

**LAPORAN AKHIR  
TIM PENGAJIAN HUKUM TENTANG  
PENAMBANGAN TERBUKA DALAM KAWASAN HUTAN  
LINDUNG**

**Disusun oleh  
Ketua Tim  
SUPARNO. S.H.**

**DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI  
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL  
Tahun Anggaran 2006**

## DAFTAR ISI

	Halaman.
KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	ii
BAB. I. PENDAHULUAN .....	1
BAB. II. STRATEGI DAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN .....	10
BAB. III. KAJIAN YURIDIS : UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2004 TENTANG PENETAPAN PERATURAN Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang .....	56
BAB. IV. STUDI KASUS .....	79
BAB. V. PENAMBANGAN HUTAN DI KAWASAN HUTAN LINDUNG DAN KAITANNYA DENGAN OTONOMI DAERAH .....	93
BAB. VI. PENGKAJIAN HUKUM PENAMBANGAN TERBUKA .....	105
DI DALAM KAWASAN HUTAN LINDUNG.	
BAB. VII. KESIMPULAN DAN SARAN .....	115
BAB. VIII. P E N U T U P. ....	118

## **BAB. I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. *Latar Belakang.***

Hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan alam yang tak ternilai harganya, oleh karena itu, hutan harus diurus dan dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya berdasarkan akhlak mulia, sebagai ibadah dan perwujudan rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Berdasarkan pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional mewajibkan agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Hal tersebut sejalan dengan sebagaimana diamanatkan Pasal 4 UU No.41 Tahun 1999 bahwa semua hutan di wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sehingga penyelenggaraan kehutanan senantiasa mengandung jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan.

Penguasaan hutan oleh Negara bukan merupakan kepemilikan, tetapi Negara memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur

dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan dan atau merubah status kawasan hutan, mengatur dan menetapkan hubungan hokum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Penyelenggaraan hutan dimaksud antara lain harus menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional, serta mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, social, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari.

Berdasarkan Pasal 6 UU No.41 Tahun 1999 ditetap pak bahwa hutan mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi, dengan demikian dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan bagi kesejahteraan rakyat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya. Pemanfaatan hutan dan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi.

Namun demikian dalam rangka pemanfaatan kawasan hutan dimaksud tidak dapat dihindari terjadinya penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan di luar sector kehutanan yaitu penggunaan kawasan hutan di luar fungsi dan peruntukannya dalam hal ini antara lain pertambangan, hal tersebut telah diatur dalam pasal 38 ayat (1) UU No.41 Tahun 1999 bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hukum lindung.

Dengan berlakunya UU No.41 Tahun 1999 sebagaimana dalam Pasal 38 ayat (4) secara eksplisit diatur bahwa pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka, sehingga konsekuensi atas ketentuan tersebut, secara yuridis perizinan atau perjanjian pertambangan dalam kawasan hutan lindung yang dilakukan secara terbuka yang telah ada sebelum berlakunya UU No.41 Tahun 1999, harus menghentikan kegiatannya, penambangannya, atau izin atau perjanjian pertambangan tersebut tidak berlaku lagi, karena dalam UU No.41 Tahun 1999 tidak mengatur ketentuan peralihan atas kelangsungan perizinan atau perjanjian pertambangan tersebut.

Dalam rangka terciptanya kepastian hukum atas perizinan atau perjanjian pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya UU No.41 Tahun 1999, pemerintah memandang perlu untuk mengubah UU No.41

Tahun 1999, maka terbitlah Peraturan Pemerintah Pengganti UU No.1 Tahun 1994 yang ditetapkan dengan UU No.19 Tahun 2004 dan ditindaklanjuti dengan Keputusan Presiden No.41 Tahun 2004 yang menetapkan bahwa 13 (tiga belas) perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan yang telah ditandatangani sebelum berlakunya UU No.41 Tahun 1999 dapat melanjutkan kelanjutannya sampai berakhirnya perizinan atau perjanjiannya.

Dengan berlakunya peraturan pemerintah pengganti UU No.1 Tahun 2004 tersebut, maka timbul pemikiran bahwa tidak tertutup kemungkinan, pada perusahaan pertambangan yang melakukan penambangan terbuka akan menggunakan teknik produksi penambangan yang mengakibatkan terjadinya pengrusakan hutan dan lingkungan, kemungkinan pula ada pengaruhnya terhadap perizinan lainya yang berkaitan dengan kawasan hutan yang dampaknya terhadap kerusakan hutan yang semakin memburuk. Dengan demikian apakah peraturan pemerintah pengganti UU No.1 Tahun 2004 dapat menjamin tidak terjadi pada kawasan hutan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka BPHN memandang perlu dilakukan pengkajian hukum mengenai penambangan terbuka dalam kawasan hutan lindung.

## ***B. Tujuan dan Kegunaan.***

Pengkajian ini ditujukan untuk menginventarisasi masalah-masalah hukum yang timbul dalam pertambangan terbuka dalam kawasan hutan lindung.

Selanjutnya mempelajari, menganalisa dan menyimpulkan serta memberikan saran sebagai bahan dalam rangka Pembinaan Hukum Nasional yang menyangkut bidang kehutanan.

## ***C. Pengertian.***

1. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.
2. Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.
3. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.

4. Penggunaan kawasan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan adalah penggunaan kawasan hutan lindung untuk segala bentuk dan bentuk kegiatan di bidang pertambangan tanpa mengubah peruntukan dan fungsi pokok kawasan hutan.
5. Izin di dalam kawasan hutan lindung adalah izin melaksanakan kegiatan studi kelayakan atau eksplorasi pertambangan dalam rangka penggunaan kawasan hutan.
6. Izin pinjam pakai kawasan hutan lindung adalah izin menggunakan kawasan hutan lindung untuk melaksanakan kegiatan eksploitasi/produksi atau konstruksi pertambangan untuk jangka waktu tertentu.
7. Pinjam pakai kawasan hutan adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan kepada pihak lain untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan dan fungsi kawasan hutan tersebut.
8. Reklamasi areal bekas tambang hutan lindung adalah usaha untuk memperbaiki atau memulihkan kembali lahan dan vegetasi hutan yang rusak sebagai akibat kegiatan penggunaan kawasan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan fungsinya.

#### **D. Metode Kerja Tim**

Sesuai Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. : G1-19.PR.09.03. Tahun 2006, dirumuskan Tim bertugas, pertama, mengidentifikasi permasalahan-permasalahan hukum, kedua, menganalisis, dan ketiga, memberikan rekomendasi. Dengan demikian dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, langkah-langkah yang dapat dilakukan antara lain : rapat-rapat yang mengagendakan dan mendiskusikan untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang kemudian ditetapkan menjadi rumusan permasalahan pengkajian hukum.

Bahan diskusi dimulai dengan menganalisis judul topik pengkajian hukum yang telah ditentukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, analisis terhadap topik pengkajian hukum tersebut didekati dari sisi interen (hukum) dan interdisiplin atau interdepartemental, setelah diidentifikasi terhadap permasalahan-permasalahan, maka dirumuskan menjadi permasalahan hukum kemudian tahap berikutnya adalah pembagian tugas pengkajian hukum yaitu melakukan analisis atau kajian terhadap identifikasi permasalahan hukum yang telah ditetapkan, sedangkan pola analisis yaitu : permasalahan hukum yang telah dipilih dianalisis interen dan eksteren oleh masing-masing anggota tim sesuai dengan bidang atau keahlian dan kesepakatan dari masing-masing anggota tim pengkajian hukum.

Metode pengkajian hukum tentang penambangan terbuka dalam kawasan Konservasi/Hutan Lindung dilakukan dengan metode kerja sebagai berikut :

1. Studi kepustakaan masing-masing anggota tim mengumpulkan dan mempelajari bahan literature yang berkaitana dengan materi yang dikaji, dalam hal ini substansi yang berkaitan dengan penambangan terbuka dalam kawasan hutan lindung.
2. Anggota Tim menulis kertas kerja (berupa makalah) sesuai dengan topic yang ditugaskan.
3. Kertas kerja (makalah) yang ditulis kemudian didiskusikan dalam rapat tim.
4. Jika dipandang perlu, tim pengkajian hukum dapat mengundang nara sumber untuk didengar pendapatnya mengenai suatu masalah yang masih perlu diketahui kejelasannya.

**E. Personalia Tim.**

Berdasarkan Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : G1-19.PR.09.03. Tahun 2006 tentang Pembentukan Pelaksanaan Pengkajian Hukum, telah dibentuk Tim Pengkajian Hukum Tentang “Penambangan Terbuka Dalam Kawasan Hutan Lindung”, dengan susunan personalia sebagai berikut :

Ketua : Suparno, S.H.

Sekretaris : Lamtiur Tampubolon, S.H.

Anggota :  
1. Basarma L. Tobing, S.H.  
2. Indro Sigiarto, SH., MH.  
3. Ivan Valentina Ageung  
4. Ir. Huda Achsana  
5. Dr. Jeane Neltje Sally, SH., MH.  
6. Hj. Hesty Hastuti, SH., MH.  
7. Drs. Danu Winata  
8. Tongam Renixon Silaban, SH., MH.  
9. H.Ady Kusnadi, SH., MH., CN.  
10. Arfan Faiz Muhlizi, SH., MH.

Asisten :  
1. Heru Wahyono, SH.  
2. Erna Tuti Atin

Pengetik :  
1. Ruslan Anwar  
2. Firdaus.

## BAB II

### Strategi dan Kebijakan Pengelolaan Hutan

#### I. *Kebijakan nasional pengelolaan hutan.*

Dalam rangka kebijakan pembangunan kehutanan , Departemen Kehutanan menerapkan acuan normatif sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya beserta peraturan pelaksanaannya;
- b. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan beserta peraturan pelaksanaannya.

Kebijakan nasional pengelolaan hutan dibagi dalam 2 sektor :

1. Di bidang kehutanan, yang dibagi dalam :
  - 1) Hutan Konservasi dengan kegiatan dalam bentuk :
    - a) Izin Pengusahaan Pariwisata Alam (IPPA);
    - b) Izin Perburuan;
    - c) Penelitian, Pengembangan, Pendidikan, Pelatihan dan Penyuluhan Kehutanan.
  - 2) Hutan Produksi dan Hutan Lindung dengan kegiatan dalam bentuk:
    - a) Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan;

- b) Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan;
- c) Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan ;
- d) Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan.

2. Pembangunan di luar kehutanan : pinjam pakai kawasan hutan, pelepasan kawasan hutan dan tukar-menukar kawasan hutan terhadap pembangunan di kawasan hutan sebagaimana peraturan perundang undangan yang berlaku maka kebijakan pengelolaan hutan dalam kaitan dengan pembangunan di luar kehutanan menerapkan konsep :

- 1). pada kawasan hutan dengan fungsi hutan lindung menerapkan pertambangan dengan sistem tertutup;
- 2). pada kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi menerapkan pertambangan dengan sistem terbuka dan tertutup;
- 3). pada kawasan hutan dengan fungsi konservasi dilarang kegiatan apapun yang berkaitan dengan sektor diluar kehutanan.

## II. ***Peraturan Perundang-undangan.***

- 1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 dan peraturan pelaksanaannya :

- a. Pasal 5 menyampaikan bahwa konservasi sumber daya alam 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 alam hayati dan ekosistemnya.

Penjelasan :

Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui tiga kegiatan :

- a) Perlindungan sistem penyangga kehidupan.

Kehidupan adalah merupakan suatu sistem yang terdiri dari proses yang terkait satu dengan lainnya dan saling mempengaruhi, yang apabila terputus akan mempengaruhi kehidupan. Agar manusia tidak dihadapkan pada perubahan yang tidak terduga yang akan mempengaruhi kemampuan pemanfaatan sumber daya alam hayati, maka proses ekologis yang mengandung kehidupan itu perlu dijaga dan dilindungi. Perlindungan sistem penyangga kehidupan ini meliputi usaha-usaha dan tindakan-tindakan yang berkaitan dengan perlindungan mata air, tebing,

tepi sungai, danau, dan jurang, pemeliharaan fungsi hidroorologi hutan, perlindungan pantai, pengelolaan daerah aliran sungai; perlindungan terhadap gejala keunikan dan keindahan alam, dan lain-lain.

- b) Pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya.

Sumber daya alam hayati dan ekosistemnya terdiri dari unsur-unsur hayati dan nonhayati (baik fisik maupun non fisik).

Semua unsur ini sangat terkait dan pengaruh mempengaruhi. Punahnya salah satu unsur tidak dapat diganti dengan unsur yang lain. Usaha dan tindakan konservasi untuk menjamin keanekaragaman jenis meliputi penjagaan agar unsur-unsur tersebut tidak punah dengan tujuan agar masing-masing unsur dapat berfungsi dalam alam dan agar senantiasa siap untuk sewaktu-waktu dimanfaatkan bagi kesejahteraan manusia.

Pengawetan jenis tumbuhan dan satwa dapat dilaksanakan di dalam kawasan (konservasi in-situ) ataupun di luar kawasan (konservasi ex-situ).

- c) Pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Usaha pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pada hakikatnya merupakan usaha pengendalian/pembatasan dalam pemanfaatan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya sehingga pemanfaatan tersebut dapat dilakukan secara terus menerus pada masa mendatang.

- b. Pasal 34 dan penjelasannya menerangkan bahwa :

- (1) Pengelolaan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dilaksanakan oleh Pemerintah.

Penjelasan : pada dasarnya pengelolaan kawasan pelestarian alam merupakan kewajiban dari Pemerintah sebagai konsekuensi penguasaan oleh negara atas sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam pelaksanaan kegiatan pengelolaan atas zona pemanfaatan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam, pemerintah dapat memberikan hak pengusahaan kepada koperasi, BUMN, perusahaan swasta, dan perorangan

(2) Di dalam zona pemanfaatan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dapat dibangun sarana kepariwisataan berdasarkan rencana pengelolaan.

(3) Untuk kegiatan kepariwisataan dan rekreasi, Pemerintah dapat memberikan hak pengusahaan zona pemanfaatan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dengan mengikutsertakan rakyat.

Penjelasan : pengertian mengikutsertakan rakyat adalah memberi kesempatan kepada rakyat sekitarnya untuk ikut berperan dalam usaha di kawasan tersebut

(4) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (2) dan (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Atas dasar Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tersebut, ditetapkan peraturan pelaksanaannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1994 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam.

Namun demikian pemanfaatan kawasan hutan konservasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 tidak hanya sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut, tetapi berdasarkan Pasal 17 menyatakan :

- (1) Di dalam cagar alam dapat dilakukan kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan, ilmu pengetahuan, pendidikan dan kegiatan lainnya yang menunjang budidaya.

Penjelasan : fungsi penunjang budidaya dapat dilaksanakan dalam bentuk penggunaan plasma nutfah yang terdapat dalam cagar alam yang bersangkutan untuk keperluan pemuliaan jenis penangkaran. Plasma nutfah adalah unsur-unsur gen yang menentukan sifat kebakaan suatu jenis.

- (2) Di dalam suaka margasatwa dapat dilakukan kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan, ilmu pengetahuan, pendidikan, wisata terbatas dan kegiatan lainnya yang menunjang budidaya.

Penjelasan : yang dimaksud dengan wisata terbatas adalah suatu kegiatan untuk mengunjungi, melihat, dan menikmati keindahan alam suaka margasatwa dengan persyaratan tertentu.

(3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dengan berdasar pada Pasal 17, pada kawasan hutan konservasi dapat dilakukan kegiatan : penelitian, pengembangan, ilmu pengetahuan, pendidikan dan kegiatan lain yang menunjang budidaya.

i. Pasal 28 menyatakan bahwa :

Pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar dilakukan dengan memperhatikan kelangsungan potensi, daya dukung dan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa liar.

d. Pasal 36 menyatakan bahwa :

(1) Pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar dapat dilaksanakan dalam bentuk :

(a) pengkajian, penelitian dan pengembangan;

(b) penangkaran;

(c) perburuan;

(d) perdagangan;

(e) peragaan;

(f) pertukaran;

- (g) budiaya tanaman obat-obatan;
- (h) pemeliharaan untuk kesenangan.

Penjelasan : dalam pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa harus dilakukan dengan tetap menjaga keseimbangan populas dengan habitatnya.

- (2) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Atas dasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990, ditetapkan peraturan pelaksanaannya dengan :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1994 tentang Perburuan Satwa Buru;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1994 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam.

Dengan demikian kebijakan dibidang konservasi dalam kaitan dengan pemanfaatan meliputi :

- a. Izin Pengusahaan Pariwisata Alam;
- b. Izin Perburuan satwa buru;
- c. Ilmu pengetahuan dan teknologi. Litbang, pendidikan, dan kegiatan lain yang menunjang budidaya.

2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya :

a. Pada intinya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 mengatur :

- a) Perencanaan Kehutanan;
- b) Pengelolaan hutan;
- c) Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Latihan serta Penyuluhan Kehutanan;
- d) Pengawasan; dan
- e) Sanksi.

Pengelolaan hutan ada 5 materi :

- (1) tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan,
- (2) pemanfaatan hutan, yang mempunyai 4 jenis perizinan Jasa lingkungan, pemanfaatan kawasan, pemanfaatan hasil hutan dan pemungutan hasil hutan.

Dengan subjek hukum : BUMN, perusahaan swasta, koperasi dan perorangan

- (3) penggunaan kawasan;
- (4) perlindungan hutan;
- (5) rehabilitasi dan reklamasi hutan .

b. Pasal 38 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 menyampaikan bahwa :

(1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung.

Penjelasan : kepentingan pembangunan di luar kehutanan yang dapat dilaksanakan di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi ditetapkan secara selektif. Kegiatan-kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya kerusakan serius dan mengakibatkan hilangnya fungsi hutan yang bersangkutan, dilarang.

