



EPISTEMA Working Paper No. 10/2012

**Pemenuhan indikator negara hukum
dalam putusan pengadilan
berkaitan dengan sumber daya alam
dan lingkungan hidup**

Rikardo Simarmata

**Pemenuhan indikator Negara Hukum
dalam putusan pengadilan berkaitan dengan
sumber daya alam dan lingkungan hidup**

Rikardo Simarmata



2012

Tentang Kertas Kerja Epistema

Paper-paper dalam seri ini pada umumnya adalah dokumen sementara dari hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh staff, *research fellow* dan mitra EPISTEMA. Seri ini berisikan paper-paper yang mendiskusikan filsafat dan teori hukum, kerangka hukum dan kajian sosio-legal terhadap hak-hak masyarakat adat dan komunitas lain atas tanah dan sumber daya alam termasuk dalam konteks kebijakan dan proyek perubahan iklim.

Saran pengutipan:

Simarmata, Rikardo, 2012. *pemenuhan indikator Negara Hukum dalam putusan pengadilan berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup*, Kertas Kerja Epistema No.10/2012, Jakarta: Epistema Institute (<http://epistema.or.id/indikator-negara-hukum>).

EPISTEMA Institute memegang hak cipta atas seri kertas kerja ini. Penyebarluasan dan penggandaan diperkenankan untuk tujuan pendidikan dan untuk mendukung gerakan sosial, sepanjang tidak digunakan untuk tujuan komersial.

Paper-paper dalam seri ini menggambarkan pandangan pribadi pengarang, bukan pandangan dan kebijakan EPISTEMA Institute. Para pengarang bertanggung jawab terhadap isi paper. Komentar terhadap paper ini dapat dikirim melalui epistema@epistema.or.id .

Editor : Mumu Muhajir

Penata letak : Andi Sandhi

Epistema Institute

Jalan Jati Mulya IV No.23

Jakarta 12540

Telepon : 021-78832167

Faksimile : 021-7823957

E-mail : epistema@epistema.or.id

Website : www.epistema.or.id

1. PENDAHULUAN

1.1 Keniscayaan peradilan

Hakekat negara hukum adalah kontrol atau pembatasan atas tindakan arbitrer negara dan masyarakat sipil terhadap warga negara atau elemen masyarakat sipil lainnya yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak dasar. Terlepas dari variasi pada level implementasi akibat perbedaan ideologi dan paham politik, konsep negara hukum diyakini sebagai moral politik modern yang memungkinkan tujuan-tujuan pembangunan bisa dicapai, seperti perlindungan hak-hak asasi dan kesejahteraan. Dalam kaitan dengan itu ada keyakinan yang kuat bahwa tujuan konsep negara hukum hanya dapat diwujudkan apabila, *pertama*, kekuasaan dibagi ke dalam berbagai cabang (*separation of power*), dan *kedua*, antar institusi negara yang memiliki kekuasaan yang berbeda tersebut diperbolehkan untuk saling mengontrol (*check and balance system*).

Salah satu cabang kekuasaan sebagai hasil pembagian kekuasaan di atas adalah kekuasaan yudikatif yang dijalankan oleh lembaga peradilan. Mengapa kekuasaan yudikatif yang dijalankan oleh lembaga peradilan merupakan keniscayaan bagi negara hukum? Sejumlah pemikir hukum mengemukakan alasan yang beragam mengapa lembaga peradilan diperlukan dalam negara hukum. Secara umum para pemikir hukum tersebut menyebut tiga alasan bagi keniscayaan lembaga peradilan.

Alasan pertama bahwa lembaga peradilan diperlukan untuk menyelesaikan sengketa dengan cara membuat atau menerapkan hukum (Waldron 2008). Alasan kedua, mengutip Hayek (dalam Tamanaha 2004), lembaga peradilan diperlukan untuk memungkinkan norma-norma hukum yang bersifat umum yang dibuat oleh kekuasaan legislatif bisa diterapkan pada individu-individu. Sedangkan alasan ketiga, lembaga peradilan diperlukan untuk memeriksa sejauhmana pembuatan dan implementasi hukum mematuhi atau menyimpangi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lewat tiga peran tersebut khususnya peran yang ketiga, lembaga peradilan berperan mengontrol dua cabang kekuasaan yang lain agar tidak arbitrer dalam menjalankan pemerintahan (Tamanaha 2004). Mengutip Waldron (2008), untuk memastikan bahwa pemerintah bertindak berdasarkan aturan hukum dan memberlakukannya

kepada warga negara secara sama, peradilan mengontrol administrasi publik agar tidak menggunakan diskresi yang dapat mengancam kehidupan, kebebasan dan harta milik individu.

