, dll)	Pro-rakyat ("Menimbang" Huruf a, Ps 3, 7)	Sentralistik (Ps 8, 16, 34 [1]), ada penyerahan urusan dan tugas pemban-tuan (*medebe-wind*) (Ps 38). Pluralisme hukum (tidak diatur) Koor-dinasi ("Menimbang" Huruf f, Ps 4, 9)	Tidak diatur	Partisipasi (Ps 4, 37, Pjs Umum Alinea 3) Transparansi dan akun-tabilitas (tidak diatur)	Hak pengusahaan (Ps 34 [3])	Penguasaan oleh negara (Penjelasan Ps 16 [1])	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 kese-luruhan membentuk ekosistem.

Matriks III.1. (lanjutan)

D	UU No. 23/ 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (direvisi dengan UU No. 32/ 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup)	Konservasi ("Menimbang" Huruf c dan Batang Tubuh pada umumnya)	Pro-rakyat (Penjelasan Umum Angka 4, Ps 8 [1]))	Sentralistik (Ps 8 [1], 9 [1]), kecuali Ps 25. Pluralisme hukum (tidak diatur) Koordinasi, Terpadu ("Menimbang" Huruf b, Ps 9 [2], [3], [4], Pjs Umum Angka 3 dst)	Kesetaraan gender (tidak diatur) dan Pengakuan MHA (Ps 9 [1]), Penyelesaian Sengketa, Gugat Perwakilan (Ps 30-39, Pjs Umum)	Penjelasan Umum Angka 4. Partisipasi (Ps 5 [3], 7) Transparansi (Ps 5 [2], 10 [h]) dan Akuntabilitas (Ps 6, 28, 29)	Izin (Ps 19)	Dikuasai oleh negara (Ps 8)	Lingkungan hidup yang meliputi ruang dengan segala isinya.

Matriks III.1. (lanjutan)

UU	Tolok Ukur							Kelompok SDA
	Orientasi (eksploitasi atau konservasi)	Keberpihakan (pro-rakyat atau pro-kapital)	Pengelolaan (sentralistik/ desentralistik, sikap terhadap pluralisme hk) dan Implementasinya (sektoral, koordinasi, orientasi produksi)	Perlindungan HAM (gender, pengakuan MHA, penyelesaian sengketa)	Pengaturan *good governance* (partisipasi, transparansi dan akuntabilitas)	Hubungan orang dan SDA (hak atau izin)	Hubungan negara dan SDA	

Matriks III.1. (lanjutan)

E.	UU No. 41/1999 tentang Kehutanan	Eksploitasi dan Konservasi berimbang ("Menimbang" dan Pjs Umum). Eksploitasi (Ps 23-39) Konservasi (Ps 40-51)	Pro-rakyat di konsiderans ("Menimbang" dan Pjs Umum), tetapi Pro-kapital dlm substansi (Ps 27-32)	Sentralisitik, daerah hanya operasional (Ps 4 [1], [2], 66, Pjs Umum). Pluralisme hukum (tidak diatur) Sektoral (Ps 4, 6, 7, 8, dst. Pjs Umum); orientasi produksi; spesifik.	Kesetaraan gender (tidak diatur), Pengakuan MHA (hanya "memperhatikan hak MHA") hutan adat dimasukkan sbg hutan negara) (Ps 4 [3], 5, 17 [2], 37,67, Pjs Umum), Penyelesaian Sengketa (Ps 74-76)	Partisipasi, Transparansi, Akuntabilitas (Ps 2, 11 [2], 42 [2], 60 [2], 62, 64, 68-70, Pjs Umum), terdapat gugat perwakilan (Ps 71-73)	Izin (Ps 26-32, Pjs Umum), izin pinjam pakai (Ps 38 [2] dan [5]), misal: izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu, izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, izin pemungutan hasil hutan kayu, dan izin pemungutan hasil hutan bukan kayu (Ps 28 [2]).	Dikuasai oleh negara (HMN) (Ps 4 [1], [2], Pjs Umum); Hutan Negara Hutan Hak	Kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Kawasan hutan dikelompokkan sebagai: Kawasan lindung. Kawasan hutan produksi.

Matriks III.1. (lanjutan)

F.	UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	Eksploitasi ("Menimbang" Huruf b, c dan e, Ps 3, Pjs Umum Alinea I)	Pro-kapital ("Menimbang" Huruf c dan e, Ps 1 Angka [19], 6, 7, 9, 11-30, 35)	Sentralistik (Ps 4 [2], 12), Pluralisme hukum (tidak diatur) Sektoral (Ps 1 Angka [25], 12, 16, 17, 20 [3], 21 [1], 27 [1]) Orientasi produksi; spesifik.	Persamaan gender (tidak diatur), ada perhatian terhadap hak tanah MHA (Ps 33 [3] Huruf a. Penyelesaian sengketa (tidak diatur)	Tidak transparan (Ps 20)	"Kuasa Pertambangan" (untuk pemerintah berupa usaha hulu), adalah wewenang yang diberikan negara kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi (Ps 1 Angka 5). "Izin Usaha" (IU) (utk orang berupa usaha hilir) (Ps 1 Angka [20], 7, 23, Pjs Umum), misal: IU Pengolahan, IU Pengangkutan, IU Penyimpanan, IU Niaga. Ada juga "Kontrak Kerja Sama Kegiatan Hulu" (Ps 1 Angka [19], 6, 11, 44).	Dikuasai oleh negara (HMN) yang diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan (Ps 4). Ada juga "Kepemilikan oleh Pemerintah" (Ps 6 [2] Huruf a)	Cadangan minyak bumi. Cadangan gas bumi.

Matriks III.1. (lanjutan)

UU	Tolok Ukur							Kelompok SDA
	Orientasi (eksploitasi atau konservasi)	Keberpihakan (pro-rakyat atau pro-kapital)	Pengelolaan (sentralistik/ desentralistik, sikap terhadap pluralisme hk) dan Implementasinya (sektoral, koordinasi, orientasi produksi)	Perlindungan HAM (gender, pengakuan MHA, penyelesaian sengketa)	Pengaturan *good governance* (partisipasi, transparansi dan akuntabilitas)	Hubungan orang dan SDA (hak atau izin)	Hubungan negara dan SDA	

Matriks III.1. (lanjutan)

G	UU No. 27/2003 tentang Panas Bumi	Eksploitasi ("Menimbang" Huruf a, Ps 3, 11 [1], Pjs Umum)	Pro-kapital (Ps 10 [5], 15, 18)	Desentralistik (Ps 4 [2], 6, 7, 9 [1], 21, 24, 25, 27, 30 [6], 31 [1]). Pluralisme hukum (tidak diatur) Sektoral (Ps 1 Angka [17], 11 [3], 14 [1], 21 [1]). Ada juga koor-dinasi (Ps [2]); orientasi produksi; spesifik.	Persamaan gender (ti-dak diatur), ada perhati-an terhadap tanah milik masyarakat adat (Ps 16 [3] Huruf a), Penyelesaian sengketa (tidak diatur)	Partisipasi (tidak dia-tur), Trans-paransi Tidak diatur (Ps 4 [3]), terbuka untuk wilayah kerja (Ps 8, 9 [1]). Akuntabilitas (tidak diatur)	Izin Usaha Pertambangan Panas Bumi (IUP) (Ps 1 Angka [8], 11 [3])	Dikuasai oleh negara ("Menimbang" Huruf a, Ps 4 [1])	Sistem panas bumi, SDA yang dili-put: Energi panas dan/ atau fluida yang ditambang. Mineral ikutan.

Matriks III.1. (lanjutan)

H	UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air	Konservasi dan eksploitasi ("Menimbang" Huruf b, Ps 1 Angka 7, 8, 18, 19 dan 24, Ps 2, 20-25, Pjs Umum Angka 9 dan 10)	Pro-rakyat ("Menimbang" Huruf a dan d, Ps 3, 5, 26 [2], 29 [3], Pjs Umum Angka 1, 3, 4, 12 dan 15). Ada fungsi sosial (Ps 4). Ada peluang bagi badan usaha swasta dalam penyediaan air minum (Ps 40 [4] dan [8], 62 [6]). Kecen-derungan pro kapital (HGU Air)	Desentralistik ("Menimbang" Huruf d, Ps 15-19, Pjs Umum Angka [1], [6] dan [12]). Plura-lisme hukum (tidak diatur) Koordinasi ("Menimbang" Huruf c, Ps 3, 6 [2], 26 [4], 85-87, Pjs Umum Angka 5, 6 , 7, 13 dan 15). Orientasi produksi; spesifik.	Persamaan gender (tidak diatur) Pengakuan hak ulayat MHA (Ps 6 [2] dan [3], Pjs Umum Angka 1). Penyelesaian sengketa (Ps 88, 89, Pjs Umum Angka 14)	Partisipasi ("Menimbang" Huruf d, Ps 27 [3] Huruf e, 82-84, Pjs Umum Angka 7), Trans-paransi (Ps 2, 62 [2], [3] dan [4], 65-69, Pjs Umum Angka 7) dan Akuntabilitas (Ps 2, 90-92, Pjs Umum Angka 7)	Hak: hak guna air, hak guna pakai air, hak guna usaha air (Ps 1 Angka 13, 14 dan 15, Ps 6 [4], 7-10, Pjs Umum Angka 1, 2 dan 3). Ada juga "Izin" (Ps 8, Pjs Umum Angka 2)	Dikuasai oleh negara (Ps 6 [1] Pjs Umum Angka 1)	Air (air permukaan, air tanah, air hujan, air laut yang berada di darat). Sumber Air. Daya Air

Matriks III.1. (lanjutan)

UU	Tolok Ukur							Kelompok SDA
	Orientasi (eksploitasi atau konservasi)	Keberpihakan (pro-rakyat atau pro-kapital)	Pengelolaan (sentralistik/ desentralistik, sikap terhadap pluralism hk) dan Implementasinya (sektoral, koordinasi, orientasi produksi)	Perlindungan HAM (gender, pengakuan MHA, penyelesaian sengketa)	Pengaturan *good governance* (partisipasi, transparansi dan akuntabilitas)	Hubungan orang dan SDA (hak atau izin)	Hubungan negara dan SDA	

Matriks III.1. (lanjutan)

I.	UU No. 31/ 2004 tentang Perikanan	Eksploitasi ("Menimbang" Huruf a dan b, Ps 1 Angka 7). Terdapat juga konservasi (Ps 1 Angka 8, 13)	Pro-kapital (Ps 1 Angka 1, 3 Huruf g, 25). Ada perhatian terhadap nelayan kecil yaitu tidak perlu izin dan kemudahan lainnya (Ps 26 [2], 48 [2], 60-64).	Umumnya sentralistik. Ada penyerahan urusan dan tugas pembantuan (PS 65). Sektoral (Ps 7 [1]-[5], 11, 27 [3], 28 [2], 32, 33). Ada perhatian terhadap kearifan tradisi/budaya lokal (Ps 6 [6], 52). Pluralisme hukum (tidak diatur)	Persamaan gender (tidak diatur). Ada perhatian terhadap hukum adat (Ps 6 [2]), Penyelesaian Sengketa melalui Pengadilan Perikanan (Ps 71-83).	Partisipasi (Ps 6 [2], 67), Transparansi (Ps 2, 47 [2], 54), Akuntabilitas (tidak diatur)	Izin: Izin Usaha Perikanan (Ps 1 Angka [16], 26 [1]), Izin Penangkapan Ikan (Ps 1 Angka [17], 27 [1], [2], 31 [1]), Izin Kapal Pengangkut Ikan (Ps 1 Angka [18], 28 [1], 31 [2]).	Tidak disebut	Segala jenis organisme yang sebagian/atau seluruh siklus hidupnya berada dalam lingkungan perairan.

Matriks III.1. (lanjutan)

J.	UU No. 26/ 2007 tentang Penataan Ruang	Konservasi ("Menimbang" Huruf a, Ps 2 Huruf c, 3)	Pro-rakyat (Ps 7 [1]. Pjs Umum Angka 1)	Desentralistik ("Menimbang" Huruf c, Ps 8-11, Pjs Umum Angka 4), tetapi Menteri (Dalam Negeri) mempunyai kewenangan pengawasan (Ps 18). Koordinasi ("Menimbang" Huruf c, Pasal 2 Huruf a, 3, Pjs Umum Angka 4, 9 Huruf a,)	Kesetaraan gender (tidak diatur), Ada perhatian terhadap MHA (Pjs Umum Angka 9 Huruf f), Penyelesaian Sengketa (Pjs Umum Angka 9 Huruf g, Ps 67)	Partisipasi ("Menimbang" Huruf d, Pjs Umum Angka 9 Huruf f, Ps 60 Huruf d-f, 65 [1] dan [2]), Transparansi ("Menimbang" Huruf d, Ps 2 Huruf e, 60 Huruf a), dan Akuntabilitas (Ps 2 Huruf i, Ps 61)	Izin: Izin Pemanfaatan Ruang (Ps 1 Angka 32, Ps 37)	Tidak disebutkan secara tegas, tetapi tersirat bahwa ruang dikuasai oleh negara (Ps 7, Pjs Umum Angka 1)	Ruang yang meliputi ruang darat, laut, dan udara, termasuk ruang di dalam bumi.

Matriks III.1. (lanjutan)

UU	Tolok Ukur						Kelompok SDA
	Orientasi (eksploitasi atau konservasi)	Keberpihakan (pro-rakyat atau pro-kapital)	Pengelolaan (sentralistik/ desentralistik, sikap terhadap pluralisme hk) dan Implementasinya (sektoral, koordinasi, orientasi produksi)	Perlindungan HAM (gender, pengakuan MHA, penyelesaian sengketa)	Pengaturan *good governance* (partisipasi, transparansi dan akuntabilitas)	Hubungan orang dan SDA (hak atau izin)	Hubungan negara dan SDA	

Matriks III.1. (lanjutan)

K	UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	Konservasi ("Menimbang" Huruf b, Ps 1 Angka [19 dan 20], 3 Huruf a, 4 Huruf a, 22, 23, 28-31). Tersirat juga eksploitasi ("Menimbang" Huruf b, Ps 1 Angka [9, 18, 30], 16-22)	Pro-rakyat (Ps 1 Angka [1 dan 33], 18 Huruf c, 21 [4] Huruf b, 28 [3] Huruf c, 60, 61). Tetapi dunia usaha (kapital) diutamakan untuk memperoleh Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) (Ps 18 Huruf a dan b. Pengusaha juga ikut mengaju-	Desentralistik (Ps 1 Angka [1], 3 Huruf i, 6 Huruf a, 50-55). Koordinasi (Ps 1 Angka [1], 6, Pjs Umum Angka 4), tetapi norma standar pengelolaannya diatur dengan Permen Kelautan dan Perikanan (Ps 7 [2]). Pluralisme (Ps 1 Angka [32-35], 21 [4] Huruf b, 28 [3] Huruf c, 60 [1] Huruf	Kesetaraan gender (tidak diatur). Pengakuan hak MHA, tp berpotensi menafikan (Ps 1 Angka [33], 18 Huruf c, 21 [4] Huruf b, 28 [3] Huruf c, 60, 61, Pjs Umum Angka 1) Penyelesaian sengketa (Ps 64-67)	Partisipatif ("Menimbang" Huruf b, Ps 3 Huruf g, 4 Huruf c dan d, 14 [2]), Transparan (Ps 3 Huruf h, 14 [3], 15 [2] dan [3]), Akuntabilitas (Ps 3 Huruf j, 15 [4]).	Hak: Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) (Ps 1 Angka [18], 16-22), Pjs Umum Angka 3 Huruf b). HP-3 seharusnya Ijin dan bukan hak. Dikenal juga Izin Pemanfaatan (Pjs Umum Angka 3 Huruf b)	Dikuasai oleh negara ("Menimbang" Huruf a)	Semua Sumber daya (hayati, nonhayati; buatan, dan jasa-jasa lingkungan) yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Batas wilayah: ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan

			kan usulan penyusunan RSWP-3-K dll (Ps 14 [1])	[c], 61)					dan ke arah laut sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai.

L.	UU No. 18/2008 tentang Pengelolaan Sampah	Konservasi ("menimbang" Huruf b dan c)	Pro-rakyat ("Menimbang" Huruf a, b dan c, Ps 4). Tetapi pemerintah bisa bermitra dengan badan usaha dalam pengelolaan sampah (Ps 27)	Desentralistik ("Menimbang" Huruf d, Ps 5-10) Koordinasi ("Menimbang" Huruf c, Ps 6 Huruf g, 7 Huruf d, 8 Huruf c)	Kesetaraan gender (tidak diatur), Pengakuan MHA (tidak diatur), Penyelesaian Sengketa (Ps 33-37)	Partisipatif (Ps 11 [1] Huruf b, 28) Transparan (Ps 11 [1] Huruf c) Akuntabilitas ("Menimbang" Huruf d, Ps 3)	Izin: Izin Pengelolaan Sampah (Ps 17 dan 18)	Tidak disebut	Timbunan sampah yang berasal dari sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat.

Secara rinci, karakteristik 12 UU terkait penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan SDA itu adalah sebagai berikut.

A. UU NO. 5/1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (UUPA)

1. Orientasi

Secara umum UUPA dapat dikatakan lebih berorientasi kepada konservasi SDA khususnya tanah. Dengan tegas dinyatakan dalam Pasal 15 UUPA, bahwa dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah, maka setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib memelihara tanah itu, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya. UUPA bahkan mengancam pelanggar ketentuan itu dengan pidana atau hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp10.000 (Pasal 52 ayat (1)). Orientasi konservasi dari UUPA juga dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (2) huruf a. Amanah untuk memelihara bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak hanya dibebankan kepada setiap orang yang mempunyai hubungan hukum dengannya tetapi juga merupakan tanggung jawab dan wewenang negara.

Di samping berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa, negara juga mengatur dan menyelenggarakan pemeliharaannya. Hal ini ditujukan agar bumi, air dan ruang angkasa tersebut dapat memberi manfaat kepada bangsa Indonesia secara berkelanjutan atau sepanjang masa. Di samping berorientasi konservasi, UUPA juga mengandung prinsip nasionalisme, bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia harus dimanfaatkan utamanya untuk kepentingan Warga Negara Indonesia (WNI). Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 9 ayat (1)). Sejalan dengan itu, UUPA juga menegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat (1)).

2. Keberpihakan

Mulai dari konsiderans sampai kepada isi atau batang tubuhnya, secara umum UUPA berpihak kepada kepentingan rakyat terutama rakyat tani (Pro-rakyat). UUPA menyadari bahwa Indonesia merupakan negara agraris yaitu negara yang sebagian besar penduduknya beraktivitas di bidang pertanian atau sebagai petani. Oleh karena itu, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur (Konsiderans "Menimbang" huruf a). Pada bagian "Berpendapat" huruf a dan b, UUPA kembali menegaskan perlunya hukum agraria nasional yang berdasar atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat. Hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya, fungsi bumi, air dan ruang angkasa yang sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman. Sejalan dengan itu, Hak Menguasai Negara (HMN) atas bumi, air dan ruang angkasa, menurut UUPA, harus digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 2 ayat (3)). Oleh karena itulah maka UUPA mempunyai tujuan pokok, yang salah satunya, adalah untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (Penjelasan Umum Angka I).

Berbagai ketentuan dalam UUPA dibuat untuk mencegah terjadinya ketidakadilan dalam penguasaan atas bumi, air dan ruang angkasa bagi seluruh rakyat. Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (Pasal 7). Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Kepentingan golongan rakyat yang ekonomis lemah

terhadap bumi, air dan ruang angkasa harus dilindungi (Pasal 11). UUPA juga mewajibkan kepada pemerintah agar usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat serta menjamin bagi setiap warga-negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia. Berkaitan dengan itu, pemerintah harus mencegah adanya monopoli swasta dalam lapangan agraria, kecuali monopoli pemerintah yang diatur dengan UU (Pasal 13 ayat (1)-(3)). Untuk mencegah agar hubungan hukum antara orang dengan tanah tidak merugikan kepentingan orang lain, dinyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6).

3. Pengelolaan dan Implementasi Pengelolaan

Pengelolaan sumber daya alam/sumber daya agraria dalam UUPA memang bersifat sentralistik (Pasal 2 ayat (1) dan Penjelasan). Soal agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu, seperti yang diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA, merupakan *medebewind*/tugas pembantuan. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu. Walaupun demikian, UUPA mengakomodasi atau memberi peluang adanya desentralisasi dalam pengaturan sumber daya agraria. Hal ini di antaranya dapat terlihat dalam ketentuan UUPA di bidang perencanaan persediaan dan penggunaan tanah. UUPA menugaskan Pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam (Pasal 14 ayat (1)). Kemudian, berdasarkan rencana umum tersebut, Pemerintah Daerah (Pemda) mengatur pula persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah (Pasal 14 ayat (2)).

Dalam perkembangannya, melalui UU No. 32/2004 tentang

Pemerintahan Daerah yang merupakan revisi UU No. 22/1999, maka urusan di bidang pelayanan pertanahan merupakan tugas perbantuan. Hal ini kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Terdapat sembilan urusan pemerintahan di bidang pertanahan yang dibagi bersama antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Di samping itu, UUPA juga mengakomodasi adanya pluralisme hukum dalam bidang hukum agraria (Pasal 3 dan 5). UUPA mengakui eksistensi dan pelaksanaan hak ulayat MHA dan hak-hak yang serupa itu, sepanjang menurut kenyataannya masih ada (Pasal 3). Pengakuan tersebut sejalan dengan sikap UUPA yang memosisikan hukum adat sebagai hukum yang berlaku (hukum positif) dalam hukum agraria (Pasal 5).

Pengelolaan sumber daya alam/sumber daya agraria dalam UUPA dilakukan secara terkoordinasi dan terintegrasi (Pasal 1, 4, 8). UUPA mendorong pengaturan sumber daya alam/sumber daya agraria yang meliputi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dilakukan secara integral, bukan sektoral. Walaupun pengaturan tersebut akan dilakukan melalui beberapa peraturan perundang-undangan namun satu sama lain harus sinkron dan harmonis, baik secara vertikal maupun horizontal.

Menurut UUPA, atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak atas tanah memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanahnya.

Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud di atas ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa (Pasal 4 ayat (1), (2), dan (3)). Sejalan dengan itu, Pasal 8 UUPA juga menyatakan, bahwa atas dasar hak menguasai dari negara pula diatur pengambilan

kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa. Dengan demikian, seluruh UU yang mengatur pengambilan kekayaan alam seperti hutan, tambang, ikan dan lain-lain (UU sektoral) seharusnya mengacu kepada UUPA ini. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya agraria menurut UUPA harus dilakukan secara integral, dan bukan sektoral karena menurut UUPA, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, dan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional (Pasal 1 ayat (1) dan (2)).

4. Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM)

Bila dilihat dari tiga aspek perlindungan HAM yakni kesetaraan gender, pengakuan MHA dan penyelesaian sengketa, maka UUPA hanya secara tegas mengandung dua aspek saja yaitu kesetaraan gender dan pengakuan MHA, sedangkan tentang penyelesaian sengketa tidak diatur. Walaupun UUPA belum memuat tentang penyelesaian sengketa, namun mengingat bahwa hukum adat merupakan sumber dari hukum agraria nasional (Pasal 5) maka secara implisit penyelesaian sengketa pertanahan diselesaikan sesuai dengan konsep dasar hukum adat, yakni secara musyawarah. Hal ini dapat dilihat dalam praktik penyelesaiaan sengketa pertanahan di berbagai daerah di Indonesia (Kerapatan Adat Nagari/KAN di Minangkabau, rembug desa di Jawa, dan lain-lain).[3]

Persamaan hak antara laki-laki dan perempuan (wanita) menjadi perhatian serius dalam UUPA. UUPA menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 ayat (2)). Ketentuan ini

---

[3] Maria Sumardjono, Nurhasan Ismail, Isharyanto, 2008, Mediasi Sengketa Tanah, cetakan kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

merupakan salah bentuk perlawanan terhadap kondisi dari sebagian budaya dan adat istiadat bangsa Indonesia yang tidak memberikan hak yang sama kepada laki-laki dan perempuan terkait dengan tanah, baik pada masyarakat patrilineal maupun matrilineal. Dengan demikian, UUPA bermaksud menghapuskan adanya diskriminasi gender dalam hukum agraria.

UUPA juga mengakui MHA. Pengakuan UUPA terhadap MHA dalam dua bentuk yaitu: *pertama*, pengakuan terhadap eksistensi MHA yang menyatakan bahwa MHA dapat menerima penyerahan pelaksanaan HMN dari pemerintah (Pasal 2 ayat (4)). *Kedua*, pengakuan terhadap hak-hak tanah mereka, baik hak milik adat perseorangan atau kelompok anggota MHA maupun hak ulayat MHA sebagai suatu persekutuan (Pasal 3 dan 5). Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hukum adat (Pasal 5). Seperti telah disebut di atas bahwa UUPA mengakui hak ulayat MHA sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga harus sesuai dengan kepentingan minimal dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan UU dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (Pasal 3).

Pengakuan tersebut ditindaklanjuti dengan Ketentuan Konversi atas hak-hak Indonesia (konversi hak-hak adat) seperti yang terdapat pada Pasal II Ketentuan Konversi UUPA, bahwa hak-hak atas tanah yang memberi wewenang mirip dengan hak milik sebagaimana yang diatur Pasal 20 ayat (1) seperti hak *agrarisch eigendom*, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grand Sultan, *landerijnbezitrecht, altijddurende erfpacht,* hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya UUPA menjadi hak milik. Di samping itu, dalam Pasal VI Ketentuan Konversi juga diatur tentang hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan Hak Pakai dengan nama apapun (bengkok, lungguh, gebruik, dan lain-lain) sejak mulai berlakunya UUPA menjadi Hak Pakai. Kemudian, pemberian hak atas tanah tertentu kepada orang misalnya Hak Guna Usaha (HGU), harus

memperhatikan hak ulayat. Jika di lokasi HGU tersebut terdapat hak ulayat MHA maka pemberian HGU baru bisa dilakukan jika MHA sudah melepaskan haknya, sehingga tanahnya menjadi tanah negara. Pelepasan hak ulayat ini dilakukan dengan memberikan recognisi sebagai bentuk pengakuan atas hak ulayat MHA. "Berhubung dengan disebutnya hak ulayat di dalam UUPA, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan..." (Penjelasan Umum II Angka 3).

5. Pengaturan *Good Governance*

Pengaturan *good governance* berupa partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam UUPA memang belum disinggung atau tidak ada. Namun, UUPA menyinggung aspek akuntabilitas atau tanggung jawab kepada setiap orang yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sebagaimana termuat dalam Pasal 15 yakni bahwa setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib memelihara tanah itu, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya. Pemegang hak atas tanah juga harus bertanggung jawab dalam memanfaatkan tanahnya agar pemanfaatan tanahnya tidak merugikan kepentingan orang lain. Prinsip ini terangkum dalam fungsi sosial hak atas tanah.

Pada bagian lain dalam UUPA secara tersirat mengandung pesan untuk tegaknya *good governance* dalam pengaturan sumber daya alam/sumber daya agraria. Seperti telah disinggung juga di atas, Pasal 13 UUPA memberikan tugas kepada Pemerintah untuk berusaha agar usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat. Untuk itu Pemerintah harus mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta. Pemerintah pun pada prinsipnya tidak boleh melakukan monopoli dalam bidang agraria. Jika dalam usaha-usaha tertentu di bidang agraria oleh pemerintah dirasa perlu melakukan monopoli maka monopoli tersebut hanya boleh dilakukan dengan UU (Pasal 13 ayat (3)) dan bukan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UU. Hal ini menyiratkan

perlunya partisipasi rakyat dan transparansi dalam pengaturan sumber daya alam/sumber daya agraria, karena setiap UU baik inisiatif Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) harus melalui persetujuan DPR-RI.

6. Hubungan Orang dan SDA

Dalam menentukan hubungan antara orang dan SDA, UUPA membedakan dua bentuk:

a. Hubungan antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa disebut hak (Pasal 4 dan 16, 20-48). Sebagaimana telah disinggung di atas, tentang hak atas tanah (permukaan bumi) Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan, bahwa atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Kemudian, tentang hak atas air dan ruang angkasa, Pasal 4 ayat (3) juga menyatakan, bahwa selain hak-hak atas tanah sebagai dimaksud di atas ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa. Berdasarkan itulah, Pasal 16 UUPA menyebutkan secara rinci jenis-jenis hak atas tanah, air dan ruang angkasa. Pasal 16 ayat (1) menentukan jenis-jenis hak atas tanah, yaitu hak milik, HGU, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan UU serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53. Kemudian, Pasal 16 ayat (2) menyebutkan pula jenis-jenis hak atas air dan ruang angkasa, yang terdiri atas: Hak Guna Air (HGA), hak pemeliharaan dan penangkapan ikan, hak guna ruang angkasa.

b. Hubungan antara orang dengan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa tidak disebutkan secara tegas. Pasal 8 UUPA hanya menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung

dalam bumi, air dan ruang angkasa. Ketentuan ini menunjukkan bahwa hubungan antara orang dengan kekayaan alam tersebut bukanlah termasuk hak atas tanah. Oleh karena itu, Pasal 8 UUPA ini menyiratkan bahwa untuk pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa tidak perlu dengan memberikan hak kepada orang tetapi cukup dengan ijin karena secara alamiah ketersediaan kekayaan alam itu tidak bersifat tetap, sehingga untuk pengambilannya cukup diberikan ijin selama jangka waktu tertentu.

7. Hubungan Negara dan SDA

Hubungan antara negara dengan SDA menurut UUPA adalah dalam bentuk Hak Menguasai Negara (HMN) (Pasal 2), bukan hubungan milik seperti yang terdapat dalam Hukum Agraria Kolonial. Hal ini sesuai dengan atau mengacu kepada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2), HMN tersebut memberi wewenang kepada negara untuk:

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

B. UU NO. 11/1967 TENTANG KETENTUAN-KETENTUAN POKOK PERTAMBANGAN[4]

1. Orientasi

Sejak dari konsiderans sudah terlihat bahwa UU ini berorientasi kepada eksploitasi. Ketentuan "Menimbang" huruf a menyatakan, 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. Eksploitasi tambang yang diusung oleh UU ini memang sejalan dengan politik pembangunan ekonomi yang digerakkan oleh rezim yang berkuasa saat itu (1967), yaitu pada masa-masa awal pemerintahan orde baru. Orientasi seperti itu semakin terlihat pada ketentuan "Menimbang" huruf b, UU ini dikeluarkan dalam rangka memperkembangkan usaha-usaha pertambangan Indonesia di masa sekarang dan di kemudian hari. Landasan filosofis, yang menyiratkan tujuan dari UU ini untuk mengembangkan usaha-usaha pertambangan, memberi warna bagi isi UU ini pasal demi pasal.

2. Keberpihakan

Sejalan dengan orientasinya yang bersifat eksploitatif, UU ini cenderung lebih berpihak kepada para pemilik modal atau pengusaha di bidang pertambangan (pro-kapital). Dalam Penjelasan Umum Alinea 4 UU ini dapat diketahui bahwa latar belakang lahirnya UU ini adalah untuk kepentingan usaha di bidang pertambangan. UU pertambangan yang berlaku sebelumnya, UU No. 37 Prp/1960, dinyatakan tidak lagi dapat memenuhi tuntutan masyarakat yang ingin berusaha dalam bidang pertambangan. Masyarakat menghendaki agar kepada

---

4 Direvisi dengan UU Mineral dan Batubara yang disahkan pada bulan Desember 2008 (UU No. 4/2009).

pihak swasta lebih diberikan kesempatan melakukan penambangan, sedangkan tugas Pemerintah ditekankan kepada usaha pengaturan, bimbingan dan pengawasan pertambangan. Misi eksploitasi dan pro-kapital tersebut mewarnai isi atau batang tubuh UU ini. Hal ini tergambar, salah satunya, dari ketentuan yang terdapat pada Pasal 5 sampai dengan 12 yang mengatur tentang "Bentuk dan Organisasi Perusahaan Pertambangan". Menurut Pasal 5 UU ini, usaha pertambangan dapat dilaksanakan oleh: (a) instansi pemerintah yang ditunjuk oleh menteri; (b) perusahaan negara; (c) perusahaan daerah; (d) perusahaan dengan modal bersama antara negara dan daerah; (e) koperasi; (f) badan atau perseorangan swasta yang memenuhi syarat-syarat yang dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1); (g) perusahaan dengan modal bersama antara negara dan/atau daerah dengan koperasi dan/atau badan/perseorangan swasta yang memenuhi syarat-syarat yang dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1); (h) pertambangan rakyat. Usaha pertambangan bahan galian Golongan A (strategis) memang dilaksanakan oleh: (a) Instansi Pemerintah, dan (b) Perusahaan negara (Pasal 6). Tetapi, pihak swasta (yang berbadan hukum Indonesia) dapat pula mengusahakan bahan galian Golongan A tersebut jika Menteri berpendapat bahwa berdasarkan pertimbangan ekonomi dan perkembangan pertambangan, lebih menguntungkan bagi negara (Pasal 7). Begitu juga dengan kegiatan penambangan bahan galian Golongan B (Vital), bisa dilakukan baik oleh negara atau daerah maupun badan atau perseorangan swasta (Pasal 9 ayat (2)). Peluang "kapital" baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri, untuk mengusahakan tambang di Indonesia lebih dibuka lagi oleh Pasal 10 ayat (1) UU ini. Menteri bahkan dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah atau perusahaan negara selaku pemegang kuasa pertambangan. Ketentuan inilah yang menjadi dasar bagi adanya Kontrak Karya dalam bidang pertambangan baik dengan pihak modal dalam negeri maupun modal asing (Penjelasan Pasal 10). Pelaksanaan ketentuan yang pro-kapital seperti itu berpotensi bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat

hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Walaupun demikian, UU ini tetap memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengusahakan pertambangan melalui apa yang disebut dengan "Pertambangan Rakyat". Hal ini sudah disinggung oleh Pasal 5 huruf h, bahwa pertambangan rakyat merupakan salah satu dari bentuk-bentuk usaha pertambangan di Indonesia. Pertambangan rakyat adalah satu usaha pertambangan bahan-bahan galian baik Golongan A dan B maupun Golongan C yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong-royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri (Pasal 1 huruf n). Pertambangan rakyat memang bertujuan memberikan kesempatan kepada rakyat setempat dalam kegiatan pertambangan, tetapi usaha tersebut harus tetap berdasarkan kuasa pertambangan atau ijin pertambangan rakyat dari pemerintah (Pasal 11). Dengan demikian, keberpihakan UU ini terhadap pemilik modal atau swasta dalam usaha pertambangan memang terlihat dengan jelas.

3. Pengelolaan dan Implementasinya

Pengelolaan pertambangan yang diatur dalam UU ini pada prinsipnya bersifat sentralistik (Pasal 1 dan 4 ayat (1)). Pasal 1 UU ini menyatakan, bahwa penguasaan bahan galian, yang menyatakan bahwa semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia, oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Walaupun demikian, pelaksanaan penguasaan oleh negara atas bahan galian tersebut dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat (Menteri) maupun Pemda. Penentuan kewenangan untuk penguasaan dan pengaturan bahan galian ditentukan berdasarkan golongan bahan galiannya. UU ini membagi bahan galian menjadi tiga golongan: Golongan A (Strategis); Golongan B (Vital); Golongan C yang tidak termasuk Golongan A atau B (Pasal 3 ayat (1)). Pelaksanaan Penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian Golongan A dan B

dilakukan oleh Menteri (Pasal 4 ayat (1)). Sementara itu, pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian Golongan C dilakukan oleh Pemda (provinsi) (Pasal 4 ayat (2)). UU ini bahkan menyatakan, bahwa dengan memperhatikan kepentingan pembangunan daerah dan negara, Menteri (Pusat) dapat menyerahkan pengaturan usaha pertambangan bahan Golongan B (vital) tertentu kepada Pemda (provinsi) (Pasal 4 ayat (3)).

Karena bersifat sentralistik, maka UU ini pada prinsipnya tidak mengakui pluralisme hukum dalam pengelolaan pertambangan. Walau demikian, dengan diserahkannya penguasaan dan pengaturan bahan galian Golongan C kepada daerah (provinsi) terbuka peluang bagi pluralisme hukum dalam pengelolaan bahan galian (tambang). Hal ini memang dimungkinkan karena bahan galian Golongan C tersebut kemungkinan besar berada di sekitar atau menjadi obyek hak ulayat suatu MHA. Jika Pemda memperhatikan dan mengakomodasi hukum adat dalam pengelolaan bahan galian C maka akan terdapat variasi atau keberagaman dalam penguasaan dan pengaturan bahan galian C.

Di samping menunjukkan pengelolaan pertambangan yang bersifat sentralistik, Pasal 4 UU ini juga menunjukkan bahwa pada prinsipnya implementasi pengelolaan bahan galian tersebut dilakukan secara sektoral. Kembali jenis atau golongan bahan galiannya menentukan implementasi pengelolaannya. Pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian Golongan A dan B dilakukan oleh Menteri (di bidang pertambangan) (Pasal 4 ayat (1)). Dengan demikian, pengelolaan bahan galian Golongan A dan B dilakukan secara sektoral. Sementara itu, implementasi pengelolaan bahan galian Golongan C berpeluang dilakukan secara koordinasi karena penguasaan dan pengaturannya, seperti sudah disinggung di atas, oleh Pemda provinsi (Pasal 4 ayat (2)). Pemda bisa membuat kebijakan pengelolaan bahan galian Golongan C dengan melibatkan berbagai sektor secara terkoordinasi.

Ketentuan dalam UU ini yang menggambarkan implementasi pengelolaan secara sektoral adalah Pasal 6 dan Pasal 10 ayat (1). Pasal 6 menyatakan, bahwa usaha pertambangan bahan galian Golongan A dilaksanakan oleh instansi pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri dan

perusahaan negara. Sementara itu, Pasal 9 ayat (1) menyatakan, bahwa 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. Pedoman, petunjuk dan syarat-syarat dalam mengadakan perjanjian (kontrak) karya tersebut dibuat oleh Menteri (Pasal 9 ayat (2)). Kemudian, Pasal 15 ayat (3) juga memperkuat sektoralisme UU ini, bahwa kuasa pertambangan diberikan dengan Keputusan Menteri.

Orientasi produksi UU ini bersifat spesifik yakni bahan galian, dengan berbagai dampak yang dapat ditimbulkannya, antara lain kerusakan lingkungan.

4. Perlindungan HAM

UU ini tidak menyinggung tentang kesetaraan gender dalam pengelolaan pertambangan, baik dalam konsiderans, batang tubuh maupun penjelasannya.

UU ini juga tidak mengatur tentang pengakuan terhadap MHA secara eksplisit. Namun demikian, secara tidak langsung terdapat dua hal yang dapat dikaitkan dengan hak MHA, yaitu:

a. **Ketentuan tentang "pertambangan rakyat".** Menurut Pasal 2 huruf n, pertambangan rakyat adalah satu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan A, B dan C yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong-royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri. Dengan demikian, besar kemungkinan bahwa MHA-lah yang melakukan pertambangan rakyat, yaitu MHA yang tinggal di dalam atau di sekitar Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) tersebut. Pertambangan rakyat bertujuan memberikan kesempatan kepada rakyat setempat dalam mengusahakan bahan galian untuk turut serta membangun negara di bidang pertambangan dengan bimbingan Pemerintah (Pasal 11 ayat (1)). Berkaitan dengan itu, UU ini memberikan kesempatan kepada "pertambangan rakyat" untuk melakukan usaha pertambangan, di samping instansi

pemerintah, perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan modal bersama antara negara dan daerah, koperasi, badan atau perseorangan swasta, dan perusahaan dengan modal bersama antara negara dan/atau daerah dengan koperasi dan/atau badan/ perseorangan swasta (Pasal 5). Namun, pertambangan rakyat memang hanya dilakukan oleh rakyat setempat yang memegang "kuasa pertambangan" (ijin) pertambangan rakyat (Pasal 11 ayat (2)). Dalam Penjelasan Pasal 11 disebutkan bahwa rakyat setempat berdasarkan hukum adat dan untuk penghidupan mereka sendiri sehari-hari telah melakukan usaha-usaha pertambangan menurut cara-cara mereka sendiri; dan hal ini harus dilindungi dan dibimbing. Walaupun lebih mengutamakan kepentingan instansi pemerintah, perusahaan negara dan pihak swasta dalam usaha pertambangan (Pasal 6 dan 7), UU ini juga memberikan kesempatan kepada pertambangan rakyat. Apabila jumlah endapan bahan galian A sedemikian kecilnya sehingga menurut pendapat Menteri akan lebih menguntungkan jika diusahakan secara sederhana atau kecil-kecilan, maka endapan bahan galian itu dapat diusahakan secara pertambangan rakyat (Pasal 8). Menurut Penjelasan Pasal 7 dan 8, pada pokoknya bahan galian golongan A hanya boleh diusahakan oleh negara. Tetapi ada kalanya harus dilakukan penyimpangan untuk memperbolehkan pengusahaannya oleh pihak swasta atau rakyat setempat atas kepentingan perekonomian negara atau perkembangan pertambangan di kalangan rakyat banyak, kecuali bahan galian strategis yang menyangkut dengan keamanan negara (lihat juga Pasal 13). Jika usaha pertambangan itu dilakukan instansi pemerintah dan/atau badan swasta, maka pertambangan rakyat yang telah ada tidak boleh diganggu, kecuali bilamana Menteri menetapkan lain demi kepentingan negara (Pasal 16 ayat (1)).

b. **Ketentuan tentang pengakuan hak tanah masyarakat dalam pengelolaan pertambangan** (apakah yang dimaksudkan dengan hak tanah masyarakat juga termasuk di dalamnya pengertian tentang hak tanah MHA, tidak ditegaskan dalam UU ini). Hak

tanah adalah hak atas sebidang tanah pada permukaan bumi menurut hukum Indonesia (Pasal 2 huruf b). Kegiatan usaha pertambangan mengakui hak tanah masyarakat yang terkena kegiatan tersebut. Bahkan, pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya terhadap segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah, baik di dalam lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun di luarnya, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja, maupun yang dapat atau tidak dapat diketahui terlebih dahulu (Pasal 25 ayat (1)). Apabila telah ada hak tanah atas sebidang tanah yang bersangkutan dengan wilayah kuasa pertambangan, maka kepada yang berhak diberikan ganti rugi yang jumlahnya ditentukan bersama antara pemegang kuasa pertambangan dan yang mempunyai hak atas tanah tersebut atas dasar musyawarah dan mufakat, untuk penggantian sekali atau selama hak itu tidak dapat dipergunakan (Pasal 27 ayat (1)). Walaupun demikian, usaha pertambangan memang mendapat prioritas dalam UU ini, sehingga apabila telah didapat ijin pertambangan atas sesuatu daerah, atau wilayah menurut hukum yang berlaku, maka kepada mereka yang berhak atas tanah diwajibkan ("dipaksa" untuk) memperbolehkan pekerjaan pemegang kuasa pertambangan atas tanah yang bersangkutan atas dasar mufakat (Pasal 26). Berkaitan dengan itu, maka Pasal 31 ayat (2) menyatakan, dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya satu tahun dan/atau dengan denda setinggi-tingginya lima puluh ribu rupiah, barang siapa yang melakukan usaha pertambangan sebelum memenuhi kewajiban-kewajiban terhadap yang berhak atas tanah. Begitu juga sebaliknya, Pasal 32 menyatakan, (1) dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya satu tahun dan/atau dengan denda setinggi-tingginya lima ribu rupiah, barang siapa yang tidak berhak atas tanah merintangi atau mengganggu usaha pertambangan yang sah, atau (2) dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan dan/atau dengan denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah, barang siapa yang berhak atas tanah merintangi atau mengganggu usaha pertambangan yang sah, setelah pemegang

kuasa pertambangan memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 26 dan 27 UU ini.