Kepentingan pembangunan di luar kehutanan adalah kegiatan untuk tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan antara lain kegiatan pertambangan, pembangunan jaringan listrik, telepon dan instalasi air, kepentingan religi, serta kepentingan pertahanan keamanan.

(2) Penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan.

(3) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.

(4) Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.

Penjelasan : Pada prinsipnya di kawasan hutan tidak dapat dilakukan pola pertambangan terbuka. Pola pertambangan terbuka dimungkinkan dapat dilakukan di kawasan hutan produksi dengan ketentuan khusus dan secara selektif.

(5) Pemberian izin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

c. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.14/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai kawasan Hutan.

d. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang

Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang, pada penjelasan umum menyampaikan bahwa :  
Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan di kawasan hutan terutama bagi pemegang izin atau perjanjian sebelum berlakunya Undang-Undang tersebut. Ketidakpastian tersebut terjadi, karena dalam ketentuan Undang-Undang tersebut tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang tersebut tetap berlaku. Tidak adanya ketentuan tersebut menjadi tidak jelas dan bahkan dapat diartikan menjadi tidak berlaku lagi. Hal ini diperkuat ketentuan Pasal 38 ayat (4) yang menyatakan secara tegas bahwa pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Ketentuan tersebut semestinya hanya berlaku sesudah berlakunya Undang-Undang tersebut dan tidak diberlakukan surut.

Ketidakpastian hukum dalam melakukan kegiatan usaha pertambangan di kawasan hutan tersebut dapat

mengakibatkan Pemerintah berada dalam posisi sulit dalam mengembangkan iklim investasi.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan perlu ditetapkan menjadi Undang-Undang.

- e. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.456/Menhut-II/2004 tentang Lima Kebijakan Prioritas Bidang Kehutanan dalam Program Pembangunan Nasional Kabinet Indonesia Bersatu, Amar Kedua :

Lima Kebijakan Prioritas Bidang Kehutanan dalam Program Pembangunan Nasional terdiri dari :

- a) Pemberantasan pencurian kayu di hutan negara dan perdagangan kayu illegal.
- b) Revitalisasi sektor kehutanan, khususnya industri kehutanan.
- c) Rehabilitasi dan konservasi sumber daya hutan.

- d) Pemberdayaan ekonomi masyarakat di dalam dan di sekitar kawasan hutan.
  - e) Pemantapan kawasan hutan.
- f. Demikian salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi saat menolak permohonan Tim Advokasi Penyelamatan Hutan Lindung (TAPHL) untuk membatalkan UU No. 19/2004 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-undang antara lain : dengan pertimbangan .:
- a). Enam perusahaan tambang yang dilarang menambang terbuka di hutan lindung tersebut adalah Weda Bay Nickel (Kanada), Gag Nickel (Australia), Pelsart Tambang Kencana (Australia), Aneka Tambang (Indonesia), Sorikmas Mining (Australia), dan Interex Sacra Raya (Indonesia).
  - b). Mahkamah sependapat dengan ahli Prof. Dr. Emil Salim ... bahwa 6 perusahaan yang masih dalam tahap studi kelayakan dan tahap eksplorasi, ketika nantinya memasuki tahap eksploitasi harus tunduk pada ketentuan Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan [yang

melarang penambangan terbuka di hutan lindung], sepanjang antara izin eksplorasi dan eksploitasi tidak merupakan satu kesatuan.” (dikutip dari halaman 414 dan 415 Keputusan Mahkamah Konstitusi)

Keputusan Mahkamah Konstitusi yang dibacakan pada tanggal 7 Juli 2005 ini pada satu sisi menyatakan bahwa pertambangan terbuka menimbulkan dampak besar bagi lingkungan dan rakyat sementara memberikan pengecualian terhadap tujuh perusahaan untuk meneruskan kegiatan pertambangan terbukanya di hutan lindung. Jika konsisten dengan dalil pemohon berarti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 harus dicabut karena mengancam hajat hidup orang banyak dan ini bertentangan (inkonstitusional) terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 khususnya Ps. 33 ayat 3. Tapi Mahkamah Konstitusi nampaknya memilih jalan kompromi. Misalnya, soal persyaratan untuk keluaran Perppu, yaitu negara harusnya dalam "kegentingan memaksa", hakim menyatakan itu merupakan hak subyektif Presiden yang kemudian menjadi obyektif ketika disahkan oleh DPR. Namun majelis hakim juga merekomendasikan agar ke depan Presiden perlu

mempertimbangkan kondisi obyektif sebelum mengeluarkan sebuah peraturan. Artinya, Mahkamah Konstitusi memandang bahwa Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tidak memiliki legitimasi kuat atas kegentingan memaksa yang sifatnya objektif.

Majelis hakim sependapat dengan pemohon soal bahaya dan dampak negatif penambangan di hutan lindung, namun tetap mengakui Perppu Nomor 1 Tahun 2004 sebagai penyimpangan sementara terhadap Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, dan mentolerir terjadinya bahaya dan dampak negatif tersebut.

Padahal majelis hakim menyatakan sesuai Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, jika suatu peraturan diundangkan, semua bentuk kontrak perjanjian yang ada sebelumnya, pada saat dan sesudah disahkannya undang-undang tersebut harus menyesuaikan terhadap undang-undang dimaksud. Jika konsisten dengan ini, Mahkamah Konstitusi mestinya membatalkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 dan melarang secara tegas penambangan di hutan lindung.

Pemerintah dan perusahaan tambang harus menghargai dan tunduk terhadap keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

- g. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.12/Menhut-II/2004, diterbitkan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian usaha 13 perusahaan pemegang izin pertambangan di hutan lindung.

Peraturan menteri ini diterbitkan untuk mengantisipasi dampak negatif yang dapat terjadi akibat kegiatan penambangan di hutan lindung, yaitu dengan melakukan pembatasan dan pengaturan penggunaan sebagian kawasan hutan lindung untuk penambangan. Peraturan ini terbit sebagai tindak lanjut Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dalam peraturan ini, kegiatan pertambangan dilakukan atas persetujuan Menteri Kehutanan dalam bentuk izin pinjam pakai dengan kompensasi menyediakan dan menyerahkan tanah lain kepada Departemen Kehutanan. Pada provinsi yang luas kawasan hutannya kurang dari 30 persen luas daratan, pengusaha harus menyediakan lahan kompensasi dua kali kawasan hutan lindung yang dipinjampakaikan.

sedangkan jika lebih 30 persen, pemohon harus menyediakan satu kali kawasan pinjam pakai.

Selain itu sejak awal eksplorasi, pengusaha harus membayar ganti rugi atas kerusakan kayu dengan pembayaran Dana Reboisasi (DR) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH).

Para pemohon izin pada tahap eksploitasi juga harus memenuhi beberapa kewajiban lain, yaitu membayar ganti rugi nilai tegakan yang ditebang, menanggung biaya pengukuran, pemetaan, dan pemancangan tanda batas atas kawasan lindung yang dipinjam dan kompensasi.

Selain itu juga harus membayar dana jaminan reklamasi, membiayai dan melaksanakan reboisasi atas tanah kompensasi dan mereklamasi kawasan hutan lindung yang dipinjam pakai.

Dengan demikian diluar 13i (tiga belas) perusahaan tambang wajib tunduk pada ketentuan Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Berarti di luar 13 perusahaan tetap dilarang menambang secara terbuka di hutan lindung

### 3. Studi Kasus.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dan Keputusan Bersama Menteri Kehutanan & Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 969.k/05/MPE/89 & Nomor 429/Kpts-II/89 tentang Pedoman Pengaturan Usaha Pertambangan & Energi dalam Kawasan Hutan, isinya bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati & Ekosistemnya.

Pada kawasan hutan dengan fungsi hutan produksi, hutan lindung dan hutan konservasi terdapat pertambangan, yang belum mengajukan permohonan pinjam pakai pada Menteri Kehutanan. Namun kenyataannya sudah ada izin kuasa pertambangan dari Departemen Pertambangan dan Energi (d/h. ESDM) dan telah melakukan eksploitasi dalam kawasan hutan hanya dengan izin dari pemerintah daerah setempat.

Hal ini dapat dikenakan sanksi sesuai pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999.

Berdasarkan data yang ada menerangkan bahwa saat ini di :

1. Hutan Lindung terdapat tambang dengan kegiatan penambangan emas, batu bara, nikel dan lain-lain.
2. Hutan Konservasi terdapat tambang dengan kegiatan penambangan minyak dan gas.

3. Hutan Produksi terdapat tambang terbuka dengan kegiatan penambangan minyak dan gas.

4. Kebijakan Pertambangan di Indonesia

Kebangkitan sektor pertambangan di Indonesia diawali dengan pergolakan politik yang terjadi dalam tahun 1965, disusul dengan kelahiran pemerintah Orde Baru dan reformasi total dalam kebijaksanaan perekonomian nasional. Pembaharuan kebijaksanaan landasan ekonomi dan pembangunan nasional diawali dengan terbitnya TAP MPRS no.XXIII/MPRS/1966 sebagai hasil Sidang Umum MPRS 1966, yang antara lain menetapkan

Bahwa:

- a. Kekayaan potensial alam Indonesia perlu digali dan diolah dapat dijadikan agar dapat dijadikan kekuatan ekonomi riil;
- b. Modal, teknologi dan keahlian dari luar negeri dapat dimanfaatkan untuk penanggulangan kemerosotan ekonomi serta pembangunan semesta; dan
- c. Perlu segera ditetapkan undang-undang mengenai (penanaman) modal asing dan modal domestik.

Maka menyusul berturut-turut terbitlah: UU no.1/1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU no.11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, dan UU no.6/1968 tentang Penanaman Modal Domestik.

Untuk sektor pertambangan adalah suatu kenyataan bahwa tujuan utama dalam reformasi perturan perundangan ialah untuk memberi kesempatan pada modal swasta, terlebih modal asing, untuk ikut serta dalam usaha pengembangan pertambangan di Indonesia. Dalam hubungan ini dapat dicatat bahwa UU no.11/1966 tentang Penanaman Modal Asing yang lebih dahulu terbit, telah “merintis pembukaan jalan” bagi masuknya modal asing dalam bidang pertambangan sebagaimana jelas dari pasal 8 ayat (1) undang-undang tersebut yang berbunyi.

“Penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerjasama dengan pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan yang berlaku”.

Perlu dicatat bahwa penyusunan naskah UU no.11/1967 dilaksanakan dalam suasana transisi dan perlu cepat. Rumusan naskah undang-undang ini diawali dengan pernyataan yang merujuk pada pasal 33 UUD 1945, yaitu bahwa “segala bahan galian sebagai endapat alam yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia adalah kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Maka, sesuai dengan suasana pada waktu penyusunan naskahnya, semangat UU no.11/1967 masih mencerminkan pola kebijaksanaan yang sangat sentralistik dan masih etatistik. Perusahaan Negara dicanangkan masih harus tetap memegang posisi terdepan, dan penanaman modal asing diposisikan hanya sebagai pelengkap, bila diperlukan”.

Dasar pemikiran yang dijadikan pedoman dalam penyusunan naskah RUU no.11/1967 adalah:

- a. Undang-undang ini hanya akan menyatur hal-hal yang bersifat pokok; pengaturan yang lebih rinci dapat ditetapkan kemudian lewat Peraturan Pemerintah (PP) untuk pelaksanaannya;
- b. Konsep Penggolongan bahan galian perlu dipertahankan, dikaitkan dengan kewenangan dan hak perusahaan penambangannya;
- c. Peranan Perusahaan Negara masih harus tetap dikedepankan, meskipun yang menjadi tujuan utama reformasi peraturan perundangan pertambangan ini adalah memungkinkan “pengikut sertan modal asing” dalam pengembangn pertambangan di Indonesia.

Adapun pengaturan pengikut sertaan ataupun penanaman modal asing dalam pertambangan tercantum dalam pasal 10 UU no.11/1967 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- a. Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontrktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa Menteri.
- b. Dlam mengadakan perjantian karya dengan kontraktor seperti yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat--syarat yang diberikan oleh menteri.
- c. Perjanjian karya tersebut dalam ayat (2) pasal ini mulai berlaku sesudah disyahkannya oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan-bahan galian yang ditentukan dalam pasal 13 undang-undang ini dan/ atau perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

Sejak 1967/1968 iklim investasi membaik dan UU no.11/1967 terbukti sangat berhasil dalam mengembangkan pertambangan di Indonesia,

terutama dalam menarik penanaman modal asing kedalam sektor pertambangan.

Dalam perjalanan sejarah antara 1967-1997 berhasil dikembangkan dua macam bentuk perjanjian sebagai dasar hukum pelaksanaan penanaman modal asing (PMA) dibidang pertambangan, yaitu:

- a. Kontrak Karya (KK) untuk PMA dalam bidang pertambangan mineral, dan
- b. Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) untuk PMA dalam bidang pertambangan batubara.

Adapun usaha untuk mengembangkan konsep Kontrak Bagi Hasil (KBH) di bidang pertambangan non-migas ternyata tidak berhasil, karena tidak ada pihak pemodal swasta asing yang mau menerimanya, setelah NV Shell Minjbow yang sempat menerima konsep ini untuk pengembangan tambang batubara di Sumatera Selatan (1973 s/d 1975), ternyata kemudian mengundurkan diri.

Keberhasilan pola KK dan PKP2B menarik PMA di bidang pertambangan Indonesia, adalah dikarenakan hal-hal berikut:

- a. KK maupun PKP2B merupakan perjanjian antara Pemerintah (berlaku Principal) dan pihak penanam modal (selaku Kontraktor) yang disahkan Presiden setelah melalui konsultasi dengan, dan mendapat persetujuan DPR;
- b. KK dan PKP2B mendapat perlakuan “lex spesialis” dari Pemerintah, dan dengan demikian memberikan kepastian hukum kepada kontraktor;
- c. KK dan PKP2B memberi hak “conjunctive title” dan berbagai kemudahan tertentu kepada kontraktor;
- d. Bila terjadi perselisihan antara Kontraktor dan Pemerintah selaku Principal yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah, maka Kontraktor berhak membawanya ke arbitrase internasional.

Namun, Krisis ekonomi 1997 dan pergolakan politik 1998 yang menimbulkan krisis multidimensional yang berkepanjangan, berakibat sangat buruk pada perkembangan sektor pertambangan di Indonesia.

Euforia reformasi yang dibarengi dengan pelaksanaan otonomi daerah yang tidak tertib, bahkan banyak menyimpang dari tujuan, telah menyebabkan rusaknya iklim investasi. Kegiatan pertambangan tanpa izin bermunculan di berbagai daerah untuk penggalan

batubara, emas dan timah. Kepastian hukum menjadi goyah bahkan sampai hilang, dan kedudukan para pengusaha tambang yang syah menjadi terancam.

Akibat ini semua, sejak 1998/999 sudah tidak ada lagi PMA baru yang dalam pertambangan Indonesia, bahkan sejumlah besar proyek PMA pertambangan beramai-ramai meninggalkan negeri ini karena merasa tidak ada lagi kepastian hukum bagi kelangsungan usaha mereka. Hanya proyek-proyek pertambangan PMA yang sudah berproduksi saja yang hingga kini masih melanjutkan kegiatan usaha, sedangkan kegiatan "grassroot exploration" sudah berhenti total.

Kondisi ini menuntut pembaharuan kebijakan dan melakukan penyesuaian pengaturan pertambangan dengan pemberlakuan otonomi daerah Tahun 2001. Kebijakan pertambangan yang baru diharapkan akan dapat secara mengatur desentralisasi kewenangan pengaturan dan pengawasan kegiatan usaha pertambangan di negeri ini.

5. Peraturan dasar yang mengatur usaha pertambangan di Indonesia adalah:
  - a. Undang-Undang

- a). UU No. 11/1967, Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan
  - b). UU No. 8/1971, Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara
- b. Peraturan Pelaksana
- Pp 21/1968, Pendirian Perusahaan Negara Tambang Timah
  - Pp 22/1968, Pendirian Perusahaan Negara Aneka Tambang
  - Pp 27/1968, Pendirian Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Nasional (P.N. Pertamina)
  - Pp 29/1969, Penyediaan Wilayah Kuasa Pertambangan Kepada Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Gas Bumi Nasional (P.N. Pertamina)
  - Pp No.32 Tahun 1969 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No.11 Tahun 1967.
  - Pp 33/1969, Pembentukan Dan Susunan Dewan Pertambangan
  - Pp 19/1973, Pengaturan Dan Pengawasan Keselamatan Kerja Dibidang Pertambangan

- Pp 3/1976, Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Timah Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero)
- Pp 21/1976, Perpajakan Dan Pungutan Pungutan Lain Atas Usaha Pertambangan Bukan Minyak Dan Gas Bumi
- Pp 28/1984, Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Batubara Menjadi Perusahaan Umum (Perum)
- Pp 45/1985, Barang Yang Digunakan Untuk Operasi Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi
- Pp 37/1986, Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Pertambangan Kepada Pemerintah Daerah Tingkat I
- Pp 18/1987, Penetapan Dan Penggunaan Laba Serta Cara Pengurusan Dan Penggunaan Cadangan Umum Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara (Pertamina)
- Pp 79/1992, Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 Tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan

- Pp 58/1998, Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Pertambangan Dan Energi Di Bidang Pertambangan Umum
- Pp 73/2001, Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1987 Tentang Penetapan Dan Penggunaan Laba Serta Cara Pengurusan Dan Penggunaan Cadangan Umum Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara (Pertamina)
- Pp 75/2001, Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 Tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan
- Keppres 7/1987 , Perubahan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1974 Tentang Penambahan Wilayah Wilayah Kuasa Pertambangan Pertamina
- Inpres 3/2000, Koordinasi Penanggulangan Masalah Pertambangan Tanpa Izin
- Keppres 25/2001, Tim Koordinasi Penanggulangan Pertambangan Tanpa Izin, Penyalahgunaan Bahan Bakar Minyak Serta Perusakan Instalasi Ketenagalistrikan Dan Pencurian Aliran Listrik

- Keppres 37/1987, Pajak Pertambahan Nilai Yang Terhutang Atas Impor Dan Penyerahan Kertas Koran Untuk Penerbitan Surat Kabar Dan Majalah Serta Untuk Penyerahan Surat Kabar Dan Majalah
- Keppres 75/1996, Ketentuan Pokok Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara
- Inpres 24/1998, Pemulihan Kewenangan Menteri Pertambangan Dan Energi Dalam Pemberian Ijin Usaha Pertambangan Pasir Laut Di Daerah Lepas Pantai Perairan Pulau Batam Dan Sekitarnya
- Inpres 3/2000, Koordinasi Penanggulangan Masalah Pertambangan Tanpa Izin
- Keppres 41/2004, Perizinan Atau Perjanjian Di Bidang Pertambangan Yang Berada Di Kawasan Hutan
- Keppres 44/2004, Pembubaran Tim Koordinasi Penanggulangan Pertambangan Tanpa Ijin, Penyalahgunaan Bahan Bakar Minyak Serta Perusakan Instalasi Ketenagalistrikan Dan Pencurian Aliran Listrik

c.. Keppres 41/2004, Perizinan Atau Perjanjian Di Bidang Pertambangan Yang Berada Di Kawasan Hutan

Menimbang :

Bahwa dengan telah selesainya proses penelitian terhadap kelayakan keberlangsungan perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai pelaksanaan dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dipandang perlu untuk menetapkan jenis dan jumlah perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan dengan Keputusan Presiden;

Mengingat :

- 1.Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945;
- 2.Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3888);
- 3.Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4374);

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

KEPUTUSAN PRESIDEN TENTANG PERIZINAN ATAU  
PERJANJIAN DI BIDANG PERTAMBANGAN  
YANG BERADA DI KAWASAN HUTAN.