Lebih lanjut Waldron mengemukakan sebuah logika untuk menggambarkan hubungan lembaga peradilan dengan negara hukum. Ia mengibaratkan kehadiran peradilan sama dengan kehadiran pemilihan umum yang bebas dalam sistem demokrasi. Pengaturan politik (*political rule*) tanpa kehadiran peradilan tidak dapat dikategorikan sebagai sistem hukum. Dengan kata lain, sebuah negara yang mendasarkan dirinya pada ide negara hukum namun tidak memiliki lembaga peradilan dapat dikatakan tidak memiliki sistem hukum.

Mencermati alasan-alasan mengenai keniscayaan lembaga peradilan bagi negara hukum seperti yang digambarkan di atas, dapat disimpulkan bahwa lembaga peradilan memainkan dua peran dalam mewujudkan ide negara hukum. *Pertama*, memastikan kekuasaan legislatif dan eksekutif mewujudkan indikator-indikator negara hukum. Agar bisa melaksanakan peran tersebut lembaga peradilan harus independen. Dalam kaitan dengan ini, Bedner (2010) mengatakan, '*peradilan independen dalam negara hukum dibuat dengan maksud menjaga dipenuhinya indikator-indikator formal negara hukum yang lain*'. Konsekuensi bila negara hukum tidak dilengkapi dengan lembaga peradilan yang independen dapat berujung pada otoritarianisme.¹ Dalam peran keduanya, lembaga peradilan sendiri yang diminta untuk mewujudkan indikator-indikator negara hukum melalui penanganan kasus.

Tulisan ini dimaksudkan untuk memeriksa sejauhmana peradilan di Indonesia menjalankan kedua peran dimaksud di atas untuk mewujudkan ide negara hukum. Perlu disampaikan bahwa untuk memeriksa seberapa jauh kedua peran tersebut dilakukan, tulisan ini hanya akan memeriksanya melalui putusan pengadilan. Pemeriksaan mengenai seberapa jauh putusan pengadilan memenuhi ide negara hukum dilakukan dengan menetapkan terlebih dahulu sejumlah indikator negara hukum terutama indikator yang berkaitan dengan lembaga peradilan.

¹ Lihat misalnya dalam Kleinfeld (2006).

Pada kesempatan ini ada 4 putusan pengadilan yang diperiksa. Seluruh putusan pengadilan tersebut terkait dengan isu sumberdaya alam (SDA) dan lingkungan hidup (LH). Keempat putusan pengadilan tersebut adalah:

No	Nomor putusan	Perihal	Sebutan kasus
1	Putusan PTUN Semarang No: 04/G/2009/PTUN.Smg.	Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang atas gugatan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) terhadap Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Nomor: 540/040/2008 tentang Izin Pertambangan Daerah Eksplorasi Bahan Galian Golongan C Batu Kapur	Izin Galian Batu Kapur
2	Putusan Pengadilan Negeri Sumbawa Besar Nomor: 159/PID.B/2012/PN.SBB	Putusan mengenai pidana mengerjakan, menggunakan dan menduduki kawasan Hutan Pekasa, Sumbawa Barat, NTB	Kawasan Hutan Pekasa
3	Putusan Pengadilan Negeri Garut Nomor: 446/PID.B/2012/PN.GRT	Putusan mengenai pidana pengrusakan terhadap tanaman teh milik PTPN VIII Perkebunan Dayeuh Manggung, Desa Dangiang, Kecamatan Cilawu, Kabupaten Garut	Perkebunan Dayeuh Manggung
4	Putusan Pengadilan Negeri Payakumbuh Nomor: 06/Pdt.G/2012/PN.Pyk	Putusan perkara perdata atas lahan seluas ±66,6 antara PT. Jenyta Ranch dengan Wali Nagari, anggota Badan Musyawarah dan Lembaga Adat Nagari	HGU No. 1

		di Nagari Sungai Kemuyang, Kecamatan Luhak, Kabupaten Lima Puluh Kota, Sumatera Barat	
--	--	---	--

1.2 Peristilahan

Tulisan ini memaknai istilah ‘negara hukum’ sebagai padanan dari istilah Inggris yaitu ‘*rule of law*’ (ROL). Dengan begitu, istilah negara hukum yang dimaksudkan oleh tulisan ini berbeda dengan pengertian *rechtstaat*. Dalam upaya membedakan istilah *rechtstaat* dengan istilah ROL, Lev (1979) menerjemahkan secara literal istilah *rechstaat* (baca: negara hukum) ke dalam bahasa Inggris dengan ‘*law state*’.²