UU ini tidak mengatur tentang penyelesaian sengketa dalam pengelolaan pertambangan. Walaupun demikian, dalam UU ini terdapat petunjuk tentang bagaimana jalan keluarnya jika tidak tercapai mufakat tentang ganti kerugian terhadap hak tanah yang terkena kegiatan usaha pertambangan. Hal ini diatur dalam Pasal 27 sebagai berikut:

(1) Apabila telah ada hak tanah atas sebidang tanah yang bersangkutan dengan wilayah kuasa pertambangan, maka kepada yang berhak diberikan ganti rugi yang jumlahnya ditentukan bersama antara pemegang kuasa pertambangan dan yang mempunyai hak atas tanah tersebut atas dasar musyawarah dan mufakat, untuk penggantian sekali atau selama hak itu tidak dapat dipergunakan.
(2) Jika yang bersangkutan tidak dapat mencapai kata mufakat tentang ganti rugi, maka penentuannya diserahkan kepada Menteri.
(3) Jika yang bersangkutan tidak dapat menerima penentuan Menteri tentang ganti rugi, maka penentuannya diserahkan kepada Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi daerah/ wilayah yang bersangkutan.

5. Pengaturan *Good Governance*

Pengaturan *good governance*, khususnya berkaitan dengan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas tidak diatur dalam UU ini. Namun demikian, bentuk peran serta masyarakat dalam pengelolaan tambang dalam UU ini secara tidak langsung dapat dilihat pada Pasal 11 yang mengatur tentang pertambangan rakyat. Pertambangan rakyat bertujuan memberikan kesempatan kepada rakyat setempat dalam mengusahakan bahan galian untuk turut serta membangun negara di bidang pertambangan dengan bimbingan Pemerintah (ayat (1)). Kemudian, Pasal 30 juga membebankan tanggung jawab dalam pengelolaan pertambangan kepada pemegang kuasa pertambangan.

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.

6. Hubungan Orang dan SDA (Tambang)

Hubungan antara orang dengan tambang atau bahan galian dalam UU ini disebut dengan "kuasa pertambangan". Pasal 2 huruf i UU ini menyatakan bahwa yang dimaksud dengan kuasa pertambangan adalah wewenang yang diberikan kepada badan/perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan. Di samping itu terdapat juga "perjanjian karya" (Pasal 10 ayat (2)). Perjanjian karya merupakan perjanjian antara instansi pemerintah atau perusahaan negara sebagai pemegang kuasa pertambangan dengan kontraktor yang ditunjuk oleh Menteri. Hal ini dilakukan jika diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah atau perusahaan negara yang bersangkutan. Pasal ini menjadi dasar untuk "kontrak karya" baik dengan pihak modal dalam negeri maupun dengan modal asing (Penjelasan Pasal 10). Di samping itu, UU ini juga menyebut hubungan antara MHA (rakyat) dengan bahan tambang dengan sebutan "kuasa (ijin) pertambangan rakyat". Pasal 2 huruf n menyatakan, pertambangan rakyat adalah satu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan A, B dan C yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri. Pertambangan rakyat hanya dilakukan oleh rakyat setempat yang memegang kuasa pertambangan (ijin) pertambangan rakyat (Pasal 11 ayat (2)).

7. Hubungan Negara dan SDA (Tambang)

UU ini menyebut hubungan antara negara dan bahan tambang dengan istilah "dikuasai" dan "dipergunakan oleh negara" (Pasal 1). Pasal 1 yang mengatur tentang penguasaan bahan galian menyatakan, bahwa semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat.

C. UU NO. 5/1990 TENTANG KONSERVASI SUMBER DAYA ALAM HAYATI DAN EKOSISTEMNYA

1. Orientasi

Berdasarkan konsiderans dan batang tubuhnya terlihat bahwa secara keseluruhan UU ini berorientasi kepada konservasi, bukan kepada produksi (Konsiderans "Menimbang" huruf a dan d, Pasal 2, 3, 9, dll). Konsiderans "Menimbang" huruf a menyatakan, bahwa SDA hayati Indonesia dan ekosistemnya perlu dikelola dan dimanfaatkan secara lestari, selaras, serasi dan seimbang bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia pada khususnya dan umat manusia pada umumnya, baik masa kini maupun masa depan. Sejalan dengan itu, Konsiderans "Menimbang" huruf d juga menegaskan, bahwa untuk menjaga agar pemanfaatan SDA hayati dapat berlangsung dengan cara sebaik-baiknya, maka diperlukan langkah-langkah konservasi sehingga selalu terpelihara dan mampu mewujudkan keseimbangan serta melekat dengan pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu, Pasal 2 memuat "asas" konservasi SDA hayati dan ekosistemnya yaitu pelestarian kemampuan dan pemanfaatan SDA hayati dalam ekosistemnya secara serasi dan seimbang. Hal itu dikuatkan lagi oleh Pasal 3 yang menyatakan tujuan konservasi SDA hayati dan ekosistemnya adalah untuk mengusahakan terwujudnya kelestarian SDA hayati serta keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya pening-

katan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

UU ini menyatakan bahwa kewajiban menjaga kelangsungan fungsi perlindungan wilayah juga merupakan kewajiban setiap pemegang hak atas tanah dan hak pengusahaan di perairan dalam wilayah sistem penyangga kehidupan (Pasal 9 ayat (1)).

Secara rinci, orientasi konservasi dari UU ini dapat dilihat dari ruang lingkup kegiatan dalam pengelolaan SDA hayati dan ekosistemnya. Pasal 5 UU ini menyatakan, konservasi SDA hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui kegiatan:

a. perlindungan sistem penyangga kehidupan;
b. pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya;
c. pemanfaatan secara lestari sumber daya alami hayati dan ekosistemnya.

2. Keberpihakan

Secara umum dapat dikatakan bahwa UU ini lebih berpihak kepada kepentingan rakyat terhadap SDA hayati dan ekosistemnya (pro-rakyat). Hal ini kembali dapat dilihat salah satunya pada Konsiderans "Menimbang" huruf a, seperti dikemukakan di atas, bahwa pengelolaan dan pemanfaatan SDA hayati dan ekosistemnya harus dilakukan secara lestari, selaras, serasi dan seimbang bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia pada khususnya dan umat manusia pada umumnya, baik masa kini maupun masa depan. Hal itu juga terlihat dalam tujuan konservasi sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 3, yaitu mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia. Begitu juga dengan pernyataan Pasal 7, bahwa perlindungan sistem penyangga kehidupan ditujukan bagi terpeliharanya proses ekologis yang menunjang kelangsungan kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

3. Pengelolaan dan Implementasinya

Pengelolaan SDA hayati dan ekosistemnya dalam UU ini secara umum bersifat sentralistik. Berbagai ketentuan dalam UU ini menunjukkan bahwa kewenangan Pemerintah (pusat) atau Menteri sangat dominan, walaupun Pasal 4 menyatakan, bahwa konservasi SDA hayati dan ekosistemnya merupakan tanggung jawab dan kewajiban Pemerintah serta masyarakat. Pasal 8 ayat (1) UU ini menyatakan bahwa untuk mewujudkan tujuan konservasi sebagaimana dimaksud di atas, pemerintah (pusat) menetapkan: (a) wilayah tertentu sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan; (b) pola dasar pembinaan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan; dan (c) pengaturan cara pemanfaatan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan. Pasal 9 ayat (2) juga memberikan kewenangan untuk mengatur serta melakukan tindakan penertiban terhadap penggunaan dan pengelolaan tanah dan hak pengusahaan di perairan yang terletak dalam wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan. Dalam ketentuan ini tidak dijelaskan apakah juga ada kewenangan Pemda dalam hal ini. Begitu juga dengan Pasal 16 ayat (1), pengelolaan kawasan suaka alam dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai upaya pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya. Ketentuan lebih lanjutnya pun diatur dengan produk hukum pusat yaitu PP (Pasal 16 ayat [2]), dan tidak satu pun peraturan pelaksana dari UU ini yang berupa produk hukum daerah. Pasal 22 ayat (2) menyatakan bahwa dalam rangka penyelamatannya maka pemberian atau penukaran jenis tumbuhan dan satwa kepada pihak lain di luar negeri harus dengan ijin Pemerintah. Pasal 34 ayat (1) juga menyatakan bahwa pengelolaan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dilaksanakan oleh Pemerintah, dan sebagainya.

Walaupun tidak menjadi perhatian, UU ini ternyata tetap membuka peluang bagi adanya penyerahan urusan dan tugas pembantuan (*medebewind*). Pasal 38 ayat (1) menyatakan, dalam rangka pelaksanaan konservasi SDA hayati dan ekosistemnya, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan di bidang tersebut kepada Pemda

sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Seiring dengan pendekatannya yang sentralistik, UU ini juga tidak mengatur tentang pengakuannya terhadap pluralisme hukum dalam konservasi SDA.

Walaupun bersifat sentralistik, pada tingkat pusat, implementasi pengelolaan SDA dalam UU ini (harus) dilakukan secara terkoordinasi. Hal ini telah tergambar dari ketentuan "Menimbang" huruf b, bahwa pembangunan SDA hayati dan ekosistemnya pada hakikatnya adalah bagian integral dari pembangunan nasional yang berkelanjutan sebagai pengamalan Pancasila. Konsiderans "Menimbang" huruf c juga menyadari dan mengingatkan, bahwa unsur-unsur SDA hayati dan ekosistemnya pada dasarnya saling tergantung antara satu dengan yang lainnya dan saling mempengaruhi sehingga kerusakan dan kepunahan salah satu unsur akan berakibat terganggunya ekosistem. Oleh karena itu, pengaturannya harus menampung dan mengatur secara menyeluruh mengenai konservasi SDA hayati dan ekosistemnya ("Menimbang" huruf f), yang sebelumnya bersifat parsial (huruf e).

Dalam hubungannya dengan peran masyarakat, Pasal 4 seperti telah dikemukakan di atas menyatakan, bahwa konservasi SDA hayati dan ekosistemnya merupakan tanggung jawab dan kewajiban Pemerintah serta masyarakat. Namun demikian, UU ini tidak menyebutkan secara tegas tentang bidang atau departemen apa di tingkat pusat yang berwenang menjalankan UU ini. Ketentuan UU ini hanya menyebutkan bahwa konservasi SDA merupakan tanggung jawab dan kewajiban Pemerintah dan masyarakat. Oleh karena itu, tidak satu pun menteri atau departemen sektoral, menteri negara atau lembaga negara non departemen yang bisa mengklaim bahwa UU ini menjadi "miliknya". Semua bidang dan/atau departemen harus berkoordinasi menjalankan konservasi SDA ini termasuk tentunya dengan aparat penegak hukum.

4. Perlindungan HAM

Perlindungan HAM dalam UU ini, khususnya terkait dengan kesetaraan gender, pengakuan MHA, penyelesaian sengketa, tidak diatur. UU ini tidak menyinggung tentang kesetaraan gender dalam penyelenggaraan konservasi SDA dan ekosistemnya, baik dalam konsiderans, batang tubuh maupun penjelasan.

UU ini juga tidak mengatur tentang pengakuan MHA dalam penyelenggaraan konservasi SDA dan ekosistemnya. Pasal 37 hanya menyinggung peran serta rakyat dalam konservasi SDA hayati dan ekosistemnya. Pemerintah harus mengarahkan dan menggerakkan peran serta rakyat dalam konservasi SDA hayati dan ekosistemnya melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna. Di samping itu, pemerintah juga harus menumbuhkan dan meningkatkan sadar konservasi SDA hayati dan ekosistemnya di kalangan rakyat melalui pendidikan dan penyuluhan. Oleh karena MHA merupakan bagian dari rakyat Indonesia, maka upaya peningkatan peran serta rakyat dalam kegiatan ini secara implisit juga merupakan peran serta MHA.

UU ini juga tidak mengatur tentang penyelesian sengketa yang muncul dalam penyelenggaraan konservasi SDA dan ekosistemnya

5. Pengaturan *Good Governance*

Berkaitan dengan Pengaturan *good governance*, khususnya berkaitan dengan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas, dapat dikemukakan sebagai berikut. Tentang partisipasi dan akuntabilitas dapat dilihat beberapa ketentuan di antaranya Pasal 4, seperti dikemukakan di atas, memberi peluang kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam konservasi SDA. Konservasi SDA hayati dan ekosistemnya merupakan tanggung jawab dan kewajiban Pemerintah serta masyarakat. Pasal 4 menyebut "serta masyarakat", namun Pasal 37 menyebut "peran serta rakyat". Sayangnya lagi, Pasal 37 ini tidak menentukan bagaimana peran serta rakyat dalam konservasi SDA, tetapi justru memberi tugas kepada pemerintah. "Peran serta rakyat

dalam konservasi SDA hayati dan ekosistemnya diarahkan dan digerakkan oleh Pemerintah melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna", demikian disebutkan dalam Pasal 37 ayat (1). Hal senada juga diulangi oleh Pasal 37 ayat (2), bahwa dalam mengembangkan peran serta rakyat, Pemerintah menumbuhkan dan meningkatkan sadar konservasi SDA hayati dan ekosistemnya di kalangan rakyat melalui pendidikan dan penyuluhan. Jadi, walaupun UU ini sempat menyinggung peran serta masyarakat dan/atau rakyat dalam konservasi, namun terkesan pernyataan tersebut tidak sungguh-sungguh mengakomodasi bagaimana seharusnya peran serta masyarakat tersebut.

6. Hubungan Orang dan SDA

Secara khusus UU ini tidak menyebutkan bentuk hubungan antara orang dan SDA. Walaupun demikian, Pasal 34 ayat (3) setidaknya dapat memberikan petunjuk untuk mengetahui sikap UU ini tentang hubungan antara orang dengan SDA. Pasal 34 ini sebetulnya tidak mengatur hubungan antara orang dengan SDA tetapi mengatur tentang pengelolaan taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam yang dilakukan oleh Pemerintah (ayat (1)). Karena di zona pemanfaatan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dapat dibangun sarana kepariwisataan (ayat (2)), maka untuk kegiatan tersebut Pemerintah dapat memberikan hak pengusahaan atas zona pemanfaatan dimaksud dengan mengikutsertakan rakyat.

7. Hubungan Negara dan SDA

UU ini juga tidak menyebutkan secara tegas tentang hubungan antara negara dan SDA, apakah hak menguasai atau milik. Penelusuran atas UU ini, menunjukkan bahwa dalam Penjelasan Pasal 16 ayat (1) dimuat ketentuan bahwa pengelolaan kawasan suaka alam merupakan kewajiban Pemerintah sebagai konsekuensi penguasaan oleh negara atas SDA sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945. Pasal 16 ini sebetulnya mengatur tentang pengelolaan kawasan suaka

alam, yang dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai upaya pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya. Melalui Pasal 16, UU ini menggunakan konsep HMN dalam menentukan hubungan antara negara dan SDA, sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

D. UU NO. 23/1997 TENTANG PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP (UUPLH)[5]

1. Orientasi

Perkembangan peradaban kehidupan manusia melalui apa yang kemudian dikenal dengan modernisasi, membawa ekses pada persoalan lingkungan sebagai konsekuensi, yang tidak bisa dihindari. Semangat rasionalitas dan kebutuhan "*well being*" yang diwariskan oleh era pencerahan pada abad pertengahan silam di Eropa yang selanjutnya melahirkan kapitalisme mengkondisikan adanya kebutuhan akan eksploitasi SDA dan lingkungan yang pada gilirannya adalah risiko degradasi (baca: penurunan kualitas dan fungsi) dan bahkan kerusakan SDA dan lingkungan (hilangnya kualitas dan fungsi). Lebih-lebih pada kondisi negara yang sedang berkembang (*developing country*) seperti Indonesia di mana pembangunan yang ditujukan guna mencapai sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, masih mengandalkan eksploitasi terhadap SDA dan lingkungan sebagai tumpuan utama.

Atas dasar kesadaran mengenai sebuah risiko baik itu potensial maupun aktual terhadap eksploitasi SDA dan lingkungan, maka makna kehadiran hukum (regulasi) pada wilayah ini dapatlah dipahami sebagai upaya untuk memperkecil, atau bahkan menghindari, risiko tersebut terjadi. Pada konteks itu, lahirnya UUPLH menemukan relevansinya untuk dibaca sebagai ikhtiar serupa melalui instrumen

---

[5] Direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang disahkan tanggal 3 Oktober 2009.

regulasi (norma) sebagai pedoman umum bagi pengelolaan SDA dan lingkungan.

UUPLH lahir pada tanggal 19 September 1997 (diundangkan pada Lembaran Negara No. 68) di mana corak politik rejim yang berkuasa sudah mulai mengarah pada karakter yang lebih responsif dan terbuka delapan bulan menjelang berakhirnya pemerintahan Orde Baru sehingga tidak heran bila 'warna' substansi kebijakannya lebih progresif dibanding dengan UU sebelumnya.[6] Di samping memang, kelahiran UUPLH adalah dalam rangka menyempurnakan UU No. 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH), yaitu guna makin menegaskan komitmen pembangunan berkelanjutan melalui lebih terbukanya ruang keterlibatan peran *stakeholder* di luar negara dalam pengelolaan SDA dan lingkungan (Penjelasan Umum butir 7).

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa orientasi utama UUPLH adalah upaya pelestarian (konservasi) fungsi lingkungan hidup melalui pembangunan yang berkelanjutan. Hal mana juga tersurat oleh visi pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksudkan oleh UUPLH dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3.

---

6 Kelahiran UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup juga sangat erat kaitannya dengan dinamika internasional, yaitu bagian dari realisasi komitmen yang telah disepakati dalam pertemuan KTT Rio (*Earth Summit*) 1992 di Brazil silam dengan Agenda 21 sebagai konsensus utamanya. UU No. 23/1997 telah diganti oleh UU No. 32/2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup.

2. Keberpihakan

UU ini mengemban keberpihakan utama pada terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan masa depan melalui keberlanjutan fungsi ekologis. Hal ini dielaborasi dari konsiderans, batang tubuh, hingga pada penjelasan umumnya. Hal tersebut terungkap di antaranya dalam Pasal 4 mengenai sasaran pengelolaan lingkungan hidup yang dirumuskan sebagai:

a. tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidup;
b. terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan hidup yang memiliki sikap dan tindak melindungi dan membina lingkungan hidup;
c. terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan;
d. tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup;
e. terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana;
f. terlindungnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terhadap dampak usaha dan/atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Hal ini juga dipertegas manakala Pasal 6 ayat (1) melansir kewajiban yang harus dipikul oleh masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup. "*Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan* hidup". Khusus bagi pelaku usaha dan/atau kegiatan berkewajiban untuk memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatannya (Pasal 6 ayat [2]).

Untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan, setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup (Pasal 14). Baku mutu lingkungan adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur

lingkungan hidup. Sementara kriteria baku kerusakan lingkungan adalah ukuran batas perubahan sifat fisik dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditenggang (Pasal 1 butir 13).

Terkait dengan keberpihakan terhadap pelestarian fungsi lingkungan hidup ini, UUPLH juga mewajibkan bahwa setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang mempunyai kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungn hidup, diharuskan memiliki studi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Di samping itu, terdapat penegasan komitmen upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup melalui setiap pelaku usaha dan/atau kegiatan diwajibkan untuk melakukan pengelolaan limbah hasil kegiatan yang bersangkutan, serta juga diwajibkan untuk melakukan pengelolaan bahan berbahaya dan beracun (Pasal 16 dan17).

3. Pengelolaan dan Implementasi Pengelolaan

Pengelolaan lingkungan hidup dimaknai sebagai: *"upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup"*(Pasal 1 butir 2).

Pada prinsipnya SDA dikuasai oleh negara, serta otoritas penyelenggaraan pengelolaannya (SDA dan lingkungan hidup) dilakukan oleh Pemerintah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (1). Dalam rangka melaksanakan otoritas tersebut, Pemerintah melakukan hal-hal sebagai berikut:

a) mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup;
b) mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetika;
c) mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan/atau subyek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan, termasuk sumber daya

genetika;
d) mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial;
e) mengembangkan pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada konteks implementasi pengelolaan, instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing, masyarakat, serta *stakeholder* lain yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan menyelenggarakan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu (Pasal 9 ayat [3]) dengan memperhatikan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup. Di mana keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional ini dikoordinasikan oleh menteri pada Kementerian Negara Lingkungan Hidup.

Dalam penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup nasional melalui keterpaduan dan keserasian tersebut, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Pemerintah dapat melimpahkan wewenang pengelolaan lingkungan hidup tertentu kepada perangkat di wilayah, dan juga mengikutsertakan peran Pemda untuk membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah. Pada wilayah ini, dapat dibaca bahwa dalam rangka penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup UUPLH juga mempertimbangkan pendekatan desentralisasi (Pasal 12 dan 13).

Dalam implementasi pengelolaan ini pula, UUPLH merumuskan mekanisme persyaratan penaatan (*compliance*) lingkungan hidup, berupa:

Pertama, perijinan. Pada bagian yang mengatur tentang perijinan, UUPLH menekankan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL hidup sebelumnya, guna memperoleh ijin melakukan usaha dan/atau kegiatan. Dengan demikian mestinya dapatlah dipahami bahwa, sebelum aktivitas usaha dan/atau kegiatan tertentu yang berpotensi menimbulkan dampak besar dan penting diijinkan untuk berjalan (operasional), harus mempunyai AMDAL terlebih dahulu. Namun dalam praktik, hal ini tidak selancar sebagaimana telah ditentukan oleh UUPLH tersebut. Ini terjadi lebih karena

komitmen pejabat pemberi ijin untuk setiap usaha dan/atau kegiatan yang masih perlu dipertanyakan manakala terlalu mudah memberikan ijin bagi usaha dan/atau kegiatan yang mempunyai potensi dampak besar dan penting tanpa menghiraukan beradanya AMDAL sebagai instrumen prasyarat utamanya. Meskipun UUPLH juga telah menekankan bahwa dalam menerbitkan ijin, pejabat pemberi ijin harus memperhatikan rencana tata ruang, pendapat masyarakat, dan pertimbangan serta rekomendasi dari pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut. Bahkan keputusan ijin melakukan usaha dan/atau kegiatan tersebut wajib diumumkan (Pasal 19).

Namun, fenomena di lapangan yang tidak menghiraukan ketentuan-ketentuan tersebut serta dengan mudahnya mendapatkan ijin dari pejabat tata usaha yang bersangkutan tetap saja masih menjadi dinamika yang lazim ditemui.

Bagian lain dalam implementasi pengelolaan juga menekankan mengenai larangan untuk tidak membuang limbah ke media lingkungan hidup termasuk mendatangkan/impor limbah dari luar negeri kecuali mendapatkan ijin dari menteri (Pasal 20). Juga ditegaskan mengenai larangan mengimpor limbah bahan berbahaya dan beracun (Pasal 21). Kasus impor limbah bahan berbahaya dan beracun oleh PT. Asia Pasifik Eco Lestari dari Singapura pada tahun 2005 silam di Kepulauan Riau, mungkin dapat menjelaskan gambaran mengenai relevansi larangan tersebut. Dan dalam kasus itu pula, dapat diambil suatu pelajaran mengenai bagaimana rumitnya menyelesaikan pada waktu itu muncul kebijakan menteri yang mengharuskan untuk mereekspor mengingat relasi kedudukan antara negara maju dan negara berkembang yang tidak setara.

Kedua, pengawasan. Dalam bagian pengawasan ini dijelaskan mengenai wewenang pengawasan yang dimiliki menteri terhadap sejauh mana penaatan (*compliance*) telah dipenuhi oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan berkaitan dengan pengelolaan lingkungan. Pada kapasitas berwenang melakukan pengawasan tersebut, menteri menetapkan pejabat yang berwenang untuk hal tersebut. Dalam konteks ini, maka kemudian muncullah apa yang kita kenal

sebagai Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal).

Dalam hal penyerahan sebagian kewenangan pengawasan tersebut di level daerah sebagai salah satu wujud pendekatan desentralisasi maka kemudian hadir apa yang kita kenal sebagai Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda Provinsi atau Kabupaten/Kota).

Untuk melaksanakan tugasnya dalam mengendalikan, Bapedal tersebut berwenang melakukan pemantauan, meminta keterangan, membuat salinan dari dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan, memasuki tempat tertentu, mengambil contoh, memeriksa peralatan, memeriksa instalasi dan/atau alat transportasi, serta meminta keterangan dari pihak yang bertanggung jawab atas usaha dan/atau kegiatan yang berkaitan dengan potensi dampak terhadap lingkungan.

Ketiga, sanksi administrasi. Bagian sanksi administrasi ini diatur dalam Pasal 25 hingga Pasal 27. Sanksi administrasi dimulai dengan paksaan pemerintahan dalam hal ini wewenang Gubernur dan Bupati/Walikota terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan, atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Dalam hal paksaan pemerintahan tidak dipenuhi oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, bagian ini juga menegaskan mengenai potensi penjatuhan sanksi berupa pencabutan ijin usaha dan/atau kegiatan.

Keempat, audit lingkungan hidup. Pasal 1 angka 23 menyebutkan bahwa audit lingkungan hidup adalah suatu proses evaluasi yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk menilai tingkat ketaatan terhadap persyaratan hukum yang berlaku dan/atau kebijaksanaan dan standar yang ditetapkan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan. Dalam upaya itu, Pemerintah menghimbau kepada pelaku usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan secara sukarela. Namun pada konteks tertentu, himbauan ini bisa bertransformasi menjadi perintah (oleh

menteri) kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk wajib melaksanakan audit lingkungan.

Namun, dalam hal penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak mengindahkan perintah melaksanakan audit lingkungan, maka menteri dapat menugaskan pihak ketiga untuk melaksanakan audit lingkungan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan.

Di luar pendekatan administratif dalam implementasi pengelolaan lingkungan hidup, UUPLH juga menguraikan mengenai penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pendekatan keperdataan. Pendekatan keperdataan itu dilakukan dengan dua cara pilihan penyelesaian, yaitu penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*out of court settlement*) dan penyelesaian sengketa melalui pengadilan (*in court settlement*).

Pendekatan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dengan mekanisme di luar pengadilan pada dasarnya merupakan bentuk alternatif penyelesaian sengketa (*alternative dispute resolution*) yang bisa ditempuh oleh para pihak. Para pihak dalam sengketa lingkungan adalah penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dengan pihak masyarakat (atau yang mewakilinya) yang lingkungannya dirugikan akibat dampak operasionalisasi usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi atau mengenai tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terjadinya atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup (Pasal 31).

Dalam penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan, juga dimungkinkan keterlibatan pihak ketiga sebagai mediator baik yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan maupun tidak memiliki melalui kesepakatan para pihak sebelumnya. Pada kemungkinan keterlibatan pihak ketiga, pemerintah menyediakan lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan (Pasal 33).

Pendekatan melalui pengadilan ditempuh setelah salah satu pihak (atau kedua belah pihak) menyatakan bahwa penyelesaian di luar pengadilan tidak berhasil. Namun hal itu bukan berarti bahwa pendekatan melalui pengadilan harus dilakukan setelah terlebih dulu

penyelesaian di luar pengadilan ditempuh. Penyelesaian sengketa di luar dan melalui pengadilan tidak harus selalu merupakan proses tahapan yag sifatnya sekuensis.

Dalam bagian penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan ini pula, UUPLH mengintroduksi konsepsi tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Penerapan konsepsi tanggung jawab mutlak ini ditujukan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup (Pasal 35 ayat [1]).

Namun bukan berarti konsepsi tanggung jawab mutlak tersebut diterapkan tanpa perkecualian. Dalam hal tertentu, kewajiban secara mutlak penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mengganti kerugian yang ditimbulkannya secara langsung dan seketika dapat 'dihindari' manakala pihak penanggung jawab yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang timbul disebabkan antara lain oleh alasan sebagai berikut: adanya bencana alam atau peperangan; adanya keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia; atau adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2).

Pengecualian konsepsi tanggung jawab mutlak itu pulalah yang dalam banyak kasus menjadi "*exit strategy*" bagi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Kasus banjir lumpur di Kabupaten Sidoarjo akibat eksplorasi oleh PT. Lapindo Brantas bisa jadi merupakan deskripsi mengenai kemungkinan fenomena tersebut. Argumentasi teknis dan akademis diupayakan guna menjustifikasi bahwa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan yang terjadi lebih diakibatkan oleh faktor alam, yaitu terjadi karena bencana alam sebagai kaitan dari bencana gempa bumi yang terjadi di Yogyakarta pada 29 Mei 2006 silam.

Selain konsepsi tanggung jawab mutlak, sifat progres UUPLH pada masanya ketika itu adalah, munculnya konsepsi gugatan perwakilan (*class action*) dan hak gugat (*legal standing*) organisasi lingkungan. Gugatan perwakilan berangkat dari konsep teknis hukum acara gugatan di mana pihak penggugat dalam jumlah yang relatif banyak, oleh karenanya secara teknis sulit diakomodasi dalam keterbatasan persidangan, sehingga muncul gagasan diwakilkan kepada kelompok kecil yang lain (*class representative*) yang merupakan pihak yang sama (sebagai korban) dengan kepentingan, dan mempunyai pokok materi gugatan yang sama dengan pihak yang diwakili (*class member*).

Sementara itu, konsepsi hak gugat organisasi lingkungan yang diakomodasi oleh UUPLH juga menandakan bahwa peraturan ini sudah cukup maju. Konsepsi hak gugat organisasi lingkungan ini menempatkan posisi organisasi yang bergerak dan mempunyai kepedulian terhadap upaya perlindungan lingkungan, mempunyai kapasitas menjadi penggugat atas nama kepentingan lingkungan hidup. Untuk mempunyai kapasitas sebagai penggugat, UUPLH mensyaratkan sebagai berikut: organisasi yang bersangkutan berbadan hukum; dalam anggaran dasarnya secara eksplisit menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan pelestarian lingkungan hidup; dan organisasi yang bersangkutan telah melaksanakan kegiatannya sesuai dengan anggaran dasarnya (Pasal 38 ayat [2]).

Pada level praksis, penerapan konsepsi hak gugat organisasi lingkungan ini lebih banyak terbentur oleh paradigma penegak hukum (dalam hal ini hakim) yang masih konvensional. Dalam pandangan konvensional, gugatan hanya bisa diajukan oleh pihak yang secara langsung kepentingan hukumnya. Dengan cara pandang tersebut, keberadaan organisasi lingkungan misalnya Walhi dalam memperjuangkan kepentingan lingkungan masih sering dipertanyakan relevansi kepentingan hukumnya yang dirugikan secara langsung oleh usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Implementasi pengelolaan lingkungan selain melalui pendekatan administrasi dan keperdataan sifatnya, juga mengemukakan sanksi pidana sebagai pilihan terakhir (subsidiaritas) manakala pendekatan administrasi dan keperdataan tidak membuahkan hasil optimal. Ketentuan pidana dalam hal ini diatur dalam Pasal 41 hingga Pasal 48. Ketentuan pidana menegaskan mengenai ancaman penjatuhan pidana atas perbuatan-perbuatan pidana lingkungan (kejahatan lingkungan) seperti perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pencemaran lingkungan, perusakan lingkungan, membuang limbah, membuang bahan berbahaya dan beracun ke dalam media lingkungan dengan ancaman pidana maksimal. Ancaman pidana maksimal tersebut bervariasi dari mulai ancaman pidana penjara maksimal 5 tahun dan denda paling banyak Rp100.000.000,-, hingga ancaman pidana maksimal 15 tahun dan denda paling banyak Rp750.000.000,-.

Pada ketentuan pidana, yang menarik dalam UUPLH ini adalah introduksi mengenai tanggung jawab pidana korporasi (*corporate criminal liability*). Pada konsepsi tanggung jawab pidana korporasi ini, perbuatan pidana yang dilakukan oleh dan atas nama badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan, atau organisasi lain, maka tuntutan pidana dan sanksi pidana serta tindakan tata tertib (Pasal 47) dijatuhkan kepada badan hukum yang bersangkutan maupun terhadap mereka yang memberi perintah untuk melakukan perbuatan pidana tersebut, atau yang bertindak sebagai pemimpin dalam perbuatan itu, atau terhadap kedua-duanya. Dalam hal perbuatan pidana lingkungan dilakukan atas nama badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan, atau organisasi lain tersebut, maka ancaman pidana denda diperberat dengan sepertiganya.

Atas klausul tanggung jawab pidana korporasi dalam hal ancaman pidana denda yang diperberat dengan sepertiganya, kiranya perlu dikritisi. Dalam konteks rumusan seperti itu, sesungguhnya dalam penerapannya tidak akan pernah efektif mengingat ancaman pidana hanya akan berhenti pada tuntutan, bukan penjatuhan putusan sanksi pidana. Pada hematnya, mustinya klausul tanggung jawab pidana korporasi dalam hal pidana denda, maka penjatuhan sanksi

pidana denda diperberat dengan sepertiganya. Jadi perberatannya pada penjatuhan sanksi pidananya, bukan pada ancamannya.

4. Perlindungan HAM

Pada wilayah perlindungan HAM, UUPLH secara khusus memaknakan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari HAM sebagaimana tersirat di dalam Pasal 5. Bahkan, bila merujuk pada konstitusi maka kehadiran rumusan tentang akomodasi perlindungan HAM ini bisa dikatakan lebih maju ketika rumusan serupa baru muncul dalam UUD 1945 setelah amandemen. UUPLH tidak menyebutkan tentang kesetaraan gender tetapi mengakomodasi pengakuan terhadap MHA sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1). Penyelesaian sengketa ditempuh melalui jalur Pengadilan maupun di luar Pengadilan. UUPLH juga menyebutkan kemungkinan menempuh gugat perwalian.[7]

5. Pengaturan *Good Governance*

Konteks *good governance* oleh UUPLH ditampilkan melalui ketentuan transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Penerapan prinsip *good governance* tersebut (terutama transparansi dan akuntabilitas), sebatas pada beban yang harus dipikul oleh kalangan swasta. Sementara, pada lini negara (pemerintah), tidak ada satu rumusan pun dalam UUPLH yang mengemukakannya. Transparansi secara tersirat muncul dalam Pasal 6 ayat (2) yang mengharuskan kepada pelaku usaha dan/atau kegiatan untuk memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatannya.

Akuntabilitas, direfleksikan melalui perumusan konsepsi tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dalam Pasal 35 ayat (1). Penerapan konsepsi tanggung jawab mutlak ini ditujukan kepada

---

7 Uraian tentang penyelesaian sengketa dimuat dalam bagian Pengelolaan dan Implementasi Pengelolaan.

penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Partisipasi, sebagai pilar *good governance*, difasilitasi oleh UUPLH melalui dibukanya peran dan akses masyarakat dalam upaya pengelolaan lingkungan hidup, pada Pasal 7. Peran, berkaitan dengan ruang partisipasi yang memadai bagi masyarakat dalam menyuarakan aspirasinya dalam rencana usaha/kegiatan yang berpotensi mempunyai dampak terhadap lingkungan. Akses, berkaitan dengan hak atas informasi yang akurat atas penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup di sekitarnya, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh pihak penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

6. Hubungan Orang dan SDA

Relasi antara orang dan SDA yang dibangun oleh UUPLH tidak lebih sekadar menegaskan bahwa, di samping setiap orang mempunyai hak atas lingkungan yang baik dan sehat, setiap orang juga mempunyai kewajiban menjaga kelestarian fungsi lingkungan sehingga daya dukungnya tetap terjaga. Penekanan relasi yang bersifat kewajiban terutama ditujukan bagi pelaku usaha dan/atau kegiatan yang mempunyai potensi dampak yang besar dan penting bagi lingkungan.

7. Hubungan Negara dan SDA

Pada prinsipnya SDA dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Setidaknya itulah konsepsi yang dituangkan dalam Pasal 8, yang selanjutnya diturunkan sebagai kewenangan negara untuk:

a) mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup;

b) mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetika;
c) mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan/atau subyek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan, termasuk sumber daya genetika;
d) mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial;
e) mengembangkan pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. UU NO. 41/1999 TENTANG KEHUTANAN

1. Orientasi

Jika dilihat secara keseluruhan mulai dari konsiderans sampai kepada batang tubuhnya, maka tergambar bahwa UU ini secara normatif berorientasi pada eksploitasi dan konservasi. Mungkin hal ini dapat dimaklumi karena lebih dari tiga dekade sebelumnya, hutan Indonesia sudah (hampir) hancur akibat dari eksploitasi yang difasilitasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsiderans "Menimbang" huruf a menunjukkan kecenderungan seperti itu, bahwa hutan merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang. UU ini menyadari bahwa hutan 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 (huruf b). Orientasi berimbang seperti itu tergambar juga dalam Penjelasan Umum UU ini. Perhatian UU ini terhadap konservasi juga dapat dilihat dari konsiderans "Mengingat" Angka 4, 5 dan 6. Terdapat tiga UU yang dirujuk terkait dengan konservasi SDA yaitu:

a. UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya;
b. UUPR (yang berlaku saat itu);
c. UUPLH (yang berlaku saat itu).

Pasal 23 sampai dengan 29 menggambarkan orientasi eksploitasi dari UU ini. Pasal-pasal ini mengatur tentang pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan. Pemanfaatan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya (Pasal 23). Kemudian, Pasal 24 memberi kelonggaran bagi usaha pemanfaatan kawasan hutan, bahwa pemanfaatan kawasan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba pada taman nasional. Bahkan, kawasan hutan pelestarian alam dan kawasan hutan suaka alam serta taman buru pun masih bisa dimanfaatkan yang diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 25). Begitu juga dengan hutan lindung juga dapat dimanfaatkan untuk pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu (Pasal 26 ayat (1)). Hutan produksi dapat dimanfaatkan untuk pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu (Pasal 28 ayat (1)).

Pada sisi lain, Pasal 40 sampai dengan 51 dari UU ini menggambarkan orientasi konservasi. Pasal 40-45 mengatur tentang rehabilitasi dan reklamasi hutan. Kegiatan rehabilitasi hutan terdiri atas: reboisasi, penghijauan, pemeliharaan, pengayaan tanaman, atau penerapan teknik konservasi tanah secara vegetatif dan sipil teknis, pada lahan kritis dan tidak produktif (Pasal 41 ayat (1)). Sementara itu, reklamasi hutan meliputi usaha untuk memperbaiki atau memulihkan kembali lahan dan vegetasi hutan yang rusak agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan peruntukannya (Pasal 44 ayat (1)). Maksud dari kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan adalah untuk memulihkan, mempertahankan, dan meningkatkan fungsi hutan dan lahan sehingga daya dukung, produktivitas, dan peranannya dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga (Pasal 40). Setiap orang yang memiliki, mengelola, dan atau memanfaatkan hutan

yang kritis atau tidak produktif, wajib melaksanakan rehabilitasi hutan untuk tujuan perlindungan dan konservasi (Pasal 43 ayat (1)). Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang mengakibatkan kerusakan hutan, wajib dilakukan reklamasi dan atau rehabilitasi oleh pemegang ijin usaha tersebut, seperti pertambangan, sesuai dengan tahapan kegiatan pertambangan. Bahkan, 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 (Pasal 45).

Berikutnya, Pasal 46-51 mengatur tentang perlindungan hutan dan konservasi alam. Pasal 46 menyatakan bahwa penyelenggaraan perlindungan hutan dan konservasi alam bertujuan menjaga hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal dan lestari. Oleh karena itu, UU ini menegaskan, bahwa pemegang ijin usaha pemanfaatan hutan, serta pihak-pihak yang menerima wewenang pengelolaan hutan, diwajibkan melindungi hutan dalam areal kerjanya (Pasal 48 ayat (3)). Berkaitan dengan itu, UU ini memuat sejumlah larangan terhadap setiap orang yang melakukan perbuatan yang merusak hutan (Pasal 50), serta kepada pejabat kehutanan tertentu sesuai dengan sifat pekerjaannya diberikan wewenang kepolisian khusus (Pasal 51 ayat (1)).

2. Keberpihakan

Jika dilihat dari konsiderans dan Penjelasan Umum, UU ini menunjukkan keberpihakan kepada rakyat (pro-rakyat), tetapi apabila ditelusuri dalam pasal-pasalnya (misalnya Pasal 23-39), UU ini justru lebih cenderung memperhatikan kepentingan pengusaha (pro-kapital). Seperti telah dikemukakan di atas, ketentuan "Menimbang" huruf a, menyatakan bahwa hutan wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang. Sementara itu, "Menimbang" huruf c membuka peluang bagi peran

serta masyarakat, bahwa pengurusan hutan harus menampung dinamika aspirasi dan peran serta masyarakat, adat dan budaya, serta tata nilai masyarakat yang berdasarkan pada norma hukum nasional. Penjelasan Umum alinea keenam kembali mengingatkan, bahwa dilihat dari sisi fungsi produksinya, keberpihakan kepada rakyat banyak merupakan kunci keberhasilan pengelolaan hutan. Oleh karena itu praktik-praktik pengelolaan hutan yang hanya berorientasi pada kayu dan kurang memperhatikan hak dan melibatkan masyarakat, perlu diubah menjadi pengelolaan yang berorientasi pada seluruh potensi sumber daya kehutanan dan berbasis pada pemberdayaan masyarakat. Kemudian, dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya.

Namun, dalam batang tubuh atau isinya UU ini justru lebih memihak kepada pengusaha kehutanan, misalnya melalui ketentuan yang terdapat dalam Pasal 23-39 yang mengatur tentang pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan. Pada prinsipnya, pemanfaatan kawasan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba pada taman nasional (Pasal 24). Tidak hanya hutan produksi, hutan lindung pun dapat dimanfaatkan dalam bentuk pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu (Pasal 26 ayat (1)). Pemanfaatan tersebut dilaksanakan melalui pemberian ijin usaha sesuai bentuk pemanfaatannya (Pasal 26 ayat (2)). Bentuk ijin usahanya juga menentukan siapa yang berhak memperoleh ijin tersebut (Pasal 27) dan dari situ tergambar keperpihakan UU ini kepada pengusaha (pro-kapital). Ijin usaha pemanfaatan kawasan dapat diberikan kepada: perorangan dan koperasi. Ijin usaha pemanfaatan jasa lingkungan dapat diberikan kepada: perorangan, koperasi, Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Sementara itu, ijin pemungutan hasil hutan bukan kayu juga dapat diberikan kepada perorangan dan koperasi.

Berkaitan dengan pemanfaatan hutan produksi, Pasal 28 menyatakan bahwa pemanfaatan hutan produksi dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Pemanfaatan tersebut juga dilakukan melalui ijin usaha pemanfaatan kawasannya. Ijin usaha pemanfaatan kawasan dan ijin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu dapat diberikan kepada perorangan dan koperasi (Pasal 29 ayat (1) dan (5)). Ijin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, ijin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu dan ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dapat diberikan kepada perorangan, koperasi, BUMS Indonesia, BUMN atau BUMD (Pasal 29 ayat (2), (3) dan (4)). Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, tampaknya ijin usaha di bidang kehutanan hanya dapat dilakukan oleh para pemodal, baik dalam maupun luar negeri, termasuk BUMN. Walaupun memang ada ketentuan Pasal 34 yang memberikan kesempatan kepada MHA, lembaga pendidikan, lembaga penelitian dan lembaga sosial dan keagamaan dalam pengelolaan hutan untuk tujuan khusus, namun ketentuan tersebut tidak mampu menutupi keberpihakan UU ini kepada pemodal karena UU ini tidak memberikan ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian kesempatan itu. Hal ini membuktikan bahwa UU ini tidak sungguh-sungguh dalam memberikan peluang kepada penggunaan hutan untuk tujuan khusus seperti itu.