PERTAMA :

Menetapkan 13 (tiga belas) izin atau perjanjian di bidang  
pertambangan yang  
telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun  
1999 tentang Kehutanan sebagaimana tercantum dalam Lampiran  
Keputusan Presiden ini, untuk melanjutkan kegiatannya di kawasan  
hutan sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud.

KEDUA :

Pelaksanaan usaha bagi 13 (tiga belas) perizinan atau perjanjian di  
bidang pertambangan di kawasan hutan lindung didasarkan pada  
izin pinjam pakai yang ketentuannya ditetapkan oleh Menteri  
Kehutanan.

KETIGA :

Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 12 Mei 2004

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

## **Kebijakan Pertambangan di Indonesia**

Kebangkitan sektor pertambangan di Indonesia diawali dengan pergolakan politik yang terjadi dalam tahun 1965, disusul dengan kelahiran pemerintah Orde Baru dan reformasi total dalam kebijaksanaan perekonomian nasional. Pembaharuan kebijaksanaan landasan ekonomi dan pembangunan nasional diawali dengan terbitnya TAP MPRS No.XXIII/MPRS/1966 sebagai hasil Sidang Umum MPRS 1966, yang antara lain menetapkan

Bahwa:

1. Kekayaan potensial alam Indonesia perlu digali dan diolah dapat dijadikan agar dapat dijadikan kekuatan ekonomi riil;
2. Modal, teknologi dan keahlian dari luar negeri dapat dimanfaatkan untuk penanggulangan kemerosotan ekonomi serta pembangunan semesta; dan
3. Perlu segera ditetapkan undang-undang mengenai (penanaman) modal asing dan modal domestik.

Maka menyusul berturut-turut terbitlah: UU no.1/1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU no.11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, dan UU no.6/1968 tentang Penanaman Modal Domestik.

Untuk sektor pertambangan adalah suatu kenyataan bahwa tujuan utama dalam reformasi perturan perundangan ialah untuk memberi kesempatan pada modal swasta, terlebih modal asing, untuk ikut serta dalam usaha pengembangan

pertambangan di Indonesia. Dalam hubungan ini dapat dicatat bahwa UU no.11/1966 tentang Penanaman Modal Asing yang lebih dahulu terbit, telah “merintis pembukaan jalan” bagi masuknya modal asing dalam bidang pertambangan sebagaimana jelas dari pasal 8 ayat (1) undang-undang tersebut yang berbunyi.

“Penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerjasama dengan pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan yang berlaku”.

Perlu dicatat bahwa penyusunan naskah UU no.11/1967 dilaksanakan dalam suasana transisi dan perlu cepat. Rumusan naskah undang-undang ini diawali dengan pernyataan yang merujuk pada pasal 33 UUD 1945, yaitu bahwa “segala bahan galian sebagai endapat alam yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia adalah kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Maka, sesuai dengan suasana pada waktu penyusunan naskahnya, semangat UU no.11/1967 masih mencerminkan pola kebijaksanaan yang sangat sentralistik dan masih etatistik. Perusahaan Negara dicanangkan masih harus tetap memegang posisi terdepan, dan penanaman modal asing diposisikan hanya sebagai pelengkap, bila diperlukan”.

Dasar pemikiran yang dijadikan pedoman dalam penyusunan naskah RUU no.11/1967 adalah:

- a. Undang-undang ini hanya akan menyatur hal-hal yang bersifat pokok; pengaturan yang lebih rinci dapat ditetapkan kemudian lewat Peraturan Pemerintah (PP) untuk pelaksanaannya;
- b. Konsep Penggolongan bahan galian perlu dipertahankan, dikaitkan dengan kewenangan dan hak perusahaan penambangannya;
- c. Peranan Perusahaan Negara masih harus tetap dikedepankan, meskipun yang menjadi tujuan utama reformasi peraturan perundangan pertambangan ini adalah memungkinkan “pengikut sertan modal asing” dalam pengembangn pertambangan di Indonesia.

Adapun pengaturan pengikut sertaan ataupun penanaman modal asing dalam pertambangan tercantum dalam pasal 10 UU no.11/1967 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

1. Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontrktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa Menteri.
2. Dlam mengadakan perjantian karya dengan kontraktor seperti yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat--syarat yang diberikan oleh menteri.

3. Perjanjian karya tersebut dalam ayat (2) pasal ini mulai berlaku sesudah disyahkannya oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan-bahan galian yang ditentukan dalam pasal 13 undang-undang ini dan/ atau perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

Sejak 1967/1968 iklim investasi membaik dan UU no.11/1967 terbukti sangat berhasil dalam mengembangkan pertambangan di Indonesia, terutama dalam menarik penanaman modal asing kedalam sektor pertambangan.

Dalam perjalanan sejarah antara 1967-1997 berhasil dikembangkan dua macam bentuk perjanjian sebagai dasar hukum pelaksanaan penanaman modal asing (PMA) dibidang pertambangan, yaitu:

1. Kontrak Karya (KK) untuk PMA dalam bidang pertambangan mineral, dan
2. Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) untuk PMA dalam bidang pertambangan batubara.

Adapun usaha untuk mengembangkan konsep Kontrak Bagi Hasil (KBH) di bidang pertambangan non-migas ternyata tidak berhasil, karena tidak ada pihak pemodal swasta asing yang mau menerimanya, setelah NV Shell Minjbow yang sempat

menerima konsep ini untuk pengembangan tambang batubara di Sumatera Selatan (1973 s/d 1975), ternyata kemudian mengundurkan diri.

Keberhasilan pola KK dan PKP2B menarik PMA di bidang pertambangan Indonesia, adalah dikarenakan hal-hal berikut:

1. KK maupun PKP2B merupakan perjanjian antara Pemerintah (berlaku Principal) dan pihak penanam modal (selaku Kontraktor) yang disahkan Presiden setelah melalui konsultasi dengan, dan mendapat persetujuan DPR;
2. KK dan PKP2B mendapat perlakuan “lex spesialis” dari Pemerintah, dan dengan demikian memberikan kepastian hukum kepada kontraktor;
3. KK dan PKP2B memberi hak “conjunctive title” dan berbagai kemudahan tertentu kepada kontraktor;
4. Bila terjadi perselisihan antara Kontraktor dan Pemerintah selaku Principal yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah, maka Kontraktor berhak membawanya ke arbitrase internasional.

Namun, Krisis ekonomi 1997 dan pergolakan politik 1998 yang menimbulkan krisis multidimensional yang berkepanjangan, berakibat sangat buruk pada perkembangan sektor pertambangan di Indonesia.

Euforia reformasi yang dibarengi dengan pelaksanaan otonomi daerah yang tidak tertib, bahkan banyak menyimpang dari tujuan, telah menyebabkan rusaknya iklim

investasi. Kegiatan pertambangan tanpa izin bermunculan di berbagai daerah untuk penggalan batubara, emas dan timah. Kepastian hukum menjadi goyah bahkan sampai hilang, dan kedudukan para pengusaha tambang yang syah menjadi terancam.

Akibat ini semua, sejak 1998/999 sudah tidak ada lagi PMA baru yang dalam pertambangan Indonesia, bahkan sejumlah besar proyek PMA pertambangan beramai-ramai meninggalkan negeri ini karena merasa tidak ada lagi kepastian hukum bagi kelangsungan usaha mereka. Hanya proyek-proyek pertambangan PMA yang sudah berproduksi saja yang hingga kini masih melanjutkan kegiatan usaha, sedangkan kegiatan "grassroot exploration" sudah berhenti total.

Kondisi ini menuntut pembaharuan kebijakan dan melakukan penyesuaian pengaturan pertambangan dengan pemberlakuan otonomi daerah Tahun 2001. Kebijakan pertambangan yang baru diharapkan akan dapat secara mengatur desentralisasi kewenangan pengaturan dan pengawasan kegiatan usaha pertambangan di negeri ini.

Peraturan dasar yang mengatur usaha pertambangan di Indonesia adalah:

### ***I. Undang-Undang***

A. UU No. 11/1967, Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan

B. UU No. 8/1971, Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi  
Negara

## **II. Peraturan Pelaksana**

- Pp 21/1968, Pendirian Perusahaan Negara Tambang Timah
- Pp 22/1968, Pendirian Perusahaan Negara Aneka Tambang
- Pp 27/1968, Pendirian Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Nasional (P.N. Pertamina)
- Pp 29/1969, Penyediaan Wilayah Kuasa Pertambangan Kepada Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Gas Bumi Nasional (P.N. Pertamina)
- Pp No.32 Tahun 1969 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No.11 Tahun 1967.
- Pp 33/1969, Pembentukan Dan Susunan Dewan Pertambangan
- Pp 19/1973, Pengaturan Dan Pengawasan Keselamatan Kerja Dibidang Pertambangan
- Pp 3/1976, Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Timah Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero)
- Pp 21/1976, Perpajakan Dan Pungutan Pungutan Lain Atas Usaha Pertambangan Bukan Minyak Dan Gas Bumi
- Pp 28/1984, Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Batubara Menjadi Perusahaan Umum (Perum)
- Pp 45/1985, Barang Yang Digunakan Untuk Operasi Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi
- Pp 37/1986, Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Pertambangan Kepada Pemerintah Daerah Tingkat I

- Pp 18/1987, Penetapan Dan Penggunaan Laba Serta Cara Pengurusan Dan Penggunaan Cadangan Umum Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara (Pertamina)
- Pp 79/1992, Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 Tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan
- Pp 58/1998, Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Pertambangan Dan Energi Di Bidang Pertambangan Umum
- Pp 73/2001, Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1987 Tentang Penetapan Dan Penggunaan Laba Serta Cara Pengurusan Dan Penggunaan Cadangan Umum Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara (Pertamina)
- Pp 75/2001, Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 Tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan
- Keppres 7/1987 , Perubahan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1974 Tentang Penambahan Wilayah Wilayah Kuasa Pertambangan Pertamina
- Inpres 3/2000, Koordinasi Penanggulangan Masalah Pertambangan Tanpa Izin

- Keppres 25/2001, Tim Koordinasi Penanggulangan Pertambangan Tanpa Izin, Penyalahgunaan Bahan Bakar Minyak Serta Perusakan Instalasi Ketenagalistrikan Dan Pencurian Aliran Listrik
- Keppres 37/1987, Pajak Pertambangan Nilai Yang Terhutang Atas Impor Dan Penyerahan Kertas Koran Untuk Penerbitan Surat Kabar Dan Majalah Serta Untuk Penyerahan Surat Kabar Dan Majalah
- Keppres 75/1996, Ketentuan Pokok Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara
- Inpres 24/1998, Pemulihan Kewenangan Menteri Pertambangan Dan Energi Dalam Pemberian Ijin Usaha Pertambangan Pasir Laut Di Daerah Lepas Pantai Perairan Pulau Batam Dan Sekitarnya
- Inpres 3/2000, Koordinasi Penanggulangan Masalah Pertambangan Tanpa Izin
- Keppres 41/2004, Perizinan Atau Perjanjian Di Bidang Pertambangan Yang Berada Di Kawasan Hutan
- Keppres 44/2004, Pembubaran Tim Koordinasi Penanggulangan Pertambangan Tanpa Ijin, Penyalahgunaan Bahan Bakar Minyak Serta Perusakan Instalasi Ketenagalistrikan Dan Pencurian Aliran Listrik

**III. Keppres 41/2004, Perizinan Atau Perjanjian Di Bidang Pertambangan Yang Berada Di Kawasan Hutan**

Menimbang :

Bahwa dengan telah selesainya proses penelitian terhadap kelayakan keberlangsungan perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai pelaksanaan dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dipandang perlu untuk menetapkan jenis dan jumlah perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan dengan Keputusan Presiden;

Mengingat :

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3888);
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang

Kehutanan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4374);

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

KEPUTUSAN PRESIDEN TENTANG PERIZINAN ATAU PERJANJIAN DI  
BIDANG PERTAMBANGAN  
YANG BERADA DI KAWASAN HUTAN.

PERTAMA :

Menetapkan 13 (tiga belas) izin atau perjanjian di bidang pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana tercantum dalam Lampiran Keputusan Presiden ini, untuk melanjutkan kegiatannya di kawasan hutan sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud.

KEDUA :

Pelaksanaan usaha bagi 13 (tiga belas) perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan lindung didasarkan pada izin pinjam pakai yang ketentuannya ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.

KETIGA :

Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 12 Mei 2004

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

### **BAB. III.**

#### **Kajian Yuridis:**

## **UU No. 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang**

### ***I. LATAR BELAKANG***

Keluarnya Undang-undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang telah menimbulkan reaksi penolakan di kalangan masyarakat. Kebijakan tersebut diawali oleh keluarnya Perpu No. 1 Tahun 2004 pada tanggal 11 Maret 2004, kemudian diikuti oleh Keputusan Presiden (Kepres) No. 41 Tahun 2004 yang memberikan ijin bagi pemegang ijin pertambangan di kawasan hutan lindung untuk melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Kebijakan tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 38 Ayat (4) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang melarang penambangan dengan pola pertambangan terbuka dan terhadap pelanggaran tersebut diancam dengan hukuman pidana.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (4) dan Pasal 78 Ayat (6) UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

Sedangkan beberapa alasan dikeluarkannya Perpu oleh Pemerintah-RI, adalah: 1). Bahwa UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mengatur kelangsungan perizinan atau perjanjian yang telah ada sebelum berlakunya UU tersebut, 2). Dengan tidak diaturnya kelangsungan perizinan dan perjanjian tersebut dianggap telah menimbulkan ketidakpastian hukum bagi usaha pertambangan terutama bagi investor yang telah memiliki izin sebelum berlakunya UU No. 41 Tahun 1999 sehingga menempatkan pemerintah dalam posisi sulit untuk mengembangkan investasi, 3) Dengan demikian diperlukan peraturan perundang-undangan untuk mendorong kepercayaan investor.<sup>2</sup>

Terhadap kebijakan pemerintah yang selama ini memperbolehkan adanya penambangan secara terbuka di kawasan hutan lindung dan dilegitimasi oleh Perpu 1 tahun 2004 yang kemudian menjadi UU No. 19 Tahun 2004 terdapat berbagai penolakan oleh kalangan masyarakat khususnya di berbagai daerah lokasi penambangan.<sup>3</sup> Pada tataran

---

<sup>2</sup> Lihat konsideran “menimbang” Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

<sup>3</sup> Penolakan terhadap penambangan dengan pola pertambangan terbuka telah terjadi sejak tahun 2003 hingga ujungnya pada pengesahan Perpu No. 1 Tahun 2004 menjadi UU No. 19 Tahun 2004. Berbagai penolakan tersebut terjadi baik di daerah maupun pusat, antara lain: penolakan oleh Masyarakat Dayak Meratus dan Samihim di Kalimantan Selatan, penolakan oleh Koalisi Penyelamatan Hutan Lindung di Kalimantan Tengah, penolakan oleh masyarakat Palu di Sulawesi Tengah, seruan untuk pelestarian Pulau Gag sebagai Warisan Dunia (*World Heritage*) oleh UNESCO terkait dengan adanya penambangan di pulau tersebut, penolakan Koalisi Peduli Lingkungan Hidup dan HAM yang terdiri dari akademisi, Ornop, pers, tokoh masyarakat adat, dan organisasi kemahasiswaan di Maluku, pengiriman surat dukungan penolakan penambangan terbuka di hutan lindung oleh masyarakat internasional (2.000 surat dukungan dari individu dan organisasi dari 44 negara yang dikirimkan ke pemerintah dan 6.000 kartu pos yang dikirimkan ke DPR-RI), Penolakan terhadap Perpu 1/2004 oleh Koalisi Ornop Jakarta-Bogor, penolakan Perpu 1/2004 oleh masyarakat di Sumatera Utara, Lampung, Pekanbaru, Sulawesi Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Jakarta, Sulawesi Utara, Nusa Tenggara Barat, dan penolakan oleh Forum Pimpinan Lembaga Pendidikan Tinggi Kehutanan Indonesia (FOReKTIKA). dalam “**Mengapa Perpu No. 1/2004 Harus di Batalkan?**”, Koalisi Penolakan Alih Fungsi Hutan menjadi Pertambangan, Jakarta, 2004, hal. 21-31.

nasional penolakan juga dilakukan oleh Koalisi Penolakan Alih Fungsi Hutan Menjadi Pertambangan yang beranggotakan dari berbagai Ornop.<sup>4</sup> Beberapa alasan penting penolakan dari masyarakat terhadap kebijakan penambangan terbuka di kawasan hutan lindung, antara lain:

1. Proses pengambilan kebijakan pemerintah yang tidak transparan dan partisipatif di kalangan masyarakat khususnya masyarakat adat/lokal yang potensial terkena dampak;
2. Berdasarkan pengalaman, pertambangan-pertambangan yang telah beroperasi, termasuk pertambangan yang kemudian mendapatkan ijin untuk menambang dengan pola pertambangan terbuka telah memiliki “track record” yang buruk di kalangan masyarakat khususnya masyarakat sekitar terkait dengan dampak lingkungan dan berbagai pelanggaran HAM lainnya.
3. Dengan melihat kebijakan dan pelaksanaan pertambangan yang ada selama ini, semakin meningkatkan kekhawatiran masyarakat bahwa dengan adanya pola penambangan terbuka di kawasan hutan lindung akan semakin meningkatkan dampak kerusakan lingkungan dan berbagai pelanggaran HAM.