Istilah *rechstaat* dan ROL memiliki persamaan dan perbedaan pada saat yang sama.³ Persamaannya bahwa kedua istilah tersebut merujuk pada esensi yang sama yaitu kendali atau batasan atas kekuasaan (negara) agar tidak melanggar hak-hak dasar individu atau kelompok (Barber 2003). Sementara itu, dari sekian perbedaan, salah satunya adalah cakupan. Istilah *rechtstaat* hanya mencakup aspek formal/prosedural sementara *rule of law* mencakup baik aspek formal/prosedural maupun substantif (Barber 2003; Peerenboom 2004; Tamanaha 2004, Bedner 2010). Bahkan, dalam pengertiannya yang paling sempit, *rechtstaat* hanya dipahami sebagai pemerintahan yang berdasarkan aturan hukum (*rule by law*).⁴

Pada saat ini, pemadanan istilah negara hukum dengan *rule of law* di Indonesia sangat berdasar jika merujuk pada ketentuan UUD 1945 setelah amandemen. UUD 1945 setelah amandemen memuat sekaligus aspek formal/prosedural maupun substantif dari negara hukum. UUD 1945 tidak hanya menegaskan bahwa pemerintahan dijalankan berdasarkan aturan hukum tetapi juga menentukan bahwa hukum yang dihasilkan oleh pemerintahan harus menghargai hak-hak dasar warga negara. Dengan memiliki cakupan pengertian negara hukum yang demikian, UUD 1945 tidak hanya mengartikan istilah negara hukum dari aspek legal tetapi

² Penggunaan yang sama dilakukan oleh Lindsey (2004).

³ Gambaran mengenai persamaan dan perbedaan antara istilah *rule of law* dan *rechtstaat* bisa dilihat pada Barber (2003) dan Peerenboom (2004).

⁴ Lihat misalnya Peerenboom (2004) dan Lindsey (2004b).

juga aspek politik dengan menjadikan konsep negara hukum sebagai moral atau idealitas politik (Peerenboom 2004; Barron 2005; Waldron 2008). Menurut Lindsey (2004b), UUD 1945 hasil amandemen telah mengubah Indonesia dari penganut paham *rechtstaat* ke *rule of law*.⁵

1.3 Organisasi tulisan

Tulisan ini dimulai dengan Pendahuluan (Bagian I). Bagian ini berisi argumen mengenai keniscayaan lembaga peradilan dalam negara hukum dan penjelasan peristilahan. Bagian berikut (Bagian II) adalah gambaran mengenai indikator negara hukum dengan penekanan pada indikator yang berkaitan dengan lembaga peradilan. Seterusnya akan dilanjutkan ke bagian yang akan menggambarkan isi empat putusan pengadilan terpilih (Bagian III). Pada bagian analisis (Bagian IV) berisi aplikasi sejumlah indikator untuk memeriksa seberapa jauh keempat putusan pengadilan terpilih memenuhi atau mewujudkan negara hukum. Tulisan ini akan diakhiri dengan Penutup (Bagian V).

2. INDIKATOR NEGARA HUKUM

2.1 Indikator negara hukum

Menurut pemikiran politik klasik, negara hukum adalah kerangka moral dalam berpolitik. Dalam pengertian ini pengelola kekuasaan diharuskan menjalankan pemerintahan berdasarkan batasan yang dirumuskan oleh norma publik, bukan berdasarkan preferensi ataupun kehendak bebas pribadi (Kleinfeld 2006; Waldron 2008). Menurut Raz (1979) batasan tersebut diperlukan karena kekuasaan berpotensi untuk digunakan secara arbitrer.

Dalam perkembangannya, seturut dengan watak politik yaitu kebutuhan untuk mempengaruhi cara berperilaku orang lain, konsep negara hukum menjadi instrumen bagi rejim-rejim berkuasa untuk mendapatkan legitimasi. Hampir semua paham dan sistem politik (demokratis, otoritarian, fasis, liberal, sosialis) mengaku mengusung ide negara hukum

⁵ Lihat dalam Lindsey (2004b). Pergeseran ide negara hukum dari pengertian *rechtstaat* menjadi *rule of law* bisa juga dimaknai sebagai cara untuk membedakan sekaligus memutuskan dengan rejim pemerintahan sebelumnya. Di sejumlah negara, *rule of law* dipakai dengan cara demikian dengan menempatkan perlindungan hak asasi sebagai fokus. Lihat dalam Kleinfeld (2006).

(Tamanaha 2004; Carothers 2006). Umumnya, klaim rejim berkuasa atas penggunaan ide negara hukum lebih merujuk pada elemen prosedural/formal dari negara hukum.