3. Pengelolaan dan Implementasinya

Pada prinsipnya pengelolaan hutan dalam UU ini bersifat sentralistik, walaupun terdapat penyerahan kewenangan operasional kepada daerah. Secara eksplisit, sifat sentralistik UU ini dapat dilihat dalam Pasal 4 yang mengatur tentang penguasaan hutan. Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (ayat 1). Walaupun memperhatikan hak MHA, sepanjang kenyataannya masih ada (ayat 3), penguasaan hutan oleh negara memberi wewenang kepada Pemerintah (pusat) 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 bukan kawasan hutan; dan
c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Pasal 5 yang mengatur tentang status hutan-hutan negara termasuk hutan adat dan hutan hak semakin mengukuhkan sifat sentralistiknya UU ini. Pasal 5 ayat (3) menyatakan bahwa penetapan status hutan sebagai hutan negara termasuk hutan adat dan hutan hak merupakan kewenangan Pemerintah (pusat). Dalam hal ini termasuk penetapan hutan adat, sehingga ayat 3-nya menyatakan, bahwa apabila dalam perkembangannya MHA yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat (pun) kembali kepada Pemerintah (pusat). Pengukuhan keberadaan dan hapusnya MHA ditetapkan dengan peraturan daerah (Pasal 67 ayat (2)), tetapi penetapan hutan adat merupakan kewenangan Menteri.

Hal serupa juga berlaku dalam penentuan pembagian hutan berdasarkan fungsinya sebagaimana diatur dalam Pasal 6. Menurut Pasal 6, hutan mempunyai tiga fungsi: konservasi, lindung dan produksi dan Pemerintah (pusat) (pula) yang berwenang menetapkan hutan tersebut sebagai hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi. Akhirnya, pemerintah (pusat) juga yang dapat menetapkan kawasan hutan tertentu untuk tujuan khusus, seperti untuk penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, dan religi dan budaya (Pasal 8). Dalam pengurusan hutan mulai dari perencanaan kehutanan, pengelolaan hutan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, sampai kepada pengawasan, merupakan kewenangan Pemerintah (pusat) atau Menteri Kehutanan. Sebagai contoh misalnya dalam perencanaan kehutanan, berdasarkan inventarisasi hutan, maka Pemerintah pula yang berwenang menyelenggarakan pengukuhan kawasan hutan (Pasal 14 ayat (1)); berdasarkan hasil pengukuhan kawasan hutan Pemerintah menyelenggarakan penatagunaan kawasan hutan (Pasal 16 ayat (1)); perubahan per-

untukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu (Pasal 19 ayat (1)); dan seterusnya.

Walaupun demikian, pada tataran operasional, UU ini juga membuka peluang bagi keterlibatan Pemda dalam pengurusan hutan. Hal ini mungkin dipengaruhi oleh kondisi saat UU ini dikeluarkan (1999), bahwa Indonesia sedang bersemangat memperjuangkan reformasi dan desentralisasi. Hal itu tampak dengan dimasukkannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat itu ke dalam konsiderans "Mengingat" Angka 7. Hal ini juga tergambar dari Penjelasan Umum alinea keenam, bahwa sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang pemerintahan daerah, maka pelaksanaan sebagian pengurusan hutan yang bersifat operasional diserahkan kepada Pemda tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota, sedangkan pengurusan hutan yang bersifat nasional atau makro, wewenang pengaturannya dilaksanakan oleh Pemerintah (pusat). Kebijakan inilah yang diatur dalam Pasal 66 berkaitan dengan penyerahan kewenangan. Dalam meningkatkan efektivitas pengurusan hutan bagi pengembangan otonomi daerah, maka Pemerintah (pusat) menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemda dalam penyelenggaraan kehutanan.

Sejalan dengan isinya yang bersifat sentralistik, UU ini tampaknya tidak mengakui pluralisme hukum dalam hukum kehutanan. Hal ini dapat dilihat salah satunya dari ketentuan Pasal 5 yang mengatur status hutan seperti telah dikemukakan di atas. Berdasarkan statusnya, hutan hanya dibagi menjadi dua yaitu hutan negara dan hutan hak. Hutan adat tidak diakui sebagai entitas tersendiri, tetapi hutan adat merupakan bagian dari atau termasuk ke dalam kategori hutan negara.

Di samping bersifat sentralistik, implementasi pengelolaan kehutanan dalam UU ini juga dilakukan secara sektoral oleh Departemen Kehutanan. Pasal 4 ayat (2) menyebutkan bahwa penguasaan hutan oleh negara itu dilaksanakan oleh Pemerintah, dalam hal ini Menteri Kehutanan (sektoral). Pengurusan hutan mulai dari perencanaan kehutanan, pengelolaan hutan, penelitian dan pengembangan,

pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, sampai kepada pengawasan, semuanya dilaksanakan oleh Menteri Kehutanan.

Di samping itu, secara eksplisit, terdapat beberapa ketentuan dalam UU ini yang menyebut secara langsung kewenangan Menteri, antara lain sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 17 yang mengatur pembentukan wilayah pengelolaan hutan yang meliputi: tingkat provinsi, kabupaten/kota dan unit pengelolaan. Pembentukan unit pengelolaan hutan yang melampaui batas administrasi pemerintahan karena kondisi dan karakteristik serta tipe hutan, penetapannya diatur secara khusus oleh Menteri (Pasal 17 ayat (3)). *Kedua*, Pasal 33 yang mengatur tentang usaha pemanfaatan hasil hutan, yang meliputi penanaman, pemeliharaan, pemanenan, pengolahan, dan pemasarannya. Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa pengaturan, pembinaan dan pengembangan pengolahan hasil hutan diatur oleh Menteri. *Ketiga*, Pasal 38 yang mengatur tentang penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan, bahwa penggunaan tersebut hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Pasal 38 ayat (2) menegaskan, penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian ijin pinjam pakai oleh Menteri. *Keempat*, Pasal 79 yang mengatur tentang kekayaan negara berupa hasil hutan dan barang lainnya baik berupa temuan dan atau rampasan dari hasil kejahatan atau pelanggaran, bahwa semua kekayaan tersebut dilelang untuk negara. Pasal 79 ayat (3) juga menyatakan, ketentuan lebih lanjut tentang pelelangan tersebut diatur oleh Menteri.

Eksistensi berbagai ijin pemanfaatan hutan, keberpihakan kepada pengusaha serta pengelolaannya yang bersifat sentralistik-sektoral, sebagaimana telah diuraikan di atas, menunjukkan bahwa UU ini juga berorientasi produksi yang bersifat spesifik, baik berupa kayu maupun hasil hutan non-kayu. Khusus untuk peningkatan produksi non-kayu, UU ini menyatakan bahwa semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 4 ayat (1)). Penjelasan Pasal 4 ayat (1) semakin mempertegas ruang lingkup kekayaan alam nonhutan tersebut. Yang

dimaksud dengan "kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" adalah semua benda hasil hutan, dapat berupa:

a. Hasil nabati beserta turunannya seperti kayu, bambu, rotan, rumput-rumputan, jamur-jamur, tanaman obat, getah-getahan, dan lain-lain, serta bagian dari tumbuh-tumbuhan atau yang dihasilkan oleh tumbuh-tumbuhan di dalam hutan.
b. Hasil hewani beserta turunannya seperti satwa liar dan hasil penangkarannya, satwa buru, satwa elok, dan lain-lain hewan, serta bagian-bagiannya atau yang dihasilkannya;
c. Benda-benda nonhayati yang secara ekologis merupakan satu kesatuan ekosistem dengan benda-benda hayati penyusun hutan, antara lain berupa sumber air, udara bersih, dan lain-lain yang tidak termasuk benda-benda tambang;
d. Jasa yang diperoleh dari hutan antara lain berupa jasa wisata, jasa keindahan dan keunikan, jasa perburuan, dan lain-lain;
e. Hasil produksi yang langsung diperoleh dari hasil pengolahan bahan-bahan mentah yang berasal dari hutan, yang merupakan produksi primer antara lain berupa kayu bulat, kayu gergajian, kayu lapis, dan pulp. Benda-benda tambang yang berada di hutan juga dikuasai oleh negara, tetapi tidak diatur dalam UU ini, namun pemanfaatannya mengikuti peraturan yang berlaku dengan tetap memperhatikan UU ini. Pengertian "dikuasai" bukan berarti "dimiliki", melainkan suatu pengertian yang mengandung kewajiban-kewajiban dan wewenang-wewenang dalam bidang hukum publik sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU ini.

4. Perlindungan HAM

Perlindungan HAM yang terkait dengan kesetaraan gender dalam pengusahaan hutan tidak diatur atau tidak disinggung oleh UU ini. Dalam kaitannya dengan pengakuan MHA dapat dikemukakan sebagai berikut. Pengakuan terhadap MHA dalam UU ini hanya berupa pengakuan terhadap keberadaan MHA dan bukan pengakuan terhadap hak-hak atas tanah mereka. Konsekuensinya, hutan adat tidak diakui sebagai entitas tersendiri, tetapi hutan adat dimasukkan dalam

kategori hutan negara yang berada dalam wilayah MHA (Pasal 1 huruf (f)). Oleh karena itu, hutan adat dinyatakan sebagai hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada MHA (Penjelasan Pasal 5 ayat (1)). Jadi pengakuan terhadap MHA dan hutan adatnya sangat tergantung kepada "kebaikan hati" negara untuk bersedia menyerahkan pengelolaannya kepada MHA. Negara menjelma menjadi pemilik semua hutan, termasuk tanahnya. Padahal, menurut UUK yang dimaksud dengan hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya.

Sebagai catatan dapat disampaikan bahwa UU ini bersikap mendua, di satu sisi, UU tidak mengakui keberadaan hutan adat (obyek) tetapi di sisi lain mengatur tentang keberadaan MHA (subyek).[8]

Walaupun demikian, UUK memberikan perhatian khusus terhadap MHA. Dikatakan bahwa, hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya MHA yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya (Pasal 5 ayat (3)). Demikian juga dengan pembentukan wilayah pengelolaan hutan tingkat unit pengelolaan dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi daerah aliran sungai, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat setempat termasuk MHA dan batas administrasi pemerintahan (Pasal 17 ayat (2)).

Namun, proses pengakuan MHA dalam UU ini tampaknya dipersulit sehingga terkesan bahwa sebetulnya UUK ini tidak hendak mengakui MHA dan hutan adatnya. Penetapan status hutan ditentukan sepenuhnya oleh Pemerintah (Menteri Kehutanan). Pasal 5 ayat (3) menyatakan, Pemerintah menetapkan status hutan dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya MHA yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Sementara itu, pengakuan keberadaan MHA ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) (Pasal 67 ayat (2)). Perda tersebut dibuat berdasarkan suatu penelitian yang membuktikan bahwa MHA itu masih ada. Penelitian itu pun harus dilakukan berdasarkan PP (Pasal 65 ayat (3)). Setelah Perda itu ada

---

[8] Maria Sumardjono, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 173.

barulah Menteri Kehutanan mempertimbangkan untuk menetapkan adanya hutan adat di daerah yang bersangkutan. Bisa saja Menteri tidak berkenan menetapkan hutan adat itu walaupun Perdanya sudah ada, karena kewenangan itu sepenuhnya ada padanya.

Menurut Penjelasan Pasal 67 ayat (1), bahwa MHA diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

a. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*);
b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan
e. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Melihat persyaratan tersebut di atas, di lapangan tidak akan mudah untuk menetapkan eksistensi MHA[9]

Aspek perlindungan HAM berikutnya yang dilihat dalam UU ini adalah terkait dengan penyelesaian sengketa kehutanan. UU ini mempunyai perhatian khusus tentang penyelesaian sengketa kehutanan, yang dapat dilihat dalam Pasal 74-76). Pasal 74 menyatakan, bahwa penyelesaian sengketa kehutanan dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa. Konsekuensi dari penyelesaian sengketa di luar pengadilan ialah bahwa gugatan melalui pengadilan dapat dilakukan setelah tidak tercapai kesepakatan antara para pihak yang bersengketa. Hasil dari penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah kesepakatan mengenai pengembalian suatu hak, besarnya ganti rugi, dan atau mengenai bentuk tindakan tertentu yang harus dilakukan untuk memulihkan fungsi hutan (Pasal 75 ayat (2)). Dalam hal ini para pihak dapat menggunakan jasa pihak ketiga atau pendampingan organisasi nonpemerintah untuk membantu penyelesaian sengketa kehutanan (Pasal 75 ayat (3)). Sebagaimana biasa, penyelesaian seng-

---

[9] *Ibid*, hlm. 174.
Catatan: terkait dengan status hutan adat, lihat Putusan MK No. 35/PUU-X/2012

keta kehutanan melalui pengadilan dimaksudkan untuk memperoleh putusan mengenai pengembalian suatu hak, besarnya ganti rugi, dan atau tindakan tertentu yang harus dilakukan oleh pihak yang kalah dalam sengketa. Selain itu, pengadilan juga dapat menetapkan pembayaran uang paksa atas keterlambatan pelaksanaan tindakan tertentu tersebut setiap hari (Pasal 76). Dalam hubungannya dengan penyelesaian sengketa kehutanan, UU ini bahkan mengenal adanya gugat perwakilan (*class action*) seperti yang diatur dalam Pasal 71-73.

5. Pengaturan *Good Governance*

Pengaturan *Good governance* khususnya partisipasi, transparansi dan akuntabilitas cukup mendapat perhatian dalam UU ini. Secara umum, perhatian tersebut dapat dilihat pada asas penyelenggaraan kehutanan yaitu asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan (Pasal 2). Hal ini dijabarkan dalam beberapa pasal UU ini, sebagai berikut. Pasal 11 ayat (2) menyatakan, bahwa perencanaan kehutanan dilaksanakan secara transparan, bertanggung-gugat, partisipatif, terpadu, serta memperhatikan kekhasan dan aspirasi daerah. Pasal 42 ayat (2), yang mengatur tentang rehabilitasi hutan dan lahan, juga menyatakan bahwa penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan lahan diutamakan pelaksanaannya melalui pendekatan partisipatif dalam rangka mengembangkan potensi dan memberdayakan masyarakat. Senada dengan itu, Pasal 43 ayat (2) juga mengatakan, dalam pelaksanaan rehabilitasi, setiap orang dapat meminta pendampingan, pelayanan dan dukungan kepada lembaga swadaya masyarakat, pihak lain atau Pemerintah. Pasal 48 ayat (5) juga menyatakan bahwa untuk menjamin pelaksanaan perlindungan hutan maka masyarakat diikutsertakan dalam upaya tersebut. Masyarakat juga dapat berperan serta dalam pengawasan kehutanan (Pasal 60 ayat (2)) dan Pasal 62 selanjutnya menyatakan, Pemerintah, Pemda, dan masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan/atau pemanfaatan hutan yang dilakukan oleh pihak ketiga. Ditambah lagi dengan ketentuan Pasal 64, bahwa Pemerintah dan masyarakat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan

hutan yang berdampak nasional dan internasional.

Khusus berkaitan dengan partisipasi, UU ini menyediakan aturan tentang peran serta masyarakat yaitu Pasal 68-70. Pasal 68 menyatakan, bahwa masyarakat berhak menikmati kualitas lingkungan hidup yang dihasilkan hutan. Berkaitan dengan itu masyarakat dapat:

a. memanfaatkan hutan dan hasil hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
b. mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan, dan informasi kehutanan;
c. memberi informasi, saran, serta pertimbangan dalam pembangunan kehutanan; dan
d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan baik langsung maupun tidak langsung.

Di samping itu, masyarakat juga berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya akses dengan hutan sekitarnya akibat penetapan lebih lanjut dalam kawasan hutan. Kompensasi yang diberikan adalah untuk kerugian yang bersifat nonfisik (kehilangan mata pencaharian, dan sebagainya) lebih lanjut, dalam Pasal 68 ayat (4) dinyatakan bahwa setiap orang berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya hak atas tanah miliknya sebagai akibat dari adanya penetapan kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan ini tidak sinkron dengan ketentuan Hukum Pertanahan, khususnya terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan dan/atau pencabutan hak atas tanah. Hal itu disebabkan karena *pertama*, penetapan kawasan hutan apalagi jika hal itu ditujukan untuk menyerahkan pengusahaan hutan kepada pihak swasta tidak termasuk ke dalam salah satu kegiatan dalam kategori kepentingan umum yang berakibat terhadap hilangnya hak atas tanah seseorang.

Kedua, dalam konsepsi Hukum Pertanahan tidak dikenal adanya istilah kompensasi tetapi ganti kerugian.

UU juga mengatur kewajiban masyarakat untuk ikut serta memelihara dan menjaga kawasan hutan dari gangguan dan perusakan. Dalam hal ini, masyarakat bahkan dapat meminta pendampingan, pelayanan, dan dukungan kepada lembaga swadaya masyarakat, pihak lain, atau Pemerintah (Pasal 69).

6. Hubungan Orang dan SDA (Hutan)

UU ini menyebut hubungan antara orang dan hutan sebagai ijin. Ketentuan tersebut dimuat dalam bagian UU ini yang mengatur tentang Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan (Pasal 23-39). Pasal 26 mengatur tentang pemanfaatan hutan lindung, bahwa hutan lindung dapat dimanfaatkan sebagai: pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Pemanfaatan tersebut dilakukan melalui pemberian ijin usaha pemanfaatan kawasan, ijin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, dan ijin pemungutan hasil hutan bukan kayu. Kemudian, Pasal 28 mengatur tentang pemanfaatan hutan produksi, yaitu dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Pemanfaatan tersebut dilakukan melalui pemberian ijin usaha pemanfaatan kawasan, ijin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu, ijin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, ijin pemungutan hasil hutan kayu, dan ijin pemungutan hasil hutan bukan kayu.

Di samping itu, UU ini juga mengenal istilah ijin pinjam pakai (Pasal 38 ayat (3) dan (5)). Pasal 38 ayat (3)) menyatakan, bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian ijin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.

7. Hubungan Negara dan SDA (Hutan)

UU ini juga menyatakan hubungan antara negara dan hutan dengan sebutan "dikuasai oleh negara". Dengan lain perkataan, bahwa hubungan antara negara dan hutan menurut UU ini adalah HMN atas hutan, mengacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam Pasal 4 ayat (1), disebutkan bahwa semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

F. UU NO. 22/2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI (UU MIGAS)

1. Orientasi

UU Migas dilihat dari rumusan atau teks normanya, dibentuk dengan orientasi mendorong kegiatan usaha pertambangan minyak dan gas bumi (migas) yang di satu pihak memelihara konservasi atau kelestarian lingkungan SDA dan di pihak lain meningkatkan produksi migas. UU ini mengandung ketentuan-ketentuan yang mengakomodasi keseimbangan antara produksi atau eksploitasi sumber daya tambang migas dengan konservasi atau pemeliharaan lingkungan hidup. Orientasi pada keseimbangan tersebut dapat dipahami karena UU ini lahir pada periode munculnya kerisauan telah rusaknya lingkungan hidup yang di antaranya disebabkan oleh kegiatan pertambangan. Namun kelahiran UU ini juga tidak terlepas dari keinginan negara untuk menempatkan sumber daya tambang khususnya migas sebagai salah satu sumber daya strategis dan sekaligus "primadona" pendukung pertumbuhan ekonomi.

Orientasi pada keseimbangan tersebut dapat dicermati dari rumusan ketentuan yang terdapat dalam UU tersebut. Pasal 2 yang mengandung ketentuan asas penyelenggaraan kegiatan usaha dan Pasal 3 yang menetapkan tujuan yang hendak dicapai, dirumuskan dengan maksud untuk menunjukkan bahwa UU Migas di samping memberi landasan pada peningkatan produksi secara optimal sumber daya migas juga menjadikan dirinya sebagai dasar memelihara kelestarian lingkungan hidup. Bahkan dalam rumusan Pasal 2 sama sekali tidak terdapat asas yang mengarah pada kegiatan usaha yang eksploitatif terhadap sumber daya migas.

Asas-asas yang terumuskan dalam Pasal 2 memberi kesan adanya kecenderungan pada upaya memelihara konservasi seperti adanya asas keseimbangan dan asas berwawasan lingkungan. Asas

keseimbangan dapat dimaknakan sebagai pemberian perhatian yang sama terhadap peningkatan produksi dan konservasi. Kegiatan usaha pertambangan migas harus berlandaskan pada upaya memperoleh produksi yang seoptimal mungkin, namun optimalisasi produksi harus diimbangi dengan tetap berpijak pada kelestarian lingkungan alam sekitarnya. Asas berwawasan lingkungan bermakna bahwa kegiatan usaha pertambangan migas yang berpotensi dampak negatif harus dilaksanakan dengan memperhatikan kelestarian alam di sekitarnya. Dampak negatif yang selalu mengiringi kegiatan pertambangan harus ditekan seminimal mungkin dan kelestarian lingkungan alam harus dipelihara seoptimal mungkin.

Pasal 3 yang memuat tujuan penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan migas juga memberi perhatian terhadap peningkatan produksi dan konservasi. Di satu pihak, sebagaimana tercantum dalam huruf a Pasal ini, UU menekankan pada pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi yang berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif). Efisiensi dan efektivitas dimaksudkan, di antaranya, agar kegiatan usaha pertambangan dilakukan dengan biaya yang relatif terbatas namun dapat menghasilkan produksi yang sebanyak mungkin. Namun demikian, ketentuan huruf f Pasal 3 ini pun menekankan pada tujuan tetap terpeliharanya kelestarian lingkungan hidup. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan kegiatan usaha diupayakan pencapaiannya, namun lingkungan alam harus tetap terpelihara.

Keinginan pembentuk UU Migas untuk menempatkan produksi dan konservasi sebagai orientasinya tampaknya belum diikuti dengan penjabaran atau konkretisasi yang sama antara kedua orientasi tersebut. Dalam pasal-pasal berikutnya, UU ini lebih memberikan perhatian kepada peningkatan produksi dibandingkan kepada konservasi atau kelestarian lingkungan hidup. Perhatian lebih tersebut diberikan melalui pencantuman pasal-pasal yang menjabarkan lebih lanjut ketentuan tentang menjamin produksi dan ketersediaan migas.

Konservasi memang disebut-sebut dalam beberapa pasal namun secara substantif hanya bersifat umum seperti istilah pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 11 ayat (3) k), perlu dilakukan pembinaan

berkenaan dengan pelestarian lingkungan hidup (Pasal 39 ayat (1) b, dan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 42 g). Di dalam pasal-pasal tersebut tidak secara substantif menentukan prinsip-prinsip konservasi atau upaya memelihara kelestarian lingkungan yang harus digunakan dan dilaksanakan dalam kegiatan usaha pertambangan. Begitu juga pasal-pasal UU ini tidak secara tegas memuat sanksi bagi pelaku kegiatan usaha pertambangan yang menyebabkan terjadinya kerusakan lingkungan atau tidak memelihara lingkungan hidup atau SDA lainnya. Ada satu pasal yaitu Pasal 40 ayat (3) yang menentukan bahwa pembinaan pengelolaan lingkungan hidup berujud pembebanan kewajiban kepada setiap pelaku usaha mencegah dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan kerusakan lingkungan hidup termasuk pascaoperasi penambangan. Ketentuan Pasal 40 di atas memang agak lebih konkret namun belum cukup untuk digunakan sebagai patokan mencegah kerusakan lingkungan hidup. Ketentuan tersebut merupakan bahasa standar yang bersifat umum dan belum mencantumkan prinsip berkenaan dengan pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan kerusakan lingkungan hidup.

Perhatian lebih kepada jaminan dan peningkatan produksi ditunjukkan oleh beberapa pasal yang di samping menjabarkan lebih lanjut juga sekaligus mengandung prinsip dalam upaya mewujudkan jaminan ketersediaan produksi migas. Di antaranya adalah:

(a) Larangan pembiaran sumber daya tambang tidak dieksploitasi dalam waktu 5 tahun sejak berakhirnya kegiatan eksplorasi. Pelanggaran terhadap prinsip yang tercantum dalam Pasal 17 ini dikenakan sanksi administratif berupa keharusan mengembalikan wilayah kerjanya (tentunya termasuk pengembalian ijin atau pembatalan kontrak kerja samanya) kepada pemerintah;
(b) Kewajiban optimasi melaksanakan proses produksi. Prinsip dalam Pasal 21 ayat (2) ini menyertakan kewajiban lain untuk menjamin optimasi tersebut yaitu keharusan proses produksi mengikuti kaedah-kaedah keteknikan dalam kegiatan pertambangan;
(c) Peralihan kegiatan usaha yang sudah ada pada saat berlakunya UU ini baik menyangkut bentuk-bentuk badan usahanya maupun

kontrak kerjasamanya, sebagaimana tercantum dalam Pasal 61 s.d. Pasal 64 harus dilakukan sedemikian rupa sehingga tidak mengganggu proses produksi;

(d) Adanya sanksi pidana bagi siapapun yang menyerahkan data sumber daya tambang kepada pihak lain tanpa hak (Pasal 51 ayat (2)) karena yang demikian akan merugikan kepentingan jaminan ketersediaan migas.

2. Keberpihakan

Setiap UU terutama yang mengatur pengelolaan SDA dituntut memberikan perhatian kepada semua kelompok masyarakat. Hal ini sesuai dengan tuntutan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa pengaturan oleh negara harus ditujukan untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Istilah "rakyat" tersebut menunjuk pada semua kelompok yang menjadi komponen dari bangsa Indonesia. Upaya mewujudkan tujuan tersebut dapat dilakukan melalui dua tahapan upaya yaitu pemberian akses menguasai dan mengusahakan SDA serta tahapan kedua adalah pendistribusian hasil usaha yang diperoleh dari pemanfaatan sumber daya tambang.

Berkenaan dengan pemberian akses menguasai dan mengusahakan migas, UU Migas memberikan kesempatan kepada semua kelompok usaha. Pasal 9 ayat (1) menentukan bahwa kegiatan usaha hulu dan usaha hilir dapat diberikan dan dilaksanakan oleh *badan usaha milik negara/daerah, koperasi, usaha kecil,* dan *badan usaha swasta.* Ketentuan pasal ini memberi kesan adanya pemberian kesempatan atau akses bagi semua kelompok usaha dari berskala kecil sampai yang besar atau dari usaha perseorangan sampai usaha berbadan hukum untuk menjalankan usaha di bidang migas. Mencermati Pasal 9 tersebut tidak membuka kemungkinan adanya tafsir lain kecuali semua kelompok usaha mempunyai kesempatan atau akses yang sama untuk menjalankan usaha di bidang migas baik usaha hulu maupun usaha hilir.

Namun jika Pasal 9 tersebut dicoba dipahami dalam kaitannya dengan pasal-pasal lainnya, maka tampak adanya kerancuan yang

mengarah pada pemahaman bahwa kesamaan akses yang diberikan oleh Pasal 9 tidak mempunyai makna apa pun. Pemahaman demikian akan berujung pada suatu kesimpulan bahwa sifat populis dan akomodatif Pasal 9 hanya tampak indah ketika dibaca berdiri sendiri dan tidak disandingkan dengan pasal-pasal yang lainnya. Namun ketika persandingan antarpasal dilakukan maka keindahan Pasal 9 tidak mempunyai fungsi apa pun karena dinegasikan oleh pasal-pasal yang lebih khusus.

Pasal-pasal yang memperlemah atau bahkan menegasikan Pasal 9 tersebut adalah:

a. Pasal 11 ayat (1) yang menentukan bahwa usaha hulu dilaksanakan oleh *badan usaha* dan *bentuk usaha tetap* berdasarkan kontrak kerjasama dengan badan pelaksana dan Pasal 23 ayat (1) yang menentukan bahwa usaha hilir dilaksanakan oleh *badan usaha* setelah mendapat ijin pemerintah.

   Dilihat dari kedudukannya, Pasal 9 merupakan ketentuan yang bersifat umum, sedangkan Pasal 11 dan Pasal 23 merupakan ketentuan yang bersifat khusus di bidang usaha hulu dan hilir. Dikaji dari sisi kaedah hukum "*Lex Specialis Derogat Legi Generali*", maka yang mempunyai kekuatan berlaku adalah ketentuan Pasal 11 dan Pasal 23. Persoalannya, apakah antara kedua kelompok pasal tersebut mengandung perbedaan ketentuan? Atau apakah konsep badan usaha dan bentuk usaha tetap yang disebut dalam Pasal 11 dan Pasal 23 berbeda dengan yang disebut dalam Pasal 9?

   Istilah badan usaha, jika dilihat dalam Pasal 1 angka 17, merupakan perusahaan berbentuk *badan hukum* yang menjalankan jenis *usaha bersifat tetap, terus-menerus*, dan didirikan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bekerja dan berkedudukan di wilayah negara Indonesia. Istilah bentuk usaha tetap, dalam Pasal 1 angka 18, merupakan perusahaan yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah negara Indonesia yang melakukan kegiatan di wilayah negara Indonesia dan wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara sederhana dapat dinyatakan bahwa badan usaha merupakan perusahaan

yang berbentuk *badan hukum Indonesia* serta melakukan usaha di bidang pertambangan *secara tetap dan terus-menerus*, sedangkan bentuk usaha tetap merupakan perusahaan berbentuk *badan hukum asing*.

Berlandaskan pada Pasal 11 dan Pasal 23, badan usaha yang diberi akses melaksanakan usaha migas harus memenuhi syarat: perusahaan berbadan hukum baik Indonesia maupun asing serta menjalankan usaha pertambangan secara tetap dan terus-menerus. Dengan syarat tersebut, tidak semua badan usaha yang disebut dalam Pasal 9 memenuhi kedua syarat tersebut. BUMN atau BUMD dan BUMS baik Indonesia maupun asing jelas dapat memenuhi kedua syarat tersebut. Koperasi dapat memenuhi syarat berbadan hukum karena semua koperasi merupakan usaha berbadan hukum, namun bagi koperasi terbuka kemungkinan untuk tidak dapat memenuhi syarat kedua karena kemampuan modal dan teknologi yang dipunyai koperasi tidak memungkinkan melakukan usaha pertambangan secara tetap dan terus menerus terutama dalam usaha hulu. Usaha kecil terutama di usaha hulu jelas tidak memenuhi kedua syarat tersebut.

Dengan demikian, penyebutan koperasi dan usaha kecil dalam Pasal 9 sebagai badan usaha yang diberi akses menjalankan usaha migas diperlemah dan bahkan dinegasikan oleh ketentuan kedua pasal lainnya. Tafsir yang dapat diajukan adalah bahwa Pasal 9 hanya sekadar dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa UU Migas sudah mencantumkan pemberian kesempatan yang sama, meskipun tidak sungguh-sungguh memberikan akses tersebut kepada koperasi dan usaha kecil.

b. Pasal 13 yang dalam ayat (1)-nya mengandung prinsip bahwa setiap badan usaha atau bentuk usaha tetap hanya boleh mempunyai satu wilayah kerja, namun dalam ayat (2)-nya membuka kemungkinan satu badan usaha atau bentuk usaha tetap mempunyai beberapa wilayah kerja dengan syarat masing-masing wilayah kerja diusahakan oleh badan hukum tersendiri yang dibentuk oleh badan usaha/bentuk usaha tetap yang bersangkutan. Ayat (2) tersebut selengkapnya menentukan: *"Dalam hal Badan Usaha atau Bentuk*

Usaha Tetap mengusahakan beberapa Wilayah Kerja, harus dibentuk badan hukum yang terpisah untuk setiap Wilayah Kerja".

Mencermati ketentuan ayat (2) di atas dapat dikemukakan beberapa catatan, yaitu: *Pertama,* ketentuan tersebut mengandung penerobosan atau penyimpangan terhadap prinsip dalam ayat (1). Prinsipnya setiap badan usaha/bentuk usaha tetap hanya boleh mengusahakan satu wilayah kerja, namun prinsip tersebut dilemahkan atau bahkan dinegasikan oleh ayat (2) yang memperbolehkan pengusahaan beberapa wilayah kerja dengan syarat seperti di atas; *Kedua,* ayat (2) tersebut memberi saran strategi bagi badan usaha/bentuk usaha tetap yang ingin mengusahakan beberapa wilayah kerja yaitu dengan membentuk anak-anak perusahaan berbentuk badan hukum tersendiri untuk masing-masing wilayah kerja; *Ketiga,* ketentuan ayat (2) ini membuka jalan untuk terjadinya konsentrasi pengusahaan pertambangan di tangan beberapa perusahaan grup/kelompok melalui anak-anak perusahaannya.

Catatan kedua dan ketiga tersebut di atas tentu berpengaruh terhadap pemberian akses atau kesempatan melakukan kegiatan usaha kepada perusahaan lain seperti koperasi dan usaha kecil. Kemampuan bersaing dari perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam satu kelompok/grup tentu lebih tinggi dibandingkan dengan koperasi dan usaha kecil. Konsekuensinya, kedua jenis/bentuk perusahaan terakhir di atas tentu akan tersingkir dari persaingan sehingga aksesnya untuk memperoleh kesempatan berusaha di bidang pertambangan migas terbatas.

Berkenaan dengan pendistribusian hasil yang diperoleh dari pemanfaatan sumber daya tambang, hal ini berkenaan dengan kelompok yang disebut akan menikmati hasil dari usaha pertambangan. Jika dicermati ketentuan Pasal 3 terutama huruf d, e, dan f, maka terdapat tiga kelompok kepentingan yaitu:

a. Kekuatan nasional yang berkaitan dengan kegiatan usaha pertambangan. Pasal 3 huruf d menentukan: "mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional untuk lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional". Yang dimaksud dengan kemampuan atau kekuatan nasional tersebut adalah badan

usaha nasional seperti BUMN atau daerah dan badan usaha swasta yang modalnya dipunyai oleh WNI. Pada kegiatan usaha hulu, seperti yang disebut dalam Pasal 11 ayat (1) pelaku usaha berbadan hukum asing (bentuk usaha tetap) memang diberi akses untuk bergerak dalam kegiatan usaha pertambangan. Namun jika dicermati ketentuan Pasal 3 d di atas, maka prioritas untuk mendapatkan akses mengusahakan pertambangan migas diberikan kepada badan usaha nasional. Bahkan dalam kegiatan usaha hilir, akses mengusahakan pertambangan migas hanya diberikan kepada badan usaha (nasional) dan sama sekali tertutup bagi badan usaha berbadan hukum asing.

b. Negara, berupa peningkatan pendapatan yang akan dijadikan sumber dana bagi pembangunan ekonomi nasional. Hal ini ditentukan dalam Pasal 3 e: "meningkatkan pendapatan Negara untuk memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi perekonomian nasional dan mengembangkan serta memperkuat posisi industri dan perdagangan Indonesia". Ketentuan ini memberikan penegasan bahwa negara merupakan suatu entitas dengan kepentingannya sendiri yaitu mengoptimalkan pendapatannya dari usaha pertambangan. Pendapatan tersebut akan digunakan untuk membiayai pembangunan ekonomi, pengembangan dan penguatan industri (pertambangan) nasional, serta pengembangan dan penguatan perdagangan nasional.
Dalam rangka optimalisasi pendapatan negara tersebut, UU Migas mengatur tersendiri penerimaan negara yang harus dibayar oleh pelaku usaha. Pasal 31 dan Pasal 32 dengan rinci mengatur bentuk penerimaan negara dari kegiatan usaha pertambangan migas yaitu: (1) penerimaan berupa pajak yang terdiri dari pajak-pajak tertentu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan perpajakan, bea masuk, pungutan lain atas impor dan cukai, pajak daerah, dan retribusi daerah; (2) Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang terdiri dari bagian negara atas hasil migas, pungutan negara yang berupa iuran tetap, iuran eksplorasi dan eksploitasi, dan bonus-bonus.

Mencermati rincian bentuk-bentuk penerimaan negara dari pertambangan migas tersebut menunjukkan upaya negara mengoptimalkan pendapatannya. Namun dari sisi lain, hal tersebut menunjukkan ketergantungan negara pada pelaku usaha. Optimalisasi akumulasi pendapatan negara akan dapat dicapai jika pelaku usaha dapat melakukan kegiatan penambangannya secara optimal juga. Ketergantungan semakin menguat karena hubungan antara negara melalui Pemerintah dan Badan Pelaksana dengan pelaku usaha migas diikat dengan Kontrak Kerja Sama (KKS), yang menempatkan keduanya dalam posisi yang sejajar serta hak dan kewajiban masing-masing ditetapkan berdasarkan kesepakatan di antara keduanya.

c. Rakyat atau warga masyarakat yang oleh Pasal 3 f dijanjikan akan adanya peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran mereka secara adil dan merata. Suatu janji yang sangat indah, namun belum jelas benar prinsip yang dapat dijadikan pedoman ke arah perwujudan janji tersebut. Jika konsep kemakmuran rakyat menunjuk pada pemenuhan kebutuhan pokok atau dasar manusia seperti sandang, papan, pangan, pendidikan, dan kesehatan, maka seharusnya UU Migas ini menentukan kewajiban dengan tegas proporsi pendapatan pelaku usaha dan negara yang dialokasikan untuk menunjang pendidikan dan kesehatan rakyat terutama di sekitar lokasi sehingga ke depan rakyat semakin mempunyai kemampuan melakukan usaha pertambangan migas. Upaya memakmurkan rakyat tidak cukup dengan ketentuan yang sangat umum seperti Pasal 40 ayat (6) bahwa pelaku usaha ikut bertanggung jawab dalam pengembangan masyarakat setempat.

Janji yang dengan tegas ditentukan dalam UU Migas adalah: *Pertama,* ketersediaan lapangan kerja bagi masyarakat jika kegiatan usaha pertambangan migas oleh badan usaha dan bentuk usaha tetap dapat berlangsung dan berkembang. Pasal 11 ayat (3) huruf q menentukan pemberian prioritas lapangan kerja tersebut kepada tenaga kerja Indonesia; *Kedua,* ketersediaan bahan bakar minyak dan gas di seluruh Indonesia yang dapat diperoleh dengan membeli

dengan harga yang ditentukan oleh mekanisme pasar (Pasal 28 ayat (2)). Bagi golongan masyarakat tertentu yang tidak mampu, Pasal 28 ayat (3) mewajibkan pada dirinya untuk menetapkan kebijakan harga khusus. Untuk menjamin ketersediaan migas ini, pelaku usaha hulu oleh Pasal 22 ayat (1) diwajibkan untuk menyerahkan maksimal 25% bagian yang diperolehnya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.

3. Pengelolaan dan Implementasinya

Negara diberi hak menguasai atas sumber daya migas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Migas. Kewenangan yang bersumber dari hak menguasai tersebut dilaksanakan secara sentralistik oleh Pemerintah Pusat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (2) yaitu: "Penguasaan oleh Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan". Sentralisme pengelolaan sumber daya migas cenderung bersifat mutlak karena dalam keseluruhan pasal UU Migas tidak terdapat ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Pemda. Ketentuan yang mengatur Pemda hanya berkaitan dengan: *Pertama,* dalam penetapan wilayah kerja yang akan ditawarkan kepada badan usaha/bentuk usaha tetap harus dikonsultasikan dengan Pemda sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12 ayat (1); *Kedua,* Pemda Provinsi harus diminta pandangannya dalam suatu rapat konsultasi berkenaan dengan penyusunan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi di satu wilayah kerja tertentu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 ayat (1); *Ketiga,* Pemda berhak atas bagian tertentu dari pajak usaha pertambangan serta pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 ayat (2) dan (6). Namun terhadap ketentuan yang mengatur adanya pajak daerah dan retribusi daerah dapat diajukan catatan kritis. Suatu pajak atau retribusi daerah ditarik berkenaan dengan adanya kewenangan Pemda untuk memberikan pelayanan tertentu, sedangkan UU Migas tidak memberikan kewenangan pelayanan apapun kepada Pemda. Oleh karenanya, muncul pertanyaan mengenai bentuk pelayanan apa yang

dijadikan dasar oleh Pemda untuk menarik retribusi daerah.

Pelaksanaan kewenangan dari penguasaan negara secara sentralistis di bidang pertambangan migas dijalankan dengan melibatkan tiga lembaga alat perlengkapan negara, yaitu:

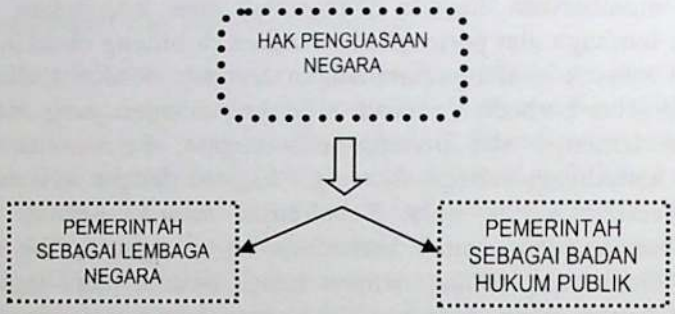
a. Pemerintah Cq. Departemen (Menteri) yang berwenang di Bidang Pertambangan.

   Jika ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang sudah dikutip sebelumnya dicermati, maka pemahaman yang diperoleh adalah bahwa UU Migas memberikan kepada Pemerintah dua kedudukan, yaitu sebagai lembaga alat perlengkapan negara di bidang eksekutif dan sebagai subyek usaha pertambangan tertentu. Kedua kedudukan tersebut jelas berbeda termasuk sifat kewenangan yang melekat. Sebagai lembaga alat perlengkapan negara, Pemerintah mempunyai kedudukan sebagai *Lembaga Negara* dengan kewenangan yang bersifat publik pula. Sebaliknya, sebagai subyek usaha pertambangan, Pemerintah berkedudukan sebagai *badan hukum publik biasa* yang sejajar dengan badan hukum pada umumnya dengan kewenangan yang bersifat keperdataan sesuai dengan isi Kuasa Pertambangan yang diberikan kepadanya.

   UU Migas tidak memisahkan secara tegas kewenangan Pemerintah sebagai lembaga alat perlengkapan negara dan sebagai subyek usaha pertambangan tertentu. Namun dapatlah dinyatakan secara umum bahwa kewenangan Pemerintah dalam kedudukannya sebagai lembaga alat perlengkapan negara adalah merumuskan kebijakan dan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan lebih lanjut UU Migas, merencanakan dan melaksanakan pengembangan wilayah kerja pertambangan, memberikan ijin tertentu, melakukan pembinaan kepada semua pihak yang terlibat dalam kegiatan usaha pertambangan migas, dan melaksanakan pengawasan untuk menjamin dilaksanakannya ketentuan dari UU oleh semua pihak.

   Dalam kedudukannya sebagai subyek usaha pertambangan yang ditempatkan sebagai badan hukum publik biasa, Pemerintah diberi *"Kuasa Pertambangan"* yang mengandung kewenangan untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Eksplorasi merupakan

kewenangan melakukan kegiatan mendapatkan informasi kondisi geologi terutama perkiraan cadangan migas di wilayah kerja tertentu, sedangkan eksploitasi merupakan kewenangan melakukan kegiatan yang menghasilkan migas melalui proses pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan dan pengolahan untuk memisahkan dan memurnikan migas. Dari kedua kedudukan dan kewenangan Pemerintah dapatlah disajikan Gambar III.1. Kelembagaan sebagai berikut:



Gambar III.1. Hubungan Penguasaan Negara dengan Kedudukan dan Kewenangan Pemerintah.