---

<sup>4</sup> WWF Indonesia, Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), Pelangi, Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KEHATI), Kelompok Kerja Pembaruan Agraria & Pengelolaan SDA (Pokja PA-PSDA), Forest Watch Indonesia (FWI), Tim Advokasi Tambang Rakyat (TATR), Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jaringan Pesisir dan Laut (Jaring Pela), Mineral Policy Institute (MPI), Greenomics Indonesia.

4. Berdasarkan penelitian, penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung akan menimbulkan dampak yang jauh lebih besar dari pada kontribusi sektor pertambangan.<sup>5</sup>

Namun dalam perjalanannya, Perpu No. 1 Tahun 2004 akhirnya disetujui pula oleh DPR-RI menjadi UU No. 19 Tahun 2004 pada tanggal 13 Agustus 2004. Terhadap pengesahan Perpu 1 Tahun 2004 menjadi UU No. 19 Tahun 2004, beberapa kalangan Ornop yang tergabung dalam Tim Advokasi Penyelamatan Hutan Lindung (TAPHL) kemudian melakukan permohonan pembatalan UU 19/2004 melalui pengajuan permohonan judicial review ke MK-RI.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Hasil kajian yang dilakukan oleh *Greenomics Indonesia* (2004) menunjukkan bahwa praktek penambangan di hutan lindung yang dimungkinkan melalui Perpu No. 1 Tahun 2004 yang kemudian disahkan menjadi UU No. 19 Tahun 2004 akan melenyapkan nilai ekonomi modal ekologi sebesar Rp. 70 triliun per tahun. Nilai tersebut hampir 70 kali lipat daripada penerimaan negara dari sektor pertambangan pada APBN 2003 yang hanya sebesar Rp. 1,07 triliun. Pertumbuhan ekonomi Indonesia antara tahun 1971-1984 mencapai angka 7,1% per tahun. Namun setelah dikurangi dengan biaya lingkungan ternyata pertumbuhan bersihnya hanya 4% per tahun yang artinya akumulasi produksi berkurang sekitar 56% per tahun dalam PDB selama 14 tahun tersebut. Hasil penelitian World Resources Institute (WRI) telah menempatkan tambang, hutan, dan tanah sebagai faktor utama penyebab penyusutan nilai pertumbuhan ekonomi tersebut. Hanya dalam 4 bulan pada tahun 2003, pemerintah telah mengeluarkan dana dari APBN sebesar Rp. 10 triliun untuk menangani bencana banjir dan tanah longsor sebagai akibat dari kerusakan lingkungan. Dengan adanya penambangan terbuka di kawasan hutan lindung yang mempunyai fungsi pokok sebagai penyangga kehidupan dan memiliki kerentanan yang tinggi terhadap praktek penambangan terbuka, maka akan meningkatkan resiko bencana dan kerugian bagi kehidupan masyarakat, khususnya masyarakat sekitar hutan lindung. dalam *Ibid.* **hal 1-10.**

<sup>6</sup> Permohonan *judicial review* diajukan para pemohon yaitu: 1). Dari unsur Organisasi (Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), Perkumpulan Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMA), Lembaga Advokasi Satwa (LASA), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Lembaga Studi Advokasi dan Hak Asasi Manusia (ELSAM), *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL), Konsorsium Nasional untuk Pelestarian Hutan dan Alam Indonesia (KONPHALINDO), Perkumpulan Telapak, Yayasan *Rapid Agrarian Conflict Apparsial Institute* (RACA), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Perkumpulan Evergreen Indonesia; dan 2). Individu (kalangan mahasiswa, masyarakat, dan aktivis Ornop).

## **II. PERMASALAHAN YURIDIS DAN BATASAN ANALISA**

Tulisan ini ditujukan untuk membahas beberapa permasalahan yuridis terkait dengan lahirnya UU No. 19 Tahun 2004. Permasalahan yuridis yang dikemukakan dalam tulisan ini sekaligus sebagai batasan dalam melakukan analisa terkait dengan kebijakan penambangan dengan pola pertambangan terbuka di hutan lindung melalui UU No. 19 Tahun 2004.

Era reformasi memberikan amanat terhadap perubahan penyelenggaraan negara sekaligus penyelenggaraan sumber daya publik termasuk sumber daya alam dan lingkungan hidup di Indonesia. Secara khusus mandat tersebut tertuang dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam. Lahirnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 merupakan bagian dari refleksi perjalanan panjang dari pengelolaan agraria dan sumber daya alam di Indonesia yang menuai banyak konflik dan dampak lingkungan hidup serta pelanggaran HAM.<sup>7</sup> Dengan demikian mandat tersebut merupakan salah satu agenda pemerintahan di era reformasi yang harus diselesaikan.

Berkaitan dengan mandat tersebut, khusus dalam bidang pengelolaan sumber daya alam, fakta yuridis menunjukkan bahwa selama

---

<sup>7</sup> Djoko Soegianto, *Kajian Terhadap Tap MPR No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, [www.portal.komnasham.go.id](http://www.portal.komnasham.go.id). Diakses pada tanggal 2 Desember 2006.

3 dasawarsa kekuasaan orde baru telah melahirkan tumpang tindih kebijakan dan peraturan perundang-undangan di sektor pengelolaan sumber daya alam. Tingginya motif pertumbuhan ekonomi sebagai akibat kentalnya paradigma *rapid growth economic* menimbulkan permasalahan-permasalahan sosial dan lingkungan menjadi subordinat dari permasalahan pertumbuhan ekonomi negara. Hal ini mengakibatkan pula kekacauan hukum karena terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan khususnya disektor pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Hukum kemudian menjadi instrumen dalam menjalankan paradigma pengelolaan sumber daya alam yang eksploitatif tersebut. Fakta ini pula yang mendasari semangat untuk kembali memulihkan supremasi hukum dalam agenda reformasi hukum (*law reform*) di Indonesia dimana pertama kali dimuat dalam Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN. Secara ringkas agenda reformasi hukum tersebut meliputi: 1) reformasi di bidang peraturan perundang-undangan (*legislation reform*); 2) reformasi peradilan (*judicial reform*); 3) Reformasi aparatur penegak hukum (*enforcement apparatus reform*); 4) Penyelesaian kasus pelanggaran HAM dan KKN (*urgent & strategic enforcement action* dalam konteks *transitional justice*); dan 5) Menumbuhkan budaya taat hukum (*legal culture reform*). Kemudian wacana tentang agenda reformasi hukum terus bergulir dalam perjalanan pemerintahan Indonesia baik yang diinisiasi dalam forum-forum *civil society* seperti Forum Rembug Nasional maupun oleh pemerintah melalui

pembentukan lembaga seperti Komisi Hukum Nasional (KHN) melalui Keppres No.15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional, maupun berbagai kebijakan lainnya seperti yang tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas), hingga dalam kebijakan Pemerintahan SBY-JK melalui kebijakan yang tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

Kajian keberadaan kebijakan penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung tentu harus diletakkan dalam semangat untuk menjalankan amanat reformasi hukum dan pengelolaan sumber daya alam. Sehingga landasan untuk menguji secara yuridis keberadaan UU No. 19 Tahun 2004 harus diletakkan dalam konteks permasalahan di bawah ini:

1. Keberadaan UU No. 19 Tahun 2004 harus memberikan jaminan secara materiil terhadap perlindungan hak-hak warga negara khususnya dalam rangka penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan (*to respect, to fulfill, and to protect*) Hak Asasi Manusia di bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

2. Keberadaan UU No. 19 Tahun 2004 harus selaras dengan semangat reformasi hukum di bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Untuk menjamin agar permasalahan tersebut diletakkan pada konteksnya sebagaimana amanat yang tertera dalam Konstitusi UUD 1945, maka setiap penetapan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan proses pembentukan yang baik (*good process*) maupun norma hukum yang baik (*good norm*). Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik mencerminkan perubahan paradigma pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif, responsif, dan mengakomodasi kepentingan dari bawah (*bottom up*). Sedangkan norma hukum yang baik (*good norm*) mencerminkan konsistensi terhadap tujuan hukum yang akomodatif terhadap gejala sosial yang muncul dalam masyarakat dengan mengabdikan pada kepentingan keadilan dan kemanfaatan terbesar bagi masyarakat melalui penormaan yang jelas, tegas, dan tidak menimbulkan konflik antar norma serta peraturan perundang-undangan.

### **III. KAJIAN YURIDIS**

1. Tinjauan Formil Terhadap Lahirnya UU No. 19 Tahun 2004  
Proses lahirnya UU No.19/2004 tidak lepas dari proses lahirnya Perpu 1/2004. Dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 dinyatakan

bahwa: *“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang.”* Berdasarkan pasal tersebut, penetapan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu) merupakan kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi RI terhadap Presiden. Namun dalam penetapan Perpu harus mendasarkan pada adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Terhadap keluarnya Perpu 1/2004, maka harus dapat diuji secara obyektif apakah telah sesuai dengan ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 tersebut. Pada Penjelasan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, *Kegentingan memaksa adalah suatu keadaan dimana negara dalam keadaan darurat untuk segera dilakukan penyelamatan.*<sup>8</sup> Kemudian apabila negara dalam keadaan darurat, maka tindakan Presiden yang pertama adalah menyatakannya terlebih dahulu bahwa ‘negara dalam keadaan genting yang memaksa’ atau darurat secara terbuka dan tindakan selanjutnya adalah mengeluarkan Perpu yang bertujuan untuk menyelamatkan negara. Pernyataan Presiden terhadap adanya kegentingan yang memaksa merupakan salah satu penerapan prinsip transparansi dan obyektifitas sehingga dapat diketahui oleh masyarakat. Dengan adanya prinsip transparansi dan obyektifitas dalam tindakan Presiden, maka proses kontrol masyarakat terhadap

---

<sup>8</sup> Penggunaan ‘Penjelasan Pasal 22 UUD 1945’ ini merupakan penafsiran otentik sekaligus juga penfasiran sejarah terbentuknya ketentuan tersebut (*wet historisch interpretatie*), karena UUD 1945 Amandemen “tidak mengenal” Penjelasan.

penyelenggaraan negara bisa berjalan secara optimal. Transparansi, obyektifitas, dan kontrol publik merupakan bagian dari prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>9</sup> Sedangkan dalam ilmu administrasi negara dikenal sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tersebut akan mengakibatkan cacat hukum bagi proses keluarnya Perpu 1/2004. Pasal 5 UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa keterbukaan (*transparency*) menjadi salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Disamping harus adanya pernyataan secara tranparan bahwa negara dalam keadaan genting yang memaksa, pengeluaran Perpu harus mendasarkan kondisi obyektif bahwa negara memang secara nyata-nyata dalam kegentingan yang memaksa. Terhadap keluarnya Perpu 1/2004, apakah benar telah nyata terdapat kegentingan yang memaksa? Jika dicermati, keluarnya Perpu 1/2004 didasarkan pada beberapa alasan, yaitu: 1). Bahwa UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mengatur kelangsungan

---

<sup>9</sup> Masyarakat mempunyai fungsi strategis dalam melakukan control terhadap praktek-praktek ketatanegaraan dan administrasi pemerintah yang *unsustainable*. Namun hak-hak hukum (legal rights) untuk masyarakat terlibat dalam proses pengambilan keputusan publik belum memadai. Pada sisi lain birokrasi perlu didorong untuk mengubah pola pikir dan cara pandang untuk menuju *open government* dengan memberlakukan: 1) proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang transparan dan membuka peluang publik terlibat dalam proses pembentukannya; 2) membuka koridor kebebasan informasi bagi publik agar pelibatan mereka lebih berpengaruh; 3) dan memberikan perlindungan hukum bagi *whistleblower* dalam konteks *public interest* seperti pemberantasan KKN. Lihat **Mas Achmad Santosa, SH., LL.M.** *Good Governance & Hukum Lingkungan*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), 2001, hal 52-56.

perizinan atau perjanjian yang telah ada sebelum berlakunya UU tersebut, 2). Dengan tidak diaturnya kelangsungan perizinan dan perjanjian tersebut dianggap telah menimbulkan ketidakpastian hukum bagi usaha pertambangan terutama bagi investor yang telah memiliki izin sebelum berlakunya UU No. 41 Tahun 1999 sehingga menempatkan pemerintah dalam posisi sulit untuk mengembangkan investasi, 3) Dengan demikian diperlukan peraturan perundang-undangan untuk mendorong kepercayaan investor.<sup>10</sup> Apabila kita cermati lagi, maka alasan dikeluarkannya Perpu 1/2004 pada dasarnya adalah memperlakukan kelangsungan izin dan perjanjian pertambangan. UU No. 41/1999 tidak pernah ada satupun pasal yang menggugurkan izin-izin dan perjanjian pertambangan. Sedangkan dalam setiap perizinan maupun perjanjian pertambangan tidak pernah ditentukan apakah penambangan yang dilakukan menggunakan pola pertambangan terbuka atau tertutup. Artinya tidak ada implikasi secara yuridis terhadap status izin penambangan maupun perjanjian pertambangan atas keluarnya UU 41/1999 tentang Kehutanan. Dalam Pasal 1 Perpu ini dikatakan bahwa bagi pemegang izin dan perjanjian pertambangan diperkenankan untuk melakukan pertambangan di kawasan hutan lindung sesuai dengan izin dan perjanjiannya. Ketentuan ini merupakan dispensasi (pengecualian

---

<sup>10</sup> Lihat konsideran “menimbang” Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

dari suatu larangan atau kewajiban hukum), yakni Pasal 38 ayat (4) UU No. 41/1999 sebagai norma larangan dikecualikan (tidak diberlakukan) oleh Pasal 1 Perpu No.1/2004 bagi pemegang izin yang diperoleh sebelum UU NO. 41/1999 berlaku. Pertanyaannya dapatkah Perpu membuat norma dispensasi seperti itu? Menurut terori perundang-undangan (yang dalam prakteknya sudah menjadi pegangan dalam rangka menyusun peraturan perundang-undangan di Indonesia) mengatakan bahwa suatu norma dispensasi seharusnya dicantumkan langsung dalam peraturan tersebut, tidak boleh dalam peraturan lainnya. Artinya norma dispensasi untuk melakukan penambangan terbuka di kawasan hutan lindung harus langsung dimuat dalam UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Karena dispensasi ini merupakan norma antar waktu, maka penempatan norma dispensasi tadi di dalam Bab Aturan Peralihan UU No. 41/1999, bukan di dalam Bab Penutup sebagaimana Peru No. 1/2004.<sup>11</sup>

Apakah boleh UU No. 41/1999 menyatakan tidak memberlakukan izin-izin yang sudah dikeluarkan? Bagaimanakah kaitannya dengan asas 'larangan peraturan berlaku surut' (asas non retroaktif)? Sesungguhnya UU No. 41/1999 itu tidak sama sekali melanggar asas non retroaktif (berlaku surut), karena yang

---

<sup>11</sup> Norma dispensasi ini tidak selalu penempatannya di dalam Bab Aturan Peralihan atau Aturan Puntup. Norma dispensasi dapat dtempatkan pada bagian lain di Batang Tubuh (pasal-pasal), sesuai dengan isi norma dispensasi tersebut.

diberlakukan oleh UU No. 41/1999 itu justru untuk menghentikan dan mencegah kegiatan pertambangan pada kawasan lindung, termasuk oleh pemegang izin dan atau yang akan mengajukan izin. Oleh karena itu semua pihak wajib menyesuaikan dengan ketentuan tersebut, termasuk para pemberi izin dan pemegang izin. Mengapa UU No. 41/1999 tidak mengatur masalah perizinan yang sudah dikeluarkan, misalnya mendapatkan dispensasi? Dugaan kuat bahwa memang UU No. 41/1999 dimaksudkan untuk tidak akan memberikan peluang lagi bagi siapapun dan sekaligus menghentikan dan mencegah untuk dilakukannya pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung. Jadi tidak ada relevansinya dengan masalah kepastian hukum bagi pemegang izin untuk mendapatkan dispensasi. Dengan demikian keluarnya Perpu 1/2004 untuk mengatasi permasalahan ketidakpastian hukum tidak memiliki kedayagunaan dalam memberikan kepastian hukum sebagai tujuan hukum dari Perpu tersebut. Jadi alasan tidak diaturnya status perizinan dan perjanjian pertambangan yang mengakibatkan ketidakpastian hukum menjadi tidak relevan dan bertentangan dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf (e) UU 10/2004.