Sejak dekade 50-an, ide negara hukum didiskusikan dalam konteks keperluan mendorong pembangunan ekonomi negara-negara yang baru saja memerdekakan diri (dekolonisasi). Diskusi negara hukum dari sudut ini menghasilkan sebuah dalil yang mengatakan bahwa negara-negara dunia ketiga baru akan berhasil menjalankan pembangunan apabila menganut ide negara hukum (Barron 2005, Waldron 2008, Fukuyama 2011). Dalil lanjutannya mengatakan bahwa negara dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi adalah negara-negara yang menganut konsep negara hukum (Lindsey 2004a).

Sekalipun ada kecenderungan untuk memahaminya secara sama apabila membicarakan pengertian klasiknya dan kaitannya dengan pembangunan, negara hukum sebenarnya merupakan istilah yang memiliki pengertian yang beragam. Tidak hanya beragam, berbagai pengertian mengenai negara hukum juga berlawanan satu sama lain (*competing definitions, contested concept*). Satu kontestasi klasik adalah pengertian negara hukum yang mengedepankan aspek prosedural/formal dengan yang mengedepankan aspek substantif. Perbedaan cara pandang dalam kontestasi tersebut memang berdampak serius karena bisa berakhir pada ujung yang kontras. Dalam praktek, pengertian prosedural/formal bisa berujung pada pemerintahan otoriter sementara pendekatan substantif pada pemerintahan demokratik.⁶

Sekalipun pengertian negara hukum beragam dan bahkan berlawanan namun tidak berarti perumusan elemen dan indikator negara hukum yang bersifat umum menjadi tertutup. Mengenai perlunya elemen dan indikator negara hukum yang bersifat atau berlaku umum, Peerenboom (2004) berkomentar:

“Pengertian yang beragam mengenai negara hukum seharusnya tidak sampai menghalangi kita untuk tidak membuat konsensus mengenai pengertian inti dan elemen-elemen dasar dari istilah tersebut”.

⁶ Lihat dalam Tamanaha (2004).

Terdapat sejumlah ilmuwan hukum dan politik yang mencoba merumuskan elemen dan indikator negara hukum yang berlaku umum.⁷ Dengan alasan lebih cocok dan tanpa mengecualikan pendapat pemikir-pemikir lain, tulisan ini memilih menggunakan indikator yang dikemukakan oleh Adriaan Bedner (2011)⁸. Indikator negara hukum yang berlaku umum menurut Bedner adalah:

1. Aturan berdasarkan hukum;
2. Tindakan negara tunduk pada hukum (*state actions are subject to law*);
3. Legalitas formal (*formal legality*);
4. Demokrasi;
5. Hukum dan interpretasi terhadapnya tunduk pada prinsip keadilan;
6. Perlindungan hak-hak asasi dan kebebasan individu; hak-hak kelompok dan pemenuhan hak-hak sosial;
7. Independensi peradilan; dan
8. Institusi-institusi lain yang berfungsi menjaga pemenuhan elemen negara hukum.

Indikator 1 s/d 4 mewakili elemen prosedural/formal negara hukum, indikator 5 dan 6 mewakili elemen substantif, sementara indikator 7 dan 8 mewakili elemen mekanisme kontrol. Berikut tabel pembagian indikator berdasarkan elemen:

Elemen	Indikator
Prosedural/formal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aturan berdasarkan hukum; 2. Tindakan negara tunduk pada hukum (<i>state actions are subject to law</i>); 3. Legalitas formal (<i>formal legality</i>); dan 4. Demokrasi.

⁷ Beberapa diantaranya Peerenboom (2004); Tamanaha (2004); Kleinfeld (2006) dan Bedner (2011).

⁸ Tidak terdapat kesepakatan mengenai peristilahan dalam hal ini. Istilah 'pendekatan' dan 'elemen' dipakai untuk membedakan prosedural/formal dengan substantif. Sementara istilah 'prinsip', 'indikator' dan 'kriteria' dipakai untuk menyebut uraian dari pendekatan/kategori prosedural/formal dan substantif. Berbeda dengan pemikir lain, Kleinfeld (2006) menggunakan istilah tujuan akhir (*end goals*) untuk menyebut indikator. Tulisan ini memilih menggunakan istilah elemen dan indikator.

Substantif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hukum dan interpretasi terhadapnya tunduk pada prinsip keadilan; dan 2. Perlindungan hak-hak asasi dan kebebasan individu; hak-hak kelompok dan pemenuhan hak-hak sosial.
Mekanisme kontrol	<ol style="list-style-type: none"> 1. Independensi peradilan; dan 2. Institusi-institusi lain yang berfungsi menjaga pemenuhan elemen negara hukum.