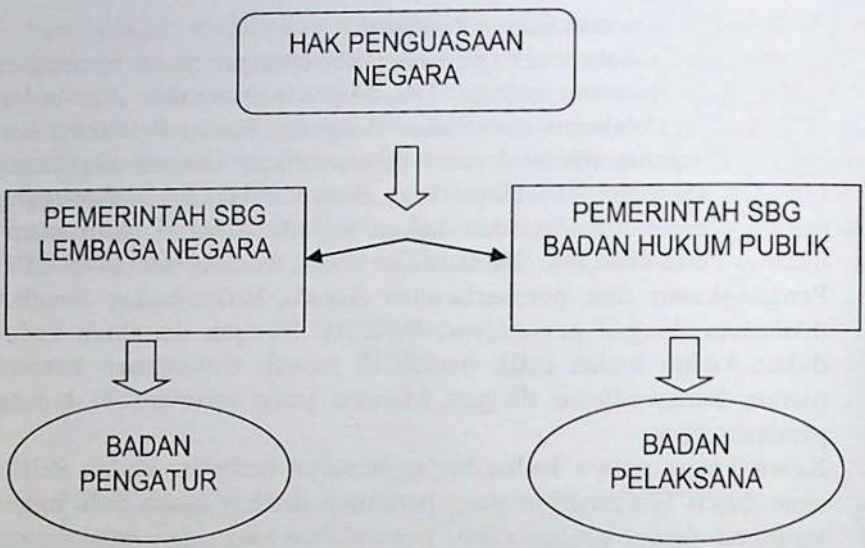
Dalam kedudukannya sebagai pemegang kuasa pertambangan dengan kewenangan melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, Pemerintah berdasarkan ketentuan dalam UU Migas tidak melaksanakan sendiri kewenangan tersebut. Pemerintah menyerahkan kewenangan tersebut kepada badan pelaksana, yang kemudian berdasarkan KKS diserahkan lebih lanjut kepada badan usaha atau bentuk usaha tetap sebagai pelaksana kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Jika rangkaian penyerahan dan pelaksanaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi seperti tersebut di atas, pertanyaan yang muncul adalah, apakah memang masih perlu adanya pemberian kedudukan Pemerintah sebagai badan hukum publik yang diberi kuasa pertambangan? Apakah tidak perlu disederhanakan dengan memberikan kuasa pertambangan langsung kepada badan pelaksana?

b. Badan Pelaksana dan Badan Pengatur

Untuk melaksanakan sebagian dari kewenangan yang bersumber dari hak penguasaan negara, UU Migas membentuk dua badan yaitu Badan Pelaksana dan Badan Pengatur. Badan Pelaksana dan Badan Pengatur dibentuk dan diberhentikan dengan keputusan Presiden sehingga konsekuensinya Badan Pelaksana bertanggung jawab kepada Presiden dan bukan kepada Menteri yang membidangi Pertambangan. Status kedua badan tersebut adalah BUMN. Pengangkatan dan pemberhentian kepala badan-badan tersebut dilakukan dengan persetujuan DPR-RI. Dengan demikian kedudukan kedua badan tidak berada di bawah departemen tertentu namun berkoordinasi dengan Menteri yang membawahi bidang pertambangan.

Kewenangan antara kedua badan tersebut berbeda. Badan Pelaksana diberi kewenangan yang berkaitan dengan usaha hulu migas terutama dalam perencanaan, penandatanganan, dan pelaksanaan serta pengawasan KKS yang dilakukan dengan pelaku usaha pertambangan yaitu Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap. Badan Pengatur diberi kewenangan yang berkaitan dengan usaha hilir migas terutama perencanaan penyediaan dan cadangan BBM dan gas, pendistribusian dan pengangkutannya beserta bangunan fasilitas pendukungnya, penetapan tarip pengangkutan dan harga gas bagi rumah tangga dan pelanggan kecil, dan pengawasan terhadap kegiatan usaha hilir oleh pelaku usaha.

Berdasarkan uraian di atas, maka keberadaan Badan Pelaksana dan Badan Pengatur dapat ditempatkan seperti dalam Gambar III.2. berikut:

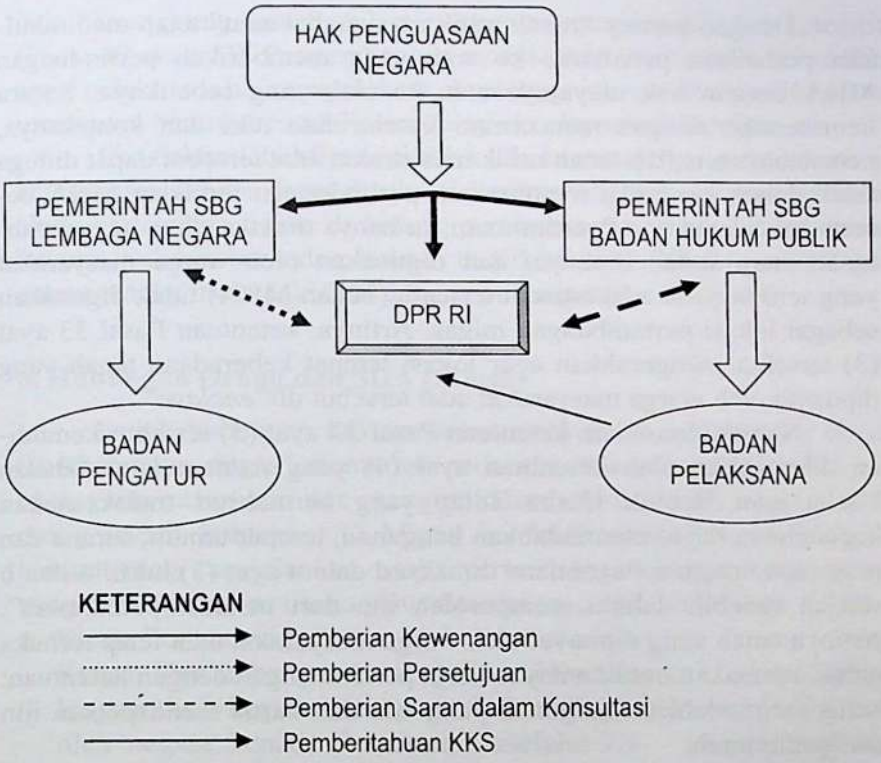


Gambar III.2. Kedudukan Badan Pelaksana dan Badan Pengatur.

c. Dewan Perwakilan Rakyat

Pelibatan DPR-RI dalam pengelolaan sumber daya migas sebagai bentuk demokratisasi atau pelibatan wakil-wakil rakyat, meskipun kewenangan yang diberikan tidak terlalu substantif. Kewenangan DPR-RI meliputi: (1) menerima pemberitahuan KKS kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang sudah disepakati dan ditandatangani oleh Badan Pelaksana dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap; (2) memberikan masukan dalam suatu Forum Konsultasi dengan Presiden berkenaan dengan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Badan Pelaksana; (3) memberikan persetujuan kepada Presiden berkenaan dengan pengangkatan dan pemberhentian Ketua Komite dan Anggota Badan Pengatur.

Kedudukan dan kewenangan DPR-RI dalam bidang pengelolaan sumber daya migas dapat digambarkan dalam Gambar III.3. berikut:



Gambar III.3. Kedudukan DPR-RI dalam Pengelolaan Migas.

4. Perlindungan HAM

Berkenaan dengan perlindungan HAM, UU Migas hanya mengakomodasi secara sangat singkat dan tidak substantif tanah milik masyarakat adat. Hal ini tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) huruf a: "kegiatan usaha minyak dan gas bumi tidak dapat dilaksanakan pada tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya serta *"tanah milik masyarakat adat"*.

Dengan konsep "tanah milik masyarakat adat" tetap menimbulkan perbedaan penafsiran ke arah yang memberikan perlindungan MHA beserta hak ulayatnya atau ke arah yang sebaliknya. Secara heurmenitis, dengan mencermati keseluruhan teks dan konteksnya, pencantuman istilah tanah milik masyarakat adat tersebut dapat diduga tidak dalam kerangka memberikan perlindungan terhadap MHA beserta hak ulayatnya. Pencantuman itu hanya dimaksudkan agar tanah-tanah yang sudah dipunyai dan digunakan oleh warga masyarakat yang terikat pada adat istiadat tertentu (bukan MHA) tidak digunakan sebagai lokasi pertambangan migas. Artinya, ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut mengarahkan agar lokasi tempat keberadaan tanah yang dipunyai oleh warga masyarakat adat tersebut di-"*enclave*".

Namun demikian, ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut kemudian dilemahkan oleh ketentuan ayat (4) yang menentukan: "Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang bermaksud melaksanakan kegiatannya dapat memindahkan bangunan, tempat umum, sarana dan prasarana umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) huruf a dan b setelah terlebih dahulu memperoleh ijin dari instansi pemerintah". Artinya tanah yang dipunyai oleh warga masyarakat adat tetap terbuka untuk digunakan untuk wilayah kerja pertambangan dengan ketentuan: harus memindahkan bangunan yang ada dan harus mendapatkan ijin dari pemerintah.

5. Pengaturan *Good Governance*

Prinsip *good governance* yaitu partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya migas tidak terlalu banyak diberi perhatian. Dari ketiga prinsip tersebut, hanya terdapat beberapa ketentuan yang dapat dikaitkan dengan prinsip akuntabilitas. Pelaku usaha harus bertanggung jawab untuk menyelesaikan terlebih dahulu kepemilikan tanah warga masyarakat yang akan dijadikan lokasi wilayah kerja pertambangan migas (Pasal 34 dan Pasal 35). Penyelesaian yang dimaksud dapat ditempuh dengan pembelian, tukar-menukar atau pemberian penggantian yang layak atau cara lain yang disepakati dengan pemilik tanah. Begitu juga, pelaku usaha harus

ikut bertanggung jawab dalam pengembangan masyarakat setempat (Pasal 40 ayat (5)). Pengembangan masyarakat setempat dimaksudkan agar pelaku usaha mengalokasi dana bagi pengembangan kegiatan usaha atau bentuk-bentuk "*community development*" lainnya.

Jika dalam UU Migas ini tidak ada ketentuan yang mengandung keterlibatan gender dapat dipahami karena subyek hukum yang diberi akses melakukan usaha di bidang pertambangan migas adalah badan hukum. Subyek berbadan hukum demikian tentu tidak membedakan antara pelaku usaha laki-laki dengan perempuan.

6. Hubungan Orang dan SDA (Migas)

Istilah hubungan hukum antara subyek (orang) dengan obyek (sumber daya migas) menunjuk pada alas hak/kewenangan dari subyek yang menguasai dan mengusahakan sumber daya migas. Istilah orang dalam konteks UU Migas ini lebih menunjuk pada badan hukum yang menjalankan usaha pertambangan migas. Alas kewenangan menjalankan usaha yang ditentukan dalam UU Migas, yaitu:

a. Kuasa Pertambangan

Kuasa Pertambangan merupakan kewenangan untuk menyelenggarakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang diberikan oleh negara kepada Pemerintah melalui UU. Artinya pelekatan kewenangan Pemerintah yang bersumber dari kuasa pertambangan tidak memerlukan keputusan pemberian kuasa pertambangan lagi namun secara otomatis berdasarkan perintah UU Migas.

Dengan kata lain, pemberian kuasa pertambangan oleh negara kepada Pemerintah sama seperti pemberian kewenangan negara kepada alat perlengkapannya yaitu Pemerintah (eksekutif) atau DPR-RI (legislatif) atau Mahkamah Agung (yudikatif) atau Badan Pemeriksa Keuangan (pengawasan) atau Komisi Yudisial (Pengawasan). Pertanyaannya, apakah pemberian kewenangan demikian masih perlu diberi nama khusus "kuasa pertambangan"? Atau cukup dengan pemberian kewenangan secara umum kepada Pemerintah untuk melakukan pengelolaan yang di dalamnya sudah termasuk kegiatan perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan penga-

wasan terhadap kegiatan pertambangan migas yang dilakukan oleh badan hukum lainnya.

b. KKS

KKS merupakan suatu bentuk perjanjian dalam kegiatan usaha hulu yang melibatkan dua pihak yaitu Badan Pelaksana sebagai pelaksana kuasa pertambangan yang dipunyai Pemerintah dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap berkenaan dengan pelaksanaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya migas. Dalam Pasal 1 angka 19 UU Migas dinyatakan bahwa KKS tersebut dapat berbentuk kontrak/perjanjian bagi hasil atau bentuk kerjasama lainnya. Bentuk manapun yang dipilih terdapat ketentuan yang tidak boleh diabaikan oleh Badan Pelaksana yaitu bagian yang diterima negara harus lebih besar atau negara harus diuntungkan.

Dilihat dari kedudukan Badan Usaha/Bentuk Usaha Tetap, KKS merupakan bentuk hubungan hukum yang lebih menguntungkan. Dengan KKS, Badan Usaha/Bentuk Usaha Tetap dapat menguasai dan mengusahakan sumber daya migas dengan hak dan kewajiban yang dapat dinegosiasikan. Suatu kontrak pada prinsipnya merupakan hubungan hukum keperdataan yang penentuan hak dan kewajiban para pihak harus dilakukan melalui negosiasi. Kedudukan para pihak sama dalam perumusan isi kontrak sehingga penentuan hak dan kewajiban para pihak sangat ditentukan oleh kemampuan tawar masing-masing dalam proses negosiasi. Jika posisi dan kemampuan tawar pemerintah lebih kuat, maka potensi untuk menguntungkan negara lebih terbuka. Sebaliknya jika posisi dan kemampuan tawar pelaku usaha yang lebih kuat, maka penentuan hak dan kewajiban akan lebih menguntungkan pelaku usaha. Jika terjadi pelanggaran terhadap kewajiban yang ada, maka proses yang harus ditempuh adalah melakukan gugatan telah terjadinya wanprestasi dengan biaya serta pengorbanan waktu dan tenaga yang tidak kecil.

Dengan demikian, pilihan KKS sebagai alas kewenangan pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan pertambangan migas dengan

sadar Pemerintah telah menempatkan dirinya dalam kedudukan yang sejajar dengan pelaku usaha. UU hanya memberikan satu pilihan kepada Pemerintah dalam menentukan hak dan kewajibannya sendiri termasuk pelaku usaha yaitu melalui proses negosiasi. Ini berbeda dengan pilihan ijin sebagai alas kewenangan pelaku usaha. Dalam ijin, kedudukan Pemerintah sebagai pelaksana kewenangan negara lebih dominan dan superior. Penentuan hak dan kewajiban tidak ditentukan melalui negosiasi namun ditentukan secara sepihak oleh Pemerintah sebagai pemegang otoritas pemberi ijin sehingga potensi untuk menguntungkan negara lebih terbuka dengan memberikan perhatian perlunya daya tarik bagi pelaku usaha.

c. Perijinan Usaha

Perijinan usaha diberikan dalam kaitannya dengan dua kelompok kegiatan usaha yaitu pra-usaha hulu dan kegiatan usaha hilir. Dalam pra-usaha hulu terdapat ijin melakukan survei umum dalam rangka penyiapan penetapan wilayah kerja (Pasal 19). Ijin survei umum diberikan Pemerintah kepada pelaku usaha dengan maksud melakukan pengumpulan, analisis, dan penyajian data/informasi kondisi geologi terutama letak dan potensi sumber daya migas di lokasi survei. Semua kegiatan usaha hulu memerlukan ijin usaha dari pemerintah yaitu ijin usaha pengolahan, ijin usaha pengangkutan, ijin usaha penyimpanan, dan ijin usaha niaga.

Pilihan bentuk perijinan usaha untuk kegiatan usaha hilir lebih menempatkan Pemerintah dalam kedudukan yang dominan, Pemerintah dapat secara sepihak untuk menentukan hak dan kewajiban penerima ijin. Ketika terjadi pelanggaran terhadap kewajiban oleh penerima ijin, Pemerintah dapat memberikan sanksi administratif sampai pada pembatalan ijin yang sudah diberikan.

7. Hubungan Negara dan SDA (Migas)

Aspek filosofis yang menyangkut hubungan antara negara atau bahkan bangsa Indonesia dengan sumber daya migas tidak terlalu

mendapat perhatian dalam UU Migas. Pembentuk UU tampaknya lebih memfokuskan pemikirannya pada aspek pragmatis terutama pelaksanaan kegiatan usaha hulu dan hilir dari pertambangan migas. Hal ini dapat dicermati dari pengaturan hubungan antara negara dengan sumber daya migas yang hanya dituangkan dalam satu ayat dari Pasal 4. Kekurang perhatian terhadap aspek filosofis tersebut tampak semakin jelas karena baik dalam Konsiderans maupun Penjelasan Umum UU ini tidak menyinggung dan menjelaskan bagaimana kedudukan dan kewenangan negara dalam hubungannya dengan sumber daya migas.

Untuk memahami aspek filosofis tersebut, perenungan harus difokuskan pada konsep dasar yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi: "Minyak dan Gas Bumi sebagai SDA strategis tak-terbarukan yang terkandung dalam Wilayah Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara". Ada dua konsep yang perlu dicermati yaitu:

a. Migas dalam Wilayah Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional. Kalau istilah "nasional" merupakan kata sifat dari "nation" yang bermakna bangsa, maka kekayaan nasional berarti kekayaan bangsa Indonesia. Dalam terminologi akademis, kekayaan bangsa Indonesia mengandung makna sebagai kekayaan yang dipunyai bersama oleh semua komponen bangsa Indonesia.
b. Migas dalam Wilayah Pertambangan Indonesia dikuasai oleh Negara. Istilah dikuasai tidak diberikan penjelasan dalam UU Migas, sehingga dapat saja muncul pemaknaan yang dikhotomis yaitu *migas dipunyai oleh negara* atau *migas diatur oleh negara*. Jika dikuasai dimaknakan sebagai kepunyaan, maka negara ditempatkan sebagai subyek privat yang menjadi pemilik dari migas. Namun jika dikuasai diartikan sebagai kewenangan mengatur, maka negara ditempatkan sebagai institusi publik yang mengatur berbagai aspek berkenaan dengan kegiatan usaha pertambangan migas. Karena ketiadaan penjelasan istilah "dikuasai", maka terbuka adanya kerancuan mengenai kedudukan dan kewenangan Negara. Implikasinya dalam penjabaran lebih lanjut ketentuan-ketentuannya dapat terjebak pada kekeliruan yang menempatkan

negara sebagai pemilik sumber daya migas.

UU Migas sendiri tampaknya memberikan pengertian istilah "dikuasai oleh Negara" dalam dua pengertian di atas secara bergantian yaitu dalam ketentuan tertentu bertindak sebagai pemilik migas dan dalam ketentuan yang lain bertindak sebagai pengatur. Hal ini dapat dicermati dari peranan Pemerintah yang oleh Pasal 4 ayat (2) diserahi tugas menyelenggarakan penguasaan migas oleh negara. Pasal 4 ayat (2) menentukan: *"Penguasaan oleh Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan"*.

Pemerintah sebagai penyelenggara kewenangan penguasaan oleh Negara telah ditempatkan dalam dua kedudukan yang saling bertentangan, yaitu:

(1) Pemerintah ditempatkan sebagai pemilik atau si empunya migas seperti dapat dipahami dari ketentuan, antara lain: *Pertama*, Pemerintah melalui Badan Pelaksana yang dibentuknya melaksanakan dan mengendalikan kegiatan usaha hulu melalui KKS dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap. Sebuah kontrak atau perjanjian sebagai bentuk perbuatan hukum, menurut doktrin hukum, hanya dapat dilakukan oleh subyek atau pihak yang berkedudukan sebagai pemilik dari benda yang menjadi obyek kontrak/perjanjian atau subyek yang diberi kuasa oleh pemilik. Mengikuti dokrin hukum ini, Pemerintah sebagai kuasa negara telah mengikatkan diri dalam hubungan KKS, maka Pemerintah oleh UU Migas telah ditempatkan sebagai pemilik. Ini berarti juga negara sebagai pemberi kuasa kepada Pemerintah berkedudukan sebagai pemilik; *Kedua*, dalam Pasal 6 ayat (2) a dengan tegas menempatkan Pemerintah sebagai pemilik dari sumber daya migas

(2) Pemerintah ditempat sebagai institusi publik dengan kewenangan mengatur. Di antaranya adalah: *Pertama*, Pemerintah berwenang melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap pemanfaatan migas bagi pemenuhan kebutuhan dalam negeri, menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian migas sebagaimana

ditentukan dalam Pasal 8; *Kedua*, Pemerintah memberikan ijin usaha bagi Badan Usaha yang melakukan kegiatan usaha hilir. Pengendalian kegiatan usaha hilir menunjukkan bahwa Pemerintah menempatkan dirinya sebagai institusi publik yang secara sepihak, tanpa kesepakatan penerima ijin, harus menetapkan hak dan kewajiban dari pelaku usaha.

G. UU NO. 27/2003 TENTANG PANAS BUMI (UU PANAS BUMI)

UU Panas Bumi sebenarnya masih merupakan bagian dari Rezim Hukum Pertambangan. Oleh karenanya, ketentuan yang berkaitan dengan aspek-aspek yang menjadi fokus kajian ini mengandung kesamaan. Namun demikian, di dalamnya terdapat perbedaan dengan UU Migas seperti dalam aspek Pengelolaan dan Implementasinya yang lebih desentralistis dan hubungan hukum antara orang dengan sumber daya panas bumi yang hanya mendasarkan alas hak berupa Ijin Usaha Pertambangan (IUP). Persamaan dan perbedaan tersebut dapat dicermati dari uraian berikut:

1. Orientasi

UU Panas Bumi ini mengandung upaya untuk mengakomodasi dua orientasi yaitu peningkatan produksi dan konservasi SDA. Orientasi pada peningkatan produksi dapat dicermati dari Pasal 2 yang di antaranya mencantumkan asas efisiensi dan optimasi ekonomis dalam pemanfaatan sumber daya panas bumi. Efisiensi tentu bermakna pada upaya memaksimalkan hasil produksi yang diperoleh dengan menekan sedemikian rupa besaran biaya yang harus dikorbankan. Optimasi ekonomis mengandung maksud agar pemanfaatan sumber daya panas bumi memberikan hasil atau nilai tambah ekonomis yang setinggi-tingginya. Dengan demikian, melalui kedua asas tersebut diharapkan, pengaturan kegiatan usaha pertambangan panas bumi dapat memberkan peningkatan produksi dan nilai ekonomisnya.

Orientasi pada konservasi SDA dapat dicermati dari pengakomodasian asas berkelanjutan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup. Asas berkelanjutan bermakna bahwa pemanfaatan sumber daya panas bumi harus dilakukan sedemikian rupa sehingga ketersediaannya tetap terjamin dalam jangka panjang dan dalam setiap generasi. Demikian juga, asas kelestarian fungsi lingkungan hidup dimaksudkan agar kegiatan usaha pertambangan panas bumi yang dilaksanakan tidak menimbulkan dampak negatif atau merusak lingkungan alam yang ada di sekitarnya. Dengan demikian, melalui kedua asas ini, UU Panas Bumi memberikan suatu landasan untuk dikembangkan baik di tingkat pengaturan lebih lanjut maupun di tingkat pelaksanaan. kegiatan usahanya agar sumber daya panas bumi tidak dieksploitasi hanya untuk kepentingan jangka pendek namun juga untuk kepentingar jangka panjang dan bahkan antargenerasi. Di samping itu, fungs lingkungan hidup yang ada di sekitar lokasi pertambangan tidak mengalami kerusakan yang berakibat negatif bagi kehidupan manusia.

Meskipun UU Panas Bumi ini mengakomodasi kedua kelompok orientasi dalam ketentuan asas, namun penjabarannya ke dalam peraturan yang lebih operasional tampaknya mengandung perbedaan. Penjabarannya lebih banyak memberikan perhatian pada peningkatan produksi dibandingkan dengan pada konservasi. Hal ini dapat dicermati dari ketentuan yang lebih rinci tentang peningkatan produksi, yaitu: (a). Usaha pertambangan harus dilakukan dalam skala besar, seperti ditentukan Pasal 12, dengan menekankan pada penggunaan teknologi tinggi, modal yang besar, dan manajemen yang sesuai dengan standar nasional; (b). Adanya dorongan agar setiap pelaku usaha yang sudah diberi ijin melakukan usaha pertambangan harus segera melakukan kegiatan dengan tujuan produksinya dapat diperoleh. Untuk itu, Pasal 22 mengharuskan jika dalam waktu yang ditentukan tidak melakukan kegiatan usaha, maka pelaku usahanya harus segera mengembalikan wilayah kerjanya kepada Pemerintah; (c). Pembinaan usaha yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemda lebih banyak ditujukan pada upaya peningkatan kegiatan usahanya seperti yang tertuang dalam Pasal 5 s.d. Pasal 7; (d). Adanya kemungkinan IUP diperalihkan kepada Badan Usaha Afiliasi jika pelaku

usaha yang diberi tidak menggunakannya untuk melakukan usaha pertambangan. Ketentuan yang dituangkan dalam Pasal 21 ayat (4) tersebut bertujuan agar kegiatan usaha pertambangan dapat terus berlangsung dengan menghasilkan produksi panas bumi.

Di lain pihak, ketentuan yang menjabarkan orientasi konservasi tidak terlalu substantif karena tidak ada ketentuan yang mengandung pedoman bagaimana upaya konservasi harus dilakukan dan diwujudkan. Asas berkelanjutan yang bermakna sebagai ketersediaan panas bumi dalam jangka panjang tampaknya hanya sebuah asas yang ilusif karena panas bumi merupakan sumber daya tak terbarukan sehingga begitu dieksploitasi tidak mungkin tersisa dan tergantikan. Namun demikian UU Panas Bumi mengandung kemajuan dibandingkan dengan UU Migas berkenaan dengan perlindungan lingkungan, yaitu: (a). Pencantuman kewajiban bagi pelaku usaha, seperti Pasal 29 b, untuk mengelola lingkungan hidup. Di dalam pengelolaan tersebut tercakup kegiatan pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan fungsi lingkungan hidup dan melakukan reklamasi; (b). Pelanggaran terhadap kewajiban tersebut oleh Pasal 36 dimasukkan sebagai tindak pidana dengan sanksi pidana. Kedua ketentuan ini tidak dijumpai dalam UU Migas.

2. Keberpihakan

Aspek keberpihakan pada kelompok ini menyangkut dua hal yang selalu ada dalam pengelolaan SDA yaitu:

a. Kelompok yang diberi akses mengusahakan

   Kelompok yang diberi akses hanyalah badan usaha yang berbentuk badan hukum Indonesia seperti yang ditentukan dalam Pasal 10 ayat (5) jo Pasal 1 angka 2. Dari kedua ketentuan tersebut jelas bahwa perorangan atau badan usaha yang tidak berbentuk badan hukum dan badan usaha yang berbentuk badan hukum asing tidak diberikan akses melakukan usaha pertambangan panas bumi di Indonesia. Pemerintah sebagai aparatur negara menurut Pasal 10 ayat (2) dan (4) dapat melakukan kegiatan operasional pertambangan terutama kegiatan survei pendahuluan dan eksplorasi.

Prinsipnya hanya badan usaha yang berbentuk badan hukum Indonesia yang diberi akses. Pasal 1 angka 2 menentukan:
"Badan Usaha adalah setiap badan hukum yang dapat berbentuk badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi, atau swasta yang didirikan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menjalankan jenis usaha tetap dan terus-menerus, bekerja dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia".
Ada 4 kelompok badan hukum yang dapat diberi akses yaitu BUMN, BUMD, koperasi dan BUMS. Keempatnya harus berbentuk badan hukum Indonesia karena harus didirikan menurut hukum Indonesia. Keempatnya harus sudah menjalankan usaha yang tetap dan terus menerus di bidang pertambangan serta berdomisili di Indonesia.
Meskipun akses menjalankan usaha diberikan kepada keempatnya, namun kelompok-kelompok usaha tersebut harus bersaing untuk memperoleh IUP panas bumi. Keharusan bersaing tersebut ditegaskan dalam Pasal 8 dan Pasal 9 yang menentukan bahwa wilayah kerja usaha pertambangan ditawarkan secara terbuka melalui pengumuman dan perolehannya dilakukan secara lelang. Ini berarti setiap kelompok usaha sudah harus mempunyai kemampuan dan pengalaman usaha di bidang pertambangan. Hanya kelompok usaha yang memenuhi persyaratan yang akan dinyatakan sebagai pemenang lelang.
Persyaratan yang dimaksud di antaranya ditentukan dalam Pasal 12 yaitu menyangkut penilaian terhadap kemampuan teknologi yang dipunyai, kemampuan atau besarnya modal yang digunakan sebagai pembiayaan, dan kemampuan manajemen usaha yang sesuai dengan standar nasional. Kemampuan teknologi yang dipunyai menurut Pasal 14 ditunjukkan oleh keharusan menyampaikan besarnya cadangan panas bumi yang tersedia di wilayah kerja yang ditawarkan. Kemampuan modal ditunjukkan oleh seberapa besar dana yang tertuang dalam rencana anggaran dari badan usaha yang bersangkutan, sedangkan kemampuan manajemen dinilai dari rencana kegiatan jangka panjang perusahaan yang ikut penawaran.

Melalui proses persaingan dengan persyaratan-persyaratan tersebut di atas dalam memperoleh akses mengusahakan panas bumi dapat diperkirakan kelompok mana yang mampu dan kelompok yang akan tersingkir. Ketentuan UU Panas Bumi sudah sejak awal menyeleksi bahwa yang akan memperoleh akses hanyalah kelompok pelaku berskala besar baik dari BUMN atau BUMD maupun BUMS Indonesia. Koperasi yang hanya mengandalkan sumber modal dari para anggotanya tentunya sangat sulit untuk memasuki arus persaingan dan persyaratan yang ditentukan sehingga akses untuk memperolehnya relatif terbatas.

b. Kelompok yang memperoleh manfaat

Kelompok yang memperoleh manfaat selain badan usaha yang memenangkan persaingan secara yuridis disebutkan dua kelompok yaitu negara cq. Pemerintah dan Pemda serta masyarakat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 b yang menentukan: "meningkatkan pendapatan Negara dan masyarakat untuk mendorong pertumbuhan perekonomian nasional demi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat". Ketentuan ini menyebut secara tegas negara di satu pihak dan masyarakat di pihak lain sebagai penerima manfaat dari pengelolaan atau pengusahaan sumber daya panas bumi.

Logika ekonomis yang dapat dibangun dari bunyi Pasal 3 b tersebut bahwa dari usaha pengelolaan sumber daya panas bumi akan meningkatkan pendapatan negara. Akumulasi pendapatan negara ini akan dijadikan modal untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional Indonesia. Ketika pertumbuhan ekonomi nasional terus meningkat yang didorong di antaranya oleh pendapatan negara dari sektor panas bumi, maka akan tersedia lapangan kerja yang meningkat. Ketersediaan lapangan kerja inilah yang menjadi sarana untuk peningkatan pendapatan masyarakat.

Dari logika yang terbangun di atas, peningkatan pendapatan negara merupakan prioritas utama yang harus diwujudkan. Hal ini diperkuat oleh ketentuan UU Panas Bumi seperti dalam Pasal 30 yang mewajibkan pemegang ijin membayar kepada negara berupa pajak, bea masuk dan pungutan atas cukai dan impor, pajak daerah dan

retribusi daerah, serta PNBP berupa iuran tetap, iuran produksi, bonus, dan pungutan negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Upaya untuk mendorong peningkatan masyarakat yang terkait langsung dengan pengusahaan pertambangan panas bumi tidak terlalu banyak diatur. Dalam UU Panas Bumi hanya ada dalam Pasal 29 huruf f yaitu adanya kewajiban pelaku usaha untuk melaksanakan program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat. Tidak dilaksanakannya program ini oleh Pasal 36 dinyatakan sebagai tindak pidana dengan sanksi pidana tertentu. Namun dari ketentuan Pasal 29 f sebagai wujud dari *corporate social responsibility* tersebut belum jelas wujud program pengembangan dan pemberdayaan tersebut. Artinya ketentuan Pasal tersebut masih terbuka untuk ditafsirkan tentang bentuknya dan seberapa besar dana dari pelaku usaha yang harus disediakan.

3. Pengelolaan dan Implementasinya

UU Panas Bumi hanya menunjuk Pemerintah dan Pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai pelaksana kewenangan hak penguasaan negara. UU ini tidak menunjuk lembaga atau badan tertentu lainnya sebagaimana terdapat dalam UU Migas. Hal ini dapat dicermati dari Pasal 4 ayat (2) UU Panas Bumi yang menentukan: "Penguasaan Pertambangan Panas Bumi oleh Negara sebagaimana dimaksud ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemda.

Ketentuan di atas dengan tegas mengandung prinsip desentralistis. Artinya antara Pemerintah Pusat dengan Pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota berbagi kewenangan. Masing-masing tingkatan pemerintahan tersebut mempunyai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, kebijakan, pembinaan dan pengawasan, pemberian ijin, pengelolaan informasi geologi, serta melakukan inventarisasi dan penyusunan neraca sumber daya panas bumi yang terdapat dalam wilayah kekuasaannya masing-masing.

4. Perlindungan HAM

Perlindungan HAM dalam UU Panas Bumi pada prinsipnya sama dengan yang terdapat dalam UU Migas. UU Panas Bumi hanya mengakomodasi secara sangat singkat dan tidak substantif tanah milik masyarakat adat. Hal ini tertuang dalam Pasal 16 ayat (3) huruf a: "kegiatan usaha Panas Bumi tidak dapat dilaksanakan pada tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya serta *tanah milik masyarakat adat*".

Dengan konsep "tanah milik masyarakat adat" tetap menimbulkan perbedaan penafsiran ke arah yang memberikan perlindungan MHA beserta hak ulayatnya atau ke arah yang sebaliknya. Secara heurmenitis, dengan mencermati keseluruhan teks dan konteksnya, pencantuman istilah tanah milik masyarakat adat tersebut dapat diduga tidak dalam kerangka memberikan perlindungan terhadap MHA beserta hak ulayatnya. Pencantuman itu hanya dimaksudkan agar tanah-tanah yang sudah dipunyai dan digunakan oleh warga masyarakat yang terikat pada adat istiadat tertentu (bukan MHA) tidak digunakan sebagai lokasi pertambangan panas bumi. Artinya, ketentuan Pasal 16 ayat (3) huruf a tersebut mengarahkan agar lokasi tempat keberadaan tanah yang dipunyai oleh warga masyarakat adat tersebut di"*enclave*".

Seperti halnya dalam UU Migas, ketentuan Pasal 16 ayat (3) tersebut juga dilemahkan oleh ketentuan ayat (4)nya yang menentukan: "Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang bermaksud melaksanakan kegiatannya dapat memindahkan bangunan, tempat umum, sarana dan prasarana umum sebagaimana dimaksud dalam keseluruhan ayat (3) setelah terlebih dahulu memperoleh ijin dari instansi pemerintah". Artinya tanah yang dipunyai oleh warga masyarakat adat tetap terbuka untuk digunakan untuk wilayah kerja pertambangan dengan ketentuan: harus memindahkan bangunan yang ada dan harus mendapatkan ijin dari pemerintah.

5. Pengaturan *Good governance*

Ada dua prinsip dari *good governance* yang terjabarkan secara terbatas dalam UU Panas Bumi. Kedua asas tersebut adalah:

a. Asas Transparansi
   Asas ini terakomodasi berkenaan dengan penawaran wilayah kerja pertambangan yang harus dilakukan melalui lelang terbuka. Hal ini ditentukan dalam Pasal 8 dan Pasal 9 ayat (1). Pasal 8 menentukan: "Wilayah Kerja yang akan ditawarkan kepada Badan Usaha diumumkan secara terbuka". Pasal 9 ayat (1) menentukan: "Menteri, Gubernur, dan Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangan masing-masing melakukan penawaran Wilayah Kerja dengan cara lelang".

b. Asas Akuntabilitas
   Asas ini terjabarkan dalam kaitannya dengan penyelesaian tanah yang akan dijadikan lokasi pertambangan. Pelaku usaha yang diberi ijin harus bertanggung jawab menyelesaikan hak atas tanah di lokasi pertambangan. Penyelesaian menurut Pasal 17 dilakukan melalui jual beli, tukar-menukar, atau pemberian ganti kerugian yang layak atau bentuk penyelesaian lainnya yang disepakti bersama dengan pemilik tanah.

6. Hubungan Orang dan SDA (Panas Bumi)

Kegiatan operasional berkenaan pertambangan panas bumi yang ditentukan UU Panas Bumi mencakup lima kegiatan, yaitu: survei pendahuluan, eksplorasi, studi kelayakan, eksploitasi, dan pemanfaatan. Dari kelima kegiatan operasional tersebut, seperti dapat dicermati dari Pasal 10 dan Pasal 11, dikelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu:

a. *Kegiatan non usaha* berupa survei pendahuluan dan pemanfaatan.
   Pada prinsipnya, survei pendahuluan dilakukan oleh Pemerintah dan Pemda, namun jika Pemerintah dan Pemda menghendaki, dapat menugaskan kepada pihak lain. Hanya dalam Pasal 10 ayat

(3) tidak jelas apa yang dimaksud dengan "menugaskan" dalam bentuk pemberian ijin atau pendelegasian wewenang. Begitu juga istilah pihak lain tidak jelas apakah menunjuk pada badan tertentu atau swasta.

Kegiatan pemanfaatan menunjuk pada dua produk yaitu energi panas bumi itu sendiri dan mineral ikutan yang diperoleh dari panas bumi. Pemanfaatan energi panas buminya sendiri dibedakan dalam: (1) pemanfaatan langsung yang wujudnya masih akan ditentukan dalam PP; (2) pemanfaatan tidak langsung berupa penggunaan untuk pembangkit tenaga listrik untuk keperluan sendiri pelaku usaha atau dapat untuk kepentingan umum.

Pemanfaatan mineral ikutan yang diperoleh dari panas bumi tampaknya tidak dimasukkan sebagai bagian dari usaha pertambangan, namun lebih ditempatkan sebagai kegiatan komersial lanjutan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 15 yang menentukan: "pemanfaatan mineral ikutan yang terkandung dalam Panas Bumi dapat dilakukan secara komersial oleh pemegang IUP atau oleh pihak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

b. *Kegiatan usaha* berupa eksplorasi, studi kelayakan, dan eksploitasi. Tiga kegiatan usaha pertambangan panas bumi dilakukan oleh badan usaha melalui pemberian IUP yang diberikan oleh Menteri atau Gubernur atau Bupati atau Walikota sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Pelaksanaan kegiatan usaha eksplorasi, studi kelayakan, dan eksploitasi dapat dilakukan dengan dua pola, yaitu: (1). Ketiganya dilakukan secara terpadu dalam suatu rangkaian kegiatan. Artinya satu badan usaha diberikan untuk melakukan kegiatan eksplorasi, kemudian dilanjutkan dengan studi kelayakan, dan terakhir melakukan kegiatan eksploitasi; (2). Masing-masing kegiatan usaha tersebut diberikan secara terpisah-pisah, yaitu kegiatan eksplorasi hanya diberikan ijinnya kepada satu perusahaan X, kemudian kegiatan studi kelayakan diberikan kepada perusahaan Z, sedangkan kegiatan eksploitasi diberikan ijinnya kepada perusahaan Y.

7. Hubungan Negara dan SDA (Panas Bumi)

UU Panas Bumi memuat ketentuan yang sama seperti UU Migas tentang hubungan antara negara atau bahkan bangsa Indonesia sendiri dengan sumber daya panas bumi. Pembentuk UU Panas Bumi tampaknya juga lebih memfokuskan pemikirannya pada aspek pragmatis terutama pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan panas bumi. Hal ini dapat dicermati dari pengaturan hubungan antara negara dengan sumber daya migas yang hanya dituangkan dalam satu ayat dari Pasal 4. Kekurangperhatian terhadap aspek filosofis tersebut tampak semakin jelas karena baik dalam Konsiderans maupun Penjelasan Umum UU ini tidak menyinggung dan menjelaskan kedudukan dan kewenangan negara secara lebih rinci dalam hubungannya dengan sumber daya panas bumi.

Konsep dasar hubungan bangsa dan negara dengan sumber daya panas bumi terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi: "Panas Bumi sebagai SDA yang terkandung dalam Wilayah Hukum Pertambangan Panas Bumi Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Seperti halnya UU Migas, dalam UU Panas Bumi ada dua konsep yang perlu dicermati yaitu:

a. Panas bumi dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional. Kalau istilah "nasional" merupakan kata sifat dari "nation" yang bermakna bangsa, maka kekayaan nasional berarti kekayaan bangsa Indonesia. Dalam terminologi akademis, kekayaan bangsa Indonesia mengandung makna sebagai kekayaan yang dipunyai bersama oleh semua komponen bangsa Indonesia.
b. Panas bumi dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia dikuasai oleh negara. Istilah dikuasai tidak diberikan penjelasan dalam UU Panas Bumi, sehingga terbuka untuk memunculkan pemaknaan yang dikhotomis yaitu *panas bumi dipunyai oleh negara* atau *panas bumi diatur oleh negara*. Jika dikuasai dimaknakan sebagai kepunyaan, maka negara ditempatkan sebagai subyek privat yang menjadi pemilik dari sumber daya panas bumi. Namun jika dikuasai diartikan sebagai kewenangan mengatur,

maka negara ditempatkan sebagai institusi publik yang mengatur berbagai aspek berkenaan dengan kegiatan usaha pertambangan panas bumi. Karena ketiadaan penjelasan istilah "dikuasai", maka terbuka adanya kerancuan mengenai kedudukan dan kewenangan negara. Implikasinya dalam penjabaran lebih lanjut ketentuan-ketentuannya dapat terjebak pada kekeliruan yang menempatkan negara sebagai pemilik sumber daya panas bumi.

Namun suatu aspek positif dari UU Panas Bumi bahwa didalamnya terdapat ketentuan yang memberikan kuasa pertambangan kepada Pemerintah sebagai pelaksana kewenangan penguasaan negara. UU Panas Bumi secara langsung menentukan bahwa kewenangan yang bersumber dari penguasaan negara atas sumber daya panas bumi dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemda sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (2).

H. UU NO. 7/2004 TENTANG SUMBER DAYA AIR (UU SDA)

UUSDA merupakan produk UU yang relatif komprehensif substansinya dan perhatian yang seimbang. Komprehensivitas substansinya terletak pada ketentuan-ketentuannya yang memuat hampir semua aspek yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya air. Keseimbangan perhatian ditunjukkan oleh pengaturan yang relatif sama terhadap berbagai aspek yang menjadi isu pokok dalam kajian ini. Komprehensivitas dan perhatian yang seimbang dapat dicermati dari uraian berikut.

1. Orientasi

UUSDA memberikan perhatian secara sungguh-sungguh terhadap keseimbangan antara peningkatan nilai ekonomis produksi air dengan konservasi SDA. Bahkan jika dicermati sejak dari pasal-pasal awal sampai akhir, nuansa konservasi SDA lebih mewarnai. Ungkapan ini dikemukakan untuk tidak menyatakan bahwa UUSDA ini sebenarnya lebih berat memberikan perhatian terhadap upaya

mengkonservasi atau melestarikan SDA. Dalam setiap tahapan pengelolaan SDA terdapat ketentuan yang menekankan pada upaya konservasi. Bahkan dalam ketentuan mengenai pemanfaatan SDA secara komersial pun masih mencantumkan dengan tegas perlunya melestarikan SDA.

Keseimbangan perhatian terhadap nilai ekonomis produksi dengan konservasi sudah ditunjukkan dalam Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4. Dalam ketiga pasal tersebut dinyatakan bahwa:

(1) SDA mempunyai fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi yang harus diwujudkan secara selaras. SDA di satu pihak mempunyai fungsi ekonomi dalam artian air dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan nilai ekonomis tertentu atau keuntungan tertentu baik secara langsung seperti penjualan air itu sendiri maupun tidak langsung seperti pemanfaatan daya air untuk menghasilkan sesuatu yang lain yang kemudian dijual. Namun di pihak lain, fungsi sosial dan lingkungan hidup dari air tidak boleh diabaikan dan bahkan wajib diselaraskan dengan fungsi ekonomisnya. Air dari sudut lingkungan hidup mempunyai fungsi untuk melestarikan unsur-unsur dari SDA lainnya seperti tanah pertanian, pepohonan, pencegahan terjadinya tanah kritis, dan hutan. Kelestarian unsur-unsur SDA lain tersebut pada gilirannya akan dapat mencegah terjadinya daya rusak air. Ketika daya rusak air dapat diminimalisir, maka nilai ekonomis produksi air akan juga dapat diwujudkan;

(2) SDA harus dikelola secara menyeluruh, terpadu dan berwawasan lingkungan hidup. Ketentuan ini mengarahkan agar pengelolaan SDA sejak dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi harus diarahkan pada upaya keselarasan antara konservasi dan pendayagunaan SDA serta pengendalian daya rusak air. Begitu juga pengelolaan SDA harus melibatkan lintas sektor, lintas pemilik kepentingan, dan lintas wilayah administratif. Terakhir, pengelolaan SDA harus dilaksanakan dengan memperhatikan keseimbangan ekosistem dan daya dukung lingkungan;

(3) Pengelolaan SDA berlandaskan pada asas kelestarian dan keseimbangan. Kedua asas ini merupakan bagian dari delapan asas

yang tercantum dalam Pasal 2. Dari delapan asas tidak terdapat satu asas pun yang dapat dimaknakan mengarah pada peningkatan nilai ekonomis produksi air. Yang ada asas kelestarian dan keseimbangan yang harus dijadikan pedoman agar pengelolaan SDA harus menjaga keberlanjutan eksistensi dan fungsi SDA baik secara sosial maupun secara ekonomis.