UU No. 41/1999 hanya melarang adanya penambangan di hutan lindung dengan pertambangan terbuka (*open-pit mining*). Hal ini cukup bisa dipahami tujuan hukum dari ketentuan tersebut. *Pertama*, hingga saat ini laju deforestasi semakin meningkat, Departemen Kehutanan RI telah menyatakan bahwa laju deforestasi pada kurun waktu 1998 hingga 2000 telah mencapai angka 3,8 juta hektar per tahun. Berdasarkan data *Forest Watch Indonesia (FWI)*, laju kerusakan hutan pada tahun 2001-2003 telah mencapai angka 4,1 juta hektar per tahun.<sup>12</sup> Jika dihitung laju kerusakan hutan dalam angka 2 juta hektar per tahun saja, berarti tiap menitnya kerusakan hutan telah mencapai 3 hektar atau sama dengan 6 kali luas lapangan bola. Kerusakan hutan tersebut diakibatkan oleh berbagai kegiatan seperti konversi lahan untuk pertambangan, perkebunan, Hutan Tanaman Industri (HTI), Hak Pengusahaan Hutan (HPH), kebakaran hutan, maupun penebangan liar (*illegal logging*).<sup>13</sup> *Kedua*, hutan lindung memiliki fungsi pokok yang sangat vital bagi kehidupan alam maupun manusia karena itu dinyatakan secara tegas dalam Pasal 1 UU No. 41/1999 bahwa hutan lindung memiliki fungsi pokok sebagai perlindungan sistem kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Pada sisi lain fakta menunjukkan bahwa bencana

---

<sup>12</sup> [www.gatra.com](http://www.gatra.com)., "Laju Kerusakan Hutan di Indonesia, Terparah di Planet Bumi, diakses pada tanggal 8 April 2006

<sup>13</sup> [www.pelangi.or.id](http://www.pelangi.or.id), "Nasib Hutan Kita yang Semakin Suram, diakses pada tanggal 8 April 2006.

lingkungan semakin meningkat seperti kekeringan, banjir, erosi, dan sebagainya yang mengancam kehidupan masyarakat. Dengan demikian terhadap ketentuan adanya larangan penambangan di hutan lindung dengan pola pertambangan terbuka serta terhadap pelanggaran ketentuan tersebut dikenakan sanksi pidana cukup bisa dimengerti tujuan hukumnya. Terhadap dampak-dampak tersebut, Mahkamah Konstitusi RI juga berpendapat bahwa dampak lingkungan terhadap penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung cukup besar.<sup>14</sup> *Ketiga*, pada setiap Kontrak Karya pertambangan telah dinyatakan klausul bahwa setiap perusahaan tambang harus mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan lingkungan dari waktu ke waktu. Dengan demikian jelas bahwa tidak ada dasar bahwa pengeluaran ketentuan larangan penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung karena perlindungan lingkungan sebagaimana tercantum pada UU 41/1999 akan memberikan permasalahan hukum bagi pemerintah terkait dengan Kontrak Karya yang telah ada.

Dari tinjauan pembentukan peraturan perundang-undangan, terhadap perizinan pertambangan sebenarnya tidak perlu diatur

---

<sup>14</sup> Dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi No Perkara 003/PUU-III/2005 dinyatakan bahwa MK-RI sependapat dengan seluruh dalil pemohon dengan berbagai dampak negatif penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No Perkara 003/PUU-III/2005 tertanggal 7 Juli 2005.

dalam produk undang-undang karena sifat izin dan perjanjian adalah sementara (*enmahlig*). Peraturan perundang-undangan seharusnya mengatur norma hukum yang bersifat umum-abstrak dan berlaku terus menerus. Sedangkan untuk norma hukum sementara yang berlaku satu kali selesai (*enmahlig*) merupakan materi suatu keputusan yang bersifat penetapan (*beschikking*).<sup>15</sup> Jika dicermati lebih jauh, Perpu 1/2004 yang kemudian menjadi UU 19/2004 hanya mengatur secara teknis administratif yang tidak mencantumkan hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Ketentuan yang diatur menjadi pasal 83A dan Pasal 83B adalah ketentuan penutup yang seharusnya ketentuan penutup tersebut mengatur ketentuan apa yang tidak berlaku.<sup>16</sup>

Menyimak bunyi konsiderans “Menimbang” UU No. 19 tahun 2004 dan bunyi Pasal 83A dan Pasal 83B Perpu No. 1 Tahun 2004 tampak bahwa ketentuan tersebut memuat sebuah ketentuan transisional (Ketentuan Peralihan) dan sekaligus Ketentuan Penutup. Karena, menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta lampirannya, Ketentuan Peralihan memuat “*penyesuaian terhadap Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada pada saat*

---

<sup>15</sup> **Maria Farida Indrati Soeprapto, SH, MH.,** *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 14-15

<sup>16</sup> Dalam keterangan Ahli Legal Drafting, **Prof. Frans Limahelu, SH.** Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi RI Perkara No. 003/PUU-III/2005 tertanggal 2 Juni 2005.

*Peraturan Perundang-undangan baru mulai berlaku, agar peraturan Perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum (Lampiran butir C.4. 100)”, sehingga “Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru, dapat dimuat pengaturan yang memuat penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu (Lampiran butir C.4. 103)”. Sedangkan Ketentuan Penutup, pada umumnya memuat ketentuan mengenai: a) penunjukan organ atau alat perlengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan; b) nama singkat; c) status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan d) saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan (Butir C.5.111). Selain itu, Ketentuan Penutup dapat memuat peraturan pelaksanaan yang bersifat: a) menjalankan (eksekutif), misalnya, penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan izin, mengangkat pegawai, dan lain-lain; b) mengatur (legislatif), misalnya, memberikan kewenangan untuk membuat peraturan pelaksanaan (Butir C.5. 112). Dengan demikian, mengacu pada pengertian Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup menurut UU No. 10 Tahun 2004 beserta Lampirannya, maka Pasal 83A Perpu No. 1 Tahun 2004 termasuk kategori Ketentuan Peralihan, sedangkan Pasal 83B-nya termasuk kategori Ketentuan Penutup, jadi seharusnya Pasal 83A dan Pasal 83B tidak semuanya*

merupakan ketentuan penutup seperti ketentuan dalam Perpu No. 1 Tahun 2004. Kekacauan norma ini merupakan pelanggaran terhadap asas kejelasan rumusan sebagai salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana tercantum pada Pasal 5 huruf (f) UU No. 10/2004.

2. Tinjauan Materiil Terhadap Lahirnya UU No. 19 Tahun 2004

Apabila dilihat dari substansi Perpu No. 1/2004, latar belakang dikeluarkannya Perpu ini adalah hanya untuk memberikan kedudukan dan kepastian terhadap izin-izin dan perjanjian pertambangan di kawasan hutan lindung dari akibat adanya larangan oleh UU No. 41/1999. Jadi sama sekali di dalam konsideran menimbang tidak dicantumkan secara eksplisit bahwa 'negara dalam keadaan genting yang memaksa' sehingga diperlukan menerbitkan Perpu. Latar belakang keluarnya Perpu ini amat lemah. Tujuan dikeluarkannya Perpu ini pun tidak menyentuh persoalan 'penyelamatan negara'. Justru dengan keluarnya Perpu ini dapat membahayakan keselamatan negara dalam konteks 'penyelamatan hutan lindung' yang *notabene* menjadi tujuan utama diterbitkannya UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.

Larangan penambangan dengan pola terbuka pada kawasan lindung merupakan suatu upaya untuk menyelamatkan dan

melindungi hutan beserta keanekaragaman hayatinya dari kerusakan dan pencemaran. Dengan dikeluarkannya Perpu yang membolehkan kembali pertambangan di kawasan hutan lindung, boleh jadi sangat potensial untuk terjadinya kerusakan hutan sebagaimana juga telah diakui oleh Mahkamah Konstitusi dalam Pertimbangan Hukum Putusan Perkara No. 003/PUU-III/2005 tersebut. Jadi larangan dalam Pasal 38 ayat (4) UU No. 41/1999 tidak lahir begitu saja, tetapi dengan pertimbangan dan alasan yang kuat dan cermat guna mencegah terjadinya kerusakan hutan lindung.

Dalam Perpu pun tidak sama sekali dilihat aspek penyelamatan atau perlindungan hutan lindung sebagai rambu-rambunya, sehingga sangat terkesan kuat hanya sekedar untuk “menolong” dan menyelamatkan para investor pertambangan yang telah memegang izin dan perjanjian pertambangan. Pendelegasian blanko kepada Keppres (yang kemudian menjadi Kepres 41/2005) untuk mengatur lebih lanjut sangat potensial pula untuk disalahgunakan. Hal ini tercermin dalam konsideran Menimbang dan Penjelasan Perpu tersebut yang sangat “pro ekonomi”, yang antara lain dalam Menimbang butir b yang berbunyi “... *sehingga dapat menempatkan Pemerintah dalam posisi sulit dalam mengembangkan iklim investasi*”. Di sini jelas Pemerintah

cenderung akan berusaha untuk tidak mempersulit diri dan tidak menghendaki adanya berbagai gugatan dari para pemegang izin dan para pihak dalam perjanjian pertambangan. Meskipun jika dihadapkan pada gugatan hukum para pemegang Kontrak Karya, Pemerintah jelas-jelas mempunyai posisi hukum yang kuat berdasarkan Kontrak Karya.<sup>17</sup>

Pertanyaan kemudian jika Perpu 1/2004 yang kemudian menjadi UU 19/2004 adalah untuk melakukan penambangan dengan pola pertambangan dikawasan hutan lindung, apakah UU 41/1999 tentang Kehutanan tidak memungkinkan adanya penambangan dikawasan hutan lindung? UU 41/1999 tentang Kehutanan bukan berarti melarang adanya penambangan di hutan lindung, melainkan meminimalisir dan melindungi dampak yang negatif dari pertambangan dengan mengaturnya dalam beberapa ketentuan, yaitu:

- a. Penambangan di kawasan hutan lindung sangat dimungkinkan, namun harus meminimalisir dampaknya dengan tidak melakukan penambangan dengan pola penambangan terbuka. Hal ini diatur dalam ketentuan larangan pada Pasal 38 Ayat (4) UU 41/1999 yang menyatakan: *"Pada kawasan hutan lindung dilarang*

---

<sup>17</sup> Dalam setiap Kontrak Karya telah dinyatakan klausul umum bahwa pemegang Kontrak Karya harus mematuhi ketentuan hukum lingkungan dari waktu ke waktu. Lihat hasil penelitian hukum dalam **"Mengapa Perpu No. 1/2004 Harus di Batalkan?"**, Koalisi Penolakan Alih Fungsi Hutan menjadi Pertambangan, Jakarta, 2004.

*melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.” Kemudian terhadap pelanggaran ini diancam dengan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78 Ayat (6) yang menyatakan: ” Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (4) atau Pasal 50 ayat (3) huruf g, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).”*

- b. Jika tetap akan melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung, maka harus ada perubahan peruntukan yang bisa dipertanggungjawabkan secara obyektif dan ilmiah berdasarkan suatu hasil studi. Hal ini diatur dalam Pasal 19 UU 41/1999 sebagaimana berikut

*(1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.*

*(2) Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*

- (3) *Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Jika mendasarkan pada ketentuan hukum yang telah ada di atas, ada beberapa yang bisa dikemukakan:

- a. Bahwa sebenarnya telah ada mekanisme pengambilan kebijakan oleh pemerintah dengan mendasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana dinyatakan diatas.
- b. Bahwa mekanisme pengambilan kebijakan yang mendasarkan pada UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di atas lebih memberikan jaminan terhadap penerapan prinsip-prinsip transparansi, objektivitas, kehati-hatian (*precautionary principle*), dan pertimbangan *cost and benefit* sebagai bagian dari prinsip internalisasi biaya lingkungan dalam setiap pengambilan kebijakan pengelolaan sumber daya alam khususnya pertambangan. Dari pada cara-cara yang sifatnya *bypass*, tertutup, *top-down*, mengedepankan pendekatan kekuasaan (*power*

*approach*) melalui pengeluan Perpu 1/2004 yang kemudian menjadi UU No. 19/2004 tanpa adanya studi ilmiah yang mampu menunjukkan kelayakan suatu kebijakan pertambangan di kawasan hutan lindung.

- c. Bahwa ketentuan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan maupun Kontrak Karya telah memberikan posisi hukum yang kuat bagi pemerintah untuk menjalankan mandat konstitusi dalam menjaga hak-hak warga negaranya yang selama ini banyak terabaikan dari dampak-dampak suatu kebijakan pembangunan.

## **BAB IV**

### **STUDI KASUS**

Sudah sejak lama, kawasan-kawasan lindung dan konservasi di Indonesia banyak menyimpan bahan tambang dan menjadi incaran para pengusaha pertambangan. Saat ini, terdapat 150 perusahaan tambang yang akan segera membuka usahanya pada kawasan hutan seluas lebih dari 11 juta hektar yang tersebar di Pulau Sumatera, Kalimantan, Jawa, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua. Kawasan lindung yang berada di pulau-pulau kecil pun tidak lepas dari ancaman eksploitasi pertambangan.

Untuk meloloskan izin usaha pertambangan di kawasan konservasi, perusahaan-perusahaan pertambangan beserta Asosiasi Perusahaan Pertambangan Indonesia (IMA) melakukan lobi dan desakan kepada pemerintah untuk mengamandemen pasal 38 UU 41/1999 tentang Kehutanan, yang melarang dilakukannya operasi pertambangan secara terbuka di hutan lindung. Lobi dan tekanan politik juga dilakukan oleh perwakilan negara-negara asal perusahaan tambang terhadap pemerintah dan anggota parlemen.

Saat ini, luas kawasan lindung Indonesia adalah seluas 55,2 juta hektar. 31,9 juta hektar di antaranya berstatus sebagai hutan lindung dan selebihnya Kawasan Konservasi. Kawasan-kawasan tersebut mengalami tekanan sangat

berat, mulai dari praktik pembalakan liar, kebakaran hutan serta tumpang tindihnya peruntukan antara hutan dan perkebunan kelapa sawit, HPH, HTI serta pertambangan. Jelas rencana pemerintah untuk memberikan ijin penambangan di hutan lindung sebesar lebih dari 11 juta hektar akan menambah tekanan terhadap kawasan hutan terakhir yang tersisa.

Tidak hanya hutan, rencana penambangan di hutan lindung juga akan merambah ke pulau-pulau kecil. Meskipun kaya dengan keanekaragaman hayati, keberadaan perairan dan kepulauan ini sangat rentan dan peka terhadap berbagai perubahan, bahkan yang terkecil sekalipun. Karena medianya adalah air, jika terjadi pencemaran atau kerusakan akan jauh lebih sulit untuk diisolasi atau ditangani, dibandingkan kasus serupa di darat. Wilkinson (2000) juga mencatat data dari LIPI bahwa ada indikasi nyata menurunnya kondisi kesehatan terumbu karang sampai 50% selama 50 tahun belakangan karena berbagai sebab, baik yang alamiah (badai, gempa bumi, tsunami) maupun yang antropogenik (pencemaran dari berbagai sumber di darat, model penangkapan ikan yang berlebihan dan merusak, alih fungsi kawasan pesisir untuk berbagai proyek pembangunan, dll), dan sebab-sebab tak langsung (perubahan iklim, ledakan alga merah atau bintang laut berduri pemakan karang). Hal ini menunjukkan, tanpa kegiatan pertambangan pun ancaman yang dihadapi oleh perairan dan kepulauan kita sudah begitu dahsyat.

Ini adalah bukti bahwa kebijakan pemerintah untuk mengizinkan penambangan di kawasan-kawasan lindung hanya mengejar keuntungan ekonomi jangka pendek dan tidak mempedulikan keberlanjutan keseimbangan ekologis. WALHI bergabung bersama Koalisi Menolak Pertambangan di Kawasan Lindung dan menyerukan agar pemerintah tidak melanjutkan pemberian ijin penambangan di kawasan lindung.

### **Contoh Studi Kasus**

#### **1. KEGIATAN TAMBANG PT. SORIK MAS MINING DI TAMAN NASIONAL BATANG GADIS MENGHANCURKAN EKOSISTEM**

PT. Sorimas Mining (PT. SMM) merupakan perusahaan PMA yang pemegang sahamnya adalah Aberfoyle Pungkut Invesment Pty,Ltd (75%) dan PT Aneka Tambang (25%). PT. SMM adalah pemegang kontrak karya dengan tahap eksplorasi generasi VII tertanggal 18 Pebruari 1998 di bidang pertambangan emas dan pengikut lainnya, dengan wilayah kontrak karya di Kabupaten Mandailing Natal (pemekaran dari kabupaten Tapanuli Selatan) Propinsi Sumatera Utara. Luas wilayah kontrak karya adalah 66.200 Ha yang berada di dalam kawasan Taman Nasional Batang Gadis. Kontrak karya PT.SMM ada di dua lokasi yaitu di Tarutung yang berlokasi di kecamatan Kotanopan, Muara Sipongi dan Ulu Pungkut dengan luas 24.300 Ha dan di Sihayo yang berada di kecamatan Siabu, Bukit Malintang dan Panyabungan utara dengan luas 41.900 Ha.

Kegiatan pertambangan di Kabupaten Mandailing Natal diawali oleh PT Aneka Tambang dan PT. Aberfoyle Pungut Pte.LTd yang memegang Surat Ijin Penyelidikan Pendahuluan (SIPP) No. 96/2012/DJP/K/1997 dalam rangka aplikasi kontrak karya di wilayah KW.96PK0042 seluas 201.700 Ha di daerah Kabupaten Tapanuli Selatan, Propinsi Sumatera Utara. Kemudian Dirjen Inventarisasi DanTata Guna Hutan menyetujui penelitian pendahuluan tersebut dengan ijin No. 826/A/VII-4/1997. setelah itu keluar lagi surat bernomor 804/A/VIII-4/1998 dari Badan Planologi Departemen Kehutanan dan Perkebunan yang memberikan izin eksplorasi pendahuluan di wilayah kontrak karya PT.SMM.