Berbeda dengan pemikir-pemikir lain yang umumnya memasukan indikator Independensi Peradilan ke dalam elemen prosedural/formal, Bedner memasukannya ke dalam elemen tersendiri yaitu Mekanisme Kontrol. Alasan yang dikemukakan Bedner adalah karena independensi peradilan, sama seperti dua elemen lain, juga memiliki karakter institusional (Bedner 2011). Bagian berikut akan mengurai lebih jauh mengenai elemen independensi peradilan.

2.2 Independensi peradilan

Seperti sudah disebutkan sebelumnya bahwa lembaga peradilan memainkan dua peran dalam mewujudkan negara hukum, yaitu: (i) memastikan dipenuhinya indikator-indikator negara hukum yang lain dengan cara mengontrol cabang kekuasaan yang lain; dan (ii) mengupayakan langsung terwujudnya negara hukum.

Peran pertama lembaga peradilan tidak lepas dari pemikiran politik klasik yaitu pembagian kekuasaan negara (*trias politica*). Dalam *trias politica*, kekuasaan yudikatif diadakan untuk mengontrol/mengimbangi kekuasaan legislatif dan eksekutif agar tidak arbitrer terhadap warga negara. Pada masa Eropa Abad Pertengahan, kekuasaan yudikatif difungsikan untuk memastikan agar hukum tidak hanya memihak penguasa dan kelas bangsawan tetapi juga golongan kebanyakan (Bedner 2011). Agar bisa menjalankan perannya untuk mengontrol/mengimbangi dua cabang kekuasaan yang lain, lembaga peradilan mutlak

independen atau merdeka. Syarat independen ini memungkinkan lembaga peradilan terbebas dari intervensi dan dengan demikian tidak memihak atau imparsial (Lev 1990; Harman 1997; Pompe 2005).

Adapun untuk peran keduanya, lembaga peradilan dituntut memiliki sejumlah kompetensi. Menurut Raz (1979), peradilan memiliki kompetensi bila menerapkan aturan hukum dengan benar sehingga mendatangkan kepastian (*certainty*) dan kejelasan (*clarity*).⁹ Kompetensi juga diartikan bila pengadilan menghasilkan putusan yang benar yaitu bila berkorelasi dengan norma hukum yang sudah disepakati secara publik (Waldron 2008). Namun, menurut Dicey (dalam Waldron 2008), ukuran benar tidak hanya apabila pengadilan menerapkan aturan hukum seperti yang dituliskan melainkan apabila juga mempertimbangkan keadilan (*natural justice*).

Karena hanya menggunakan data sekunder utamanya putusan pengadilan, untuk menggambarkan dan menganalisis empat putusan berkaitan dengan SDA dan LH, tulisan ini hanya akan mengulas peran pertama peradilan. Dengan begitu, tulisan ini akan memeriksa seberapa jauh putusan pengadilan pada keempat kasus tersebut memastikan bahwa kekuasaan eksekutif memenuhi elemen atau indikator negara hukum dalam bertindak. Lebih jelasnya, pemeriksaan akan dilakukan pada seberapa jauh putusan pengadilan keempat kasus tersebut memperhatikan elemen prosedural/formal negara hukum yang diwakili oleh indikator-indikator berikut ini:

1. pemerintah tunduk pada hukum;
2. aturan hukum jelas dan pasti; dan
3. demokrasi.¹⁰

Indikator Pemerintah Tunduk pada Hukum dinamai juga dengan Prinsip Legalitas. Indikator ini merupakan indikator yang paling umum karena selalu disebutkan pada setiap varian konsepsi negara hukum. Dalam praktek, apapun bentuk regim politiknya selalu memiliki

⁹ Lihat juga dalam Barron (2005)

¹⁰ Dengan demikian, tulisan ini tidak akan melihat seberapa jauh pengadilan dalam kelima kasus di atas imparsial, akuntabel, efisien atau membuka akses kepada publik. Alasannya karena penggambaran mengenai indikator-indikator tersebut memerlukan data empirik.

indikator ini dan karena itu disebut sebagai syarat minimal negara hukum. Secara esensial indikator ini berarti bahwa semua tindakan pemerintah harus didasarkan atau diotorisasi pada dan oleh aturan hukum. Oleh sebab itu indikator ini mensyaratkan indikator lain yaitu Aturan Berdasakan Hukum (*rule by law*). Dengan kata lain, *rule by law* adalah prakondisi agar indikator Pemerintah Tunduk pada Hukum bisa diwujudkan. Cara paling mudah mamahami esensi indikator ini adalah dengan membuat pernyataan pendukung yaitu bahwa aturan hukum tidak didasarkan pada keputusan atau perkataan penguasa atau pejabat. Dengan mensyaratkan semua tindakan pemerintah berdasarkan aturan hukum, indikator ini hendak mencegah pemerintah bertindak atas dasar kekuasaan maupun berbasis diskresi.