Dari ketiga pasal di atas sebenarnya dapat dinyatakan tekanan lebih pada konservasi. Hal ini diperkuat oleh substansi ketentuan dalam semua tahapan pengelolaan SDA, yaitu:

a. Adanya pengaturan tersendiri tentang keharusan melakukan konservasi SDA yaitu Pasal 20 s.d. Pasal 25. Pasal-pasal ini pada intinya berkenaan dengan: *Pertama,* ketentuan konservasi dimaksudkan untuk menjaga keberlangsungan keberadaan daya dukung, daya tampung, dan fungsi SDA; *Kedua,* upaya konservasi dilakukan melalui kegiatan perlindungan dan pengendalian sumber air, pengawetan air, pengelolaan kualitas air, dan pengendalian pencemaran air; *Ketiga,* larangan bagi siapapun melakukan kegiatan yang menyebabkan rusaknya sumber air dan prasarananya, pencemaran air, dan mengganggu pengawetan air.

b. Adanya pengaturan pendayagunaan SDA yang mencakup pengaturan tentang penatagunaan, penyediaan, penggunaan, pengembangan, dan pengusahaan SDA sebagaimana ditentukan dalam Pasal 26 s.d. Pasal 50. Pendayagunaan SDA ini bukan semata untuk pendayagunaan bagi kepentingan komersial yang menghasilkan nilai ekonomis produksi air, namun juga mengandung dorongan pada konservasi. Hal ini dapat dicermati dari: *Pertama,* dalam penatagunaan SDA di samping ditujukan pada penetapan peruntukan air pada sumber air baik untuk komersial maupun sosial dan lingkungan hidup, juga penetapan zona pemanfaatan sumber air yang membagi pada zona lindung di mana airnya tidak boleh dimanfaatkan dan zona budidaya di mana airnya boleh dimanfaatkan; *Kedua,* dalam penyediaan dan penggunaan SDA, sekalipun untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari masyarakat dan

pertanian rakyat, tetap harus menjaga agar tidak terjadi kerusakan sumber air dan lingkungannya. Ini dimaksudkan agar kelestarian sumber air dan kualitas air tetap dapat terpelihara; *Ketiga,* pengembangan SDA yang dimaksudkan untuk meningkatkan kemanfaatannya bagi berbagai macam kebutuhan baik non komersial maupun komersial harus dilaksanakan tanpa merusak keseimbangan lingkungan hidup; *Keempat,* pengusahaan SDA secara komersial dilaksanakan dengan menyelaraskan dengan fungsi sosial dan kelestarian lingkungan hidup. Untuk ini Pemerintah dan Pemda mempunyai tugas untuk mengawasi agar kedua fungsi yang lain tidak dikorbankan demi pelaksanaan fungsi ekonomis atau komersial air.

c. Adanya pengaturan pengendalian daya rusak air sebagaimana diatur dalam Pasal 51 s.d. Pasal 58. Pengendalian tersebut dilakukan melalui upaya pencegahan rusaknya sumber daya air dan lingkungannya, penanggulangan jika sudah terjadi kondisi yang mengarah pada timbulnya daya rusak air, dan pemulihan daya rusak air pada kondisi normal dengan cara memulihkan fungsi lingkungan hidup dan sistem prasarana SDA.

2. Keberpihakan

Ada dua aspek berkenaan dengan keberpihakan pada kelompok yang ditentukan dalam UUSDA ini, yaitu:

a. Akses untuk Memanfaatkan SDA
   Pada prinsipnya, semua orang baik perseorangan maupun badan hukum diberi akses yang sama untuk mendapatkan dan memanfaatkan air dari sumber air yang ada. Pasal 5 menentukan bahwa negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi pemenuhan kebutuhan pokoknya sehari-hari. Istilah "orang" tersebut menunjuk baik kepada orang perseorangan maupun badan hukum. Dalam hal ini, negara mempunyai kewajiban agar kebutuhan yang minimal sehari-hari akan air dari perseorangan dan badan hukum dapat terpenuhi.

Jaminan ketersediaan dan pemenuhan kebutuhan yang minimal akan air harus diberikan untuk semua jenis atau macam kegiatan manusia sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1). Kedua Pasal ini menentukan bahwa pengembangan dan penyediaan SDA harus dilakukan dalam kerangka ketersediaan dan pemenuhan kebutuhan air bagi kegiatan hidup sehari-hari, sanitasi lingkungan, pertanian, ketenagaan, industri, pertambangan, perhubungan, kehutanan dan keanekaragaman hayati, olah raga, rekreasi dan pariwisata, ekosistem, estetika, dan kebutuhan lain yang ditetapkan peraturan perundang-undangan.

Meskipun semua kegiatan manusia sebagai perseorangan dan kelompok seperti dalam lembaga sosial apa pun memerlukan dan harus disediakan kebutuhan akan air, namun UUSDA memberikan prioritas utama pada kebutuhan tertentu. Ada dua kegiatan yang ditempatkan sebagai penerima prioritas utama dalam perolehan dan pemanfaatan air yaitu kebutuhan pokok masyarakat sehari-hari dan irigasi pertanian rakyat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 29 ayat (3): "penyediaan air untk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan irigasi bagi pertanian rakyat dalam sistem irigasi yang sudah ada merupakan prioritas utama penyediaan sumber daya air di atas semua kebutuhan".

Kebutuhan pokok masyarakat sehari-hari mencakup untuk mandi, cuci, masak, dan air minum, sedangkan ketersediaan air bagi pengairan tanah pertanian rakyat diutamakan yang terletak dalam jaringan saluran irigasi yang sudah ada. Penempatan kedua kelompok kebutuhan tersebut sebagai prioritas utama bermakna bahwa dalam kondisi tertentu di mana ketersediaan air terbatas, maka pemenuhan kedua kebutuhan tersebut harus didahulukan. Bahkan dalam kaitannya dengan pengusahaan secara komersial pun harus tetap tidak boleh mengganggu ketersediaan air bagi kedua kelompok kebutuhan tersebut sebagaimana diterangkan dalam Penjelasan Pasal 46 ayat (2).

b. Akses untuk Mengusahakan SDA

Akses untuk melakukan kegiatan usaha baik air ataupun sumber

daya airnya diberikan kepada semua kelompok usaha. Artinya secara tekstual UUSDA tidak menunjukkan keberpihakannya pada kelompok tertentu namun kepada semua kelompok usaha. Pasal 9 menentukan bahwa kegiatan usaha berkaitan dengan SDA dapat dilakukan oleh badan usaha dan perseorangan. Badan usaha yang dimaksud meliputi BUMN, BUMD, koperasi, dan badan usaha swasta. Meskipun dalam penjelasan pasal tersebut ataupun dalam pasal-pasal lainnya tidak ditegaskan status hukum badan usaha tersebut, namun tampaknya secara tersirat badan usaha yang dapat melakukan usaha tersebut harus berbentuk badan hukum.

Meskipun secara tekstual, akses melakukan usaha SDA tidak menunjukkan keberpihakannya pada kelompok usaha tertentu, namun ada beberapa pasal yang dapat membuka peluang terjadinya keberpihakan UUSDA pada kelompok tertentu terutama pada kelompok usaha berskala besar. Peluang tersebut dapat dicermati dari ketentuan, yaitu: *Pertama,* ketentuan-ketentuan yang mengatur pemanfaatan SDA bagi pengembangan usaha tertentu yang menuntut ketersediaan modal yang tidak kecil dan teknologi yang relatif tinggi, dan manajemen usaha yang ahli. Kesemua persyaratan yang dituntut tersebut, meskipun tidak secara eksplisit dicantumkan, terbuka pada pelaksanaan kegiatan usaha berskala besar. Ketentuan tersebut adalah:

(1) Ketentuan Pasal 39 yang menentukan bahwa pengembangan usaha SDA dapat dilakukan dengan pemanfaatan air laut yang ada di daratan untuk usaha budidaya tambak atau sistem pendingin mesin atau penyulingan air laut untuk air minum. Memang usaha-usaha ini tidak semuanya mengarah pada usaha berskala besar. Usaha tambak dapat dilakukan oleh perseorangan dalam skala kecil, namun dalam ketentuan Pasal 39 ditentukan adanya ijin pengusahaan sumber daya air dari Pemerintah atau Pemda. Keharusan adanya ijin menyiratkan pengembangan usaha berskala besar;
(2) Ketentuan Pasal 40 jo. Pasal 45 ayat (4) a yang menentukan bahwa pengembangan usaha SDA untuk penyediaan air minum baik melalui saluran pipa maupun dalam bentuk kemasan botol dengan memanfaatkan sumber air permukaan atau air tanah.

Dalam hal tertentu untuk menambah volume ketersediaan air di sumber air tersebut, menurut Pasal 38 dapat diberikan ijin untuk dilakukan dengan pembuatan hujan buatan dengan penggunaan teknologi modifikasi cuaca. Semuanya tidak mungkin dilakukan tanpa memerlukan biaya berskala besar dan teknologi yang relatif tinggi;

(3) Pengembangan usaha SDA dengan memanfaatkan wadah air di lokasi tertentu, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 45 ayat (4) b untuk usaha wisata air, olah raga arung jeram, dan lalu lintas air;

(4) Pengembangan usaha SDA dengan memanfaatkan daya yang terkandung dalam air, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 45 ayat (4) c untuk menghasilkan listrik yang dapat dijual secara komersiil.

Kedua, ketentuan Pasal 47 ayat (5) yang menentukan bahwa pengusahaan SDA diselenggarakan dengan mendorong keikutsertaan usaha kecil dan menengah. Ketentuan ini menyiratkan pengusahaan SDA sebagaimana ditentukan dalam beberapa pasal sebelumnya seperti diuraikan di atas lebih dimaksudkan pada pengembangan usaha berskala besar. Karenanya kemudian pembentuk UU melalui Pasal 47 ayat (5) tersebut ingin menekankan agar pengembangan usaha SDA yang berskala besar tersebut harus mengikutsertakan pelaku usaha kecil dan menengah.

3. Pengelolaan dan Implementasinya

Semangat desentralisasi tampaknya mendasari pembentukan UUSDA ini karena pemberian kewenangan otonom juga sampai ke pemerintahan desa. Artinya kewenangan pengelolaan SDA yang bersumber dari hak penguasaan negara tidak hanya dilaksanakan oleh Pemerintah pusat, namun dengan menggunakan prinsip pembagian kewenangan, Pemda dan Pemerintah Desa juga diberi kewenangan melaksanakannya. Pasal 6 ayat (2) menentukan bahwa penguasaan (negara atas) sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemda.

Mencermati rumusan Pasal 6 ayat (2) di atas yang menggunakan kata "dan/atau" tampaknya dimaksudkan bahwa pelaksana kewenangan yang bersumber dari hak penguasaan negara dapat saja bersifat desentralistis mutlak yaitu antara kewenangan yang dipunyai oleh Pemerintah dengan yang diserahkan kepada Pemda berbeda, namun dapat juga bersifat desentralistis yang mengarah pembagian kewenangan yaitu antara kewenangan Pemerintah dan Pemda sama dengan perbedaan dalam luas ruang lingkup berlakunya kewenangan tersebut.

Jika ketentuan yang berkaitan dengan kewenangan Pemerintah (Pasal 14) dan Pemda (Pasal 15 dan Pasal 16) dicermati, maka penafsiran yang dapat diajukan bahwa sifat pemberian kewenangan itu bukan bersifat desentralistis mutlak, namun lebih mengarah pada prinsip pembagian kewenangan. Kewenangan Pemerintah dan Pemda mengandung substansi yang sama yaitu menetapkan kebijakan, pola pengelolaan, rencana pengelolaan, menetapkan dan mengelola kawasan lindung, melaksanakan pengelolaan, memberikan perijinan, memfasilitasi penyelesaian sengketa, pembentukan dewan sumber daya air. Perbedaannya bahwa ruang lingkup kewenangan pemerintah nasional, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota adalah wilayah administratifnya.

Di samping itu, pelaksanaan kewenangan hak penguasaan negara juga diserahkan kepada:

a. Pemerintah Desa
   Pemerintah desa atau yang setingkat dengan desa juga diberi kewenangan dan tanggung jawab, meskipun secara kuantitas relatif terbatas yaitu mengelola SDA yang ada di desanya yang belum dikelola oleh masyarakat atau oleh pemerintah yang di atasnya, menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan SDA yang ada di desa, dan berusaha menjamin pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari warga desa atas air.

b. Dewan Sumber Daya Air
   Dewan SDA dibentuk di semua tingkat wilayah pemerintahan,

yaitu: (1) Di tingkat nasional terdapat tiga macam dewan yaitu Dewan SDA Nasional, Dewan SDA Wilayah Sungai Lintas Provinsi, dan Dewan SDA Wilayah Sungai Strategis Nasional; (2) Di tingkat Provinsi dapat hanya dibentuk satu dewan SDA provinsi, namun juga dapat dibentuk dua dewan yaitu Dewan SDA yang umum dan Dewan SDA Wilayah Sungai lintas Kabupaten/Kota; (3) Di tingkat kabupaten/kota dapat dibentuk satu Dewan SDA, namun dapat juga dibentuk dua dewan yaitu Dewan SDA Kabupaten/Kota yang umum dan Dewan SDA Wilayah Sungai.

Tugas dan tanggung jawab Dewan SDA di semua tingkatan pada prinsipnya sama, yaitu: (1) Melakukan koordinasi pengintegrasian kepentingan lintas sektor, lintas wilayah dalam pengelolaan sumber daya air; (2) Menyusun dan merumuskan kebijakan dan strategi pengelolaan sumber daya air.

c. Dewan Tertentu
Dewan ini dibentuk oleh Menteri yang membidangi sumber daya air dengan tugas melakukan pengaturan pengembangan sistem penyediaan air minum dan sanitasi.

d. Perkumpulan Petani Pemakai Air
Perkumpulan Petani Pemakai Air ini berada di tingkat desa yang diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk mengembangkan sistem irigasi tersier. Bahkan menurut Pasal 41 ayat (5), perkumpulan ini dapat melakukan pengembangan sistem irigasi primer dan sekunder jika memang mampu melakukan.

4. Perlindungan HAM

Ketentuan dalam UUSDA yang berkaitan dengan perlindungan HAM terdapat dalam Pasal 6 ayat (2) dan (3). Ayat (2) menentukan: "Penguasaan Sumber daya air diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemda dengan tetap mengakui hak ulayat MHA setempat dan hak serupa dengan itu sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Pasal 6

ayat (3) menentukan: "Hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat".

UUSDA melalui Pasal 6 di atas memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap MHA beserta hak ulayat yang dipunyai. Ketentuan pengakuan dan perlindungan tersebut sama dengan ketentuan yang terdapat dalam UUPA. Pengakuan disertai dengan syarat yaitu: (a) sepanjang kenyataannya masih ada sehingga jika kenyataannya sudah tidak ada lagi karena tidak memenuhi kriteria yang telah banyak dikemukakan oleh para ahli dan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5/1999 (Permennag/Ka. BPN No.5/1999), maka hak ulayat MHA tidak boleh dihidupkan lagi; (b) keberadaannya harus dikukuhkan oleh Pemda melalui Perda, yang mencerminkan semangat desentralistis dan dengan kesadaran bahwa Pemdalah yang memahami keberadaan MHA beserta hak ulayatnya; (c) tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, suatu persyaratan yang wajar sebagai bagian dari komitmen dari seluruh suku termasuk MHA untuk bersatu dalam ikatan kebangsaan Indonesia. Jika kewenangan yang terdapat dalam hak ulayat bertentangan dengan kepentingan bersama sebagai bangsa, maka kewenangan tersebut harus tidak boleh dilaksanakan; (d) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu suatu syarat yang wajar juga dengan syarat peraturan perundang-undangan tersebut tidak mengandung maksud menegasikan keberadaan hak ulayat dan tidak mengandung potensi ke arah yang menyengsarakan kehidupan MHA.

5. Pengaturan *Good Governance*

Dalam setiap tahapan pengelolaan SDA dalam UU No. 7/2004 ini mengandung penjabaran dari prinsip-prinsip *good governance*, yaitu:

a. Prinsip partisipasi

   Prinsip ini diakomodasi di antaranya dalam: pelibatan masyarakat dalam pendayagunaan SDA seperti dalam Pasal 26 ayat (7),

pelibatan masyarakat dalam berbagai upaya untuk mengantisipasi dampak negatif dalam pengembangan SDA seperti ditentukan dalam Pasal 34 ayat (5), pengembangan sistem irigasi harus melibatkan masyarakat di lokasi seperti dalam Pasal 41, dan pengikutsertaan semua kelompok pemilik kepentingan dalam penyusunan rencana pengelolaan SDA seperti dalam Pasal 62 ayat (1).

b. Prinsip Transparansi
Prinsip ini terjabarkan dalam beberapa pasal yaitu: keharusan dilakukan konsultasi publik dalam rangka pelaksanaan pengembangan SDA seperti ditentukan Pasal 34 ayat (4), keharusan sistem informasi SDA dapat diakses oleh masyarakat atau kelompok yang berkepentingan seperti ditentukan Pasal 65 s.d. 68, keharusan dilakukan konsultasi publik berkaitan dengan rencana pengusahaan SDA baik oleh badan usaha Indonesia sendiri maupun pengusahaan SDA bagi negara lain sebagaimana ditentukan dalam Pasal 47 ayat (4) dan Pasal 49, dan keharusan rancangan rencana pengembangan SDA diumumkan secara terbuka agar masyarakat dapat mengajukan pendapat atau penolakannya seperti ditentukan dalam Pasal 62 ayat (2).

c. Prinsip Akuntabilitas
Prinsip ini terjabarkan dalam beberapa pasal yaitu: keharusan pemberian kompensasi kepada warga masyarakat pemilik tanah jika pembangunan konstruksi prasarana SDA menempati tanah kepunyaan warga masyarakat seperti dalam Pasal 63 ayat (4), keharusan memberikan kompensasi yang layak kepada warga yang dirugikan oleh pengelolaan SDA sebagaimana tertuang dalam Pasal 83, kewajiban pemerintah atau Pemda untuk memfasilitasi pengaduan masyarakat berkenaan kualitas pelayanan badan usaha yang tidak baik seperti ditentukan dalam Pasal 47 ayat (2), dan terbukanya bagi masyarakat untuk melakukan gugatan kelompok berkenaan dengan pengelolaan SDA yang tidak sesuai dengan aspirasi mereka seperti yang diatur dalam Pasal 90.

6. Hubungan Orang dan SDA (Air)

Ada dua kelompok bentuk hubungan hukum antara orang baik perseorangan maupun badan hukum dengan SDA ini, yaitu:

a. Hak Guna Air (HGA)

HGA merupakan wewenang untuk memperoleh dan memakai atau mengusahakan air untuk berbagai keperluan. Menurut Pasal 7 HGA dibedakan antara Hak Guna Pakai Air (HGPA) yaitu kewenangan untuk memperoleh dan memakai air serta Hak Guna Usaha Air (HGUA) yaitu kewenangan untuk memperoleh dan mengusahakan air.

Kedudukan hukum dari HGPA dan HGUA tampaknya tidak jelas karena UU No. 7/2004 tidak secara konsisten menggunakan keduanya sebagai alas hak bagi siapapun untuk memakai atau mengusahakan air. Dalam ketentuan UU ini tidak secara tegas ditentukan bahwa setiap orang yang menghendaki mempunyai kewenangan memakai air harus memohon dan diberi HGPA. Begitu juga dalam UU ini tidak dirumuskan secara tegas bahwa siapa pun yang akan mengusahakan air harus memohon dan memperoleh HGUA.

Jika dicermati ketentuan Pasal 8 dan pasal-pasal berikutnya, maka penafsiran yang dapat diajukan bahwa HGA, HGPA, dan HGUA bukanlah lembaga hak seperti halnya Hak Pakai atau HGU yang dikenal dalam UUPA. Ketiga macam hak tersebut hanya ingin menunjukkan maksud penguasaan dan pemanfaatan air oleh subyek tertentu adalah untuk memakai atau mengusahakan air. Tafsir demikian diperkuat oleh Pasal 8 yang menentukan bahwa untuk memperoleh HGPA tertentu dan HGUA harus mendapatkan ijin pemakaian atau ijin pengusahaan air dari Pemerintah atau Pemda.

b. Lembaga Perijinan

Uraian di atas mengindikasikan HGPA dan HGUA bukanlah lembaga yang menjadi alas atau dasar kewenangan untuk memakai atau mengusahakan air. Alas hak yang memberikan kewenangan adalah ijin yang diberikan oleh Pemerintah atau Pemda sesuai

dengan ruang lingkup kewenangannya. Ada dua macam Ijin yang secara eksplisit dan implisit ditentukan dalam UUSDA, yaitu: *Pertama,* ijin untuk memperoleh dan memakai air seperti yang ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2). Ijin ini diperlukan jika pemakaian air itu harus mengubah kondisi alami sumber air, pemakaian air oleh kelompok dalam jumlah besar, dan pemakaian air untuk pertanian rakyat yang berada di luar sistem irigasi yang sudah ada. Pemakaian air selain untuk ketiga keperluan tersebut, menurut Pasal 8 ayat (1) tidak diperlukan ijin.

Kedua, ijin untuk memperoleh dan mengusahakan air sebagaimana ditentukan dalam sejumlah pasal, yaitu: ijin pengusahaan air laut yang ada di daratan untuk usaha budidaya tambak seperti yang ditentukan dalam Pasal 39, ijin pengusahaan air minum seperti yang diatur dalam Pasal 40 jo Pasal 45 ayat (4) a, ijin pengusahaan wadah air di lokasi tertentu untuk usaha wisata air atau olah raga arung jeram dalam Pasal 45 ayat (4) b, ijin pengusahaan daya air untuk usaha pembangkit tenaga listrik seperti dalam Pasal 45 ayat (4) c.

7. Hubungan Negara dan SDA (Air)

UUSDA ini tampaknya tidak ingin menempatkan keberadaan bangsa Indonesia sebagai subyek yang secara bersama mempunyai hak atas sumber daya air. UU ini secara langsung menempatkan SDA sebagai kekayaan yang dikuasai oleh negara. Hal ini dapat dicermati dari rumusan Pasal 6 yang menentukan: "Sumber daya air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Dengan rumusan tersebut UUSDA tidak ingin memasuki struktur hubungan bangsa dengan sumber daya air, namun UU lebih berfokus pada hubungan negara dengan SDA yang sehari-hari terlihat tampak secara nyata. Namun demikian, UU ini juga tidak memperjelas substansi kewenangan yang dipunyai dan dilaksanakan oleh negara yang bersumber hak menguasai tersebut. UU lebih memerinci kewenangan Pemerintah dan Pemda berkenaan dengan pengelolaan SDA.

Artinya jika Pemerintah dan Pemda dinyatakan sebagai pelaksana dari kak penguasaan negara tersebut dapat dinyatakan bahwa kewenangan-kewenangan itulah yang merupakan kewenangan negara.

I. UU NO. 31/2004 TENTANG PERIKANAN (UU PERIKANAN)[10]

UU No. 31/2004 tentang Perikanan tampaknya memberikan perhatian yang relatif seimbang terhadap persoalan konservasi dan keadilan komutatif. Hal ini dapat dicermati dari uraian sebagai berikut:

1. Orientasi

UU ini memberikan perhatian yang relatif seimbang terhadap peningkatan produksi dan upaya memelihara konservasi sumber daya ikan. Pasal 2 dan Pasal 3 memberikan gambaran yang jelas tentang perhatian yang seimbang tersebut. Kedua pasal tersebut secara tekstual menentukan bahwa:

a. Di antara asas-asas yang harus digunakan dalam pengelolaan perikanan adalah asas efisiensi dan kelestarian berkelanjutan. Efisiensi memberikan arahan agar pengelolaan sumber daya ikan dapat menghasilkan ikan baik perikanan laut maupun darat (tambak) sebanyak-banyaknya dengan biaya yang relatif ditekan serendah mungkin. Dengan asas demikian, proses terjadinya eksploitasi terhadap sumber daya ikan terutama perikanan laut mendapat pembenaran dari asas tersebut.
   Namun demikian, pengelolaan sumber daya perikanan juga dituntut untuk mendasarkan juga asas lainnya yaitu kelestarian sumber daya ikan secara berkelanjutan. Penggunaan dua konsep yaitu kelestarian dan berkelanjutan yang mempunyai semangat yang

---

[10] UU No. 31/2004 dirubah dengan UU No. 45/2009 tentang Perubahan atas UU No. 31/2004 tentang Perikanan, disahkan tanggal 29 Oktober 2009.

sama menunjukkan kesungguhan pada upaya melestarikan sumber daya ikan. Kelestarian mengandung makna bahwa sumber daya ikan di satu sisi boleh dimanfaatkan melalui kegiatan penangkapan, namun di sisi lain hendaknya tidak melakukan penangkapan secara eksploitatif. Sumber daya ikan harus terbuka kemungkinan untuk berkembang biak dan hal ini hanya dapat diupayakan jika benih-benih atau ikan-ikan yang kecil tidak terjaring. Berkelanjutan mempunyai arti bukan hanya sumber daya ikan yang terus berkembang biak dengan membiarkan anak-anak ikan terus tumbuh dan bertelur, juga bermakna sebagai pemberian kesempatan kepada generasi bangsa Indonesia yang akan datang untuk menikmati sumber daya ikan.

b. Di antara tujuan yang hendak diwujudkan dari UU Perikanan adalah peningkatan produksi dan konservasi sumber daya ikan. Tujuan pada peningkatan produksi dapat disimak dari tiga tujuan yaitu: *Pertama,* meningkatkan ketersediaan dan konsumsi sumber protein ikan. Upaya peningkatan ketersediaan ikan tentu dapat dipenuhi jika terdapat kegiatan penangkapan ikan yang intesif dan dalam jumlah yang terus menerus besar; *Kedua,* mengoptimalkan pengelolaan sumber daya ikan. Optimalisasi pengelolaan bermakna bahwa kegiatan penangkapan ikan dan budidaya ikan harus menghasilkan nilai ekonomis yang tinggi. Optimalisasi hanya dapat diwujudkan, di antaranya, jika terdapat intensitas penangkapan ikan dalam jumlah yang banyak; *Ketiga,* pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya secara optimal. Hal ini memperkuat rumusan tujuan kedua di atas. Perhatian pada tujuan konservasi dapat dicermati dari rumusan tujuan "menjamin kelestarian sumber daya ikan, lahan pembudidayaan ikan, dan tata ruang". Tujuan ini menekankan agar sumber daya ikan tidak ditangkap habis sampai pada anak-anak ikan yang masih kecil karena penangkapan yang sifatnya "tangkap habis" tidak akan membuka peluang berkembang biaknya sumber daya ikan. Konsekuensinya adalah bukan hanya generasi ikan baru tidak akan berkembang biak, juga generasi baru bangsa Indonesia kurang dapat menikmati sumber daya ikan.

Jika secara tekstual UU Perikanan sudah memberikan perhatian yang seimbang kepada peningkatan produksi dan konservasi, maka di tingkat kontekstualnya juga terdapat pemberian perhatian yang sama. Hal ini dapat dicermati dari adanya penjabaran yang lebih konkret ketentuan-ketentuan yang dimaksudkan untuk mewujudkan kedua orientasi tersebut. Bahkan penjabaran orientasi pada peningkatan produksi kurang secara tegas dinyatakan, yang di antaranya dapat dipahami dari ketentuan Pasal 5 yang mengatur penegasan wilayah pengelolaan perikanan. Berdasarkan Pasal 5 terdapat tiga wilayah pengelolaan yaitu: perairan Indonesia, perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), dan perairan yang berada di daerah daratan seperti sungai, danau, dan waduk. Penegasan ketiga wilayah perairan pengelolaan perikanan tersebut mengandung semangat untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya perikanan yang ada di Indonesia.

Sebaliknya, orientasi pada konservasi dijabarkan secara lebih rinci, yang di antaranya adalah:

a. Larangan kegiatan penangkapan atau budidaya ikan yang merusak sumber daya ikan dan lingkungan habitatnya seperti yang ditentukan dalam Pasal 8. Larangan tersebut diikuti dengan larangan penggunaan bahan-bahan yang berbahaya terhadap keberlangsungan sumber daya perikanan dan menimbulkan pencemaran dan kerusakan terhadap lingkungan habitat ikan seperti yang ditentukan dalam Pasal 7 dan Pasal 12;
b. Larangan penggunaan alat tangkap yang tidak sesuai dengan ukuran dan persyaratan dan standar sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 9. Penggunaan alat tangkap sangat berpengaruh terhadap kelestarian sumber daya perikanan. Alat tangkap yang berpotensi untuk menangkap semua ukuran ikan dari yang besar dan yang kecil akan berakibat pada terjadinya "tangkap habis" dan kelangkaan sumber daya perikanan;
c. Kewajiban bagi pemerintah untuk menetapkan jenis ikan dan kawasan perairan yang harus dilindungi dalam kerangka kelestarian sumber daya perikanan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12 dan Pasal 14.

2. Keberpihakan

UU Perikanan tampaknya diwarnai oleh semangat nasionalisme dan kemitraan serta kesamaan kesempatan dalam pengelolaan sumber daya perikanan kepada semua kelompok. Hal ini dapat dicermati dari:

a. Akses Mengusahakan

Akses untuk melakukan usaha perikanan yaitu penangkapan, pembudidayaan, pengangkutan, pengolahan dan pemasaran diberikan kepada setiap orang baik perorangan maupun badan hukum. Dari rumusan Pasal 26 yang hanya menggunakan konsep "orang" mengandung makna yaitu perorangan dan badan hukum yang diberi akses melakukan usaha perikanan tidak dibatasi status kewarganegaraannya. Artinya, dari rumusan Pasal 26 tersebut diperoleh pemahaman baik perorangan WNI dan Warga Negara Asing (WNA) maupun badan hukum Indonesia dan asing diberi kesempatan untuk melakukan usaha perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Indonesia.

Namun demikian, pemberian akses yang sama kepada semua orang tanpa memandang status kewarganegaraannya disertai dengan perbedaan syarat. Pemberian akses mengusahakan bagi WNI dan badan hukum Indonesia lebih kuat karena akses tersebut sudah melekat pada diri mereka. Hal ini ditentukan dalam Pasal 29 bahwa usaha perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Indonesia hanya boleh dilakukan oleh WNI dan badan hukum Indonesia. Syarat yang harus dipenuhi oleh WNI dan badan hukum Indonesia adalah meminta Ijin yang diharuskan. Bahkan bagi perorangan WNI yang merupakan kelompok nelayan kecil dibebaskan untuk mempunyai ijin sebagaimana ditentukan dalam Pasal 25.

Sebaliknya bagi WNA dan badan hukum asing tidak secara otomatis diberikan akses untuk melakukan usaha perikanan di Indonesia. Mereka harus mempunyai ijin usaha perikanan sebagaimana yang berlaku bagi WNI dan badan hukum Indonesia. Namun demikian, WNA dan badan hukum asing harus memenuhi syarat yang lebih penting yaitu adanya perjanjian antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah dari WNA dan badan hukum asing

itu berasal yang secara tegas mengharuskan Pemerintah Indonesia memberi akses melakukan usaha perikanan di Indonesia (Pasal 30), atau ada hukum internasional yang mengharuskan Pemerintah Indonesia memberikan akses melakukan usaha perikanan kepada WNA dan badan hukum asing (Pasal 29).

Dari pengaturan tersebut di atas jelas tidak terdapat ketentuan yang memberikan keistimewaan perlakuan kepada kelompok pelaku usaha besar. Ketentuan yang ada justru lebih memberikan kesamaan perlakuan bagi semua kelompok usaha baik pelaku usaha perorangan maupun badan hukum. Perbedaan perlakuan justru diberikan kepada pelaku usaha asing yang tidak secara otomatis diberikan akses kecuali ada persetujuan internasional. Ini menunjukkan semangat nasionalisme dari UU Perikanan.

b. Akses Melakukan Penelitian dan Pengembangan

Salah satu upaya untuk mengidentifikasi potensi kekayaan Sumber daya perikanan adalah kegiatan penelitian. Akses untuk melakukan kegiatan ini diberikan kepada perorangan, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, dan lembaga pemerintah serta lembaga swasta. Kelompok penggiat penelitian dan pengembangan sumber daya perikanan tersebut dapat berasal dari Indonesia sendiri maupun dari negara-negara lain.

Di antara kelompok penggiat tersebut diharapkan melakukan kerjasama antara satu dengan lainnya. Bahkan, jika kegiatan penelitian tersebut dilakukan oleh kelompok penggiat asing, seperti ditentukan dalam Pasal 55, mereka diwajibkan melakukan kerjasama dengan kelompok penggiat Indonesia. Keharusan tersebut dapat dipahami karena di samping kegiatan penelitian sumber daya perikanan terutama di laut memerlukan teknologi yang relatif tinggi. Laut dengan kedalaman yang lebih tinggi tentu memerlukan teknologi penelitian yang lebih tinggi pula. Di samping itu, keharusan bekerjasama antara peneliti asing dengan peneliti Indonesia dimaksudkan agar informasi kekayaan sumber daya perikanan yang dapat diidentifikasi dan dikembangkan tetap diketahui oleh bangsa Indonesia.

c. Akses Menikmati Hasil Perikanan

Dengan mencermati ketentuan mengenai akses mengusahakan yang diberikan kepada setiap orang dapat diambil pemahaman bahwa semua kelompok orang termasuk pemerintah sendiri diberi akses untuk menikmati manfaat sumber daya perikanan. Bagi pemerintah tidak terlalu banyak ketentuan yang mengatur penerimaan negara kecuali pungutan perikanan. Pasal 48 dan Pasal 49 menentukan bahwa: (1) Setiap orang yang memperoleh manfaat langsung dari sumber daya ikan dan lingkungannya di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dikenakan pungutan perikanan kecuali bagi nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil; (2) Setiap orang asing yang mendapat ijin penangkapan ikan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) dikenakan pungutan.

Bagi pelaku usaha baik yang besar maupun kecil dapat menikmati sumber daya perikanan yang diperolehnya. Untuk menciptakan agar pelaku usaha kecil dapat menikmati manfaat yang relatif seimbang dengan pelaku usaha besar, kepada pelaku usaha kecil diberikan perlakuan khusus yaitu: (1) Adanya kebebasan untuk melakukan penangkapan ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan. Ketentuan ini dimaksudkan sebagai pengimbang dan penyesuai terhadap kemampuan peralatan tangkap mereka yang relatif terbatas. Dengan ketentuan tersebut, kelompok nelayan kecil tersebut dapat lebih leluasa sesuai dengan tingkat kemampuan peralatan yang dipunyai; (2) Pemberdayaan untuk meningkatkan kemampuan mereka dengan cara: *pertama,* penyediaan dana atau kredit dengan bunga yang relatif rendah dan sesuai dengan kemampuannya; *kedua,* penyelenggaraan pelatihan dan pendidikan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan mereka dalam melakukan usaha perikanan; *ketiga,* dorongan untuk mengorganisir diri terutama dalam wadah koperasi sehingga tingkat kemampuan dan daya tawarnya lebih meningkat.

3. Pengelolaan dan Implementasi Pengelolaan

Ketentuan mengenai pelaksana kewenangan negara tersebut terdapat dalam Pasal 65 yang memberikan isyarat bahwa pelaksana kewenangan pengelolaan sumber daya perikanan berada di tangan pemerintah pusat. Namun demikian, pemerintah dapat melakukan pendelegasian kepada Pemda melalui dua bentuk, yaitu: (a) Penyerahan kewenangan kepada Pemda melalui jalur desentralisasi sehingga kewenangan yang diserahkan tersebut bersifat kewenangan otonom; (b) Pemberian kewenangan yang sifat pembantuan sehingga posisi Pemda lebih sebagai pelaksana saja.

Bentuk kewenangan yang akan didesentralisasikan atau diserahkan sebagai pembantuan tidak secara tegas ditentukan. UU Perikanan hanya menyerahkan sepenuhnya kepada PP. Dalam Penjelasan Pasal 65 juga tidak ada petunjuk apapun mengenai kewenangan yang akan diserahkan sebagai urusan otonom atau pembantuan. Dengan demikian, ketentuan pelaksana kewenangan pengelolaan perikanan bersifat norma terbuka sehingga pengisian kewenangan yang akan didelegasikan sebagai urusan otonom atau pembantuan sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah pusat melalui PP.

4. Perlindungan HAM

Kekurangan dari UU Perikanan adalah tiadanya perhatian terhadap eksistensi MHA beserta hak ulayatnya. Pada kelompok masyarakat lokal masih terdapat MHA dengan hak ulayat laut dengan batas-batas yang jelas. Namun keberadaan MHA tersebut tidak terakomodasi dalam pembentukan UU. Ketentuan yang ada hanya berkaitan dengan keharusan pengelolaan perikanan memperhatikan hukum adat dan nilai kearifan lokal. Pasal 6 ayat (2) menentukan pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat. Ketentuan ini tidak mengandung makna sebagai bentuk pengakuan terhadap MHA dan hak ulayat laut. Namun minimal ketentuan hukum adat dan

nilai kearifan lokal harus ditempatkan sebagai sumber dari hukum perikanan nasional.

5. Pengaturan *Good Governance*

Dari prinsip yang terdapat dalam *good governance*, ada 2 (dua) yang mendapatkan penjabaran dalam UU Perikanan. Kedua prinsip tersebut adalah: *Pertama,* prinsip partisipasi yang dapat dicermati dari ketentuan Pasal 7 ayat (3) dan (4) yang mengatur adanya Komisi Nasional dan Dewan Pertimbangan Pembangunan Perikanan Nasional. Komisi Nasional merupakan kelompok yang menaruh perhatian terhadap pengkajian perikanan yang keanggotaannya terdiri dari pakar, perguruan tinggi, dan instansi pemerintah terkait. Dewan Pertimbangan merupakan tim yang diminta pandangannya berkenaan dengan kebijakan pembangunan perikanan nasional. Keanggotaan dari Dewan Pertimbangan ini terdiri dari Menteri terkait, Asosiasi Perikanan, dan perorangan. Melalui kedua wadah tersebut masyarakat ikut berpartisipasi dalam pengkajian terhadap permasalahan perikanan dan memberikan saran dalam pembangunan kebijakan perikanan.

Kedua, prinsip transparansi yang dapat dipahami dari ketentuan Pasal 65 dan Pasal 66. Jabaran prinsip ini adalah: (a) Pemerintah menyusun dan mengembangkan sistem informasi dan data statistik perikanan serta menyelenggarakan pengumpulan, pengolahan, analisis, penyimpanan, penyajian, dan penyebaran data potensi, sarana dan prasarana, produksi, penanganan, pengolahan dan pemasaran ikan, serta data sosial ekonomi yang terkait dengan pelaksanaan pengelolaan sumber daya ikan dan pengembangan sistem bisnis perikanan; (b) Pemerintah membangun jaringan informasi perikanan dengan lembaga lain, baik di dalam maupun di luar negeri; (c) Sistem informasi dan data statistik perikanan harus dapat diakses dengan mudah dan cepat oleh seluruh pengguna data statistik dan informasi perikanan.

6. Hubungan Orang dan Sumber daya Alam (Perikanan)

Hubungan antara orang yang akan menjalankan kegiatan usaha perikanan dengan sumber daya perikanan diikat melalui perijinan. Ada beberapa bentuk perijinan yang memberi pemahaman tumpang tindih. Bentuk-bentuk perijinan yang harus dipunyai oleh pelaku usaha adalah:

a. Surat Ijin Usaha Perikanan (SIUP) sebagai bentuk ijin tertulis yang harus dimiliki perusahaan perikanan untuk melakukan usaha perikanan dengan menggunakan sarana produksi yang tercantum dalam ijin tersebut. Kelompok nelayan kecil dikecualikan dari keharusan mempunyai SIUP. Usaha perikanan yang harus mempunyai SIUP adalah penangkapan, pembudidayaan, pengangkutan, pengolahan, dan pemasaran ikan.
b. Surat Ijin Penangkapan Ikan (SIPI) yaitu bentuk ijin yang harus dipunyai oleh pemilik kapal yang akan digunakan sebagai sarana melakukan penangkapan ikan. SIPI diperuntukkan bagi kapal yang akan digunakan dan bukan pada kegiatan usaha perikanan.
c. Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI), yaitu ijin yang dilekatkan pada kapal yang digunakan sebagai pengangkut ikan. SIKPI ini hanya diharuskan pada kapal yang digunakan sebagai alat pengangkut kapal saja. Ini berbeda dengan SIPI yang ditujukan pada kapal yang digunakan untuk melakukan penangkapan ikan yang sekaligus juga menyimpan dan mengangkut hasilnya dari lokasi penangkapan ikan ke tempat pemasaran.
d. Surat Ijin Berlayar (SIB), yaitu ijin yang harus dipunyai oleh setiap kapal perikanan yang akan berlayar meninggalkan pelabuhan perikanan. Ijin ini berkaitan dengan ketentuan yang mengharuskan setiap kapal penangkap ikan harus melabuhkan kapalnya di pelabuhan perikanan untuk menurunkan ikan hasil tangkapan atau ikan yang diangkut. Tujuan dari SIB adalah agar ketika kapal perikanan itu akan meninggalkan pelabuhan perikanan tidak tersisa ikan yang tersimpan dalam kapal.

7. Hubungan Negara dan SDA (Perikanan)

UU Perikanan agak berbeda dengan UU SDA lainnya berkenaan dengan hubungan antara negara atau bangsa Indonesia dengan sumber daya perikanan. UU Perikanan tidak menetapkan hubungan hukum antara negara dengan sumber daya perikanan. Ketentuan yang ada hanya berkaitan dengan kewenangan pemerintah pusat dan Pemda. Isyarat adanya hubungan antara bangsa Indonesia dengan sumber daya perikanan terdapat dalam bagian "Menimbang", yaitu:

> "Perairan yang berada di bawah kedaulatan dan yurisdiksi Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia serta laut lepas berdasarkan ketentuan internasional, mengandung Sumber daya ikan dan lahan pembudidayaan ikan yang potensial, merupakan berkah dari Tuhan Yang Maha Esa yang diamanahkan pada Bangsa Indonesia yang memiliki Falsafah Hidup Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia."

Bagian "Menimbang" tersebut mengisyaratkan bahwa kekayaan sumber daya ikan tersebut merupakan anugerah Tuhan yang diamanahkan kepada bangsa Indonesia. Istilah "diamanahkan" mengandung makna agar sumber daya perikanan itu dikuasai dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan warga bangsa Indonesia.

J. UU NO. 26/2007 TENTANG PENATAAN RUANG (UUPR)

1. Orientasi

Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediaannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional, UU ini mengamanatkan

perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum butir 3.

Dengan kata lain, orientasi penataan ruang dalam hal ini adalah dalam rangka mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan: (a) terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan; (b) terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan (c) Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang (Pasal 3).

2. Keberpihakan

Menurut UUPR ruang darat, laut, termasuk di dalam bumi, sebagai bagian dari konteks lingkungan hidup yang harus dijaga, dilindungi, dan dipelihara kualitas fungsinya. Melalui sistem perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan, ruang harus dipandang sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan (i) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; (ii) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan (iii) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang (Penjelasan Umum butir 5).

Ruang wilayah NKRI itu perlu dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa UUPR berpihak pada perlindungan kepentingan rakyat.

3. Pengelolaan dan Implementasi Pengelolaan

Pengelolaan yang dibahasakan sebagai penataan ruang dilakukan sebagai suatu sistem proses (i) perencanaan tata ruang, (ii) pemanfaatan ruang, dan (iii) pengendalian pemanfaatan ruang. Dengan demikian harus dipahami bahwa penataan ruang adalah sebuah sistem yang berkelanjutan. Dimulai dari perencanaan terhadap ruang, dilanjutkan dengan pemanfaatan ruang, dan diakhiri dengan pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang tersebut.