Kontrak karya dengan dengan tahap eksplorasi PT. SMM yang telah berakhir tanggal 06 Oktober 2004 diperpanjang dua kali berturut-turut sampai 06 Oktober 2006. Tahapan eksplorasi ini dilakukan oleh perusahaan asing dari Australia yaitu Maxidrill, juga menggunakan tenaga masyarakat lokal dari 2 desa untuk mengangkut logistik dan menggali lokasi pengeboran di sekitar lokasi eksplorasi. Ada 2 Desa yang menjadi lumbung tenaga kerja kasar. Sementara untuk melakukan perpindahan lokasi pengeboran (moving) perusahaan tersebut selalu menggunakan masyarakat dengan jumlah yang besar, ada sekitar 150 orang setiap kali pindah dengan bayaran 4 juta hingga 6 juta setiap kali dilakukan perpindahan. Eksplorasi telah dilakukan di 92 titik dengan lokasi Sihayo.

Kenyataannya PT.SMM ada beberapa alasan untuk tidak layak mendapatkan kontrak karya dan beroperasi di Mandailing Natal yang antara lain secara geografis wilayah eksplorasi PT. SMM sebagian besar berada di Taman Nasional Batang Gadis (TNBG) yang merupakan upaya kebijakan negara dalam menyelamatkan sisa hutan dan ekosistem didalamnya dari laju kerusakan hutan yang terjadi di Sumatera Utara. Bupati Madina menolak keberadaan PT. SMM melalui Surat Dinas Kehutanan yang menolak pertambangan. Secara hukum, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan keputusan untuk melarang PT. SMM melakukan pertambangan terbuka di hutan lindung. Masyarakat juga tidak mengakui dan menolak beroperasinya PT.SMM karena dinilai arogan dan dianggap merusak tatanan sosial dan lingkungan hidup di Mandailing Natal, hal ini terjadi pada masyarakat di Kecamatan Ulu Pungkut – Madina.

### **Wilayah Eksplorasi PT. SMM**

Kawasan eksplorasi PT. SMM sebagian besar berada di Taman nasional Batang Gadis (TNBG) yang sangat kaya potensi satwa yang dilindungi dan merupakan kawasan hutan sumber kehidupan masyarakat setempat. Fakta ini dapat dilihat dari survey yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal (Madina) bekerjasama dengan ahli Biologi dari Puslitbang & Konservasi Alam Departemen Kehutanan,

Museum Zoologi – LIPI dan peneliti dari CII (Conservation International Indonesia) yang dilakukan pada Februari-April 2004. Hasil penelitian yang dilakukan adalah :

- Kawasan Batang Gadis merupakan habitat mamalia khas Sumatera dan memiliki nilai penting konservasi global. Terdapat 42 jenis mamalia antara lain harimau sumatera (*panthera tigris sumatrae*), kambing hutan (*naemorhedus sumatrensis*), tapir (*tapirus indicus*), beruang madu (*helarctos malayanus*), rusa sambar (*cervus unicolor*), kijang muncak (*muntiacus muntjak*), empat jenis primata dan beberapa jenis kucing hutan.
- Kawasan Batang Gadis memiliki keaneragaman jenis burung, ada 247 jenis burung dalam kawasan ini, 47 jenis diantaranya merupakan jenis burung yang dilindungi di Indonesia. Ada 7 jenis secara global terancam punah dan 12 jenis mendekati terancam punah.
- Ada dugaan sementara, Kawasan Batang Gadis juga merupakan zona hibridasi (pertemuan/persilangan) antara jenis satwa khas Sumatera bagian selatan, utara dan timur.
- Diperlukan penyangga yang kuat untuk mendukung kelangsungan ekosistem dikawasan TNBG dalam jangka panjang
- Kawasan ini memiliki nilai yang sangat penting bagi lingkungan dan sosial ekonomi masyarakat Madina, khususnya untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan air yang sangat vital bagi lingkungan

pertanian dan perekonomian masyarakat. Kawasan TNBG ini merupakan bagian dari daerah resapan air seluas 386.455 Ha atau sekitar 58,8 % dari total luas kabupaten Madina. Kawasan resapan air ini sangat berharga untuk menjaga ketersediaan air bagi 360.000 orang dan lebih dari 34.500 Ha sawah serta 43.000 Ha perkebunan kopi dan karet rakyat.

### **Keadaan Sosial dan Budaya Masyarakat sekitar PT.SMM**

Kegiatan pertambangan PT. SMM berdampak buruk terhadap kehidupan sosial budaya masyarakat. Pengakuan terhadap hukum adat yang memiliki nilai-nilai arif sebagai dasar membangun bangsa dipinggirkan oleh kegiatan pertambangan. Hal ini dapat diramalkan dengan akan hilangnya *harangan rarangan* (hutan larangan) serta lubuk larangan yang menjadi pengaturan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan oleh masyarakat adat. Secara sosiologis akan terjadi pergeseran pola kehidupan masyarakat, yang tadinya memiliki tradisi gotong royong akan mulai terkonsisikan dengan turut mengeksploitasi kawasan hutan dengan membuka kawasan perladangan.

### **Studi Kasus RIO TINTO**

Ketua Bappeda Palu menyatakan bahwa Rio Tinto akan melakukan eksplorasi tambang emas di Tahura Poboya. Kenekatan ini mesti ditolak. Sebab, dalam banyak fakta, Rio Tinto memiliki *trade record* buruk dalam

sejarah industri pertambangan, khususnya di Indonesia. Salah satu contoh operasi Klien Equal Mining ( PT KEM) di Kalimantan Timur–yang 90% sahamnya dikuasai oleh Rio Tinto–telah menyisakan dampak lingkungan dan praktek pelanggaran HAM.

Dalam operasinya, teridentifikasi bahwa PT. KEM telah menggunakan bahan Sianida dan drainase batu asam yang berakibat pada tersumbatnya saluran air sungai di Sangatta. Dampaknya, masyarakat local tak bisa menangkap ikan di sungai. Pelanggaran lainnya, kasus penggusuran paksa penduduk setempat yang melibatkan aparat militer dan polisi untuk mengusir paksa sekitar ± 400-an keluarga dari tempat tinggalnya tanpa persetujuan terlebih dahulu. Tidak hanya itu, terkait prosedur penutupan tambang, Rio Tinto telah mengabaikan kewajiban mereka memperbaiki kembali atau mereklamasi 450 hektar lubang tambang dan penumpukan limbah sebagai wilayah hutan. Padahal, dalam perjanjian kontrak karyanya disebutkan secara tegas akan kewajiban tersebut.

Ikbal Kasim, pengkampanye WALHI Sulawesi Tengah, mengatakan bahwa akan terjadi dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan pada wilayah hulu dan hilir di kawasan hutan, jika rencana eksploitasi tambang emas Rio Tinto di Sulawesi Tengah beroperasi. Di tingkat hulu, kawasan hutan berfungsi sebagai kawasan konservasi, hutan lindung, dan penyangga kehidupan sosial yang mempunyai peran hidrologis, ekologis, dan keanekaragaman hayati, termasuk mendukung perekonomian

masyarakat. Hutan pegunungan Kambuno terbukti banyak mendukung perekonomian sekitarnya, melalui pengambilan rotan, damar, tanaman obat, sayur, dan buah-buahan. Begitupun pengetahuan dan kearifan masyarakat lokal yang lahir bersamaan dengan keberadaan “kawasan hutan”. Dapat dibayangkan, kerusakan yang timbul seandainya kawasan konservasi ini dibuka menjadi areal pertambangan.

Fakta lain yang akan terjadi pada masyarakat (hilir) adalah langkanya air minum dan rentan terkontaminasi oleh zat-zat limbah beracun. Padahal, Sungai Poboya di pegunungan Kambuno merupakan penyuplai terbesar sumber air di Kota Palu dan sekitarnya. Resiko paling berbahaya adalah pencemaran logam berat akibat eksploitasi tambang emas. Limbah tambang (tailing) yang mengandung bahan beracun dan berbahaya ‘B3’ (Mercuri [Hg], Arsenic [As], Sianida [Cn] dan Cadmium [Cd]) akan sangat berbahaya jika dibuang di darat, sungai, dan laut. Sianida, misalnya, secara besar-besaran dipakai untuk memisahkan kandungan metal murni dengan tidak murni dari bebatuan. Selain itu, sebagian konsentrasi alamiahnya dibutuhkan tubuh sebagai vitamin B12. Tetapi, konsentrasi di luar itu akan mengganggu fungsi otak, jantung, dan menghambat jaringan pernapasan. Keganasan Mercuri pernah menimpa penduduk di Teluk Minamata, Jepang, yang diperkirakan 1.800 orang meninggal dunia akibat memakan hasil laut dari perairan lokal akibat Merkuri. Demikian pula yang terjadi di Teluk Buyat, Sulawesi Utara.

Untuk kasus eksploitasi tambang emas di Pegunungan Kambuno (Poboya) diperkirakan pembuangan limbah ini ke Teluk Palu. Jika hal ini terjadi, dapat dipastikan bahwa akses nelayan ikan akan lenyap akibat kontaminasi limbah tambang. Akankah kasus Teluk Buyat terulang di Teluk Palu?

Melihat pengalaman di pelbagai daerah, WALHI Sulawesi Tengah menolak segala bentuk eksploitasi tambang di Sulawesi Tengah, khususnya di kawasan konservasi (Poboya-Paneki).

## **2. 13 Perusahaan Tambang**

Enam dari tigabelas perusahaan tambang yang baru sampai pada tahap eksplorasi dan studi kelayakan diwajibkan tunduk pada ketentuan Pasal 38 ayat (4) UU No 41/1999 tentang Kehutanan. Ini berarti mereka tetap dilarang menambang secara terbuka di hutan lindung. Demikian salah satu keputusan Mahkamah Konstitusi saat menolak permohonan tim advokasi penyelamatan hutan lindung (TAPHL) untuk membatalkan UU No. 19/2004 tentang penetapan Perppu No.1/2004 tentang Perubahan Undang-undang No 41/1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-undang.

Enam perusahaan tambang yang dilarang menambang terbuka di hutan lindung tersebut adalah Weda Bay Nickel (Kanada), Gag Nickel (Australia), Pelsart Tambang Kencana (Australia), Aneka Tambang (Indonesia), Sorikmas Mining (Australia), dan Interex Sacra Raya (Indonesia).

"Bahwa Mahkamah sependapat dengan ahli Prof. Dr. Emil Salim ... bahwa 6 perusahaan yang masih dalam tahap studi kelayakan dan tahap eksplorasi, ketika nantinya memasuki tahap eksploitasi harus tunduk pada ketentuan Pasal 38 ayat (4) UU No 41/1999 tentang Kehutanan [yang melarang penambangan terbuka di hutan lindung], sepanjang antara izin eksplorasi dan eksploitasi tidak merupakan satu kesatuan." (dikutip dari halaman 414 dan 415 Keputusan Mahkamah Konstitusi terlampir)

"Perusahaan tambang transnasional seperti BHP Billiton tidak bisa melenggang. Keputusan MK ini menegaskan kepada pemerintah, khususnya ESDM, bahwa eksploitasi penambangan terbuka di hutan lindung oleh 6 perusahaan tambang tersebut tidak diperbolehkan," kata Siti Maimunah, Koordinator Nasional JATAM.

Keputusan Mahkamah Konstitusi yang dibacakan pada tanggal 7 Juli 2005 ini pada satu sisi menyatakan bahwa pertambangan terbuka menimbulkan dampak besar bagi lingkungan dan rakyat sementara memberikan pengecualian terhadap tujuh perusahaan untuk meneruskan kegiatan pertambangan terbukanya di hutan lindung. Jika konsisten dengan dalil pemohon berarti UU No 19/2004 harus dicabut karena mengancam hajat hidup orang banyak dan ini bertentangan (inkonstitusional) terhadap UUD 1945 khususnya Pasal 33 ayat 3. Tapi MK nampaknya memilih jalan kompromi.

Misalnya, soal persyaratan untuk keluaran Perppu, yaitu negara harusnya dalam "kegentingan memaksa", hakim menyatakan itu merupakan hak

subyektif Presiden yang kemudian menjadi obyektif ketika disahkan oleh DPR. Namun majelis hakim juga merekomendasikan agar ke depan Presiden perlu mempertimbangkan kondisi obyektif sebelum mengeluarkan sebuah peraturan. Artinya, MK memandang bahwa Perppu 1/2004 tidak memiliki legitimasi kuat atas kegentingan memaksa yang sifatnya objektif.

"Ini merupakan preseden buruk. Dampaknya, pemerintah ke depan akan sering menggunakan mekanisme Perppu untuk menggolkan rencana-rencana pembangunan yang berdampak besar terhadap hajat hidup orang banyak," kata Chalid Muhammad, Direktur Eksekutif WALHI.

Chalid menjelaskan ini dikarenakan tafsir "kegentingan memaksa" selama persidangan tidak dapat dibuktikan oleh pemerintah dan itu artinya "kegentingan memaksa" dapat ditafsirkan secara sepihak oleh pemerintah dan dilegitimasi oleh parlemen.

Lainnya, Majelis hakim sependapat dengan pemohon soal bahaya dan dampak negatif penambangan di hutan lindung, namun tetap mengakui perppu 1/2004 sebagai penyimpangan sementara terhadap Pasal 38(4) UU 41/1999, dan mentolerir terjadinya bahaya dan dampak negatif tersebut.

Padahal majelis hakim menyatakan sesuai UU No 10 tahun 2004, jika suatu peraturan diundangkan, semua bentuk kontrak perjanjian yang ada sebelumnya, pada saat dan sesudah disahkannya undang-undang tersebut harus menyesuaikan terhadap undang-undang dimaksud. Jika

konsisten dengan ini, MK mestinya membatalkan UU No 19/2004 dan melarang secara tegas penambangan di hutan lindung.

Indro Sugianto, Direktur ICEL menegaskan, “ Dengan keluarnya keputusan ini, berarti tak boleh ada lagi perusahaan di luar 7 (tujuh) perusahaan tambang yang diperbolehkan melakukan penambangan terbuka di hutan lindung. Pemerintah dan perusahaan tambang harus menghargai dan tunduk terhadap keputusan MK tersebut.”

### **3. PT. Newmont Nusa Tenggara**

Ratusan warga Desa Ropang, Kecamatan Ropang, Kabupaten Sumbawa, sejak Sabtu kemarin melakukan blokade di lokasi eksplorasi PT Newmont Nusa Tenggara di kawasan hutan lindung Elang Dodo. Warga menuntut Newmont menghentikan eksplorasi kawasan Elang Dodo dan membatalkan rencana pertambangannya di kawasan tersebut. Mereka tidak ingin wilayah kelolanya dirusak oleh kegiatan pertambangan dan penghidupan mereka terancam.

Warga Ropang dan desa-desa sekitarnya telah berulang kali melakukan blokade dan penyanderaan atas alat-alat, kendaraan, bahkan karyawan Newmont. Warga merasa kecewa karena Newmont tidak menunjukkan itikad baik untuk berunding soal pembebasan tanah dan masalah-masalah lain yang timbul sejak Newmont melakukan eksplorasi. Bahkan, Newmont

tidak hadir dalam dengar pendapat (*hearing*) yang difasilitasi DPRD Kabupaten Sumbawa pada awal bulan Maret 2006.

Sejak Newmont memulai eksplorasi dua tahun lalu di kawasan hutan Elang Dodo, warga Ropang dan sekitarnya tidak bisa lagi mengakses sumber pendapatan dari hutan, seperti Madu, Kemiri, dan Enau. Mereka dilarang oleh aparat keamanan perusahaan masuk ke kawasan hutan leluhurnya, yang kini diklaim sebagai kawasan kontrak karya Newmont, tanpa mereka pernah dimintai persetujuan.

Tak hanya itu, sejak Newmont melakukan eksplorasi, warga mengeluhkan hasil pertaniannya menurun. Bahkan, beberapa tanaman, seperti padi, labu, dan timun, tak lagi berbuah. Sebab itu, warga menyatakan tidak akan menerima kegiatan penambangan di Dodo dan Rinti karena khawatir kerusakan akan semakin parah, seperti di lingkaran tambang Batuhijau. Wilayah eksplorasi Newmont meliputi hutan lindung Dodo (5.100 ha) dan Rinti (7.539 ha).

Masyarakat menyatakan, "Sejak dulu, secara tegas, menolak upaya pemerintah dan PT. NNT membuka tambang di kawasan hutan lindung Elang Dodo. Pemerintah harusnya bersikap tegas menolak Kontrak karya yang tidak adil atas kawasan Elang Dodo. PT NNT harus segera menghentikan segala aktivitasnya di Elang Dodo dan melakukan rehabilitasi total terhadap dampak eksplorasinya serta mengembalikan bahan hasil eksplorasinya, seperti emas, perak, tembaga kepada masyarakat dan PEMDA Sumbawa".

## **BAB. V.**

### **PENAMBANGAN HUTAN DI KAWASAN HUTAN LINDUNG DAN KAITANNYA DENGAN OTONOMI DAERAH**

Peran sumberdaya alam (SDA) dalam pembangunan ekonomi sudah diulas oleh perbagai pihak. Pada intinya ditunjukkan bahwa SDA sampai saat ini masih memerankan fungsi penting, baik bagi penerimaan negara maupun penyerapan tenaga kerja. Namun demikian, diketahui pula bahwa SDA di Indonesia telah mengalami kerusakan yang sangat besar.

Hasil perhitungan indeks kerusakan SDA menunjukkan bahwa Indonesia menempati kondisi paling buruk dengan tingkat eksternalitas yang mencapai empat kali lebih tinggi dari yang dihasilkan dunia. Sementara itu untuk degradasi lingkungan, hanya Malaysia, Indonesia dan Cina yang menunjukkan indikator lebih buruk dibandingkan dengan rata-rata degradasi lingkungan di dunia (Beppenas-LPEM UI, 2004). Indikator kerusakan SDA di Indonesia dalam lima tahun terakhir ini ditunjukkan oleh barbagai kejadian bencana alam, banjir, longsor, kekeringan maupun pencemaran lingkungan hidup.