Dalam UUD 1945 hasil amandemen, indikator Pemerintah Tunduk pada Hukum dapat ditemukan pada Pasal 4(1). Pasal tersebut menentukan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar.

Indikator Aturan Hukum Jelas dan Pasti sering juga disebut sebagai Legalitas Formal. Esensi indikator Legalitas Formal dapat ditemukan pada dua tujuan pokoknya, yaitu *pertama*, membuat aturan hukum mampu menuntun perilaku, dan *kedua*, aturan hukum mampu membuat warga negara menjadi bebas dan otonom. Agar kedua tujuan pokok di atas bisa dicapai, hukum diharuskan memiliki sejumlah karakter penting yaitu berlaku umum (*general*), bisa diperkirakan (*predictable*), jelas (*clear*), konsistensi antara teks hukum dengan perilaku pelaksana dan penegak hukum, tidak kontradiktif serta tidak berlaku surut (*retroactive*).¹¹ Apabila memiliki karakter-karakter penting di atas, hukum diyakini akan mampu memberikan kepastian dan kesamaan karena setiap orang sudah dapat memperkirakan terlebih dahulu apa respon negara atau pemerintah atas tindakan yang mereka lakukan. Orang yang berperilaku seturut norma hukum tidak khawatir akan dipersalahkan karena hukum memberi jaminan. Orang yang melakukan kesalahan tidak khawatir akan dikenakan sanksi yang berbeda dengan kesalahan serupa sebelumnya. Intinya, hukum menjamin kebebasan kepada setiap orang yang berperilaku sesuai dengan aturan hukum (*freedom what they law permit*).

¹¹ Dalam pandangan dasar pendekatan doktrinal dalam studi hukum indikator Legalitas Formal dikaitkan dengan konsistensi dan koherensi. Baik konsistensi dan koherensi akan bermuara pada kepastian (*certainty*) dan persamaan (*equality*). Uraian lebih lanjut bisa dilihat pada Dworkin (1986); Kissam (1998); dan Hesselink (2009).

Indikator Legalitas Formal juga sudah diatur dalam UUD 1945 hasil amandemen seperti yang bisa ditemukan pada Pasal 28D (1) dan Pasal 28I(1). Pasal 28D(1) memberi hak kepada setiap orang untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di depan hukum. Sementara Pasal 28I(1) menjamin setiap orang diantaranya untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Esensi indikator Demokrasi ketika dibicarakan dalam kerangka negara hukum adalah metode mencapai konsensus antara pengelola negara/pemerintah dengan publik dalam membuat aturan hukum. Dalam konteks ini, demokrasi dianggap sebagai cara publik untuk membatasi dan mengontrol negara. Negara hukum yang mempraktekan pembuatan hukum yang demokratis disebut sebagai negara hukum demokratis (*democratic rule of law*). Betapa pentingnya cara demokratis untuk menghasilkan hukum yang menghargai hak-hak dasar warga negara membuat hukum yang dihasilkan dari proses demokratis disamakan dengan hukum alam (*natural law*) yang sarat dengan nilai keadilan. Aturan hukum yang dimaksud di sini termasuk legislasi dan kebijakan yang berdampak pada publik.

Bila dibuat dalam rumusan yang sangat padat, esensi ketiga indikator prosedural/formal di atas akan terlihat seperti dalam tabel di bawah ini:

Indikator	Esensi
Pemerintah tunduk pada hukum	Semua tindakan pemerintah harus didasarkan atau diotorisasi pada dan oleh aturan hukum. Dengan demikian aturan hukum tidak didasarkan pada keputusan atau perkataan seseorang.
Aturan hukum jelas dan pasti	Aturan hukum berlaku umum (<i>general</i>), bisa diperkirakan (<i>predictable</i>), jelas (<i>clear</i>), konsistensi antara teks hukum dengan perilaku pelaksana dan penegak hukum, tidak kontradiktif dan tidak berlaku surut (<i>retroactive</i>).
Demokrasi	Konsensus antara pengelola negara/pemerintah dengan publik dalam membuat aturan hukum dan kebijakan.