Penataan ruang sebagai suatu sistem tersebut diselenggarakan berdasarkan asas: (i) keterpaduan; (2) keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; (iii) keberlanjutan; (vi) keberdaya gunaan dan keberhasil gunaan; (v) keterbukaan; (vi) kebersamaan dan kemitraan; (vii) perlindungan kepentingan umum; (viii) kepastian hukum dan keadilan; dan (ix) akuntabilitas.

Dalam implementasi, penataan ruang mengklasifikasikan penataan ruang didasarkan pada lima hal, *pertama,* sistem penataan ruang; *kedua,* fungsi utama kawasan; *ketiga,* wilayah administratif; *keempat,* kegiatan kawasan; dan *kelima,* nilai strategis kawasan (Pasal 4).

Berdasarkan sistem, penataan ruang terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan. Sedangkan penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas fungsi kawasan lindung dan fungsi kawasan budidaya. Penataan ruang dengan dasar wilayah administratif dibagi menjadi penataan ruang wilayah nasional, wilayah provinsi, dan wilayah kabupaten/kota.

Dasar kegiatan kawasan melahirkan penataan ruang di kawasan perkotaan dan di kawasan perdesaan. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, kawasan strategis provinsi, dan kawasan strategis kabupaten/kota (Pasal 5).

Bila disimak, pengklasifikasian penataan ruang di atas terkluster dalam tiga titik, yaitu pusat (nasional), provinsi, dan kabupaten/kota. Secara politis, hal ini dimaksudkan untuk mengurangi dampak negatif yang mungkin timbul dari tarik-menarik antara pusat dengan daerah. Wilayah yang kaya dan produktif berpotensi menimbulkan konflik

vertikal (pusat daerah) maupun konflik horizontal (antardaerah). Penataan ruang yang benar menjadi salah satu *win-win solution* untuk mengurangi konflik tersebut.

Pemerintah pusat melakukan pembinaan penataan ruang terhadap Pemda provinsi, Pemda kabupaten/kota, dan masyarakat. Pemda provinsi dan pemerintah kabupaten/kota menyelenggarakan pembinaan penataan ruang menurut kewenangannya masing-masing. UUPR mengamanatkan lebih lanjut penyelenggaraan pembinaan penataan ruang pada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, dalam hal ini adalah PP.

Pelaksanaan penataan ruang dilakukan melalui tiga kegiatan yakni, (i) perencanaan tata ruang, (ii) pemanfaatan ruang, dan (iii) pengendalian pemanfaatan ruang. Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang berjenjang dari atas ke bawah adalah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, RTRW Provinsi, dan RTRW kabupaten serta kota. Sedangkan, rencana rinci tata ruang terdiri atas (i) rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional, (ii) rencana tata ruang kawasan strategis provinsi, dan (iii) rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Hubungan antara rencana umum tata ruang dengan rencana rinci tata ruang adalah, rencana rinci tata ruang disusun sebagai perangkat operasional dari rencana umum tata ruang (Pasal 14 ayat [4]). Untuk rencana rinci rencana tata ruang kawasan strategis provinsi dan rencana rinci rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota akan disusun jika, *pertama,* rencana umum belum dapat dijadikan landasan pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. *Kedua,* rencana umum tata ruang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam rencana umum tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan. Sedangkan, rencana detail tata ruang dijadikan landasan pengaturan zonasi.

Rencana tata ruang yang telah ditetapkan dapat ditinjau kembali (Pasal 16). Hasil dari tinjauan kembali rencana tata ruang berupa

rekomendasi tetap memberlakukan rencana tata ruang lama atau merevisi rencana tata ruang lama. Ketentuan mengenai peninjauan kembali rencana tata ruang diatur lebih lanjut dengan PP.

Muatan rencana tata ruang mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Rencana struktur ruang meliputi (i) rencana sistem pusat permukiman, dan (ii) rencana sistem jaringan prasarana. Sedangkan rencana pola ruang terdiri atas peruntukan kawasan lindung, dan peruntukan kawasan budidaya. Lebih lanjut, peruntukan kawasan lindung dan kawasan budidaya mencakup peruntukan ruang untuk kepentingan pelestarian lingkungan, sosial, ekonomi, budaya, pertahanan, dan keamanan. Dalam rangka pelestarian lingkungan, pemangku kepentingan harus menetapkan kawasan hutan paling sedikit 30% dari luas daerah aliran sungai (Pasal 17 ayat [5]).

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang RTRW, penetapannya dilakukan secara berjenjang. Penetapan Raperda Provinsi tentang RTRW Provinsi terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri. Dan Raperda Kabupaten/Kota tentang RTRW Kabupaten/Kota dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri atas rekomendasi Gubernur (Pasal 18 ayat [1] dan [2]).

Perencanaan tata ruang wilayah nasional berguna sebagai pedoman dalam rangka menyusun pembangunan berjangka negara ini, baik jangka panjang maupun menengah. Selain itu, RTRW Nasional berfungsi mewujudkan keseimbangan antarprovinsi dan antarsektor. Yang lebih penting lagi, RTRW Nasional berfungsi untuk menentukan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.

Jangka waktu berlakunya RTRW Nasional adalah 20 tahun. Setiap lima tahun setidaknya ada sekali peninjauan terhadap RTRW Nasional. Untuk keadaan tertentu, misalnya terdapat bencana dalam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan, peninjauan terhadap RTRW Nasional dilakukan lebih dari sekali dalam lima tahun. Ketentuan jangka waktu berlakunya RTRW (baik nasional, provinsi, dan kabupaten/kota) adalah sama. Kesemuanya berlaku selama 20 tahun, ditinjau minimal sekali dalam lima tahun, dan dapat ditinjau berulang kali bila dalam lima tahun tersebut

terdapat keadaan-keadaan tertentu.

RTRW Nasional dijadikan acuan untuk penyusunan RTRW Provinsi maupun RTRW Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, peninjauan terhadap RTRW Provinsi maupun RTRW Kabupaten/Kota sesuai dengan peninjauan terhadap RTRW Nasional. Yang membedakan adalah ruang lingkupnya (Nasional-Provinsi-Kabupaten/Kota).

Penyusunan RTRW pada tingkat yang lebih rendah harus mengacu pada tingkat yang lebih tinggi. Dengan demikian, penyusunan RTRW Kabupaten/Kota harus memperhatikan RTRW Provinsi dan RTRW Nasional. Sedang penyusunan RTRW Provinsi harus memperhatikan RTRW Nasional (Pasal 23 dan 25).

Patut dicermati mengenai RTRW Kota. Meskipun ketentuan perencanaan RTRW Kabupaten *mutatis mutandis* berlaku untuk perencanaan RTRW Kota, ada beberapa hal yang ditambahkan ke dalam RTRW Kota, yakni (i) rencana penyediaan pemanfaatan ruang terbuka hijau, (ii) rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau, dan (iii) rencana fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah (Pasal 28).

Ruang terbuka hijau dalam RTRW Kota terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat. Proporsi ruang terbuka hijau dalam kota minimal 30% dari luas wilayah kota dan proporsi ruang terbuka hijau publik paling sedikit 20% dari keseluruhan wilayah kota. Ketentuan proporsi tersebut menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah kota.

Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya. Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.

Pengendalian pemanfaatan ruang dilaksanakan melalui (i) penetapan peraturan zonasi, (ii) perijinan, (iii) pemberian insentif dan disinsentif, serta (iv) pengenaan sanksi. Peraturan zonasi sendiri disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang (PP untuk peraturan zonasi sistem nasional, peraturan

daerah provinsi untuk peraturan zonasi sistem provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota untuk peraturan zonasi sistem kabupaten/kota).

Ketentuan perijinan yang berkaitan dengan pengendalian pemanfaatan ruang dikeluarkan oleh pemerintah. Ijin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau dengan tidak melalui prosedur yang benar akan batal demi hukum. Di titik lain, ijin yang sebelumnya telah didapatkan, namun tidak berlaku lagi akibat perubahan RTRW akan mendapatkan ganti kerugian dari pemerintah pusat atau Pemda.

Insentif juga dapat menjadi pemicu bagi kesesuaian pelaksanaan pemanfaatan ruang dengan RTRW. Insentif dapat berupa keringanan pajak, pembangunan dan pengadaan infrastruktur, kemudahan perolehan perijinan, dan/atau penghargaan (Pasal 38 ayat [2]). Sebaliknya disinsentif juga dapat diterapkan apabila terdapat pelaksanaan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW. Disinsentif ini bersifat sebagai media pencegahan terhadap kegiatan yang tidak sesuai dengan RTRW. Contohnya dengan menerapkan pajak yang tinggi dan pembatasan penyedian infrastruktur serta penalti (Pasal 38 ayat [3]).

Dalam pengawasan penataan ruang dilakukan serangkaian tindakan yang terdiri atas pemantauan, evaluasi, dan pelaporan. Pengawasan tersebut dilaksanakan oleh pemerintah serta Pemda menurut kewenangannya masing-masing. Di samping itu, peran serta masyarakat harus diintensifkan dalam pengawasan itu.

4. Perlindungan HAM

Perlindungan HAM sebagaimana yang dimaksud oleh UUPR menekankan pada hidup dan penghidupan oleh setiap orang yang harus dijamin berkaitan dengan kebijakan penataan ruang yang diselenggarakan oleh pemerintah. Dalam Pasal 60 dirumuskan sebagai berikut: "Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk: (i) mengetahui rencana tata ruang, (ii) menikmati pertambahan nilai ruang, (iii) ganti rugi yang layak akibat pembangunan yang tidak sesuai dengan RTRW, (iv) mengajukan keberatan, (v) mengajukan pembatalan ijin, dan (vi) mengajukan gugatan ganti kerugian akibat pem-

bangunan yang tidak sesuai dengan RTRW."

UUPR tidak secara eksplisit menyebut tentang kesetaraan gender dan MHA. Penyelesaian sengketa pada tahap pertama diupayakan melalui musyawarah, namun apabila kesepakatan tidak diperoleh, para pihak dapat menempuh upaya penyelesaian melalui pengadilan atau di luar pengadilan (Pasal 67).

5. Pengaturan *Good Governance*

Pada konteks *good governance* yang dicirikan melalui prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas, UUPR merumuskannya melalui hak dan peran serta masyarakat (Pasal 60 dan Pasal 65) serta rumusan mengenai potensi penjatuhan sanksi pidana (tanggung gugat) bagi pejabat pemerintah yang menerbitkan ijin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang (Pasal 73). Perumusan tanggung gugat bag pejabat pemerintah dalam konteks ini oleh UUPR bisa dibaca sebagai langkah maju yang menegaskan bahwa kebijakan pemerintah tidak selamanya steril dari potensi penyimpangan (*abuse of power*). Oleh karena itu, harus ada mekanisme yang bisa digunakan untuk menyikapinya.

Adapun rumusan Pasal 73 tersebut sebagai berikut: Ayat (1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan ijin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Ayat (2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

6. Hubungan Orang dan SDA

Apabila ruang (*space*) ditafsirkan sebagai SDA, maka pada wilayah ini melekat hak setiap orang atas akses terhadap ruang bagi pemenuhan hak hidup dan penghidupannya. Bentuk hubungan berupa ijin. Dalam relasinya dengan ruang tersebut melekat pula batasan-

batasan yang bersifat imperatif yang harus ditaati yakni bahwa setiap orang wajib: (a) menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan; (b) memanfaatkan ruang sesuai dengan ijin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang; (c) mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan ijin pemanfaatan ruang; dan (d) memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Bahkan pada konteks batasan relasi yang bersifat imperatif tersebut, juga dikukuhkan melalui kemungkinan penjatuhan sanksi administratif bagi bentuk pelanggaran yang terjadi. Sanksi administratif tersebut antara lain berupa: peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan ijin, pembatalan ijin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi, dan/atau denda administrasi.

7. Hubungan Negara dan SDA

Relasi negara dan SDA oleh UUPR membawa konsekuensi pada tugas dan wewenang yang diembannya. Dalam Pasal 7 disebutkan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan Pemda, di mana dalam penyelenggaraan tersebut harus tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi: (a) pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota; (b) pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional; (c) pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan (d) kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi (Pasal 8).

Wewenang Pemda provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi: (a) pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota,

serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota; (b) pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi; (c) pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan (d) kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota (Pasal 10).

Sedangkan wewenang pemerintah kabupaten/kota antara lain adalah: (a) pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota; (b) pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; (c) pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan (d) kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

K. UU NO. 27/2007 TENTANG PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL (UU PWP3K)

1. Orientasi

Secara umum, UU ini berorientasi konservasi dan eksploitasi secara relatif berimbang. Hal itu terlihat sejak dari konsiderans "Menimbang" huruf a dan b. Ketentuan ini menyatakan bahwa Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (WP3K) perlu dijaga kelestariannya dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik bagi generasi sekarang maupun bagi generasi yang akan datang. Sebagai bagian dari SDA WP3K memiliki keragaman potensi SDA yang tinggi, dan sangat penting bagi pengembangan sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, dan penyangga kedaulatan bangsa. Oleh karena itu perlu dikelola secara berkelanjutan dan berwawasaan global, dengan memperhatikan aspirasi dan partisipasi masyarakat, dan tata nilai bangsa yang berdasarkan norma hukum nasional.

Hal serupa juga dapat dilihat dalam Pasal 1 tentang "Ketentuan Umum". Istilah pengusahaan (eksploitasi) dan konservasi WP3K juga dikemukakan secara berimbang. Pasal 1 Angka 1 memuat penafsiran yuridis tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (PWP3K), ialah suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil antar-

sektor, antara Pemerintah dan Pemda, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3), terdapat dalam Pasal 1 Angka 18, adalah hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Sementara itu, Pasal 1 Angka 19 memuat definisi yuridis konservasi WP3K, adalah upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan WP3K serta ekosistemnya untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan Sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragamannya.

Di samping konservasi, ketentuan Pasal 1 ini juga memuat istilah rehabilitasi dan reklamasi. Rehabilitasi sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil adalah proses pemulihan dan perbaikan kondisi ekosistem atau populasi yang telah rusak walaupun hasilnya berbeda dari kondisi semula (Angka 22). Sementara itu, reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurugan, pengeringan lahan atau drainase (Angka 23).

Jika dilihat dari asas PWP3K, tampaknya konservasi lebih menonjol. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 3, bahwa PWP3K berasaskan: keberlanjutan, konsistensi, keterpaduan, kepastian hukum, kemitraan, pemerataan, peran serta masyarakat, keterbukaan, desentralisasi, akuntabilitas, dan keadilan. Selanjutnya, tujuan PWP3K, seperti tercantum dalam Pasal 4 juga menggambarkan orientasi yang hampir berimbang antara konservasi dan eksploitasi. PWP3K dilaksanakan dengan tujuan:

a. Melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan.
b. Menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan

Pemda dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.

c. Memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan keberkelanjutan.
d. Meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.

Gambaran perimbangan orientasi eksploitasi dan konservasi UU ini juga bisa dilihat dari perimbangan perhatian UU ini terhadap HP-3 termasuk pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya pada satu sisi, dan "konservasi" termasuk rehabilitasi dan reklamasi pada sisi lain. HP-3 dan pemanfaatan pulau-pulau kecil diatur terlebih dahulu yaitu terdapat dalam Pasal 16-27, sedangkan konservasi termasuk rehabilitasi dan reklamasi diatur kemudian yang terdapat dalam Pasal 28-34.

2. Keberpihakan

Pada bagian awal; konsiderans, ketentuan umum, asas dan tujuan; UU ini tampaknya memihak kepada rakyat (pro-rakyat), tetapi pada bagian isi terutama terkait dengan pemanfaatan WP3K; justru pengusaha yang lebih diutamakan (pro-kapital). Hal ini dapat dilihat dalam konsiderans "Menimbang" huruf a dan b sebagaimana telah disebutkan di atas. Begitu juga dengan pengertian PWP3K dalam Pasal 1 Angka 1 UU ini, seperti yang telah dikemukakan di atas.

Beberapa persoalan yang diatur dalam UU ini terlihat pula dari beberapa istilah berkaitan dengan masyarakat (rakyat) yang terdapat pada ketentuan umum Pasal 1, antara lain masyarakat adat, masyarakat lokal, masyarakat tradisional, termasuk kearifan lokal. Yang dimaksud dengan masyarakat dalam UU ini terdiri atas masyarakat adat dan masyarakat lokal yang bermukim di WP3K (Angka 32). Masyarakat adat adalah kelompok masyarakat pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan

pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum (Angka 33). Kemudian, masyarakat lokal adalah kelompok masyarakat yang menjalankan tata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang sudah diterima sebagai nilai-nilai yang berlaku umum tetapi tidak sepenuhnya bergantung pada sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil tertentu (Angka 34). Di samping itu, terdapat pula istilah masyarakat tradisional adalah masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional (Angka 35). Akhirnya, Pasal 1 UU ini juga melengkapinya dengan istilah "kearifan lokal" yaitu nilai-nilai luhur yang masih berlaku dalam tata kehidupan masyarakat (Angka 36).

Pasal 18 yang mengatur tentang HP-3 juga memberikan perhatian kepada rakyat, khususnya MHA. Menurut Pasal 18, di samping orang perseorangan WNI dan badan hukum Indonesia, masyarakat adat juga dapat memegang atau dapat diberikan HP-3. Kemudian, Pasal 21 ayat (4), menyatakan bahwa pemberian HP-3 di samping harus memenuhi syarat teknis dan administratif, wajib pula memenuhi syarat operasional. Persyaratan operasional dimaksud mencakup kewajiban pemegang HP-3 untuk:

a. Memberdayakan masyarakat sekitar lokasi kegiatan.
b. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat dan/atau masyarakat lokal.
c. Memperhatikan hak masyarakat untuk mendapatkan akses ke sempadan pantai dan muara sungai.
d. Melakukan rehabilitasi sumber daya yang mengalami kerusakan di lokasi HP-3.

Pasal 28 ayat (3) menyatakan, kawasan konservasi yang mempunyai ciri khas sebagai satu kesatuan ekosistem diselenggarakan untuk melindungi, salah satunya, adalah wilayah yang diatur oleh adat tertentu, seperti *sasi*, *mane'e*, *panglima laot*, *awig-awig*, dan/atau isti-

lah lain adat tertentu. Kemudian, Pasal 60-63 mengatur tentang hak, kewajiban dan peran serta masyarakat, serta pemberdayaan masyarakat.

Walaupun menunjukkan perhatian terhadap masyarakat (terkesan pro-rakyat), seperti dikemukakan di atas, namun keberpihakan UU ini kepada kepentingan pengusaha juga terlihat. Pasal 14 ayat (1), yang mengatur mekanisme penyusunan rencana PWP3K, sudah memberikan "kedudukan" istimewa terhadap dunia usaha. Usulan penyusunan Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RSWP3K), Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP3K), Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RPWP3K), dan Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RAPWP3K) dilakukan oleh Pemda serta dunia usaha.

Keberpihakan kepada pengusaha terlihat menonjol pada pengaturan pemanfaatan perairan pesisir melalui HP-3 (Pasal 16). Menurut Pasal 16 ayat (2), HP-3 meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut. HP-3 diberikan untuk luasan dan waktu tertentu yaitu 20 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun (Pasal 19). Pemberiannya wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil, masyarakat adat, dan kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing (Pasal 17). Kemudian, Pasal 18 memang memberikan kesempatan masyarakat adat untuk memperoleh HP-3, namun posisinya terkesan hanya sebagai "pelengkap" saja. Pengusaha, baik berupa orang perseorangan WNI maupun badan hukum Indonesia tetap yang lebih diutamakan dalam pemberian HP-3. Lagi pula, proses pengurusan dan syarat-syarat yang diwajibkan dalam pemberian HP-3 itu belum tentu mudah bagi masyarakat adat untuk memenuhinya. Lantas, apakah dengan UU ini pemanfaatan perairan pesisir oleh mayarakat adat harus dilakukan berdasarkan HP-3?

Mekanisme HP-3 memang mendorong komersialisasi perairan pesisir dan Pasal 20 mendukung ke arah itu. HP-3 diberikan dalam luasan tertentu dengan jangka waktu 60 (enam puluh) tahun kumulatif; dapat beralih, dialihkan, dan (bahkan) dijadikan jaminan utang dengan

dibebankan hak tanggungan; untuk itu HP-3 diberikan dalam bentuk sertifikat HP-3 (Pasal 20 ayat (1) dan (2). Kemudian, Pasal 21 memuat persyaratan yang wajib dipenuhi untuk pemberian HP-3 yaitu persyaratan teknis, administratif, dan operasional (ayat (1)), yang tidak mudah dipenuhi oleh masyarakat adat. Kembali dikemukakan, bahwa Pasal 21 ayat (4) memuat persyaratan operasional untuk HP-3. Persyaratan operasional mencakup kewajiban pemegang HP-3 untuk:

a. Memberdayakan masyarakat sekitar lokasi kegiatan.
b. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat dan/atau masyarakat lokal.
c. Memperhatikan hak masyarakat untuk mendapatkan akses ke sempadan pantai dan muara sungai.
d. Melakukan rehabilitasi sumber daya yang mengalami kerusakan di lokasi HP-3.

Pada satu sisi, pencantuman persyaratan berupa "pemberdayaan masyarakat" dan "pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat" memang positif bagi pengakuan masyarakat adat. Pada sisi lain, pernyataan seperti itu justru semakin membuktikan bahwa UU ini hanya hendak memberikan HP-3 itu kepada pengusaha saja (pro-kapital), bukan kepada masyarakat adat. Posisi masyarakat adat cukup hanya diakui saja oleh pengusaha yang bersangkutan.

Di samping untuk pemanfaatan perairan pesisir, HP-3 juga digunakan untuk pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya. Pasal 23 ayat (4) menyatakan, pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya wajib mempunyai HP-3 yang diterbitkan oleh Pemerintah atau Pemda sesuai dengan kewenangannya.

Keberpihakan UU ini terhadap pengusaha juga terlihat dari Pasal 23 ayat (5) dan (6). Pemberian HP-3 kepada pengusaha tidak terhalangi walaupun masyarakat telah menggunakan kawasan tersebut untuk kepentingan kehidupan mereka. Pemerintah atau Pemda tetap akan mengeluarkan HP-3 setelah melakukan musyawarah dengan masyarakat yang bersangkutan. Untuk itu bupati/walikota (wajib) memfasilitasi musyawarah dimaksud. Ketentuan ini rancu karena dalam Pasal 23 ayat (5) mengesankan bahwa Pemerintah atau Pemda yang melakukan musyawarah dengan masyarakat yang bersangkutan, tetapi

dalam Pasal 23 ayat (6) disebutkan bahwa Bupati/Walikota lah yang memfasilitasi musyawarah tersebut. Dengan demikian menjadi tidak jelas apakah yang melakukan musyawarah itu Pemerintah/ Pemda dengan masyarakat yang bersangkutan, atau (calon) perusahaan dengan masyarakat yang bersangkutan dengan difasilitasi Bupati/ Walikota?

3. Pengelolaan dan Implementasinya

Dengan adanya pembagian wewenang antara Pemerintah dan Pemda, maka PWP3K dalam UU ini dapat dikatakan bersifat desentralistik. Berikut ini dikemukakan lagi pengertian PWP3K, yaitu suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil antarsektor, antara Pemerintah dan Pemda, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Pasal 1 angka 1). Pengelolaan yang desentralistik tersebut dapat pula ditelusuri dalam asas dan tujuan PWP3K (Pasal 3 dan 4). Dari 11 asas PWP3K yang dinyatakan Pasal 3, desentralisasi merupakan salah satu asas tersebut. Begitu juga dengan Pasal 4, salah satu tujuan PWP3K adalah menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemda dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil (Pasal 4 huruf b). Tidak hanya desentralistik, UU ini juga mendorong adanya integrasi kegiatan sebagai berikut (Pasal 6).

a. Antara Pemerintah dan Pemda.
b. Antar-Pemda.
c. Antar sektor.
d. Antara pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat.
e. Antara ekosistem darat dan ekosistem laut; dan
f. Antara ilmu pengetahuan dan prinsip-prinsip manajemen.

Terkait dengan desentralisasi dalam perencanaan PWP3K juga dapat dilihat pada salah satu kedudukan Pemda dalam pengelolaan itu. Pasal 7 ayat (4) menyatakan, Pemda menyusun rencana pengelolaan WP-3K dengan melibatkan masyarakat berdasarkan norma, standar, dan pedoman dari peraturan menteri. Kemudian, ayat (5) lebih merinci

lagi, Pemda kabupaten/kota menyusun rencana zonasi rinci di setiap zona kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil tertentu dalam wilayahnya.

Peran Pemda juga terdapat dalam mekanisme penyusunan rencana PWP3K. Pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa usulan penyusunan semua jenis rencana, baik rencana strategis, rencana zonasi dan rencana PWP3K maupun rencana aksi pengelolaannya dilakukan oleh Pemda serta dunia usaha.

Kebijakan desentralisasi juga dapat dilihat pada Pasal 50-55 yang mengatur tentang kewenangan. Pembagian kewenangan pemberian HP-3 dalam UU ini mengikuti ketentuan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini bisa dilihat antara lain dalam Pasal 50 yang menyatakan bahwa:

a. Menteri berwenang memberikan HP-3 di wilayah perairan pesisir lintas provinsi dan kawasan strategis nasional tertentu.
b. Gubernur berwenang memberikan HP-3 di wilayah perairan pesisir sampai dengan 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan, dan perairan pesisir lintas kabupaten/kota.
c. Bupati/walikota berwenang memberikan HP-3 di wilayah perairan pesisir 1/3 (satu pertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.

Untuk melihat secara detail pembagian kewenangan antara Menteri, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, dapat dilihat dalam Pasal 51-55.

Walaupun bersifat desentralistik, pluralisme hukum dalam PWP3K tidak disinggung. Namun demikian, perhatian dan sikap UU ini terhadap pluralisme hukum secara tidak langsung dapat juga dilihat dalam uraian No. 5 tentang pengakuan HAM khusus tentang "pengakuan terhadap MHA".

UU ini tampaknya mendorong implementasi PWP3K untuk dilakukan secara terkoordinasi, walaupun kewenangan Menteri (Kelautan dan Perikanan) sangat menentukan. Hal ini sudah tergambar dalam Ketentuan Umum khususnya Pasal 1 Angka 1 yang memberi penafsiran otentik terhadap pengelolaan WP-3 sebagaimana telah dikemukakan di atas. PWP3K adalah suatu proses perencanaan, pemanfaatan,

pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil antarsektor, antara Pemerintah dan Pemda, antara ekosistem darat dan laut. Pentingnya koordinasi antarsektor dan antar tingkat pemerintahan juga ditunjukkan oleh Pasal 3 yang menentukan asas PWP3K. Satu dari 11 asas pengelolaan WP-3K, menurut Pasal 3 ini, adalah "keterpaduan", yang menempati urutan ketiga. Menurut Penjelasan Pasal 3 huruf c itu, asas keterpaduan dikembangkan dengan:

a. Mengintegrasikan kebijakan dengan perencanaan berbagai sektor pemerintahan secara horizontal dan secara vertikal antara pemerintah dan Pemda.
b. Mengintegrasikan ekosistem darat dengan ekosistem laut berdasarkan masukan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk membantu proses pengambilan putusan dalam PWP3K.

Hal serupa juga tergambar dari pengaturan proses PWP3K-Pasal 5-6). Sebagaimana telah dikemukakan di atas, Pasal 6 menekankan pentingnya koordinasi dalam pengelolaan WP-3, bahwa pengelolaan WP-3 wajib dilakukan dengan cara mengintegrasikan kegiatan, tidak saja antara Pemerintah dan Pemda, tetapi juga antar-Pemda dan antarsektor. Oleh karena itu, Penjelasan Umum Angka 4 kembali menginformasikan, bahwa UU ini memerlukan penyesuaian dengan ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang lain seperti:

a. UU yang mengatur perikanan;
b. UU yang mengatur pemerintahan daerah;
c. UU yang mengatur kehutanan;
d. UU yang mengatur pertambangan umum, minyak, dan gas bumi;
e. UU yang mengatur penataan ruang;
f. UU yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup;
g. UU yang mengatur pelayaran;
h. UU yang mengatur konservasi SDA dan ekosistem;
i. UU yang mengatur peraturan dasar pokok agraria;
j. UU yang mengatur perairan;
k. UU yang mengatur kepariwisataan;
l. UU yang mengatur perindustrian dan perdagangan;
m. UU yang mengatur sumber daya air;

n. UU yang mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional; dan
o. UU yang mengatur arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.

Penjelasan Umum ini mengharapkan bahwa UU ini dapat dijadikan sebagai landasan pembangunan WP-3 yang dilaksanakan oleh berbagai sektor terkait. Dengan demikian, dapat dihindarkan terjadinya tumpang tindih wewenang dan benturan kepentingan.

Walaupun demikian, posisi Menteri (Kelautan dan Perikanan) dalam UU ini tetap menentukan, misalnya ketentuan dalam Pasal 7 ayat (2). Norma, standar, dan pedoman penyusunan perencanaan PWP3K diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 53-55 mengatur lebih lanjut tentang koordinasi. Koordinasi dalam PWP3K dilakukan sesuai tingkat pemerintahannya. Pasal 53 mengatur koordinasi di tingkat nasional yang dilaksanakan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan. Jenis kegiatan yang dikoordinasikan dalam hal ini meliputi (Pasal 53 ayat (2):

a. penilaian setiap usulan rencana kegiatan tiap-tiap sektor sesuai dengan perencanaan PWP3K terpadu;
b. perencanaan sektor, daerah, dan dunia usaha yang bersifat lintas provinsi dan kawasan tertentu;
c. program akreditasi nasional;
d. rekomendasi ijin kegiatan sesuai dengan kewenangan tiap-tiap instansi Pemerintah; serta
e. penyediaan data dan informasi bagi PWP3K yang bersifat lintas provinsi dan kawasan tertentu yang bertujuan strategis.

Untuk menjamin terlaksananya koordinasi tersebut berdasarkan Pasal 53 ayat (3), pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Presiden, tidak dengan Peraturan Menteri.

Koordinasi PWP3K pada tingkat provinsi digariskan dalam Pasal 54, bahwa PWP3K pada tingkat provinsi dilaksanakan secara terpadu yang dikoordinasikan oleh dinas yang membidangi kelautan dan perikanan (ayat 1). Sementara itu, jenis kegiatan yang dikoordinasikan itu meliputi (Pasal 54 ayat (2)):

a. penilaian setiap usulan rencana kegiatan tiap-tiap dinas otonom atau badan sesuai dengan perencanaan PWP3K terpadu provinsi;

b. perencanaan tiap-tiap instansi daerah, antarkabupaten/kota, dan dunia usaha;
c. program akreditasi skala provinsi;
d. rekomendasi ijin kegiatan sesuai dengan kewenangan instansi vertikal di daerah, dinas otonom, atau badan daerah;
e. penyediaan data dan informasi bagi PWP3K di provinsi.

Pasal 54 ayat (3) menegaskan pula, bahwa pelaksanaan kegiatan koordinasi tersebut diatur oleh gubernur.

Koordinasi PWP3K juga ditentukan pada tingkat kabupaten/ kota dan ketentuannya terdapat dalam Pasal 55. Pasal 55 ayat (1) menyatakan, PWP3K pada tingkat kabupaten/kota dilaksanakan secara terpadu yang dikoordinasi oleh dinas yang membidangi kelautan dan perikanan. Kemudian, ayat 2 merinci pula, bahwa jenis kegiatan yang dikoordinasikan tersebut meliputi:

a. penilaian setiap usulan rencana kegiatan tiap-tiap pemangku kepentingan sesuai dengan perencanaan PWP3K terpadu;
b. perencanaan antarinstansi, dunia usaha, dan masyarakat;
c. program akreditasi skala kabupaten/kota;
d. rekomendasi ijin kegiatan sesuai dengan kewenangan tiap-tiap dinas otonom atau badan daerah; serta
e. penyediaan data dan informasi bagi PWP3K skala kabupaten/ kota.

Walaupun pelaksanaan koordinasi tersebut dilakukan oleh dinas terkait, namun pengaturannya diatur oleh bupati/walikota, bukan oleh dinas yang bersangkutan (ayat 3).

4. Perlindungan HAM

Perlindungan HAM dalam UU ini, khususnya terkait dengan kesetaraan gender, tidak disinggung. Dengan demikian, UU ini (mungkin) tidak mempersoalkan perbedaan jenis kelamin dalam PWP3K, misalnya siapa saja baik laki-laki maupun perempuan sama-sama mempunyai kesempatan untuk mendapatkan HP-3.

Sementara itu, berkaitan dengan pengakuan MHA dalam UU ini dapat dikemukakan sebagai berikut. UU ini mengenal tiga istilah terkait dengan MHA: masyarakat adat, masyarakat lokal dan masyarakat

tradisional. Masyarakat adat adalah kelompok masyarakat pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum (Pasal 1 Angka (33). Masyarakat lokal adalah kelompok masyarakat yang menjalankan tata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang sudah diterima sebagai nilai-nilai yang berlaku umum tetapi tidak sepenuhnya bergantung pada sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil tertentu (Pasal 1 Angka (34). Sementara itu, masyarakat tradisional adalah masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional (Pasal 1 Angka (35).

UU ini mengakui keberadaan MHA disebut masyarakat adat dalam pertimbangan pemberian HP-3 (Pasal 17 ayat (2). HP-3 adalah hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu (Pasal 1 Angka [18]).

UU ini mengakui hak masyarakat adat dalam PWP3K dalam dua bentuk:

(1) Pengakuan terhadap hak masyarakat adat atas wilayah pesisir. Dalam hal ini MHA dapat menjadi pemegang HP-3, di samping orang (WNI) dan badan hukum Indonesia (Pasal 18). Pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan kearifan lokal atas WP3K yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun (Pasal 61 ayat (1). Pengakuan tersebut dijadikan acuan dalam PWP3K (Pasal 61 ayat (2)). Oleh karena itu, wilayah adat (masyarakat adat) juga menjadi perhatian bagi program konservasi dalam UU ini. Salah satu tujuan konservasi WP3K adalah untuk melindungi situs budaya tradisional (Pasal 28 ayat (1) huruf d). Penetapan kawasan

konservasi dimaksudkan untuk melindungi, salah satunya, wilayah yang diatur oleh adat tertentu, seperti *sasi*, *mane'e*, *panglima laot*, *awig-awig*, dan/atau istilah lain adat tertentu (Pasal 28 ayat (3) huruf c). Masyarakat, termasuk MHA, dapat mengajukan pengusulan kawasan konservasi, di samping perseorangan dan Pemerintah/Pemda (Pasal 28 ayat (7).

Penetapan wilayah yang diatur oleh adat tertentu sebagai kawasan konservasi, justru berpotensi menafikan keberadaan hak ulayat laut MHA karena pengelolaan kawasan konservasi itu dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemda (Pasal 28 ayat (5). Masih adakah hak MHA untuk melaksanakan praktik hak ulayat lautnya seperti sedia kala jika wilayah hak ulayat lautnya menjadi kawasan konservasi?

MHA juga dilibatkan dalam penyelesaian sengketa dalam PWP3K berdasarkan adat istiadat/kearifan lokal mereka (Pasal 64 ayat (2).

(2) Pengakuan terhadap hak masyarakat adat yang akan terkena kegiatan usaha HP-3. Proses pemberian HP-3 harus mengakui, menghormati dan melindungi hak-hak masyarakat adat dan/atau masyarakat lokal (Pasal 21 ayat (4) huruf b). Di samping itu, pemberian HP-3 juga harus memperhatikan hak masyarakat termasuk masyarakat adat untuk mendapatkan akses ke sempadan pantai dan muara sungai (Pasal 21 ayat (4) huruf c).

Ketentuan bahwa masyarakat adat dapat menjadi subyek HP-3 juga berpeluang menafikan hak-hak masyarakat adat. MHA harus memenuhi persyaratan dan mengikuti ketentuan UU ini dalam pengusahaan WP3K. Bagaimana kalau masyarakat adat tidak menjadi pemegang HP-3? Apakah mereka masih dapat mempraktikkan hak ulayat lautnya? Jika MHA keberatan terhadap permohonan HP-3 perorangan/badan hukum, apakah permohonan HP-3 tersebut dikalahkan atau sebaliknya? Menyimak ketentuan dalam Pasal 60 ayat (1) huruf a dan b, boleh jadi hak masyarakat adat terpaksa dikalahkan.

UU ini menegaskan, bahwa dalam hal HP-3 berbatasan langsung dengan garis pantai, pemohon wajib memiliki hak atas tanah

(Pasal 21 ayat (3) huruf d). Dengan demikian, pemohon harus mengikuti cara perolehan hak atas tanah menurut UUPA yang mengakui hak tanah MHA. Ketentuan ini juga berpotensi tumpang tindih antara HP-3 dengan pemberian hak atas tanah yang selama ini sudah dilaksanakan menurut ketentuan hukum tanah nasional.[11]

Konsisten dengan pengakuan hak masyarakat adat atas WP3K, maka dalam PWP3K, masyarakat, termasuk MHA, mempunyai hak untuk (Pasal 60 ayat (1)):

a. memperoleh akses terhadap perairan yang telah ditetapkan HP-3;
b. memperoleh kompensasi karena hilangnya akses terhadap Sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang menjadi lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan akibat pemberian HP-3 sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
c. melakukan kegiatan pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
d. memperoleh manfaat atas pelaksanaan PWP3K;
e. memperoleh informasi berkenaan dengan PWP3K;
f. mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan pelaksanaan PWP3K;
g. menyatakan keberatan terhadap rencana pengelolaan yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu;
h. melaporkan kepada penegak hukum atas pencemaran dan/atau perusakan WP3K yang merugikan kehidupannya;
i. mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang merugikan kehidupannya; serta
j. memperoleh ganti kerugian.

Di samping hak masyarakat (masyarakat adat) juga mempunyai beberapa kewajiban seperti yang dicantumkan dalam Pasal 60 ayat (2).

---

[11] Maria Sumardjono, Nurhasan Ismail dan Aminoto, Juli 2008, *Eksistensi HP–3 dalam UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dan Implikasi Yuridisnya*, Kajian Kritis, tidak dipublikasikan.

Dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa secara khusus UU ini mengatur tentang penyelesaian sengketa. Seperti dikemukakan di atas bahwa UU No. 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menjadi salah satu UU yang diacu oleh UU ini. Pasal 64-67 UU ini khusus mengatur tentang penyelesaian sengketa. Pasal 64 menyatakan bahwa penyelesaian sengketa dalam PWP3K ditempuh melalui pengadilan dan/atau di luar pengadilan kecuali terhadap tindak pidana.

Pasal 65 kemudian menegaskan, penyelesaian sengketa di luar pengadilan dilakukan para pihak untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu guna mencegah terjadinya atau terulangnya dampak besar sebagai akibat tidak dilaksanakannya PWP3K. Dalam hal ini para pihak dapat menggunakan jasa pihak ketiga, dan hasil kesepakatannya harus dibuat secara tertulis dan bersifat mengikat para pihak.

Setiap orang dan/atau penanggung jawab kegiatan yang melawan hukum dan mengakibatkan kerusakan WP3K wajib membayar ganti kerugian kepada negara dan/atau melakukan tindakan tertentu berdasarkan putusan pengadilan (Pasal 66 ayat (1)). Tanggung jawab tersebut diberlakukan secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan dengan kewajiban mengganti kerugian sebagai akibat tindakannya (Pasal 67 ayat (1)). Walaupun demikian, Pasal 67 ayat (2) memberikan peluang kepada yang bersangkutan untuk terlepas dari kewajiban tersebut jika terbukti pencemaran dan/atau perusakan tersebut disebabkan oleh: bencana alam, peperangan, keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia (*force majeure*), atau tindakan pihak ketiga (lain).

5. Pengaturan *Good Governance*

Pengaturan *good governance* yang terdapat dalam UU ini menyangkut tiga hal yaitu partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Aspek partisipasi dalam UU ini sudah terlihat sejak awal yaitu dari konsiderans "Menimbang" huruf b. WP3K perlu dikelola secara berkelanjutan dan berwawasaan global, dengan memperhatikan aspirasi

dan partisipasi masyarakat, dan tata nilai bangsa yang berdasarkan norma hukum nasional.

Dalam rangka "partisipasi", peran serta masyarakat termasuk ke dalam salah satu asas dalam PWP3K (Pasal 3 huruf g). Menurut Penjelasan Pasal 3 huruf g, asas peran serta masyarakat dimaksudkan: (1) agar masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil mempunyai peran dalam perencanaan, pelaksanaan, sampai tahap pengawasan dan pengendalian; (2) memiliki informasi yang terbuka untuk mengetahui kebijaksanaan pemerintah dan mempunyai akses yang cukup untuk memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil; (3) menjamin adanya representasi suara masyarakat dalam keputusan tersebut; (4) memanfaatkan sumber daya tersebut secara adil. Partisipasi masyarakat juga menjadi salah satu tujuan PWP3K, yaitu memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan keberkelanjutan (Pasal 4 huruf c). PWP3K juga mempunyai tujuan untuk meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil (Pasal huruf d). Partisipasi masyarat juga terlihat dalam perencanaan PWP3K. Pasal 14 ayat (2) menyatakan, bahwa dalam penyusunan perencanaan PWP3K di pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dilakukan dengan melibatkan masyarakat. Pasal 36 ayat (6) juga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berperan serta dalam pengawasan dan pengendalian PWP3K. Selanjutnya, Pasal 62 ayat (1) menyatakan, bahwa masyarakat mempunyai kesempatan yang sama untuk berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap PWP3K.

Bagaimana dengan aspek transparansi? Perhatian UU ini terhadap aspek transparansi juga telah kelihatan dari awal, khususnya dalam asas-asas PWP3K. Pasal 3 huruf h menyatakan bahwa "keterbukaan" merupakan salah satu asas PWP3K. Asas keterbukaan, menurut Penjelasan Pasal 3 huruf h, mengandung adanya keterbukaan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang PWP3K, dari tahap perencanaan, pemanfaatan,

pengendalian, sampai tahap pengawasan.

Dalam asas-asas PWP3K, UU ini juga menyinggung aspek akuntabilitas. Pasal 3 huruf j menyatakan bahwa "akuntabilitas" merupakan salah satu asas PWP3K. Asas akuntabilitas dimaksudkan untuk mendorong agar PWP3K dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggung jawabkan (Penjelasan Pasal 3 huruf j). Prinsip akuntabilitas lebih lanjut diatur dalam Pasal 66 dan 67.

6. Hubungan Orang dan WP3K

Hubungan orang dan WP3K menurut UU ini disebut dengan "hak" yaitu HP-3. Pasal 1 Angka 18 menyatakan, bahwa HP-3 adalah hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Penjelasan Umum Angka 3 huruf b memang mengenal juga istilah "ijin". Pemanfaatan dan pengusahaan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan melalui pemberian ijin pemanfaatan dan HP-3. Namun, "ijin" pemanfaatan hanya diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kewenangan masing-masing instansi terkait, bukan berdasarkan UU ini. Dengan demikian, sekali lagi dikatakan bahwa hubungan antara orang dan WP3K menurut UU ini disebut dengan "hak" (HP-3), bukan ijin.

Secara khusus, nomenklatur HP-3 sebagai hak (hak kebendaan) dan bukan ijin P3 (hak perorangan) adalah suatu kekeliruan mendasar dengan segala implikasinya sehingga untuk penyusunan PP sebagai pelaksanaannya, mengalami kendala konseptual maupun operasional.[12]

---

[12] *Ibid.*
Catatan: Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan bahwa 14 pasal UU No. 27/2007 tidak mempunyai kekuatan mengikat (Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010). Lihat juga UU No. 1/2014 tentang Perubahan atas UU No. 27/2007 tentang Penjelasan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

7. Hubungan Negara dan WP3K

UU ini menyebut hubungan negara dan WP3K dengan istilah "dikuasai oleh negara", dengan demikian UU ini sebetulnya juga menggunakan konsep HMN. Hal ini dapat dilihat dalam konsiderans "Menimbang" huruf a, bahwa WP3K merupakan bagian dari SDA yang dianugerahkan oleh Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, yang perlu dijaga kelestariannya dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik bagi generasi sekarang maupun bagi generasi yang akan datang.