Salah satu sebab keruskan SDA Hutan tersebut adalah penambangan di kawasan hutan dan *Illegal logging*. Latar belakang “penambangan liar” dan *illegal logging*, bukanlah semata-mata karena kepentingan ekonomi atau faktor ketidaktahuan masyarakat mengenai konservasi hutan, melainkan bisa juga

akibat perbedaan konsepsi antara hukum adat dengan hukum positif. Penambangan hutan di kawasan hutan lindung dan *Illegal logging* memang tidak terlepas dari persoalan ekonomi, terutama ketika lahir undang-undang PMA (1/67), dimana kita memang mengundang investor asing untuk datang ke Indonesia. Bisa dikatakan bahwa lahirnya undang-undang inilah yang menjadikan kegiatan *illegal logging* menjadi semakin marak di Indonesia. Dalam undang-undang ini ada rambu-rambu bahwa PMA yang berkaitan dengan tanah maupun hutan harus tetap memperhatikan undang-undang Agraria sebagai payung hukum agraria.

Mengenai benturan dengan masyarakat adat, dalam undang-undang PMA memang dicantumkan dalam salah satu pasalnya bahwa apabila terjadi benturan antara kepentingan masyarakat adat dengan kepentingan nasional (mungkin maksudnya adalah kepentingan investor) maka kepentingan masyarakat adat tersebut harus dikesampingkan. Begitupun dalam undang-undang Pertambangan. Dalam undang-undang Kehutanan pun kepentingan masyarakat adat tidak dilindungi secara konsisten. Artinya kalau kita melihat secara legal formal, memang seharusnya tidak ada permasalahan dengan masyarakat hukum adat karena telah jelas bahwa kepentingan nasional-lah yang harus diutamakan. Kepentingan masyarakat adat ini telah diakomodasi dalam rambu-rambu hukum positif melalui mekanisme yang diatur oleh negara, misalnya melalui koperasi.

Sebenarnya awal munculnya mekanisme pengelolaan hutan (termasuk penambangan rakyat) oleh masyarakat adat melalui koperasi ini merupakan perimbangan dari kondisi yang ada pada waktu lalu yang hanya memberikan hak pengelolaan kepada pengusaha saja. Koperasi dianggap mampu mewadahi kepentingan ekonomi masyarakat adat. Sayangnya masyarakat adat sendiri memang belum memiliki perangkat yang lengkap mengenai hal ini sehingga kepentingannya seringkali terabaikan.

Yang sering terjadi adalah masyarakat adat yang belum memiliki pengetahuan dan sarana yang memadai mengenai bagaimana bisa memanfaatkan hutan tersebut justru dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu (pemodal besar asing) untuk melakukan penambangan di kawasan hutan dan *illegal logging*, baik melalui mekanisme prosedural (seperti duplikasi jumlah koperasi adat) maupun non prosedural (penebangan liar) yang nantinya akan menguntungkan para pemodal asing tersebut.

Selain itu dalam era otonomi daerah, masyarakat adat yang diakui oleh negara ditentukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda), sementara Pemda sendiri melihat hutan sebagai aset daerah yang bisa dieksploitasi sedemikian rupa, baik untuk kegiatan penambangan maupun penebangan hutan untuk kepentingan daerah atau bahkan untuk kepentingan penguasa daerah. Hal ini semakin memperparah kerusakan hutan di Indonesia.

Setelah era otonomi daerah atau era reformasi, penambangan di kawasan hutan dan *illegal logging* menjadi semakin parah. Masalah koordinasi kelembagaan juga menjadi penyebab terjadinya hal ini. Misalnya Departemen Kehutanan membatasi ijin penebangan hutan, tetapi departemen pertambangan dan departemen perindustrian tidak membatasi industri penambangan dan industri pengolahan kayu. Dengan kondisi demikian maka akan terjadi kekurangan bahan baku. Hal inilah yang juga memicu lahirnya penambangan di kawasan hutan dan *illegal logging*. Koordinasi dengan lembaga-lembaga lain seperti Pemda dan kepolisian juga perlu ditingkatkan. Hal ini disebabkan karena modus operandi penambangan liar dan *illegal logging* menjadi semakin canggih sehingga bisa dikategorikan jenis kejahatan trans nasional, yang perlu ditangani secara sistemik, termasuk dengan PPATK, karena kejahatan ini juga telah merambah wilayah *money laundry*.

Modus operandi yang lain adalah dengan membiarkan barang bukti hasil penambangan liar dan *illegal logging* disita, kemudian karena kepolisian tidak mempunyai tempat penampungan barang bukti ini, maka kemudian barang bukti ini dilelang. Dan yang menjadi pembelinya adalah pihak yang justru melakukan penambangan liar atau *illegal logging*. Ini seperti memutihkannya sesuatu yang tadinya belum legal menjadi legal. Posisi departemen kehutanan menjadi semakin berat karena seolah-olah dibebani kewajiban menjaga dan memelihara hutan tetapi justru pihak lain (maksudnya: Pemda, departemen pertambangan

serta departemen perindustrian) yang menikmati hasilnya. Sementara akses negatifnya harus ditangani oleh departemen kehutanan.

Saat ini kewenangan Departemen Kehutanan untuk mengelola hutan telah dikurangi atau dicabut dengan adanya UU No.22 Tahun 1999 tentang Otonomi daerah (baca juga PP 25) dan menyerahkannya kepada Pemda setempat. Disini terlihat bahwa ada benturan kepentingan antara Departemen dengan Pemda. Pemda berkepentingan untuk meningkatkan PADnya sebanyak-banyaknya, sementara Dep. Kehutanan berkepentingan menjaga hutan.

UU No.32 Tahun 2004 agak lebih baik secara koordinasi daripada UU No.22 Tahun 1999, karena UU No.32 Tahun 2004 ini memberikan kewenangan kepada Gubernur sebagai koordinator, sedangkan UU No.22 Tahun 1999 sama sekali tidak mengatur mengenai koordinasi ini. Sebelum era otonomi daerah, Dep. Kehutanan mempunyai Kanwil. Apabila ada persoalan, cukup melakukan koordinasi dengan Kanwil dan hampir bisa dipastikan semua persoalan bisa diselesaikan. Sebelumnya juga ada Rencana Karya (RKT) yang lamanya bervariasi, antara 5 tahun sampai 20 tahun. Lokasi yang diberikan pun tidak semuanya, melainkan bertahap. Sehingga ketika masa itu telah selesai dan ingin mencari lokasi lain, barulah dikeluarkan ijin baru dengan ijin dan lokasi yang berbeda. Dengan demikian, lokasi yang lama diharapkan telah tumbuh hutan baru lagi dengan adanya reboisasi dan program-program konservasi yang lain. Sementara saat ini Pemda dalam mengeluarkan ijin-ijinnya tidak memperhatikan

unsur-unsur konservasi hutan. Sehingga saat ini tingkat kerusakan hutan sudah sangat parah.

Pada era sebelum reformasi (32 tahun pemerintahan suharto) tidak pernah terjadi banjir besar dan tanah longsor seperti sekarang ini. Hal ini karena ada aturan yang jelas untuk perlindungan hutan. Saat ini bahkan hutan di hulu sungai pun di babat, sehingga tidak mengherankan, 4 tahun setelah reformasi banyak terjadi bencana banjir dan tanah longsor. Pada dasarnya aktor dibalik pelaku penambangan liar dan *illegal logging* adalah pemodal besar, dengan memanfaatkan atau memperlalat berbagai hal seperti masyarakat adat maupun lemahnya koordinasi pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Pemodal besar itu sendiri seolah-olah *untouchable*. Pemodal besar tersebut sebagian besar berasal dari luar negeri. Terutama negara-negara yang berbatasan darat dengan hutan Indonesia.

Saat ini Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi Internasional yang berkaitan dengan hal ini, Konvensi-konvensi juga harus kita perhatikan. Pemerintah harus menghormati konvensi-konvensi ini karena banyak aspek yang terkait baik ekonomi maupun politik. Kerusakan hutan di Indonesia saat ini bisa diibaratkan dalam satu hari kita kehilangan lahan hutan seluas 4 kali lapangan sepak bola, setiap tahun ribuan hektar hutan telah hilang.

Mengenai penambangan dan penebangan di hutan lindung, hal ini ada kaitannya dengan masalah politis, artinya pemerintah melakukan kontrak dengan luar negeri mengenai pertambangan, tetapi mereka lupa bahwa domain wilayah pertambangan tersebut ada di departemen kehutanan. Oleh karena itu ketika ada UU No.41 Tahun 1999, pemerintah kemudian juga mengeluarkan PERPU, yang kemudian menjadi UU No.19 Tahun 2004. Keluarnya PERPU ini menunjukkan indikasi politis karena pola pengajuannya yang tidak transparan dan masuk wilayah abu-abu.

Dulu penguasaan hutan di Jawa oleh Perhutani (swasta milik Dep. Pertanian, sekarang BUMN) dianggap tidak masuk akal karena perusahaan ini pada awalnya dikuasai penuh oleh negara, tapi faktanya membuktikan bahwa justru dengan adanya Perhutani, hutan di Jawa bisa dipertahankan, karena Perhutani memiliki pola penebangan yang baik dan terencana. Sekarang Perhutani telah masuk Kementrian BUMN, sehingga ada dualisme dalam pembinaannya. Ketika di bawah BUMN, Perhutani menjadi *profit oriented*, meski masih sedikit bisa membawa visi Konservasi dari Dep. Kehutanan.

Untuk ke depannya perlu adanya sinkronisasi kelembagaan dan peraturan. Sinkronisasi ini harus dimulai dari saat awal pembentukan suatu peraturan, terutama pada saat penyusunan Naskah Akademis. Naskah akademik ini memuat latar belakang dan urgensi perlunya suatu peraturan sehingga dengan demikian bisa diketahui apakah memang layak atau tidak

menjadi suatu UU. Yang bisa melakukan hal ini adalah sebuah lembaga yang netral, yang tidak dicurigai punya kepentingan sektoral. Lembaga yang paling ideal untuk melaksanakan tugas ini adalah Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Dalam lima tahun terakhir, investasi dalam pengelolaan SDA (PSDA) terus menurun. Menghadapi kondisi demikian, pemerintah telah berupaya melalui sejumlah kebijakan untuk meningkatkan investasi. Namun demikian, hasilnya masih belum terlihat. Salah satu masalahnya adalah pandangan pemerintah yang masih ditujukan pada faktor-faktor makro ekonomi dengan berbagai instrumen fiskal, moneter maupun instrumen kebijakan administrasi untuk mengatasi krisis investasi PSDA tersebut. Program nasional dengan dana besar seperti Gerakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GERHAN) telah pula dilakukan untuk memulihkan kerusakan lingkungan hidup, namun banyak pihak kini berkeyakinan bahwa program seperti ini akan berakhir dengan kegagalan.

Kebijakan ekonomi nasional dan daerah yang secara umum sepakat untuk mengurus SDA, tanpa memperhatikan daya dukungnya, telah dan terus akan diadili oleh hukum alam. Ironinya hukum alam berlaku pula bagi masyarakat yang justru tidak pernah menerima keadilan buatan manusia. Perusahaan perusahaan perusahaan hutan dan tambang, di banyak tempat telah menghilangkan tatanan kehidupan masyarakat sekitar hutan akibat hak-haknya diabaikan. Kelompok masyarakat ini secara struktural telah menjadi

miskin, juga selalu sebagai korban banjir, longsor dan kebakaran hutan. Sementara itu para pemilik perusahaan telah menjadi orang penting karena mampu mendukung langkah-langkah politik elit dari milyaran keuntungan yang diperolehnya. Dan ia pun, karena tinggalnya di kota jauh dari hutan, dapat terbebas dari "kejinya" hukum alam yang impersonal.

Dalam suatu workshop bertajuk "kekerasan dalam Kebijakan Pengelolaan SDA" di Jakarta bulan Juli yang lalu diungkapkan kasus-kasus bagaimana dalam PSDA, sudah dan sedang terjadi konflik di lapangan, sehingga tidak memungkinkan pengembangan ekonomi masyarakat yang berbasis sumberdaya hutan dan perbaikan lingkungan hidup dapat diwujudkan. Dari kasus di Taman Hutan Raya Murhum dan petani Kontu di Kabupaten Muna, keduanya di Sulawesi Tenggara, pelaksanaan hutan kemasyarakatan di Dompu, Nusa Tenggara Barat maupun di Lampung, di tunjukkan pertama, lemahnya pemerintah selama ini dalam melakukan pengelolaan sumberdaya hutan, sehingga tidak terwujud kepastian hak dan mekanisme penyelesaian konflik pemanfaatan hutan.

Dalam kedua kasus ini, puluhan petani ditangkap dan disidang dengan berbagai tuduhan karena bertempat tinggal dalam kawasan hutan yang ditunjuk sebagai hutan negara dengan fungsinya masing-masing. Misalnya dalam kasus Kontu, La Ode Ntero bin Tulu Ali dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan

melakukan tindak pidana "mengerjakan kawasan hutan secara tidak sah" dan hakim menjatuhkan pidana penjara selama 2 tahun dikurangi masa tahanan.

Para analis kebijakan pasti mengetahui bahwa insentif ekonomi yang diterapkan dalam PSDA dapat mencapai tujuannya hanya apabila hak-hak atas SDA pasti, tidak konflik dan menjadi jaminan usaha dalam jangka panjang. Prasyarat ini sangat penting, namun demikian, belum ada kebijakan nasional yang mengarah untuk mewujudkan prasyarat ini. Seminar yang dilakukan oleh lembaga nirlaba FORESPECT awal september lalu, tentang masa depan pembangunan hutan tanaman industri (HTI), juga berkesimpulan pentingnya fokus program pemerintah dalam penyelesaian masalah tersebut. Kajian yang diungkap dalam seminar itu, yaitu hubungan antara beberapa perusahaan besar HTI, seperti PT Riau Andalan Pulp and Paper (Riau), PT Wirrakarya Sakti (Jambi), PT Finantara Intiga (KalBar) dan PT Musi Hutan Persada (Sumsel) dengan masyarakat di dalam dan sekitarnya, menunjukkan masalah-masalah pertanahan dan status hutan negara menjadi kunci masa depan pembangunan HTI.

Para pembuat kebijakan yang seringkali membandingkan masalah-masalah kehutanan di Indonesia dengan negara-negara lain, seperti New Zealand, Finlandia, dan Cina sebagai referensi, lupa melihat soal prasyarat diatas. Padahal negara-negara itu, dengan ideologi dan caranya masing-masing, telah selesai melakukan penataan hak atas tanah dan hutan yang mereka kelola.

Dan setelah itu, berbagai bentuk insentif ekonomi dikembangkan dan terbukti berdaya guna.

Kedua, konflik adalah visualisasi dari ketidakadilan alokasi pemanfaatan sumberdaya hutan di masa lalu. Pembangunan ekonomi yang bertitik berat pada ukuran-ukuran agregat nasional, seperti GNP, pertumbuhan investasi, kuota dan produksi nasional, dan lain-lain, telah senyatanya tidak mengakomodir kesenjangan ekonomi, sehingga terjadi jurang pemisah antara perusahaan besar dan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Dalam kondisi demikian, berbagai bentuk instrumen ekonomi tidak akan efektif menyelesaikan persoalan di lapangan, ketika keutamaan atas hak dan akses bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan masih diabaikan.

Ketimpangan ekonomi pada akhirnya juga menyulitkan perusahaan-perusahaan besar. Banyaknya jumlah usaha yang melibatkan kawasan hutan yang tidak aktif saat ini, sebagian besar diantaranya disebabkan oleh ketidakpastian usaha akibat konflik sosial. Penanganannya menjadi pelik, karena bukan faktor ekonomi saja yang membuat rentan masyarakat lokal, melainkan lemahnya kelembagaan yang mereka miliki. Ironinya, lemahnya kelembagaan masyarakat, yang menjadi modal sosial dalam menumbuhkan ekonomi masyarakat, tidak banyak menjadi perhatian dalam pembangunan. Faktor penyebab kegagalan GERHAN seperti tersebut diatas tidak ada pada masalah ini.

Ketiga, tata-pemerintahan dalam PSDA pada umumnya tidak tertuju pada perwujudan sistem yang menjadikan pemerintah atau pemerintah daerah sebagai wasit yang adil. Sepanjang sejarah PSDA di Indonesia, swasta lebih mengetahui lokasi dan potensi SDA. Tata-pemerintahan dalam PSDA (natural resources governance) hanya berfungsi mengontrol hasil dan komoditi SDA, yang langsung berhubungan dengan retribusi dan pendapatan yang diperoleh. Artinya, lebih mementingkan urusan jangka pendek. Bahkan terungkap pula adanya ketidakpastian PSDA justru menjadi ajang *rent seeking*. Dalam kondisi demikian, maka kerusakan SDA menjadi inherent di dalam tata-pemerintahan itu sendiri. Berita-berita baik mengenai PSDA dapat ditemukan akibat kebaikan dan inovasi pejabat-pejabat tertentu dan bukan ditopang oleh sistem pemerintahan yang baik, sehingga sangat rentan sifatnya.

Masa depan PSDA di Indonesia sangat tergantung adanya fokus kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah dalam penanganan masalah status tanah dan hutan negara. Ukuran-ukuran kinerja pembangunan ekonomi secara agregat tidak pernah cukup dapat mengungkap akar masalah PSDA di lapangan. Para analisis kebijakan perlu melihat detailnya. Sebagaimana dikatakan *devil is in the detail*. Hal demikian itu dapat dilakukan apabila pengambil keputusan memegang informasi yang cukup untuk melakukan pengelolaan SDA dan bukan sekedar mengatur dan mengukur produksi dari SDA. Maka, perbaikan ke depan PSDA lebih tergantung pada perbaikan tata-pemerintahannya dan bukan pada perbaikan instrumen kebijakan yang dijelankannya.