Selain tiga indikator dari elemen prosedural/formal seperti digambarkan di atas, tulisan ini juga memeriksa seberapa jauh keempat putusan pengadilan tersebut memperhatikan elemen substantif negara hukum yaitu perlindungan hak asasi manusia (HAM) dan keadilan. Kedua indikator ini sangat erat hubungannya dengan indikator Legalitas Formal pada elemen prosedural/formal. Pemeriksaan atas indikator Perlindungan HAM dan keadilan untuk memastikan bahwa aplikasi indikator Legalitas Formal tidak berujung pada rejim otoritarian dimana kekuasaan digunakan secara arbitrer. Pemeriksaan kedua indikator tersebut juga berarti membuat fokus tidak hanya pada seberapa jauh aturan hukum tersedia melainkan juga pada seberapa jauh aturan hukum yang berlaku memuat nilai keadilan dan moral.¹²

Indikator perlindungan HAM dan keadilan juga diatur dalam UUD 1945 hasil amandemen. Pengaturan mengenai hak asasi manusia terdapat dalam Bab XA yang mencakup baik hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Baik hak-hak individual maupun hak kelompok. Adapun mengenai keadilan bisa ditemukan pada sejumlah pasal baik yang mengatur mengenai Kekuasaan Kehakiman (Pasal 24 Ayat1), Hak Asasi Manusia (Pasal 28H Ayat 2), dan Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial (Pasal 33 Ayat 4).

3. PUTUSAN PENGADILAN

Uraian ringkas keempat putusan pengadilan sebagaimana sudah diinggung dalam Bagian II akan mencakup hal-hal berikut ini:

- duduk perkara;
- isi gugatan/tuntutan dan eksepsi/pledoi; dan
- putusan .

3.1. Kasus Izin Galian Batu Kapur

a. Duduk perkara

¹² Pandangan semacam ini bisa ditemukan pada Hayek (1955); Fuller (1969); Tamanaha (2004) dan Bedner (2011).

Kasus ini merupakan perkara tata usaha negara menghadapi *Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Penggugat)* dengan *Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (Tergugat I)*, *Kabupaten Pati dan Ir. Suharto (Tergugat II Intervensi)*. Ir. Suharto dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama PT. Semen Gresik (Persero) Tbk, sebuah Badan Usaha Milik Negara. Obyek sengketa adalah sebuah keputusan tata usaha negara yaitu Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati, Jawa Tengah No. 540/052/2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu No. 540/040/2008 tentang Izin Pertambangan Daerah Eskplorasi Bahan Galian C Batu Kapur atas Nama Ir. Muhammad Helmi Yusron (selanjutnya disebut Keputusan Izin Batu Kapur)¹³. Izin eskplorasi batu kapur tersebut berlokasi di lima desa, masing-masing Gadudero, Kedumulyo, Tompegunung, Sukolilo dan Summersoko. Kelima desa tersebut berlokasi di Kecamatan Sukolilo, Kabupaten Pati, Jawa Tengah. Luas areal izin eskplorasi seluas ±700 ha.

b. Gugatan dan eksepsi

Pada tanggal 23 Januari 2009, melalui empat penasehat hukumnya, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang. Dalam gugatannya Walhi berpendapat Keputusan Izin Batu Kapur tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Selanjutnya Walhi menyebutkan peraturan perundangan-undangan yang tidak dipatuhi oleh Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati dalam menerbitkan Keputusan Izin Batu Kapur, yaitu yang berkenaan dengan analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal) dan tata ruang.

¹³ Keputusan Izin Batu Kapur ini diterbitkan berdasarkan surat permohonan yang diajukan oleh Tergugat II Intervensi pada tanggal 29 Oktober 2008. Izin ini merupakan peninjauan kembali atas izin bernomor No. 540/040/2008. Peninjauan tersebut dilakukan menyusul diberlakukannya Peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 128/2008 tentang Penetapan Kawasan Kars Sukolilo (lihat juga catatan kaki 23). Peninjauan tersebut mengubah luas areal izin PT. Semen Gresik Tbk dari 900 ha menjadi 700 ha. Pemberian izin tersebut dilakukan setelah Tim Teknis Perizinan yang keanggotaannya terdiri dari dinas teknis terkait Pemerintah Kabupaten Pati, memberikan pendapat yang mengatakan bahwa permohonan ijin eskplorasi dapat dipertimbangkan untuk disetujui karena masih bersifat penelitian. Salah satu dasar hukum yang dijadikan Pemkab Pati untuk memberikan Izin Batu Kapur ini adalah Perda Kabupaten Pati No. 10/2002 tentang Usaha Pertambangan Daerah Bahan Galian Golongan C.