L. UU NO. 18/2008 TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH (UUPS)

1. Orientasi

Kehadiran UUPS relevan kiranya untuk dilihat sebagai upaya solutif atas persoalan sampah. Dalam konteks sebagai upaya solutif tersebut, maka regulasi muncul dan diperlukan guna memberi (jaminan) kepastian hukum, kejelasan tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah, Pemda, serta peran masyarakat dan dunia usaha sehingga pengelolaan sampah dapat berjalan secara proporsional, efektif dan efisien (Konsiderans huruf d).

Namun, karena UU ini relatif masih baru, maka belum dapat dilihat sejauh mana peraturan tersebut dapat berjalan dan berlaku secara efektif dalam menyelesaikan persoalan lingkungan melalui pengelolaan sampah. Bahkan, aturan pelaksanaannya sebagai jawaban teknis operasional berlakunya regulasi ini kebutuhan derivasi dari UUPS hingga kini belum satu pun yang telah terbentuk.

Satu catatan yang menarik atas kehadiran UU ini adalah bagaimana sebenarnya korelasi keberadaannya dengan UUPLH. Apakah kehadiran UUPS dapat dibaca sebagai peraturan yang lebih khusus (*lex spesialis*) bila disandingkan dengan UUPLH berkaitan dengan beberapa obyek pengaturan yang sangat mungkin *overlapping*?

2. Keberpihakan

Keberpihakan UUPS dapat dilihat pada terwujudnya kesehatan masyarakat dan meningkatnya kualitas lingkungan, serta menjadikan sampah sebagai sumber daya. Pada wilayah ini, terdapat paradigma baru dalam melihat sampah. Sampah tidak lagi dilihat semata-mata sekadar sebagai sisa produksi dan konsumsi manusia dan/atau proses alam yang sudah tidak lagi memiliki daya guna, tetapi sebagai sisa yang masih memungkinkan mempunyai nilai guna melalui pengelolaan yang benar dan memadai.

Dengan demikian, dalam rangka menjangkau pengelolaan yang benar dan memadai tersebut, maka pengelolaan sampah diselenggarakan berdasarkan asas tanggung jawab, asas berkelanjutan, asas manfaat, asas keadilan, asas kesadaran, asas kebersamaan, asas keselamatan, asas keamanan, dan asas nilai ekonomi.

3. Pengelolaan dan Implementasi Pengelolaan

Sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat. Sementara itu, pengelolaan sampah adalah kegiatan sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah. Sedangkan ruang lingkup sampah sebagai obyek yang dikelola dalam UU ini sebagaimana dirumuskan oleh Pasal 2 adalah meliputi sampah rumah tangga, sampah sejenis sampah rumah tangga, dan sampah spesifik.

Implementasi pengelolaan dilakukan melalui terjaminnya penyelenggaraan pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan guna tercapainya kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya merupakan tugas Pemerintah dan Pemda. Secara rinci tugas Pemerintah serta Pemda yang dimaksud itu sesuai dengan Pasal 6, antara lain adalah sebagai berikut:

a. menumbuhkembangkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah;
b. melakukan penelitian, pengembangan teknologi pengurangan, dan

penanganan sampah;

c. memfasilitasi, mengembangkan, dan melaksanakan upaya pengurangan, penanganan, dan pemanfaatan sampah;
d. melaksanakan pengelolaan sampah dan memfasilitasi penyediaan prasarana dan sarana pengelolaan sampah;
e. mendorong dan memfasilitasi pengembangan manfaat hasil pengolahan sampah;
f. memfasilitasi penerapan teknologi spesifik lokal yang berkembang pada masyarakat setempat untuk mengurangi dan menangani sampah; dan
g. melakukan koordinasi antarlembaga pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha agar terdapat keterpaduan dalam pengelolaan sampah.

Terkait dengan wewenang Pemerintah dan Pemda dalam pengelolaan sampah, UUPS merumuskannya berturut-turut dalam gradasi kewenangan Pemerintah, Pemda provinsi, dan Pemda kabupaten/kota. Pemerintah mempunyai wewenang antara lain menetapkan kebijakan dan strategi nasional pengelolaan sampah, dan menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria pengelolaan sampah. Sementara pemerintah provinsi mempunyai kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan strategi dalam pengelolaan sampah sesuai dengan kebijakan Pemeritah. Sedangkan Pemda kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah berdasarkan kebijakan nasional dan provinsi, serta menyelenggarakan pengelolaan sampah skala kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Dalam penyelengaraan pengelolaan sampah, substansi yang diatur oleh UUPS dikategorikan dalam bagian pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga, yang di dalamnya kemudian membicarakan pengurangan sampah dan penanganan sampah, serta pengelolaan sampah spesifik.

Pada bagian pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga, mengenai pengurangan sampah, kegiatan yang diatur meliputi pembatasan timbulan sampah, pendauran ulang sampah, dan/atau pemanfaatan kembali sampah. Dalam melaksanakan kegiatan tersebut, Pemerintah dan pemerintahan daerah

diwajibkan untuk:

a. menetapkan target pengurangan sampah secara bertahap dalam jangka waktu tertentu;
b. memfasilitasi penerapan teknologi yang ramah lingkungan;
c. memfasilitasi penerapan label produk yang ramah lingkungan;
d. memfasilitasi kegiatan mengguna ulang dan mendaur ulang; dan
e. memfasilitasi pemasaran produk-produk daur ulang.

Selain itu, juga ditekankan kewajiban pelaku usaha dan masyarakat untuk mendukung kegiatan pengurangan sampah tersebut dengan menggunakan bahan produksi dan menggunakan barang hasil produksi yang menimbulkan sampah sesedikit mungkin, dapat digunakan ulang, dapat didaur ulang, dan/atau mudah diurai oleh proses alam. Dalam upaya untuk mendorong pengurangan sampah yang dilakukan oleh pelaku usaha dan kalangan masyarakat, Pemerintah lebih lanjut akan melengkapinya dengan mekanisme insentif dan disinsentif yang akan diatur kemudian melalui PP (Pasal 21).

Sedangkan pada bagian pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga yang berkaitan dengan penanganan sampah menurut Pasal 22, dilakukan dalam bentuk kegiatan berupa:

a. pemilahan dalam bentuk pengelompokan dan pemisahan sampah sesuai dengan jenis, jumlah, dan/atau sifat sampah;
b. pengumpulan dalam bentuk pengambilan dan pemindahan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara atau tempat pengolahan sampah terpadu; pengangkutan dalam bentuk membawa sampah dari sumber dan/atau dari empat penampungan sampah sementara atau dari tempat pengolahan sampah terpadu menuju ke tempat pemrosesan akhir;
c. pengolahan dalam bentuk mengubah karakteristik, komposisi, dan jumlah sampah; dan/atau
d. pemrosesan akhir sampah dalam bentuk pengembalian sampah dan/atau residu hasil pengolahan sebelumnya ke media lingkungan secara aman.

Yang selanjutnya akan diatur melalui PP dan peraturan daerah sesuai dengan kewenangannya.

Sementara dalam bagian pengelolaan sampah spesifik, ditekankan bahwa pengelolaan sampah spesifik merupakan tanggung jawab Pemerintah dan lebih lanjut akan diatur kemudian melalui PP (Pasal 23).

4. Perlindungan HAM

HAM dalam pengelolaan sampah dimaknakan dengan menekankan pada hak setiap orang untuk mendapatkan pelayanan dalam pengelolaan sampah serta mendapatkan perlindungan dan kompensasi karena dampak negatif pemrosesan akhir sampah. UUPS tidak menyebutkan tentang kesetaraan gender dan MHA. Tentang penyelesaian sengketa UUPS mengikuti pola yang telah dirintis oleh UUPLH.

Dalam konteks pola yang sama antara kedua UU tersebut (bab penyelesaian sengketa), rasanya UUPS terlalu berlebihan bila kemudian mengintroduksi mengenai hak gugat organisasi persampahan. Apakah dengan merumuskan secara spesifik tentang kapasitas hak gugat organisasi pada organisasi yang khusus bergerak dalam bidang advokasi persampahan berkaitan dengan terbatasnya potensi keterlibatan peran organisasi lingkungan dalam upayanya mendukung pelestarian fungsi lingkungan hidup? Jika dengan konsepsi hak gugat organisasi lingkungan yang telah dijamin oleh UUPLH pun, ruang gerak organisasi lingkungan dalam pertarungan hukum (*legal battle*) di persidangan masih sering mengalami kegagalan akibat paradigma konvensional hakim dalam menangani gugatan lingkungan, bagaimana dengan konsepsi baru hak gugat organisasi persampahan dalam UUPS?

5. Pengaturan *Good Governance*

Prinsip utama *good governance* sebagaimana dikenal, dalam UUPS ditegaskan melalui perumusan hak masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan penyelenggaraan

dan pengawasan di bidang pengelolaan sampah. Masyarakat dapat berperan dalam pengelolaan sampah melalui kegiatan berupa: pemberian usul pertimbangan, dan saran kepada Pemerintah dan Pemda; perumusan kebijakan pengelolaan sampah; dan pemberian saran dan pendapat dalam penyelesaian sengketa persampahan.

Di samping itu, keterbukaan informasi (transparansi) juga menjadi landasan dalam pengelolaan sampah melalui pemberian ijin pengelolaan sampah yang harus diumumkan kepada masyarakat.

Pada konteks akuntabilitas, tanggung gugat yang melekat pada swasta sebagai pihak penyelenggara pengelolaan sampah di mana memungkinkan untuk digugat baik oleh pemerintah maupun masyarakat manakala dalam penyelenggaraan pengelolaan sampahnya merugikan lingkungan dan masyarakat sekitar. Pada wilayah negara (pemerintah), tanggung-gugat dikonsepsikan sebagai adanya kewajiban berkaitan dengan kompensasi yang harus disediakan baik oleh Pemerintah maupun Pemda bagi setiap orang yang terkena dampak negatif yang ditimbulkan oleh kegiatan penanganan sampah di tempat pemrosesan akhir sampah. Bentuk kompensasi yang dijanjikan tersebut antara lain berupa: relokasi, pemulihan lingkungan, dan biaya kesehatan dan pengobatan.

6. Hubungan Orang, Negara dan SDA

Sampah sebagai hasil (residu) dari proses produksi dan/atau konsumsi sebagai sumber daya alam sisa itu membawa dampak pada kondisi kualitas fungsi lingkungan dapat mempengaruhi hak orang untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat. Oleh karena itu, UUPS menempatkan negara (pemerintah) sebagai penanggung jawab utama melalui otoritasnya guna menyelenggarakan pengelolaan sampah sebagai salah satu bentuk pelayanan publik secara terpadu dan komprehensif.

Terkait hubungan antara masyarakat dengan SDA sampah, UUPS mengtur tentang Ijin Pengelolaan Sampah dalam Pasal 17 dan Pasal 18.

M. UU NO. 4/2009 TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA (UU MINERBA)[13]

UU Minerba ini merupakan hasil dari respons terhadap berbagai tuntutan untuk membenahi peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan. Selama ini peraturan perundang-undangan pertambangan di samping tidak berpihak pada kepentingan konservasi juga kurang mengoptimalkan hasil produksi yang dapat dinikmati oleh negara dan rakyat Indonesia. Tuntutan lain yang selama ini dilontarkan adalah peraturan pertambangan kurang memberikan perhatian terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat di sekitar lokasi pertambangan. Respon terhadap berbagai kekurangan dan kelemahan yang ada sebelumnya itulah yang kemudian diramu dan dirumuskan dalam UU Minerba. Sejumlah kemajuan didapatkan dalam UU ini, bahkan perbedaan sangat jelas antara UU Minerba ini dengan UU Pertambangan lainnya seperti Migas.

Perubahan dan kemajuan yang terdapat dalam UU Minerba ini dapat dicermati dari ketentuan-ketentuan yang terkait dengan aspek-aspek, yaitu:

1. Orientasi

UU Minerba memberikan perhatian yang sama terhadap peningkatan produksi di satu pihak dan konservasi sumber daya mineral dan batubara sendiri dan lingkungannya. Pemberian perhatian yang seimbang tersebut tidak hanya pada tingkat asas hukum dan tujuan, namun juga penjabarannya secara lebih kongkrit dalam ketentuan-ketentuan sebagaimana dalam uraian berikut:

a. Orientasi pada peningkatan produksi.

Peningkatan produksi merupakan upaya untuk menghasilkan

---

13 Merupakan revisi dari UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. UU Minerba tidak dimasukkan ke dalam matriks Persandingan 12 (Dua Belas) UU Terkait Penguasaan, Pemanfaatan dan Penggunaan SDA karena baru diberi nomor setelah laporan kajian ini selesai disusun.

sebanyak mungkin mineral dan batubara. Isyarat untuk meningkatkan produksi ini dapat disimak dari beberapa aspek, yaitu: *Pertama,* penempatan mineral dan batubara sebagai salah satu komponen penggerak pertumbuhan ekonomi. Hal ini dinyatakan dalam bagian "Menimbang" yang menjadi landasan filosofisnya. Bagian Menimbang huruf b menyatakan: "mineral dan batubara merupakan sumber daya untuk berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan".
Kedua, pelaksanaan kegiatan usaha penambangan mineral dan batubara harus dijalankan berdasarkan pada prinsip berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 yang di antaranya menentukan bahwa pengelolaan usaha penambangan mineral dan batubara ditujukan pada efektivitas kegiatan usaha yang berdaya guna, berhasil guna dan berdaya saing. Berdaya guna atau efisiensi mendorong agar kegiatan penambangan mineral dan batubara dilakukan dengan cara pengorbanan biaya dalam jumlah tertentu namun memberikan hasil yang maksimal. Berhasil guna atau efektif ditujukan agar kegiatan penambangan dapat berkontribusi bagi pencapaian pertumbuhan ekonomi seperti yang direncanakan oleh pemerintah. Berdaya saing dimaksudkan agar di samping produk yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dengan harga yang relatif memberikan manfaat juga para pelaksana dari kegiatan penambangan harus berorientasi pada prestasi yaitu peningkatan produksi.
Ketiga, jumlah produk yang dihasilkan harus optimal, yaitu setinggi mungkin untuk berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi. Pasal 18 menentukan kriteria suatu sumber daya mineral sebagai Wilayah Usaha Pertambangan (WUP) di antaranya optimalisasi hasil sumber daya mineral dan batubara yang dapat dihasilkan.
Keempat, untuk mendukung pencapaian peningkatan produksi tersebut di antaranya disyaratkan pada setiap pelaku usaha penambangan mineral dan batubara untuk menggunakan teknologi pertambangan yang baik dan modal yang besar. Hal ini ditentukan dalam Pasal 28 dan Pasal 96 yang di antaranya mewajibkan pelaku usaha penambangan menerapkan teknik pertambangan yang baik

yang tentunya diharapkan dapat meningkatkan produksi yang dihasilkan.

b. Orientasi pada konservasi

Konservasi bermakna adanya keberlanjutan eksistensi sumber daya mineral dan batubaranya sendiri dan pemanfaatannya. Keberlanjutan sumber daya mineral dan batubara bermakna bahwa ketersediaannya tetap terjamin dengan cara tidak mengeksploitasinya secara berlebih-lebihan. Upaya untuk menjaga keberlanjutannya dilakukan di antaranya adalah: *Pertama,* adanya asas keseimbangan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara. Asas-asas ini tercantum dalam Pasal 2 yang dimaksudkan sebagai arahan dalam menentukan ketentuan lebih lanjut baik dalam UU Minerba sendiri maupun peraturan pelaksanaannya. Asas keseimbangan bermakna pengelolaan mineral dan batubara di samping harus menempatkan produksi sebagai orientasinya juga harus memberikan perhatian terhadap konservasi sumber daya mineral dan batubara serta lingkungannya; *Kedua,* Salah satu tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah menjamin manfaat pertambangan secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3; *Ketiga,* di antara kriteria yang dijadikan acuan untuk menentukan suatu WUP adalah kemungkinan diterapkannya kaedah konservasi dan masih terjaminnya daya dukung lingkungan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 dan Pasal 28; *Keempat,* terdapatnya kewajiban-kewajiban pelaku usaha yang berkaitan dengan konservasi, yaitu: (1) kewajiban melakukan reklamasi dan pemantauan lingkungan pascapenambangan, termasuk harus membuat rencana pelaksanaan reklamasi serta menyediakan dana reklamasi dan dana jaminan pascapenambangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 96; (2) pengelolaan sisa tambang sesuai dengan standar baku mutu lingkungan sebelum sisa-sisa tersebut dilepas ke alam terbuka; (3) pelaku usaha wajib menjaga kelestarian fungsi dan daya dukung sumber daya air yang terdapat di WUP; (4) wajib menghentikan sementara kegiatan pertambangan jika kondisi daya dukung

lingkungan wilayah usahanya tidak dapat menanggung lagi aktivitas pertambangan terutama jika ada laporan dari masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 113.

2. Keberpihakan

a. Akses untuk Melakukan Usaha Pertambangan

Kelompok yang diberi akses melakukan usaha pertambangan berbeda, tergantung pada kelompok wilayah pertambangan. Pada prinsipnya, UU Minerba membagi wilayah pertambangan ke dalam tiga kelompok , yaitu: *Pertama,* WUP yang akses pengusahaannya diberikan kepada badan usaha baik BUMN atau BUMD maupun BUMS, koperasi, dan perorangan. Namun pemberian akses kepada koperasi tampaknya hanya bersifat simbolik karena terdapat ketentuan persyaratan yang menjadi kendala untuk memperoleh akses. Persyaratan yang dimaksud adalah: (1). Akses untuk mendapatkan IUP di WUP ini harus dilakukan melalui lelang terutama untuk mineral berupa logam dan batubara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 51 dan Pasal 60 yang menentukan bahwa pemberian Wilayah Ijin Usaha Pertambangan (WIUP) harus dilaksanakan melalui pelelangan dengan sejumlah peserta, kecuali untuk mineral bukan logam dan batuan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 54 dan Pasal 57; (2). Persyaratan administratif, teknis dan finansial ditentukan dalam Pasal 65. Persyaratan administratif menyangkut kemampuan manajemen perusahaan, syarat teknis berkenaan dengan penggunaan teknologi pertambangan yang baik, dan syarat finansial berkenaan dengan besarnya modal yang harus disediakan. Ketiga persyaratan tersebut dapat menjadi kendala bagi koperasi dan perorangan untuk mendapatkan akses mengusahakan penambangan mineral dan batubara.

Kedua, Wilayah Pencadangan Nasional (WPN) yang bersifat strategis yang memunculkan Wilayah Usaha Pertambangan Khusus (WUPK). Akses mengusahakan WUPK ini hanya diberikan kepada badan usaha yang berbadan hukum yaitu BUMN atau BUMD atau BUMS. Menurut ketentuan Pasal 75 antara kedua kelompok badan

usaha tersebut terdapat perbedaan akses yaitu BUMN atau BUMD mendapatkan hak prioritas memperoleh akses mengusahakan, namun jika perusahaan negara tersebut tidak berminat mengusahakan, aksesnya diberikan kepada BUMS dengan ketentuan pemberiannya dilakukan dengan lelang.

Ketiga, Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR), yang akses pengusahaannya diberikan kepada penduduk setempat dan koperasi. Penduduk setempat yang diberikan akses dapat berwujud usaha perorangan ataupun usaha kelompok. Koperasi yang diberi akses adalah koperasi yang dipunyai oleh penduduk setempat.

b. Akses Menikmati Hasil Pertambangan

UU Minerba memberikan kesempatan kepada semua kelompok untuk menikmati hasil dari kegiatan usaha penambangan mineral dan batubara, yaitu: *Pertama,* pemerintah dan Pemda. Bagi pemerintah seperti yang terdapat dalam Pasal 128 berhak mendapatkan pendapatan berupa: pajak, bea masuk, pendapatan negara bukan pajak seperti iuran tetap, iuran eksplorasi, iuran produksi, dan kompensasi data informasi serta 4% dari keuntungan yang diperoleh perusahaan. Bagi Pemda berhak mendapat pendapatan berupa pajak daerah, retribusi, 6% dari keuntungan dengan pembagian 1% untuk provinsi, 2,5% bagi kabupaten/kota yang menjadi lokasi pertambangan dan 2,5% bagi kabupaten-kabupaten lain di provinsi tersebut.

Kedua, pelaku usaha akan mendapatkan keuntungan dari kegiatan penambangan mineral dan batubara yang dilakukan. Bagi badan usaha nasional diberi kesempatan untuk mendapatkan pengalihan saham dari badan usaha asing. Pengalihan tersebut dilakukan menurut ketentuan Pasal 112 setelah badan usaha asing tersebut sudah menjalankan usaha pertambangannya selama lima tahun.

Ketiga, warga masyarakat khususnya yang berada di lokasi pertambangan mempunyai akses untuk: (1) melakukan usaha pertambangan di WPR yang ada di lokasi tempat tinggalnya; (2) menurut Pasal 106 warga mempunyai akses menjadi pekerja di pertambangan yang diusahakan oleh badan usaha; (3) Pasal 107 memberikan jaminan

bagi pengusaha lokal untuk diikutsertakan sebagai mitra dari pelaku usaha pertambangan besar; (4) mendapatkan program pemberdayaan yang menurut Pasal 95 dan Pasal 108 harus didasarkan pada program yang nyata serta dikonsultasikan pada Pemerintah atau Pemda dan warga masyarakat yang bersangkutan; (5) menjadi penyedia jasa terutama dalam pelaksanaan penyelidikan umum atau pengumpulan fakta yang harus dilakukan oleh badan usaha pelaksana usaha pertambangan.

3. Pengelolaan dan Implementasi Pengelolaan

Kewenangan negara untuk mengelola sumber daya mineral, di samping dijalankan oleh Pemerintah pusat, juga dilakukan oleh Pemda baik provinsi maupun kabupaten/kota. Bahkan dalam kondisi tertentu DPR-RI dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga dilibatkan dalam pelaksanaan kewenangan negara. Hal ini menunjukkan bahwa semangat desentralisme kewenangan sudah mendasari pembentukan UU Minerba.

Kewenangan pemerintah dan Pemda sudah terbagi secara jelas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 dan Pasal 8. Di samping kewenangan yang diberikan secara otonom, antara Pemerintah dan Pemda harus saling berkonsultasi atau berkoordinasi dalam hal: (a) Pasal 29 berkaitan dengan penetapan WUPK yang akan diusahakan; (b) penetapan luas dan batas Wilayah Ijin Usaha Pertambangan Khusus; (c) pemberian Ijin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) oleh Menteri namun dengan memperhatikan kepentingan daerah.

Kewenangan yang diberikan kepada DPR-RI sebagaimana dimuat dalam Pasal 5, Pasal 9, dan Pasal 14 serta Pasal 27, yaitu: pemerintah harus berkonsultasi dengan DPR-RI dalam penyediaan sumber daya mineral dan batubara tertentu yang diperlukan untuk kepentingan dalam negeri, koordinasi dalam penetapan Wilayah Pertambangan, menerima laporan WUP yang sudah ditetapkan, memberi persetujuan berkenaan dengan penetapan WPN untuk komoditas dan konservasi terutama batasan waktunya. DPRD diberi kewenangan memberikan pandangan berkenaan dengan penetapan WPR sebagai-

mana ditentukan dalam Pasal 21.

4. Perlindungan HAM

Ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan HAM yang terdapat dalam UU Minerba ini hanya berkaitan dengan dua hal yaitu: *Pertama,* masyarakat yang terkena dampak negatif secara langsung dari kegiatan usaha pertambangan sebagaimana terdapat dalam Pasal 145 harus dilindungi dalam bentuk pemberian hak untuk memperoleh ganti kerugian yang layak sebagai akibat di luar kesalahannya dan hak untuk mengajukan gugatan kepada pengadilan; *Kedua,* warga masyarakat yang tanahnya terdapat sumber daya mineral dan batubara dan dimasukkan dalam WIUP berdasarkan Pasal 135 berhak diminta persetujuannya sebelum kegiatan pertambangan dilaksanakan.

5. Pengaturan *Good Governance*

Pengaturan *good governance* mendapat perhatian dalam UU Minerba. Hal ini dapat dicermati dari beberapa ketentuan, yaitu:

a. Prinsip partisipasi

Prinsip partisipasi dijabarkan dalam kaitannya dengan: (1) dalam penetapan wilayah pertambangan, seperti ditentukan dalam Pasal 10 masyarakat harus diminta pendapatnya terutama masyarakat yang ada di sekitar lokasi yang akan ditetapkan sebagai wilayah pertambangan; (2) masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 95 juga harus dilibatkan dalam penyusunan pemberdayaan masyarakat itu sendiri sehingga ada kesesuaian antara program pemberdayaan dengan kebutuhan masyarakat; (3) masyarakat juga berdasarkan Pasal 113 harus diperhatikan pandangannya berkenaan perkembangan kondisi daya dukung lingkungan di lokasi pertambangan termasuk permohonannya untuk menghentikan kegiatan pertambangan untuk sementara waktu.

b. Prinsip transparansi

Prinsip transparansi dijabarkan dalam Pasal 23, Pasal 64, dan Pasal

85 berkaitan dengan keharusan Pemerintah atau Pemda untuk mengumumkan secara terbuka kepada masyarakat mengenai: (1) rencana WPR; (2) rencana kegiatan Usaha Pertambangan di WIUP; (3) pemberian IUP yang sudah diterbitkan oleh Pemerintah atau Pemda.

c. Prinsip akuntabel
Prinsip akuntabel dijabarkan dalam kaitannya dengan: kewajiban pelaku usaha untuk melakukan reklamasi setelah kegiatan pertambangannya di bagian tertentu selesai, pembayaran ganti kerugian kepada masyarakat yang terkena dampak negatif dari kegiatan pertambangan, dan pemulihan kondisi lingkungan yang rusak yang diakibatkan oleh kegiatan pertambangannya.

6. Hubungan Orang dan SDA (Mineral dan Batubara)

Orang, baik badan hukum dan perorangan yang diberi akses mengusahakan sumber daya mineral dan batubara harus dilandaskan pada ijin tertentu. Hubungan hukum antara orang dengan mineral dan batubara tersebut menurut UU Minerba sudah tidak dimungkinkan lagi didasarkan pada Kontrak Karya sebagaimana yang telah ada selama ini. Namun demikian, Kontrak Karya yang sudah ada dan berlaku pada saat diundangkannya UU Minerba tetap berlaku sampai berakhirnya Kontrak Karya.

Ada beberapa macam ijin berkenaan dengan pengusahaan wilayah pertambangan tersebut, yaitu: *Pertama,* IUP yang diberikan untuk melakukan usaha di WUP baik untuk kegiatan eksplorasi maupun operasi produksi; *Kedua,* IUPK yang diberikan untuk melakukan usaha di WUPK baik untuk kegiatan eksplorasi maupun operasi produksi; *Ketiga,* Ijin Pertambangan Rakyat yang diberikan untuk mengusahakan pertambangan di WPR yang pengaturannya ditentukan lebih lanjut oleh Pemda; *Keempat,* Ijin Sementara Pengangkutan dan Penjualan yang diberikan kepada pemegang IUP eksplorasi yang ingin menjual mineral dan batubara.

Terhadap IUP dan IUPK terdapat ketentuan yaitu: (a) ijin

tersebut tidak boleh dialihkan; (b) pengalihan kepemilikan saham dapat dilakukan setelah dilakukan kegiatan eksplorasi tahapan tertentu dan harus memberitahukan kepada Menteri/Gubernur/Bupati serta pengalihan saham tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

7. Hubungan Negara dengan SDA (Mineral dan Batubara)

UU Minerba menempatkan sumber daya mineral dan batubara sebagai kekayaan bangsa Indonesia, yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 bahwa sumber daya mineral dan batubara merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Istilah kekayaan nasional mempunyai makna bahwa sumber daya mineral dan batubara merupakan kepunyaan dari seluruh bangsa Indonesia. Dalam kerangka pengaturan pengelolaannya, bangsa menyerahkannya kepada negara untuk lebih efektifnya pencapaian kemakmuran rakyat.

Mencermati karakteristik 12 UU SDA tersebut di atas, contoh ketidakkonsistenan antar berbagai UU dapat digambarkan dalam matriks berikut:

Matriks III.2. Ketidakkonsistenan antara UUPR dengan UU Kehutanan.

ASPEK	UUPR		UU Kehutanan	
	Tekstual	Kontekstual	Tekstual	Kontekstual
Orientasi	Konservasi & produksi (budidaya)	Tekanan pada konservasi	Produksi & konservasi	Keseimbangan antara produksi & konservasi
Akses Memanfaatkan	Investasi + usaha rakyat	Keadilan komutatif	Badan Usaha Negara & warga masyarakat	Keadilan distributif
Hubungan Negara dengan Obyek	Tidak tegas menyebutkan	Ada hak bangsa & HMN	Kekayaan nasional & dikuasai negara	HMN disubordinasikan pada hak bangsa

Matriks III.2. (lanjutan).

Pelaksana Kewenangan Negara	Pemerintah & Pemda	Pembagian kewenangan	Pemerintah, Pemda pelaksana	Sentralistik
Hubungan Orang dengan Obyek	Ijin pemanfaatan ruang	Kontrol negara	Ijin pemanfaatan	Kontrol negara
HAM	Memberi perhatian pada MHA	Tidak dlm rangka pengakuan	MHA diakui & hutan ulayat menjadi hutan negara	Pengakuan setengah hati
Good Governance	Ketiga prinsip	Cukup tinggi	Ketiga prinsip	Relatif cukup

Matriks III.3. Ketidakkonsistenan antara UU Panas Bumi dengan UU Perikanan.

ASPEK	UU Panas Bumi		UU Perikanan	
	Tekstual	**Kontekstual**	**Tekstual**	**Kontekstual**
Orientasi	Produksi & konservasi	Tekanannya pada produksi	Produksi & konservasi	Keseimbangan antara produksi & konservasi
Akses Mengusahakan	Badan usaha	Keadilan distributif	Badan usaha & orang (Indonesia & asing)	Keadilan komutatif
Akses Memanfaatkan	Negara & masyarakat	Keadilan distributif bagi negara	Nelayan kecil, negara & badan usaha	Keadilan komutatif
Hubungan Negara dengan Obyek	Kekayaan nasional & dikuasai negara	HMN disubordinasi pd hak bangsa	Hubungan negara dengan obyek tidak ditetapkan	Ikan milik siapapun
Pelaksana Kewenangan Negara	Pemerintah & Pemda	Desentralistik	Pemerintah & Pemda	Pembagian kewenangan & perbantuan

Matriks III.3. (lanjutan)

ASPEK	UU Panas Bumi		UU Perikanan	
	Tekstual	Kontekstual	Tekstual	Kontekstual
Hubungan Orang dengan Obyek	IUP	Kontrol negara	SIUP + SIPI + SIKPI	Kontrol negara
HAM	Tanah warga masyarakat adat diperhatikan	Tidak untuk memberi pengakuan	Perhatian terhadap kearifan lokal	Tidak memberi pengakuan MHA + hak ulayat
Good Governance	Tidak ada	Sangat rendah	Tidak ada	Sangat rendah

Matriks III.4. Ketidakkonsistenan antara UU Migas dan UUSDA.

ASPEK	UU Migas		UUSDA	
	Tekstual	Kontekstual	Tekstual	Kontekstual
Orientasi	Produksi dan konservasi	Tekanan pd produksi	Produksi & konservasi	Tekanan pd konservasi
Akses Mengusahakan	BUMN atau BUMD dan BUMS, koperasi, usaha kecil	Keadilan distributif	Badan usaha & perorangan	Keadilan distributif
Akses Memanfaatkan	BU Indonesia/asing, negara & warga	Keadilan distributif	Semua kelompok kegiatan	Keadilan korektif
Hubungan Negara dengan Obyek	Kekayaan nasional & dikuasai negara	Hak negara disubordinasi pada hak bangsa	SDA dikuasai negara	HMN Mandiri
Pelaksana Kewenangan Negara	Pemerintah, Dewan Pelaksana/Pengatur DPR-RI	Sentralistik	Pemerintah dan/atau Pemda	Dapat sentralistik atau desentralistik
Hubungan Orang dengan Obyek	KKS Ijin	Liberalisasi kontrol negara	Perijinan, HGPA + HGUA tidak jelas	Kontrol negara

Matriks III.4. (lanjutan)

ASPEK	UU Migas		UUSDA	
	Tekstual	**Kontekstual**	**Tekstual**	**Kontekstual**
HAM	Perhatian atas tanah warga adat	Tidak mengakui MHA	Pengakuan hak ulayat MHA	Pengakuan bersyarat
Good Governance	Akuntabel	Relatif rendah	Ketiga prinsip	Relatif tinggi

N. UU NO. 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

1. Orientasi

Sebagai sebuah amanat konstitusi, terbitnya Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selajutnya dibaca: UUPLH 2009) memang sudah selayaknya. Tidak ada sesuatu yang istimewa selain sekadar penegasan kembali oleh sebab undang-undang yang ada sebelum dan yang digantikannya yaitu UU No. 4 tahun 1982 dan UU No. 23 Tahun 1997 sesungguhnya juga hadir sebagai konsekuensi dari *constiutional rights* warga negara untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang notabene adalah salah satu bentuk rekognisi hak asasi. Hal demikian karena berkaitan dengan *logic* pembangunan yang meniscayakan Sumber daya alam sebagai tumpuan, di mana secara konsekuensional berpotensi mempengaruhi kualitas lingkungan hidup yang pada gilirannya juga akan membawa pengaruh pada terpenuhi tidaknya hak warga negara.

Begitu pula sebaliknya, pada saat yang sama melekat adanya kepentingan dari peraturan ini bahwa dengan terpeliharanya kualitas lingkungan hidup berarti terjamin bergulirnya juga program-program pembangunan. Oleh sebab itu relevan kiranya manakala UUPPLH 2009 mengedepankan pelestarian fungsi lingkungan sebagai orientasi utamanya. Pada titik ini pun, maka sekali lagi, bukanlah sesuatu yang baru jika dibandingkan dengan orientasi yang hendak dituju oleh

undang-undang sebelumnya. Namun demikian, ketika latar orientasi pelestarian lingkungan oleh UUPPLH 2009 disebutkan sebagai sebab dari rasionalitas ketersediaan Sumber daya alam yang secara kuantitas maupun kualitas yang tidak merata, sedang kegiatan pembangunan semakin meningkat dalam membutuhkan Sumber daya alam, kemudian ditambah dengan adanya konsekuensi yang tak terhindarkan bahwa kondisi tersebut dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya akan menjadi beban sosial maka hal ini menjadi relevan sebagai kebaruan bagi hadirnya UUPPLH 2009 melalui penamaannya dengan sebutan "perlindungan (dan pengelolaan)" lingkungan hidup. Terlebih saat fenomena lingkungan global yang belakangan semakin konkrit dalam perwujudannya, juga telah turut berperan serta menjadi landas semangat undang-undang ini untuk selanjutnya semakin melengkapkan labelisasi "perlindungan" sebagai aksentuasi kebaruannya.

Penekanan pada makna perlindungan oleh UUPPLH 2009 ini kemudian nampak dari artikulasi pendekatan penegakan hukum yang dibawakannya, yaitu baik dari sisi pre-emptif, preventif, maupun yang terutama represif. Dari sisi pre-emptif, kemunculan konsep baru tentang Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) adalah salah satu ilustrasi ketika orientasi perlindungan lingkungan hidup ditekankan melalui sebuah kajian dini atas rencana perumusan sebuah kebijakan yang "diduga kuat" akan mempunyai pengaruh terhadap lingkungan hidup. Di dalam serangkaian proses perumusan kebijakan tersebut, kajian dini ini diharapkan mampu mengintervensi ketika langkah pengambilan keputusan oleh pejabat yang relevan, akan dilakukan. Konsepsi baru ini diatur dalam Pasal 15-18, dan dibahasakan sebagai salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Begitu juga dengan AMDAL serta Upaya Pengelolaan Lingkungan/Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL/UPL). Sebagai salah satu bentuk pendekatan penegakan hukum yang bersifat pre-emptif meskipun konsep lama dari UUPPLH 2009 juga mencoba memperkuat keberadaan instrumen pencegahan dini ini. Selain ditopang oleh konsep baru dari KLHS, AMDAL dan UKL/UPL sebagai alat

hasil studi yang akan menjadi dasar pertimbangan tentang pengambilan keputusan perizinan suatu rencana usaha dan/atau kegiatan (aras proyek) oleh pejabat tata usaha yang berwenang, juga didorong untuk tidak lagi sekadar menjadi bagian dari prosedur formalitas belaka. Dengan dikonstruksikannya rumusan kewajiban bagi pejabat pemberi izin lingkungan dalam tugasnya memberikan izin yang harus disertai dengan adanya dokumen AMDAL atau UKL/UPL, maka secara tidak langsung akan memaksa bahwa AMDAL atau UKL/UPL sebagai salah satu instrumen pencegahan harus ada dan dibuat dengan sungguh-sungguh. Pada wilayah ini, sekaligus mengemuka pendekatan penegakan hukum yang bersifat preventif serta represif karena UUPPLH 2009 mengakomodasinya dalam konstruksi Pasal 36-41 tentang Perizinan Lingkungan dan Usaha dan/atau Kegiatan, yang menyatakan bahwa dalam rangka pemberian izin lingkungan maka beradanya AMDAL atau UKL/UPL merupakan *qonditio sine qua non*. Begitu pula dalam mekanisme pemberian izin usaha dan/atau kegiatan, maka beradanya izin lingkungan yang mendasari terlebih dulu juga bersifat "mutlak harus ada". Bahkan, apabila ketentuan tentang keharusan ini dilanggar, maka pejabat yang bersangkutan yang memberikan izin dapat dikenai dengan ancaman sanksi pidana penjara maksimal 3 tahun dan denda 3 miliar rupiah sebagaimana diatur oleh Pasal 111 ayat (1) dan (2).

Sementara dalam pendekatan represif melalui ancaman pidana, dalam rangka mengawal orientasi perlindungan lingkungan UUPPLH 2009 membawa paradigma pemidanaan baru yang begitu berbeda jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Jika UULH 1982 maupun UUPLH 1997 menggunakan pendekatan pemidanaan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*), maka UUPPLH 2009 dalam menggunakan pendekatan pemidanaan yang diharapkan menjadi efek jera dalam banyak hal mengutamakan ancaman sanksi pidana sebagai upaya awal (*primum remidium*). Lebih-lebih ketika dalam konstruksi pidana lingkungan di dalam sebagian besar pasal ketentuan pidananya, UUPPLH 2009 mengedepankan ancaman sanksi pidana minimal. Artinya, dalam konteks ini UUPPLH 2009 mengkondisikan hakim sebagai pemutus perkara pidana lingkungan jika dalam putusannya

meyakini akan terbuktinya unsur kesalahan pihak pelaku kejatahan lingkungan harus menjatuhkan vonis pidana yang tidak boleh lebih rendah dari ancaman minimal yang telah diatur oleh ketentuan pidana yang bersangkutan. Artikulasi pendekatan represif yang berparadigma baru ini diatur di dalam Bab XV Ketentuan Pidana, dari Pasal 97 hingga Pasal 120.

2. Keberpihakan

Secara normatif, UUPPLH 2009 menaruh keberpihakan yang cukup besar terhadap kelestarian fungsi lingkungan. Hal ini terlihat dari pendekatan baik pre-emptif, preventif dan represif penegakan hukumnya yang relatif baru jika dibandingkan dengan peraturan sebelumnya. Dengan demikian, ada nuansa *ecocentric* yang lebih kuat yang tidak saja tercermin dari penamaan Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Namun, melihat fenomena "peliknya" pembuktian dalam pendekatan pemidanaan atas kasus-kasus lingkungan yang telah ada selama ini sebelum berlakunya UUPPLH 2009, maka efektivitas penerapan UUPPLH 2009 yang *ecocentric* juga masih menjadi tanda tanya. Dalam rangka melindungi lingkungan nanti, apakah UUPPLH 2009 akan cukup efektif menjerat penjahat-penjahat besar pelaku kejahatan lingkungan atau hanya mempunyai daya berlaku efektif (*enforceable*) bagi perkara-perkara kriminal lingkungan kecil yang relatif "tak seberapa"?

3. Pengelolaan dan Implementasi

Dalam konteks pengelolaan, UUPPLH 2009 tidak menempatkan lingkungan hidup dalam pengertian sebagai obyek ekstraksi. Tetapi sebagai obyek (dan juga subyek) yang harus dilindungi dan dilestarikan. Dengan demikian, UUPPLH 2009 dalam posisinya sebagai kebijakan yang bersifat mengatur (regulasi) sesungguhnya sedang berperan menciptakan sistem pencagaran berkaitan dengan praktik-praktik eksploitasi dari sektoral pengelolaan sumber daya alam

dan lingkungan.[14] Hal ini di antaranya berkaitan dengan sistem perizinan yang dibangun oleh UUPPLH 2009 atas rencana usaha dan/atau kegiatan yang potensial berdampak terhadap lingkungan hidup di mana harus memenuhi kualifikasi persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka kepentingan tersebut, meskipun pengelolaan lingkungan hidup menurut UUPPLH 2009 mengenal asas desentralisasi, namun pada kesempatan-kesempatan tertentu memberikan ruang otoritas yang cukup besar (*heavy authority*) kepada pusat, yaitu Menteri Lingkungan Hidup. Hal ini terungkap ketika Penjelasan Umum angka 9 UUPPLH 2009 menyatakannya sebagai berikut: "*Undang-undang ini memberikan kewenangan yang luas kepada Menteri untuk melaksanakan seluruh kewenangan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta melakukan koordinasi dengan instansi lain.*" Selanjutnya, dijelaskan pula: "*Melalui Undang-Undang ini juga, Pemerintah memberi kewenangan yang sangat luas kepada pemerintah daerah dalam melakukan per-*

---

14 Sistem pencagaran yang dimaksud di sini yaitu UUPPLH 2009 dalam implementasinya mendeskripsikan ruang lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Ruang lingkup tersebut merupakan tahapan sekuenses yang terdiri atas: perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Tahap perencanaan diawali dengan inventarisasi lingkungan hidup, penetapan wilayah ekoregion, dan penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH). RPPLH-lah (baik di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota) yang kemudian akan menjadi "pedoman" dalam rangka pemanfaatan kemudian. Kemudian pengendalian, yaitu kegiatan yang dilakukan dalam rangka mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup agar terwujud pelestarian fungsi lingkungan. Pengedalian tersebut terdiri atas: pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan. Sedangkan pemeliharaan dilakukan melalui upaya konservasi SDA, pencadangan SDA, dan pelestarian fungsi atmosfer. Sementara pengawasan lebih berkaitan dengan fungsi monitoring negara melalui pemerintah pusat dan pemerintah daerah terhadap ketaatan pemegang setiap izin lingkungan maupun setiap izin jenis usaha dan/atau kegiatan yang berpengaruh bagi lingkungan. Untuk penegakan hukum, lebih berkenaan dengan pendekatan penyelesaian persoalan lingkungan (pencemaran dan/atau kerusakan) yang dimungkinkan oleh UUPPLH 2009, baik melalui sanksi administratif, penyelesaian melalui jalur keperdataan, maupun pendekatan penjeraan melalui mekanisme pemidanaan.

lindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di daerah masing-masing yang tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup."

Kontekstualisasi ruang otoritas pemerintah pusat cukup besar terhadap pemerintah daerah, yaitu manakala Menteri Lingkungan Hidup dapat melakukan pengawasan (*take over*) terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah. Hal tersebut dimungkinkan bilamana pemerintah pusat menganggap telah terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 73 UUPPLH 2009). Bahkan dalam hal pengawasan tersebut, Menteri pun berpeluang untuk menerapkan dan menjatuhkan sanksi administratif bagi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, jika pemerintah pusat menganggap bahwa pemerintah daerah telah sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan (Pasal 77).