**BAB. VI**  
**PENGAJIAN HUKUM**  
**PENAMBANGAN TERBUKA DI DALAM KAWASAN HUTAN LINDUNG**

**1. *Latar Belakang***

Hutan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa telah memberikan manfaat yang sangat besar bagi umat manusia, oleh karena itu wajib diurus dan dijaga kelestariannya bagi kepentingan generasi sekarang dan generasi mendatang. Permanfaatan hutan harus tetap mempertinbangkan aspek lingkungan, ekonomi, dan sosial secara seimbang untuk mempertahankan kelestariannya.

Luas kawasan hutan Indonesia menurut fungsinya adalah hutan konservasi 20,5 juta ha, hutan lindung 33,5 juta ha, hutan produksi terbatas 23,1 juta ha, hutan produksi 35,2 juta ha dan hutan konversi 8,1 juta ha. Dari fungsi kawasan hutan tersebut hutan lindung dan hutan konservasi mengalami tekanan sangat berat, mulai praktek *illegal logging*, kebakaran hutan dan tumpang tindihnya peruntukan antara hutan dan perkebunan kelapa sawit, HPH, HTI serta pertambangan.

Tambang adalah merupakan salah satu sumberdaya alam yang tak terbarukan (*non renewable resources*) yang suatu saat akan habis dimana

pemanfaatan yang optimal dari sumberdaya tersebut sangat diperlukan dengan selalu memperhatikan daya dukung lingkungan, kondisi sosial dan ekonomi serta masyarakat sekitar daerah tambang (*community development*).

Kontribusi sektor pertambangan dalam struktur pendapatan nasional relatif tinggi. Sumbangan sektor ini tanpa migas terhadap produk domestik bruto mencapai 3,8% (BPS,2004). Sektor ini merupakan salah satu tumpuan pembangunan ekonomi nasional, termasuk dalam meningkatkan pendapatan daerah yang masih tertinggal. Namun demikian, setiap kegiatan pertambangan harus mempertimbangkan kelestarian pemanfaatan sumberdaya alam yang tersedia, dengan memperhatikan kebutuhan generasi mendatang, dengan menekan sedikit mungkin terjadinya dampak lingkungan yang akan merugikan jangka panjang.

Hutan Lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah. Untuk itu, sesuai dengan pasal 38 ayat (3) dalam Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai. Ini

mengandung maksud bahwa penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan hanya bersifat sementara dan setelah selesai masa kegiatan maka hutan harus dikembalikan sesuai fungsi semula.

Persoalan penambangan terbuka di dalam kawasan hutan lindung merupakan persoalan yang memposisikan pemerintah harus menghadapi pilihan-pilihan yang semuanya mengandung konsekuensi dan harus mempertimbangkan berbagai aspek baik politik, ekonomi, sosial, maupun lingkungan. Untuk itu, perlu terus menerus dilakukan upaya monitoring, evaluasi, dan kajian terhadap berbagai kebijakan dan implementasi dari kebijakan yang telah dikeluarkan sehingga terjadi keseimbangan antara berbagai kepentingan tersebut di atas.

## **2 Permasalahan**

Peranan hutan dalam menjaga kelestarian fungsi lingkungan akan semakin menurun dengan berlangsungnya kegiatan pertambangan di dalam kawasan hutan lindung yang berpotensi merusak sumber daya hutan dan lingkungan. Terjadinya laju kerusakan sumber daya hutan dan lingkungan diperparah dengan kegagalan pelaksanaan reklamasi lokasi bekas tambang.

Tumpang tindih penggunaan ruang di sektor pertambangan disebabkan tidak diacunya Rencana Tata Ruang sebagai arahan penggunaan ruang untuk kegiatan tambang dan sektor pertambangan dalam menyiapkan kontrak tidak memperhatikan tata ruang dan tidak melibatkan sektor lain yang terkait baik langsung maupun tidak langsung sejak proses eksplorasi.

Dampak yang timbul akibat kegiatan penambangan terbuka di dalam kawasan hutan lindung adalah akan terjadi perubahan bentang alam yang berakibat pada terganggunya fungsi hidroorologis dan iklim mikro kawasan yang dibuka/ditambang, meningkatnya *surfece run off* sebagai penyebab potensial terjadinya erosi, banjir dan longsor. Hilangnya *Top Soil* yang menyebabkan turunnya fertilitas lahan dan hilangnya biodiversity yang belum dimanfaatkan.

Berbagai kalangan di lingkungan LSM dan organisasi pecinta lingkungan telah menyatakan menolak untuk dilakukannya penambangan terbuka di kawasan hutan lindung. Karena dari pertimbangan dari aspek manapun upaya upaya yang dilakukan oleh pihak pertambangan untuk mengubah fungsi kawasan hutan lindung banyak mendatangkan kerugian lingkungan yang ujung-ujungnya hanya dinikmati oleh segelintir orang dan menyengsarakan banyak orang terutama masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi tambang.

Permasalahan perijinan penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan telah menjadi polemik berkepanjangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maupun antar departemen/lembaga terkait sehingga telah menjadi isu strategis nasional, namun secara yuridis formal pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan yang membuka jalan bagi berlangsungnya kegiatan penambangan terbuka di dalam kawasan hutan lindung.

### **3. Landasan Yuridis**

#### **a. Ketentuan Perundang-Undangan**

Penambangan terbuka di dalam hutan lindung secara hukum telah didukung oleh pemerintah, melalui berbagai peraturan perundangan yang secara langsung ditetapkan dan disyahkan untuk melandasi kegiatan penambangan terbuka di hutan lindung, namun disamping itu terdapat peraturan perundangan lainnya yang terkait dengan kegiatan penambangan terbuka di hutan lindung.

Berbagai peraturan perundangan yang secara langsung terkait dengan penambangan terbuka di hutan lindung adalah:

- 1). Undang – Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 38 ayat (3) bahwa penggunaan kawasan hutan untuk

kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai.

- 2). PERPU No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang – Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bahwa semua perizinan atau perjanjian dibidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang – undang No. 41 Tahun 1999 dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya ijin atau perjanjian dimaksud.
- 3). Undang – undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-undang.
- 4). Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 033/PUU-III/2005 menguatkan keberadaan 13 ijin usaha pertambangan dalam kawasan hutan lindung.
- 5). Sebagai tindak lanjut dari Undang – undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-undang ditetapkan Keputusan Presiden No. 41 Tahun 2004 tentang Perizinan atau Perjanjian Di Bidang Pertambangan yang berada di Kawasan Hutan, bahwa setelah dilakukan penelitian terhadap kelayakan keberlangsungan perzinan atau

perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang – undang No. 41 Tahun 1999, maka ditetapkan sejumlah 13 izin atau perjanjian di bidang pertambangan yang dapat melanjutkan kegiatannya di kawasan hutan sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud.

Berbagai peraturan perundangan lainnya yang telah ada sebelumnya dan terkait dengan penambangan terbuka di hutan lindung antara lain adalah :

1. Undang-Undang 23 tahun 97 tt Pengelolaan Lingkungan Hidup
2. Undang-tata ruang
3. PP 47 Tahun 1997
4. PP 27 Tahun 1999, dll

#### **4. Dampak Lingkungan**

1. Dampak kerusakan lingkungan yang timbul sebagai akibat kegiatan pertambangan biasanya berupa perubahan bentang alam yang berakibat pada terganggunya fungsi hidroorologis dan iklim mikro kawasan yang dibuka/ditambang, meningkatnya surface run off sebagai penyebab potensial terjadinya erosi, banjir dan longsor.

Hilangnya top soil yang menyebabkan menurunnya fertilitas lahan dan hilangnya biodiversity.

2. Dampak pencemaran lingkungan akibat kegiatan pertambangan tergantung karakter dan jenis komoditi/mineral yang ditambang. Pencemaran lingkungan bisa disebabkan oleh kurang baiknya pengelolaan bahan pencemar berupa Air Asam Tambang, Mercury, dan Bahan Bahan Berbahaya dan Beracun lainnya. Bahan-bahan pencemar ini seringkali tidak mendapat perhatian oleh para penanggung jawab usaha bidang pertambangan sehingga sering menjadi penyebab pencemaran bagi ekosistem dan masyarakat sekitar kawasan tambang.
3. Dalam upaya mengatasi permasalahan kerusakan lingkungan khususnya kerusakan yang ditimbulkan akibat kegiatan pertambangan, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan. Namun dalam pelaksanaanya belum dapat diterapkan dan diikuti oleh penanggung jawab usaha bidang pertambangan, sehingga lingkungan hidup dan masyarakat sekitar wilayah tambang akan menerima risiko, kerugian dan dampak yang paling besar.

## 5. **Aspek Lingkungan yang Harus Diperhatikan**

1. Penggunaan kawasan hutan *tidak mengakibatkan terganggunya kelestarian fungsi hutan dan tidak mengubah fungsi pokok* kawasan hutan.
2. *Perubahan bentang alam dan rona lingkungan* tidak mengakibatkan terjadinya erosi, tanah longsor, bahaya banjir, dan kondisi kerusakan lingkungan lainnya yang tidak dapat dipulihkan.
3. Perubahan kondisi biofisik *tidak mengakibatkan terjadinya perubahan ekstrim* kondisi iklim, tata air dan kesuburan tanah sehingga tidak berakibat menurunkan daya dukung lingkungan.
4. Penggunaan kawasan hutan dalam skala besar *tidak melebihi daya dukung (carrying capacity) lingkungan* yang dapat mengakibatkan perubahan iklim global.
5. Penggunaan kawasan hutan *tidak memusnahkan jenis-jenis endemik*
6. Dalam pelaksanaan penggunaan kawasan hutan, *pembukaan kawasan hutan dilakukan secara bertahap dan seminimal mungkin sesuai dengan keperluan.*
7. Untuk meningkatkan kualitas hutan dan kuantitas kawasan hutan, pengguna kawasan hutan harus *melakukan reklamasi kawasan hutan yang digunakan serta diimbangi dengan kompensasi berupa*

*lahan atau rehabilitasi hutan pada DAS/Propinsi yang bersangkutan.*

8. Secara konsisten melaksanakan pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai *Komitmen dalam AMDAL.*

## **BAB. VII**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### ***KESIMPULAN***

1. Pembangunan pertambangan dan kehutanan merupakan keniscayaan untuk dilakukan atas prinsip pembangunan berkelanjutan yang harus dikelola secara adil dan bijaksana agar dapat dimanfaatkan bagi generasi sekarang tanpa mengorbankan generasi yang akan datang dalam upaya menciptakan kesejahteraan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Dalam PP No. 28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan dilarang melakukan perbuatan lain selain memungut hasil hutan yang dapat menimbulkan kerusakan tanah dan tegakan. Dengan perkataan lain, hampir tidak mungkin membolehkan penambangan secara terbuka atau tertutup di kawasan lindung. Namun demikian Pasal 38 ayat 4 UU No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan membuat rumusan yang lebih lunak/realistis dengan hanya melarang penambangan di hutan lindung yang menggunakan pola penambangan terbuka.
3. Pelarangan penambangan dengan pola penambangan terbuka di Hutan Lindung dilarang karena mengakibatkan fungsi penting Hutan Lindung terganggu, yaitu (1) perlindungan system penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, (2) mencegah banjir, (3) mengendalikan erosi, (4) mencegah Interusi air laut, dan (5) memelihara kesuburan tanah.

## **SARAN**

1. Kegiatan pertambangan (secara terbuka) seyogyanya dilarang dilakukan di kawasan hutan, dikarenakan sifatnya yang mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan dan kelestarian fungsi hutan lindung.
2. Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 38 ayat (4) UU 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, maka persetujuan pengelolaan konsesi pertambangan yang berada di dalam kawasan hutan lindung yang mungkin dilakukan adalah dengan menerapkan pola penambangan tertutup dan (*Shallow dan deep underground mining*) dan melakukan penilaian atas *track record* perusahaan dari segi lingkungan dan sosial serta menerapkan manajemen lingkungan hidup dan program pengembangan masyarakat yang merupakan kesepakatan bersama antara perusahaan, pemerintah, dan masyarakat yang potensial terkena dampak.
3. Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 19 ayat (2), UU N0. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, maka persetujuan pengelolaan konsesi pertambangan yang berada pada kawasan hutan lindung dan tidak memungkinkan untuk dilakukan pertambangan tertutup (*Shallow dan deep underground mining*) adalah dengan melakukan terlebih dahulu perhitungan *Cost and Benefit Analysis* (CBA) dengan menggunakan *resource economic valuation* sebagai wujud dari prinsip internalisasi eksternalitas oleh *independent experts* dengan melibatkan masyarakat luas, persetujuan atau rekomendasi pemerintah daerah serta mengikuti prosedur AMDAL secara benar dan konsisten.

4. Berbagai pendapat baik yang pro maupun kontra atau penolakan untuk dilakukan penambangan terbuka pada kawasan lindung terjadi di berbagai wilayah, namun pemerintah saat ini telah mengeluarkan berbagai kebijakan berkaitan dengan diijinkannya pelaksanaan kegiatan pertambangan meskipun berada di hutan lindung. Agar tidak terjadi kerugian yang lebih besar khususnya dari aspek lingkungan hidup, maka pelaksanaan kegiatan pertambangan tersebut harus dilakukan secara hati-hati, terbatas dan seminimal mungkin memberikan dampak lingkungan.
  
5. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah yang berkaitan dengan pemulihan dampak lingkungan akibat kegiatan pertambangan yang telah ada dan masih berlaku, baik melalui Instansi yang bertanggung jawab di Bidang Pertambangan maupun instansi yang bertanggung jawab dalam Bidang Kehutanan belum memadai, baik dari sisi substansi dan materi kebijakan maupun efektifitas dan implementasi dari kebijakan yang telah ada, sehingga berbagai kebijakan tersebut perlu direvisi. Kebijakan pemerintah tersebut antara lain berupa 1) Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No.1211 K Tahun 1995 Tentang : Pencegahan dan Penanggulangan Perusakan dan Pencemaran Lingkungan Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Umum; 2) Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No.146 Tahun 1999 Tentang: Pedoman Reklamasi Bekas Tambang dalam Kawasan Hutan.

## **BAB. VIII**

### **PENUTUP**

Permasalahan dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk pertambangan selama ini tidak dipungkiri telah menimbulkan dampak yang merugikan pula terhadap lingkungan maupun masyarakat. Berbagai konflik sebagai akibat permasalahan kepemilikan maupun dampak negatif dari aktivitas pemanfaatan sumber daya alam yang kurang berwawasan lingkungan telah banyak dialami masyarakat. Sehingga dalam era reformasi isu tentang pengelolaan sumber daya alam yang lebih berwawasan lingkungan dan berkeadilan menjadi wacana dan mandat yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah. Dengan demikian perubahan paradigma pengelolaan sumber daya alam yang selama ini berorientasi pada eksploitasi dengan menggunakan pendekatan kekuasaan harus berubah menjadi paradigma pengelolaan yang berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan mengarah pada prinsip-prinsip pelibatan masyarakat baik dalam proses pengambilan kebijakan maupun implementasinya.

Beberapa hal yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk merubah paradigma tersebut adalah:

- a. Reformasi peraturan perundang-undangan (*legal reform*). Agenda ini harus mengarah pada peletakan paradigma *sustainable development* dengan mempertimbangkan pelestarian lingkungan. Terkait dengan

permasalahan peraturan perundang-undangan di sektor sumber daya alam yang selama ini ternyata banyak berbenturan, maka harus dilakukan harmonisasi dengan mendasarkan pada kajian ilmiah yang bisa dipertanggungjawabkan secara obyektif. Pengeluaran Perpu 1/2004 yang kemudian menjadi UU 19/2004 merupakan wujud inkonsistensi dari agenda ini.

- b. Reformasi peradilan (*judicial reform*). Agenda ini untuk mendudukkan kembali supremasi hukum dalam konteks negara hukum yang demokratis sehingga setiap pelanggaran terhadap hak-hak warga negara termasuk hak atas lingkungan yang baik dan sehat bisa mendapatkan akses keadilan (*access to justice*). Agenda ini juga mampu mengarah pada pemberian keadilan bagi masyarakat yang menjadi korban suatu kebijakan karena proses maupun substansi kebijakan yang mengabaikan prinsip-prinsip *good environmental governance*, antara lain: keterbukaan, partisipasi, akuntabilitas, dan perlindungan lingkungan.
- c. Reformasi Aparat Hukum dan Pemerintah (*apparatus reform*). Agenda ini dorong untuk merubah perilaku dan kapasitas aparat hukum maupun pemerintah agar lebih memiliki integritas dan kapabilitas dalam melihat permasalahan-permasalahan hukum dan sosial yang ada di masyarakat termasuk prespektif lingkungan untuk pengambilan suatu kebijakan.
- d. Penyelesaian kasus-kasus yang penting dan strategis (*urgent & strategic enforcement*). Selama ini banyak bermunculan kasus-kasus yang penting dan strategis namun belum dapat tertangani dengan baik oleh seluruh

level yang dapat menyelesaikan kasus tersebut. Dalam konteks keluarnya UU 19/2004, DPR-RI maupun Mahkamah Konstitusi-RI yang seharusnya memahami duduk permasalahan dan mengutamakan kepentingan hak-hak warga negaranya khususnya hak asasi yang telah dan potensial terlanggar oleh kebijakan pengeluaran peraturan tersebut justru bersikap toleran terhadap potensi pelanggaran tersebut. Seharusnya pelanggaran terhadap hak asasi menjadi prioritas yang harus dilindungi oleh pengambil kebijakan maupun pengadilan daripada hak-hak turunan (*derivative*) dari suatu izin. Pada sisi lain bukankan prinsip bahwa undang-undang harus ditujukan untuk kepentingan rakyat (*salus populis supreme act*) harus diilhami oleh setiap pembentuk peraturan perundang-undangan.