4. Perlindungan HAM

Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia," Pasal 65 ayat (1). Dari ketentuan tersebut tersurat dengan jelas bahwa UUPPLH 2009 mengemban kepentingan mempromosikan perlindungan HAM. Bahkan dalam rangka kepentingan tersebut di dalam ketetuan Pasal 65 juga menguraikan bahwa setiap orang juga berhak untuk mendapatkan akses informasi, partisipasi, akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan. Intinya, terbuka ruang bagi setiap orang untuk berperan serta dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam konteks hak berperan serta bagi kepentingan mengupayakan terpenuhinya HAM lingkungan, adalah menarik ketika Pasal 66 UUPPLH 2009 menyebutkan bahwa "*Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata.*" Ini merupakan warna baru bagi atmosfer gerakan lingkungan ke depan. Artinya,

bisa jadi ketentuan ini hadir sebagai bentuk keseriusan negara yang membuka kesempatan bagi keterlibatan aktor di luar negara dalam rangka mewujudkan "penegakan hukum" lingkungan. Hal itu tercermin dari penjelasan ketentuan tersebut yang menyatakan bahwa hal ini dimaksudkan guna melindungi korban dan/atau pelapor yang menempuh cara hukum akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dari kemungkinan tindakan pembalasan (retaliasi) dari pihak terlapor melalui pemidanaan dan/atau gugatan perdata.

5. Pengaturan *Good Governance*

UUPPLH 2009 secara normatif menawarkan wacana *good environmental governance*. Melalui partisipasi, transparansi, akuntabi litas, efisiensi dan keadilan sebagai pilar utamanya, UUPPLH 2009 mengutarakannya sebagai asas yang menjiwai dalam pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan ke depan.[15]

Penjiwaan terhadap prinsip partisipasi dan transparansi tercermin ketika pada perumusan ketentuan-ketentuan di dalam batang tubuhnya terutama pada tahapan dalam ruang lingkup pengendalian dan pengawasan dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menandaskan mengenai penting adanya keterlibatan masyarakat dan pemangku kepentingan (*stakeholder*).[16] Sementara mengenai prinsip akuntabilitas, UUPPLH 2009 mengemukakan gambaran yang cukup menarik bahwa dalam pengambilan keputusan oleh pejabat publik dalam memberikan izin baik izin lingkungan maupun izin usaha dan/atau kegiatan ditegaskan terdapat konsekuensi hukum yang melekat padanya (baca: pejabat). Bahkan, risiko ancaman sanksi pidana.

---

15 Penjelasan Pasal 2 huruf m UUPPLH 2009.

16 Bahkan di dalam Pasal 66, UUPPLH 2009 memberikan jaminan bagi setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun secara perdata. Terlepas sampai sejauh mana jaminan ini kemudian di dalam implementasinya nanti apakah benar-benar dapat berlaku efektif, mengingat ukuran-ukuran memperjuangkan hak atas lingkungan yang baik dan sehat tidak dirumuskan secara memadai oleh UUPPLH 2009.

Hal ini ditunjukkan oleh Pasal 111 yang menyebutkan, bahwa terdapat beban tanggung gugat bagi pejabat publik dalam fungsinya menyelenggarakan pelayanan publik yang mempunyai potensi risiko lingkungan. Pasal 111 ayat (1) UUPPLH 2009: "*Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan AMDAL atau UKL-UPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1)*[17] *dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).*" Sedangkan ayat (2): "*Pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1)*[18] *dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).*"

Sementara terhadap prinsip efisiensi dan keadilan, UUPPLH 2009 tidak cukup memadai dalam menunjukkan secara gamblang penjiwaannya di dalam rumusan batang tubuhnya. Namun demikian kalaulah memang keadilan lingkungan yang dimaksud adalah adanya jaminan serius untuk melindungi dan menyelamatkan lingkungan, bisa jadi progresivitas penggunaan ancaman sanksi pidana minimal di dalam UUPPLH 2009 dapat dijadikan sebagai ukuran.

6. Hubungan Orang dan SDA

Hubungan orang dan Sumber daya alam (SDA), oleh UUPPLH 2009 dirumuskan dalam kontekstualisasi hak, kewajiban dan larangan terhadap setiap orang dalam koridor perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Apabila relasi orang dan SDA tergambarkan tentang bagaimana setiap orang berhak atas terpenuhinya lingkungan

---

17 Pasal 37 ayat (1) UUPPLH 2009 menegaskan bahwa, pejabat menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib menolak permohonan ijin lingkungan apabila permohonan ijin tidak dilengkapi dengan AMDAL atau UKL-UPL.

18 Pasal 40 ayat (1) UUPPLH 2009: "Ijin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh ijin usaha dan/atau kegiatan."

hidup dan baik sehat merupakan bagian dari HAM, maka dari sisi gambaran hubungan kewajibannya terutama bagi setiap pelaku usaha dan/atau kegiatan adalah wajib untuk memberikan informasi secara benar, akurat, terbuka dan tepat waktu; menjaga keberlanjutan fungsi lingkungan; dan menaati ketentuan baku mutu lingkungan hidup dan/atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup (Pasal 68).

Sementara hubungan orang dan SDA dalam koridor larangan yang harus diindahkan setiap orang, diungkapkan dalam Pasal 69 ayat (1) yang menyebutkan bahwa setiap orang dilarang: (a) Melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup; (b) Memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah NKRI; (c) Memasukkan limbah yang berasal dari luar wilayah NKRI ke media lingkungan hidup NKRI; (d) Memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah NKRI; (e) Membuang limbah ke media lingkungan hidup; (f) membuang B3 dan limbah B3 ke media lingkungan hidup; (g) Melepaskan produk rekayasa genetik ke media lingkungan hidup yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau izin lingkungan; (h) Melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar; (i) Menyusun AMDAL tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun AMDAL; dan/atau (j) Memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar.

7. Hubungan Negara dan SDA

Hubungan negara dan Sumber daya alam (SDA) dalam konteks UUPPLH 2009 berkaitan dengan "asas tanggung jawab negara" dalam penyelenggaraan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana diuraikan oleh penjelasan Pasal 2 huruf a, yang menyebutkan antara lain sebagai berikut: negara menjamin pemanfaatan SDA akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan; negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat; dan, negara mencegah dilakukannya

kegiatan pemanfaatan SDA yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Dalam rangka realisasi "asas tanggung jawab negara" tersebut kemudian perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diselenggarakan dalam ruang lingkup tahapan: perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

BAB IV
CATATAN AKHIR

Sebagaimana telah diuraikan dalam bab-bab terdahulu, perumusan "sumber daya alam (SDA) lain(nya)" dalam Pasal 33 telah berakibat terhadap terhambatnya proses penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Penatagunaan SDA lain sesuai amanat UU No 26/2007 tentang Penataan Ruang (UUPR). UUPR tidak memberikan definisi tentang SDA lain tersebut, baik dalam Ketentuan Umum (Pasal 1) maupun dalam Pasal 33 ayat (1) atau Penjelasannya.

Uraian terkait dengan asal muasal perumusan Pasal 33 ternyata tidak ditemukan dalam Naskah Akademik (NA) Rancangan Undang-undang Penataan Ruang (RUUPR).[1] Selengkapnya uraian dalam NA RUUPR yang terkait dengan Pasal 33 adalah sebagai berikut:

> "Dalam pemanfaatan ruang dikembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya dalam rangka pemanfaatan ruang. Penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya antara lain dimaksud adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil."

Dari uraian yang relatif singkat tersebut, memang tidak dapat diperoleh informasi tentang apa sebetulnya kehendak pembuat

---

[1] Departemen Pekerjaan Umum, 2006, Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Penataan Ruang, hlm. 104.

undang-undang (UU) ketika berpendapat bahwa "penatagunaan" berbagai SDA itu perlu diatur dalam UUPR, serta apa sebetulnya yang dimaksud dengan penatagunaan itu. Demikian juga tidak dapat ditemukan landasan berpikir tentang mengapa UUPR menyebutkan secara tegas tiga sumber daya, yakni tanah, air dan udara; dan menyebutkan "SDA lain" tanpa penjelasan apapun.

Sudah dapat diduga, jika konsep penting, seperti "penatagunaan", "SDA lain", dan sebagainya itu tidak diberikan pengertiannya, akan sulit untuk dioperasionalkan karena hal itu dapat menimbulkan multitafsir. Sebagaimana diketahui, perumusan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tidak boleh memberikan pengertian yang multitafsir.

Tidak pula diketahui apakah yang dimaksudkan dengan SDA lain itu sempat diperdebatkan dalam pembahasan RUUPR dalam rapat-rapat di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Sulit untuk menduga alasan "ditinggalkannya" definisi SDA lain tersebut. Mengapa dalam Pasal 33 ayat (1) disebutkan secara "khusus" penatagunaan tanah, penatagunaan air dan penatagunaan udara (khususnya udara, nota bene belum ada undang-undangnya!), dan kemudian disebutkan secara "umum" penatagunaan SDA lain? Apakah karena tanah, air dan udara itu merupakan sumber daya yang erat kaitannya dengan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya? Mengapa SDA lain tidak secara khusus disebutkan jenis/macamnya? Apakah hal itu pernah disinggung atau didiskusikan, baik dalam konsultasi publik maupun pembahasan RUUPR di DPR-RI, tetapi tidak mencapai kesepakatan, sedangkan penyusunan dan /atau pembahasan RUUPR dikejar oleh tenggat (*deadline*)? Atau, apakah kemudian para penyusun RUUPR berpendapat bahwa pengertian SDA lain itu tidak perlu dicantumkan dalam UUPR, dan diserahkan saja kepada penyusun Peraturan Pemerintah (PP) untuk memikirkannya? Atau, apakah hal tersebut tidak pernah menjadi perhatian karena dianggap bahwa semua orang pasti mengetahuinya? Padahal, justru ketika PP sebagai pelaksanaan Pasal 33 dipersiapkan, terjadi hambatan karena ketiadaan interpretasi otentik SDA lain tersebut.

Kealpaan memberikan pengertian SDA lain dalam UUPR ini

mencerminkan kekurangpahaman pembuat UU akan hirarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Dengan tidak memberikan pengertian tentang SDA lain dalam UUPR, maka tidak diperoleh interpretasi otentik dari SDA lain tersebut. Dalam situasi ini, PP tidak boleh membuat tafsiran tentang yang dimaksud dengan SDA lain tersebut karena PP merupakan peraturan pelaksanaan UU yang isinya tidak boleh menyimpang, menambah atau mengurangi hal-hal yang diatur atau tidak diatur oleh UU.

Dalam hal ini, aspek kepastian hukum dalam pembuatan suatu UU sebagai salah satu pilar penyangga hukum telah dilanggar.

Demikian pentingnya aspek kepastian hukum itu, khususnya dalam Pasal 33 UUPR, dapat dibaca pada kutipan berikut:

> "Menjamin kepastian ini menjadi tugas hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian dalam hubungan-hubungan kemasyarakatan adalah hukum yang berguna. Kepastian dalam hukum tercapai apabila hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang, dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan pasti), undang-undang itu dibuat berdasarkan *rechtswerkelijkheid* (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan."[2]

Siapakah yang harus merumuskan pengertian SDA lain itu? Pihak yang paling kompeten untuk merumuskannya adalah penyusun RUUPR. Mengapa demikian? Perumusan ketentuan dalam suatu UU itu ditentukan oleh kehendak pembuat UU. Hanya pembuat UU-lah yang tahu maksud sebenarnya dari suatu ketentuan: filosofinya, orientasinya, hubungan hukumnya, akibat hukumnya, dan lain sebagainya.

Terhadap ketentuan UU yang memerlukan penafsiran pun, diletakkan suatu kewajiban untuk tunduk pada maksud pembuat UU, yang logis dapat disimpulkan, dan hal ini berlaku baik bagi hakim maupun masyarakat. Demikian ketatnya persyaratan untuk menafsir-

---

[2] E. Utrecht, 1966, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, cetakan kesembilan, PT. Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar, Jakarta, hlm. 29.

kan suatu UU. Logemann menyatakannya sebagai berikut, "Hakim harus tunduk pada kehendak pembuat undang-undang, yaitu kehendak pembuat undang-undang seperti yang diketahui terletak di dalam peraturan-peraturan perundang-undangan yang bersangkutan" (garis bawah oleh penulis).[3]

Lebih lanjut dikatakan bahwa, "Hakim wajib mencari kehendak pembuat undang-undang, karena ia tidak boleh membuat tafsiran yang tidak sesuai dengan kehendak itu. Setiap tafsiran adalah tafsiran yang dibatasi oleh kehendak pembuat undang-undang (garis bawah oleh penulis). Sebab itu hakim tidak boleh menafsirkan undang-undang secara sewenang-wenang."[4]

Dalam kaitan dengan Pasal 33, yang dimaksudkan dengan kehendak pembuat UU adalah pola pikir yang mendasari perumusan "SDA lain" dan "penatagunaan" itu; pola pikir tersebut dikategorikan sebagai konstruksi. Setelah dirumuskan dalam UU dapatlah ditemukan interpretasi otentiknya. Dias membedakan antara *construction* dan *interpretation*.[5]

Dengan demikian, sekali lagi ditegaskan, jika memang dikehendaki bahwa penatagunaan SDA lain itu perlu diatur maka pengertian SDA lain itu harus dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (1) atau Penjelasannya, dan pihak yang bertanggung jawab untuk merumuskannya adalah penyusun RUUPR. Apa pun definisi yang kelak dimuat dalam Pasal 33 ayat (1), latar belakangnya harus diuraikan dalam suatu *backround paper* sebagai wujud pertanggungjawaban perumus UU kepada publik.

Uraian dalam Bab II dapat dirujuk sebagai landasan pemberian pengertian/definisi SDA lain.

Ketidakkonsistenan berbagai UU terkait dengan penguasaan, pemanfaatan dan penggunaan SDA sebagaimana diuraikan dalam Bab III itu telah berdampak terhadap kelangkaan dan kemunduran kualitas

---

[3] Ibid, hlm. 183.

[4] Ibid.

[5] R.W.M. Dias, 1985, *Jurisprudence,* Butterworth & Co (Publishers) Ltd, London, UK, hlm. 167.

dan kuantitas SDA; ketimpangan struktur penguasaan/pemilikan, peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan SDA; dan menimbulkan konflik dalam pemilikan/penguasaan dan pemanfaatan SDA.

Bila UU yang tidak konsisten, bahkan tumpang tindih satu sama lain itu kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam PP penatagunaan berbagai UU sektoral tersebut, maka sudah dapat dipastikan bahwa dampak negatif yang ditimbulkan oleh UU sektoral tersebut akan terus berlanjut atau dilanjutkan oleh berbagai PP terkait.

Sektoralisme yang telah berjalan empat dasawarsa itu sudah waktunya diluruskan kembali. Jelaslah bahwa pembangunan hukum SDA yang seharusnya merupakan suatu sistem itu tidak berjalan sebagaimana mestinya. Sebagaimana diketahui, sistem hukum itu terdiri dari kegiatan yang terkoordinasi; tidak mungkin ada sistem tanpa koordinasi dan keteraturan (*regularity*)[6]

Sinkronisasi horizontal antar berbagai UU terkait SDA tidak pernah mendapat perhatian para pemangku kepentingan sektoral maupun DPR-RI.

Untuk meminimalkan ketidakkonsistenan antar berbagai UU sektoral itu, perlu didorong upaya untuk segera terbitnya UU tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang berisi prinsip-prinsip pengelolaan SDA yang demokratis, adil dan berkelanjutan; yang akan menjadi landasan bagi pengaturan lebih lanjut berbagai peraturan perundang-undangan SDA.

Mengingat draft Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam (RUU PSDA) beserta NA-nya telah diserahkan pada tahun 2006 dan perkembangan yang terjadi setelah itu, kiranya perlu untuk melihat kembali NA dan draft RUU PSDA tersebut dan melakukan upaya penyempurnaan sebatas diperlukan.

Demikian juga, untuk menjamin agar kepentingan sektor dan aturan main dapat ditegakkan, patut dipertimbangkan keberadaan suatu Kementerian yang bertanggung jawab terhadap koordinasi kebijakan dan implementasi kebijakan antarsektor berdasarkan UU No. 39/2008 tentang Kementerian Negara.

---

[6] R.W.M. Dias, *Op. cit.*, hlm. 62.

Berkaitan dengan dua permasalahan lain yang ditimbulkan oleh perumusan Pasal 33 sebagai ikutan dari dua permasalahan pokok tersebut di atas, yakni masalah ketidakjelasan pengertian "penatagunaan" dan kontestasi antar UU sektoral berhadapan dengan UUPR terkait kegiatan penyusunan neraca penatagunaan tanah, penatagunaan SDA, penatagunaan udara dan penatagunaan SDA lain yang harus tercermin dan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), maka jalan keluar yang diusulkan adalah sebagai berikut.

Pertama, perumus UUPR juga harus memberikan pengertian tentang penatagunaan itu yang akan diterapkan dalam berbagai UU sektoral untuk mencegah multitafsir pengertian penataagunaan tersebut. Pengertian penatagunaan itu dapat dimuat dalam Pasal 33 ayat (1) atau Penjelasannya.

Dalam NA RUUPR tenyata juga tidak dijumpai pengertian "penatagunaan" tersebut.

Uraian dalam Bab II. D. 2 (Penatagunaan SDA) memberikan gambaran tentang berbagai pengertian penatagunaan menurut pemahaman sektoral.

Kedua, terkait dengan kontestasi UU sektoral dengan UUPR, UUPR harus juga memberikan ketegasan, peraturan mana yang harus menjadi acuan disertai sanksi dan penegakannya secara efektif.

Tanpa penegasan itu, sulit menerapkan ketentuan-ketentuan dalam UUPR jika terdapat ketidakserasian dengan UU sektoral yang dalam realitanya telah berlaku secara efektif selama ini.

Melalui pembahasan Pasal 33 UUPR, studi ini semakin menyadarkan kita bahwa ada berbagai persoalan hukum, baik yang muncul dari perumusan Pasal 33 tersebut maupun keberadaan permasalahan yang lebih mendasar yakni tumpang tindihnya berbagai UU sektoral dengan berbagai implikasinya. Hasil studi ini diharapkan dapat dijadikan acuan bagi para pembuat kebijakan untuk menempuh langkah-langkah yang diperlukan, khususnya dalam mewujudkan hukum yang terkait dengan pengelolaan SDA, sebagai satu sistem.

DAFTAR PUSTAKA

Anwar, A. 2005, *Ketimpangan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan: Tinjauan Kritis*, P4W Press, Bogor.

Buck, S.J., 1989, *Multi-Jurisdictional Resources: Testing a Typology for Problem-Structuring* in Berkes, F. (ed) Common Property Resources: Ecology and Community-based Sustainable Development, Belhaven Press, London.

Buck, S.J., 1998, *The Global Commons an Introduction*, Island Press, Washington, DC.

CEQR (*City's Environmental Quality Review*), 2001, *CEQR Technical Manual*, The City of New York.

Departemen Pekerjaan Umum, 2006, *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Penataan Ruang*.

Dias, R. W. M., 1985, *Jurisprudence*, Butterworth & Co (Publishers) Ltd, London, UK.

Edwards VM, NA Steins, 1999, *A Framework for Analyzing Contextual Factors in Common Pool Resource Research*, Journal of Environmental Policy and Planning, vol. 1, No. 3.

Fauzi, A., 2004, *Ekonomi Sumberdaya Alam dan Lingkungan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Field, B.C., 2001, *Natural Resource Economics an Introduction*, International Edition, McGraw-Hill Companies Inc. New York.

Firman, Tommy, 12 Januari 2009, *Pembahasan Atas Draft Kajian Kritis Pasal 33 UU No. 26/2007* tentang Penataan Ruang, Stakeholder Workshop diselenggarakan oleh KLH-DANIDA, Bogor.

Gibbs, C.J.N. and D.W. Bromley, 1989, *Institutional Arrangements for Management of Rural Resourcers: Common-Property Regime* in Berkes, F. (ed) Common Property Resources: Ecology

and Community-based Sustainable Development, Belhaven Press, London.

Grima, A.P.L., and F. Berkes, 1989, *Natural Resources: Acces, Right to Use and Management* in Berkes, F. (ed) Common Property Resources: Ecology and Community-based Sustainable Development, Belhaven Press, London.

Hanley, N., J.F. Shogren, dan B. White, 1997, *Environmental Economics in Theory and Practice*, Oxford University Press, UK.

Hardin G., 1968, *The Tragedy of the Commons Science 162*.

Indrati, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan-Jenis, Fungsi dan Materi Muatannya*, Kanisius, Yogyakarta

Kantor Kementerian Negara Lingkungan Hidup (Men-LH), 2006, *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Pengelolaan Sumberdaya Alam*, 11 September 2006, Jakarta.

Katili, J.A., 1983, *Sumberdaya Alam untuk Pembangunan Nasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Lujala, P., 2003, *Classification of Natural Resources, Paper Presented at the 2003 ECPR Joint Session of Workshops*, Edinburgh, UK 28.3-2.4. Department of Economics Norwegian University of Science and Technology, Dragvoll NO-7491 Trondheim, Norway.

Netting, R.Mc.C., 1976, *What Alpine Peasants Have in Common: Observations on Communal Tenure in a Swiss Village*, Human Ecology 5.

Ostrom E., 1990, *Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, UK.

Ostrom, E., R Gardner, and J. Walker, 1994, *Rules, Games and Common-Pool Resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.

Rees, J., 1990, *Natural Resources: Allocation, Economics and Policy*, Second Edition, Routledge, London.

Rustiadi, E., S. Saefulhakim, dan D.R. Panuju, 2008, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Institut Pertanian Bogor, Bogor.

Samuelson, P., 1954, *The Pure Theory of Public Expenditure*, Review

of Economics and Statistics, 36.

Sumardjono, Maria, 2008, *Tanah dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Sumardjono, Maria, Nurhasan Ismail dan Isharyanto, 2008, *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, cetakan kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Sumardjono, Maria, Nurhasan Ismail dan Aminoto, Juli 2008, *"Eksistensi HP-3 dalam UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dan Implikasi Yuridisnya,"* Kajian Kritis, tidak dipublikasikan, Yogyakarta.

Suparmoko, 1989, *Ekonomi Sumberdaya Alam dan Lingkungan*. Pusat Antar Universitas-Studi Ekonomi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Utrecht, E., 1966, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, cetakan kesembilan, PT. Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar, Jakarta.

Young, O., 1989, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, Ithaca, New York.

Webster's New World College Dictionary 4th ed., 2008, Willey Publishing, Inc. Cleveland, Ohio.

BIOGRAFI PENULIS



Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, S.H., M.C.L., M.P.A. lahir di Yogyakarta, 23 April 1943. Menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, tahun 1966. Memperoleh gelar *Master of Comparative Law* (MCL) dari *Southern Methodist University* (SMU) Dallas, Texas, tahun 1978. Selain itu juga mendapatkan gelar *Master of Public Administration* (M.P.A.), tahun 1984 dan gelar Doktoral (Ph.D.) tahun 1988 dari *University of Southern California* (USC), Los Angeles, California.

Riwayat karirnya adalah sebagai berikut: Dekan Fakultas Hukum UGM (1991-1997), Kepala Pusat Pengkajian Hukum Tanah (PPHT) Fakultas Hukum UGM (1995-sekarang), Anggota Dewan Riset Nasional (1993-1995), Penasihat Ahli Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (1995-2000), Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (2002-2005), Anggota Tim Pakar Departemen Hukum dan Perundang-undangan (1998-2000), *Lead Expert Land Administration Project* (LAP) (1998), Anggota Tim Ahli Panitia Ad Hoc I, BP MPR-RI (Maret-Agustus 2001), Narasumber Panitia Ad Hoc II, BP MPR-RI (2001), Anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) (Juli 2009-sekarang), Konsultan *Asian Development Bank* (ADB) untuk *Capacity Building to Support Decentralised Administrative Systems* (CB SDAS), Februari 2000-Januari 2001, Konsultan *Asian Development Bank* (ADB) untuk *National Resettlement Policy Enhancement and Capacity Building*, (April-November 2001), Konsultan untuk *Environ-*

mental Sector Program (ESP) 2, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH)-DANIDA (November 2008-Februari 2009), Konsultan untuk *SEA in Policy Analysis and Environmental Planning: Lesson Learned From Pilot Projects*, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH)-DANIDA (Agustus-September 2009), Konsultan untuk *SEA Applied in Development Planning and Policy Analysis*, KLH-DANIDA (November 2009-April 2010), Konsultan untuk *SEA in Policy Analysis and Environmental Planning*, KLH-DANIDA (April-Desember 2010).

Koordinator Penyusun RUU Hak Tanggungan (1993), Koordinator Penyusun RUU Ketransmigrasian (1995), Penyusun Naskah Akademik RPP tentang Mediasi (1999), Penyusun Naskah Akademik dan RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan (2000), Ketua Tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Sumber Daya Agraria (2003), Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Hak Atas Tanah Beserta Bangunan untuk Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing (2008), Koordinator Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) (2010). Koordinator Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Penerapan Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) di Daerah (2010).

Selain kegiatan-kegiatan di atas, berbagai penelitian yang dilakukan antara lain, *A Special Study on Policy Impact Assessment: Inland Waterways Transport Project* (1999), yang disponsori oleh *Asian Development Bank*, Studi tentang Eksistensi Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dan Implikasi Yuridisnya (2008), kerja sama dengan Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, Penelitian tentang Pengelolaan Keluhan/Pengaduan dalam Pelayanan Bidang Pertanahan (2008), kerja sama Komisi Ombudsman Nasional dan Fakultas Hukum UGM, Penelitian tentang Kajian Kritis Pasal 33 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, kerja sama KLH-DANIDA (2008-2009), Studi

tentang Pengembangan Peraturan Perundang-undangan sebagai Instrumen Mengarusutamakan KLHS, kerja sama KLH-DANIDA, tahun 2009, Studi tentang Penyusunan Kerangka Hukum dan Pedoman Pengkajian KLHS, kerja sama KLH-DANIDA (2010).

Penghargaan yang diperoleh antara lain, Satya Lencana Kesetiaan, 25 tahun pengabdian sebagai staf pengajar UGM dan Piagam Tanda Kehormatan Bintang Jasa Pratama sebagai Penasihat Ahli Menteri Negara Agraria (1998) serta Cendekiawan Berdedikasi, penghargaan dari Kompas (2009).

Sampai saat ini masih aktif menulis di media massa dan jurnal serta menjadi pembicara dalam berbagai seminar. Buku-buku yang diterbitkan adalah Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi (Penerbit Buku Kompas, cetakan ke-6, edisi revisi+, 2009), Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi WNA dan Badan Hukum Asing (Penerbit Buku Kompas, cetakan ke-2, 2008), Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan (Penerbit Buku Kompas, cetakan ke-2, 2008), Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Penerbit Buku Kompas, cetakan ke-2, 2009), dan Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat (Diterbitkan oleh Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2010). Di samping itu juga menjadi *co-author* buku Beberapa Gagasan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia (Penerbit Balai Pustaka, 2002) dan *Decentralization in Indonesia (redesigning the state)* (*Asia Pacific Press at The Australian National University*, 2003).



Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si. lahir di Madura, 14 Juni 1955. Menyelesaikan pendidikan sarjana (S1) di Fakultas Hukum UGM pada tahun 1981. Pada tahun 1990 melanjutkan ke jenjang S2 pada universitas yang sama dengan program studi Sosiologi yang diselesaikan pada tahun 1993. Pada tahun 1991 mengikuti *Overseas Short Course on Political Economy of Development in the Third World, Universitas Northern Illinois, Dekalb-Illinois*. Gelar Doktor didapat pada tahun 2006 di Sekolah Pascasarjana UGM, Program Studi Ilmu Hukum dengan penelitian: Perkembangan Hukum Pertanahan, Suatu Pendekatan Ekonomi Politik.

Riwayat karirnya adalah sebagai berikut: Pengajar Fakultas Hukum UGM di bidang Hukum Agraria, Metodologi Penelitian Ilmu Hukum, Sosiologi Hukum, di berbagai program Magister dan program Doktor di UGM, dari 1982-sekarang. Pengelola Administrasi Umum Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan sampai 2008. Konsultan di *Nindyo & Associate Law Firm*, 2004-sekarang.

Di bidang legislasi, penulis adalah Anggota Tim Penyusun RUU Hak Tanggungan pada tahun 1990. Tenaga Ahli Penyusunan RUU Ketransmigrasian, 1993-1995. Anggota Tim Penyusun Rancangan Perda Penataan Kawasan Monjali Yogyakarta, 1995. Anggota Tim Penyusun RUU Revisi UUPA, 2003-2004. Ketua Tim Penyusun RPP Hutan Adat, Departemen Kehutanan, 2004. Anggota Tim Penyusun Naskah Akademis dan RUU Dampak Pengendalian Tembakau terhadap Kesehatan, Gabungan Pengusaha Rokok Indonesia, 2006. Anggota Tim Penyusun Rancangan Surat Keputusan Bersama Badan Otorita Batam Dengan Pemerintah Kota Batam tentang Pembagian Kewenangan dan Pendapatan Pengelolaan Sumber Daya Air, 2006. Ketua Tim Penyusun Naskah Akademis Rancangan Perda Pengelolaan Kawasan Pantai Balikpapan, Kaltim, 2007. Anggota Tim Sosialisasi Peraturan Perundang-undangan Bidang Pertanahan, Depdagri, 2007. Anggota Tim Penyusunan Kebijakan Program Pembaharuan Agraria, Badan Pertanahan Nasional, 2006-2007. Anggota Tim Evaluasi RUU

Keistimewaan Yogyakarta, Fakultas ISIPOL UGM, 2007. Ketua Tim Penyusun Naskah Akademis dan RUU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Ditlantas Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia, 2008. Anggota Tim Penyusun Naskah Akademis Penyempurnaan UU Pengelolaan Kawasan Pesisir dan Pulau Kecil, Departemen Kelautan dan Perikanan, tahun 2008. Evaluator Naskah Raperda Administrasi Kependudukan Seluruh Indonesia, Depdagri, 2008. Tim Ahli Penyusunan Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia sebagai pelaksanaan UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, 2009.

Pengalaman Penelitian: Identifikasi Hak Atas Tanah di Timor Timur, kerja sama dengan BPN, 1994. Aspek Ekonomi-Politik Pembentukan Hukum, PAU-Studi Sosial UGM, 1993. Arah Pembangunan Hukum: Studi Hukum Perikanan, PAU-Studi Sosial UGM, 1994. Aspek Sosial-Ekonomi, Politik Pembangunan Batam, kerja sama Badan Otorita Batam, 1995. Identifikasi Hak Atas Tanah di Kalimantan Barat, kerja sama GTZ-Jerman, 1996. Konsistensi Ketentuan Peraturan Perundang-undangan Terkait Kemiskinan: Studi Kasus: UU No. 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan & Pembangunan Keluarga Sejahtera & UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, Pusat Studi Kependudukan UGM, 1998. Potensi Penerapan Penyelesaian Sengketa Alternatif di Bidang Pertanahan, kerja sama *The Asia Foundation* dengan Departemen Kehakiman, 1998. Identifikasi Tanah Adat Masyarakat Hukum Adat Sorong, kerja sama Pemda Sorong, 2000. Permasalahan Hukum dan Sosial Lokasi Pertambangan Pasca Otonomi Daerah di Kalimantan Selatan, kerja sama IMA-Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan-UGM, 2004. Kedudukan & Kewenangan Pemda DKI Jakarta di Bidang Pertanahan, kerja sama Magister Hukum-Pemda DKI, 2004. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Kehutanan Bidang Produksi, kerja sama Departemen Kehutanan, 2004. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Kehutanan Bidang Konservasi, kerja sama Departemen Kehutanan, 2005. Kajian Opini Hukum: Status Hak Atas Tanah Hasil Reklamasi Pantai Ancol Barat, kerja sama PT Pembangunan Jaya Ancol, 2006. Kajian Kedudukan dan Aset Lembaga Penelitian Perkebunan Yogyakarta, kerja sama Magister Hukum-LPP, 2006-2007.

Kebijakan Perijinan Pengelolaan Hutan Produksi, kerja sama Magister Hukum-Departemen Kehutanan, 2006. Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik, Disertasi, 2006. Ijin Lokasi dan Peranan Gubernur, kerja sama Pemda Kalimantan Timur, 2007. Perencanaan Pembangunan Hukum Bidang Pertanahan, kerja sama Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Hukum dan HAM RI, 2007. Kajian Kepastian dan Penegakan Hukum dalam Kerangka Indonesia 2030, kerja sama Indoforum-Magister Hukum UGM 2007. Pengelolaan Keluhan Masyarakat terhadap Pelayanan Administrasi Pertanahan, kerja sama dengan Ombudsmen Pusat, 2008. Kelembagaan dalam Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, kerja sama Magister Hukum UGM-GTZ, 2008. Kajian Raperda Administrasi Kependudukan, kerja sama Magister Hukum UGM-GTZ, 2008. Kajian Kritis Pasal 33 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, kerja sama KLH-DANIDA, 2008-2009. Kajian Kontrak-Kontrak kerja sama Pemanfaatan Bagian Tanah HPL Kompleks Kemayoran, 2009.



Ernan Rustiadi lahir di Bandung 11 Oktober 1965. Saat ini beliau bekerja sebagai Dosen di Bidang Perencanaan Pengembangan Wilayah dan Perencanaan Tata Ruang dan sebagai Kepala Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah (P4W) LPPM-IPB.

Pendidikan S1 di bidang Pertanian di tempuh di IPB tahun 1989 dan dilanjutkan S2 *Regional Planning, Kyoto University* tahun 1996. Gelar doktornya diraih pada tahun 1999 di *Regional Planning, Kyoto University* tahun 1999.

Pelatihan Profesional

Workshop on GIS for Biodiversity and landscape planning, Retsumeikan University, Kyoto, tahun 1997; *International Human Dimension Program Workshop for Global Environmental Change*, Bonn, Germany, tahun 2002.

Pengajar Mata Kuliah

Sistem Penataan Ruang dan Lingkungan, Pengembangan Wilayah Pesisir dan Lautan, Penataan Ruang, Ekonomi Regional, Geostatistika, Perencanaan Tata Ruang Partisipatif, Perencanaan Pengembangan Wilayah, Dasar-dasar Tata Ruang dan Penatagunaan Lahan.

Organisasi Profesi

World IGU-LUCC (Land Use/Cover Change) Commition International Association for Study on Common Property (IASCP); Himpunan Perencanaan dan Pengembangan Wilayah dan Pedesaan (HPWD) Indonesia; *Indonesian Regional Science Association*; Forum Warga/Pemerhati Bogor; Forum Studi Jabotabek; *International Geographer Union* (IGU); *Indonesian Chapter of Human Dimensic Program for Global Environment Change Indonesia* (HDP-Indonesia); Himpunan Ilmu Tanah Indonesia (HITI); dan *Rural Planning Association*.

Penyunting Buku

Penyelamatan Tanah, Air, dan Lingkungan; Kawasan Agropolitan: Konsep-konsep Pembangunan Desa-Kota Berimbang.

Penelitian

Melakukan berbagai penelitian, baik selaku ketua tim maupun anggota peneliti, antara lain: *Rice Field Conversion and Land Use Cover/Change in Java Island: Fact, Environment and The Future (Preliminary Result) Java Island: Regional Disparity and Sustainability Perspectives; The Suburbanization and Urban Sprawl Dynamic of Jabodetabek Megapolitan; Regional Typology of Java and Its Dynamic*; "*Land Cover Change and Coastal Spatial Zoning in Aceh-Indonesia in the Aftermath of the Tsunami*"; Pengembangan Model Klasifikasi Spasial sebagai Metode Pewilayahan; *A Spatial Pattern of Suburbanization Process: Case Study of Jabotabek Region*; (Bagian kerja sama Penelitian antarnegara: *Land Use Change in Comparative Perspectives*); Analisis Kecenderungan dan Dampak Proses Subur-

banisasi di Wilayah Jabotabek: Suatu Upaya Pengembangan Model Pembangunan Wilayah Metropolitan; *A Study on Spatial Pattern of Suburbanization Process: Comparative Study between Tokyo Metropolitan and Jabotabek Region*.

Karya Ilmiah

Menulis beberapa buku: Agropolitan: Strategi Pengembangan Pusat Pertumbuhan pada Kawasan Perdesaan; Agropolitan, Membangun Ekonomi Perdesaan; dan Perencanaan dan Pengembangan Wilayah; serta menulis artikel pada berbagai jurnal ilmiah nasional dan internasional.

Pertemuan Ilmiah

Mengikuti berbagai forum konferensi/seminar/lokakarya/ simposium, baik tingkat nasional maupun internasional; antara lain: *Japan Association of Agricultural System* (JASS). November 2009; RTM Penataan Ruang Serial di P4W-LPPM IPB, 2009; Semiloka "Geomatika-SAR Nasional (Geosarnas) 2009"; IGU (*International Geographer Union*) Congreso. April 2009. Tunis; Pelatihan Agropolitan (Bogor-Guangzou China), 2007; Seminar dan Kongres ASPI. 1-3 Agustus 2007; Seminar dan Lokakarya Kebijakan Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Abadi. 3 April 2007; *Round Table Meeting 1 inter-Universitas* Revisi UU Tata Ruang. 18 dan 20 April 2006; Seminar dan Lokakarya Nasional Agropolitan, II Maret 2006; Lokakarya dalam rangka Pemantapan Penataan Ruang Kawasan Metropolitan dan Agropolitan, 2005; *Internasional Symposium on Disaster Reduction on Coasts*. November 2005 Melbourne, Australia; *6th Open Meeting of The Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community*. Oktober 2005 Bonn, Germany; *4th Asian LUCC Colloquium.* Februari 2004. Beijing China.

Pengabdian Masyarakat

Melakukan berbagai aktivitas pengabdian pada masyarakat, baik selaku ketua tim maupun anggota, antara lain: Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Banjarmasin 2009;

Tenaga Ahli DPR Penyusun Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU-PLPPB) 2008-2009; Penyusunan Master Plan Kawasan Agropolitan Kecamatan XIII Koto Kampar dan Kecamatan Tambang, Kabupaten Kampar 2009; Pengumpulan Data, Evaluasi dan Proyeksi Pembangunan Kabupaten Paser 2009; *Environmental Carrying Capacity Evaluation of Nangroe Aceh Darussalam Province* 2009 Provinsi Aceh; Kajian Akademis dalam rangka Penyusunan RPJMD Kabupaten Bogor 2009; Penyusunan RPJPD Kota Bogor 2009; Penyusunan Master Plan Agropolitan/Minapolitan Kabupaten Yapen Waropen 2008; Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Kabupaten Asmat, Provinsi Papua, 2008, Kabupaten Asmat, Provinsi Papua; Bantek Rencana Tata Ruang Kawasan Agropolitan sesuai UU No. 26 Tahun 2007 Jakarta; Perencanaan Spasial Dinamik Pulau Jawa, Madura dan Bali 2008 Jakarta; Tenaga Ahli Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Penatagunaan Sumber Daya Alam. Kementerian Lingkungan Hidup 2008-sekarang; Anggota Tim Nasional Sosialisasi UU Penataan Ruang 2007-sekarang Jakarta; Tenaga Ahli. Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Penataan Ruang, DPR RI 2006-2007 Jakarta; Tenaga Ahli Penyusunan Naskah akademik dan Rancangan Undang-Undang Lahan Pertanian Pangan Abadi. Badan Legislasi DPR RI dan Departemen Pertanian 2006-2007 Jakarta; Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Insentif-Disinsentif dan Sanksi Penataan Ruang 2007 Jakarta; Anggota Badan Koordinasi Tata Ruang Daerah (BKTRD) Kabupaten Bogor 2007 Kabupaten Bogor; Ketua Tim. Studi Keterkaitan Kota. Ditjen Tjipta Karya Departemen PU 2007 Jakarta; Kajian Tata Lingkungan Pulau Jawa. Kementerian Lingkungan Hidup 2007.

Penghargaan/Piagam

Asian Young Researcher Award dari Sumitomo Foundation, Japan, 2001; *IASCP Dedication Award dari International Association for Study on Common Property* (IASCP), tahun 2006.



Abdullah Aman Damai lahir di Palembang, 1 Mei 1965. Beliau adalah dosen Fakultas Pertanian Universitas Lampung.

Riwayat pendidikannya adalah sebagai berikut: S1 Pertanian Universitas Lampung tahun 1988; S2 Pengelolaan Sumber daya Pesisir dan Laut, Institut Pertanian Bogor tahun 2003. Sedang menempuh pendidikan S3 di Sekolah Pascasarjana pada Program Studi Pengelolaan Sumber daya Pesisir dan Laut, Institut Pertanian Bogor sejak tahun 2004.

Pelatihan Profesional

Mengikuti Kursus Penilai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL C) Angkatan I, di Universitas Lampung, Bandar Lampung tahun 1990; Mengikuti Kursus Penyusun Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL B) Angkatan II, di Universitas Lampung, Bandar Lampung tahun 2003.

Penelitian dan Pengabdian

Melakukan berbagai aktivitas penelitian dan pengabdian pada masyarakat, antara lain: Pengujian Tata Air dalam Bentuk Petak Tersier Percontohan Di Rawa Mesuji Tulang Bawang, Lampung Utara, 1988-1990; Penelitian Program Kali Bersih (PROKASIH) Provinsi Lampung, 1990-1991; Penyusunan Rencana Struktur Tata Ruang Provinsi Lampung, 1991; *Environmental Profile of Lampung: Industrial Pollution*, 1991; Penelitian *Sustainable Agriculture* (*Library Research*), 1991; Profil Investasi Kabupaten Ogan Komering Ilir, Sumatera Selatan, 2001; Inventarisasi Sumber Daya Pesisir Kabupaten Tulang Bawang, Lampung, 2002; Analisis Dampak Lingkungan Pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Labuhan Maringgai, Kabupaten Lampung Timur, 2002; Pengembangan Pusat-pusat Pertumbuhan dan Pelayanan Kawasan Perbatasan Kabupaten Lampung Selatan, Provinsi Lampung, 2003; Program Peningkatan Kualitas Lingkungan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, 2004;

Rencana Tata Ruang Pesisir dan Laut Selat Karimata, Dep. Kelautan dan Perikanan, 2005; Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau, 2005; Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Keerom, Provinsi Papua, 2006; Pengembangan Lintasan Penyeberangan Tanjung Api-Api, Kabupaten Banyuasin, Provinsi Sumatera Selatan, 2006; Studi Konservasi Habitat Penyu dan Ikan Napoleon di Provinsi Kepulauan Bangka-Belitung, 2006; Studi Mekanisme Insentif-Disinsentif untuk Mencegah Alih Fungsi Lahan Beririgasi di Kabupaten Tulang Bawang, Provinsi Lampung, 2006; Penyusunan Rencana Detil Tata Ruang Pulau Bunguran, Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau, 2007; Penyusunan Rencana Strategis Pesisir Kota Bandar Lampung, 2007; *Environmental Sensitivity Index Study of BP West Java's Operation Area in the Northern Coast of Java Island*, BP MIGAS-BP WEST JAVA, 2008; *Policy Direction for Strategic Environmental Assessment (SEA) in Indonesia. Environmental Sector Programme 2 (ESP2), Danish International Development Assistance* and Kementerian Lingkungan Hidup RI (KLH), 2008; *Produced Water Discharge: Environmental Assessment and Impact Mitigation*, BP Migas-Chevron Indonesia Company Kalimantan Operation (KLO), 2008; *Masterplan* Kota Terpadu Mandiri (KTM) Perbatasan Kabupaten Kabupaten Keerom, Papua, 2008; Penyusunan RTRW Kabupaten Buton Utara, Sulawesi Tenggara, 2009; Studi Analisis Dampak Lingkungan Pengembangan Lapangan Gas Ruby di Blok Sebuku, Selat Makassar, BP-Migas-Pearl Oil Energy, 2009.