Peraturan perundangan berkenaan dengan Amdal yang dilanggar oleh Keputusan Izin Batu Kapur adalah UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup,¹⁴ Peraturan Pemerintah (PP) No. 27/1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan,¹⁵ dan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 11/2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. UU No. 23/1997 menentukan bahwa setiap usaha atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Amdal sebelum mendapatkan suatu izin melakukan usaha dan atau kegiatan. PP No. 27/1999 membuat definisi mengenai dampak besar dan penting yaitu perubahan lingkungan yang sangat mendasar. Selain itu PP ini juga menetapkan jenis bidang usaha dan atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting bagi lingkungan hidup. Peraturan Menteri Negara LH No. 11/2006 selanjutnya mendetailkan jenis usaha/kegiatan sebagaimana dimaksud dalam PP No. 27/1999. Perindustrian, dimana industri semen masuk di dalamnya, merupakan salah satu jenis usaha/kegiatan yang disebutkan dalam Peraturan Menteri tersebut.

Keputusan Izin Batu Kapur dianggap bertentangan dengan ketiga peraturan perundang-undangan di atas karena diberikan sebelum PT. Semen Gresik (Persero) Tbk mendapatkan Amdal. Permohonan Amdal PT. Semen Gresik Tbk masih dalam tahap pembahasan di Kantor Badan Koordinasi Wilayah Kabupaten Pati ketika Keputusan Izin Batu Kapur dikeluarkan. Seharusnya Keputusan tersebut baru bisa dikeluarkan apabila PT. Semen Gresik, selaku pemohon Amdal, mendapatkan Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup sebagai tahap akhir proses pembuatan Amdal.¹⁶

Sementara itu, peraturan perundangan berkenaan dengan tata ruang yang dilanggar oleh Keputusan Izin Batu Kapur adalah PP No. 26/2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

¹⁴ Masing-masing Pasal 15 dan Pasal 18(1). Pada bagian lain, PP ini mendefinisikan Amdal sebagai kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan atau kegiatan (Pasal 1 Angka 1).

¹⁵ Pasal 3 dan Pasal 7. Undang-undang ini telah diganti dengan UU No. 23/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹⁶ Keharusan yang dimaksud oleh Penggugat tidak didasarkan pada adanya aturan hukum yang berlaku mengenai hal tersebut tetapi mengacu pada Surat Rekomendasi Kepala Litbang Kabupaten Pati yang meminta PT. Semen Gresik Tbk. untuk menyelesaikan studi Amdal pada tanggal 29 September 2009. Informasi mengenai hal ini bisa dilihat dalam Kristianto (2010).

Nasional¹⁷, Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1456/K/20/MEM/2000 tentang Pedoman Pengelolaan Kars¹⁸ dan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Alam Mineral No. 0398/K/40/MEM/2005 tentang Penetapan Kawasan Kars Sukolilo. Pada pokoknya PP No. 26/2008 menentukan kawasan lindung beserta jenis dan kriterianya. Berdasarkan jenis dan kriteria tersebut, Walhi menyimpulkan bahwa areal izin eksplorasi batu kapur masuk ke dalam kawasan lindung geologi. Satu dari tiga kawasan lindung geologi adalah kawasan dengan keunikan bentang alam. Satu dari enam kriteria kawasan dengan keunikan bentang alam adalah memiliki bentang alam kars. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 0398/K/40/MEM/2005 sendiri telah menetapkan areal izin sebagai bagian dari Kawasan Kars Sukolilo. Dengan demikian, Walhi berpendapat bahwa Keputusan Izin Batu Kapur bertentangan dengan peraturan perundang-undangan karena diberikan di dalam kawasan lindung.

Pada bagian lain gugatannya Walhi berpendapat bahwa ketujuh asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dirinci dalam UU No. 9/2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara¹⁹ dan disebut dalam UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dilanggar oleh Keputusan Izin Batu Kapur. Berikut tabel yang menunjukkan argumen-argumen yang mendasari Walhi untuk sampai pada pendapat demikian:

Asas-asas umum pemerintahan yang baik	Argumen
Kepastian hukum	Dilanggar karena berdasarkan PP No. 26/2008 dan Keputusan ESDM No. 0398/K/40/MEM/2005 areal izin adalah kawasan lindung yang seharusnya tidak diterbitkan izin eksplorasi
Tertib penyelenggaraan negara	Pemberian izin yang bertentangan dengan PP No. 26/2006 dan Keputusan ESDM No. 0398/K/40/MEM/2005 menyebabkan penyelenggaraan negara tidak teratur, serasi

¹⁷ Pasal 51 huruf e, Pasal 52, Pasal 53(1) dan Pasal 60.

¹⁸ Pasal 1 Angka 1.

¹⁹ Penjelasan Pasal 53(2) huruf b. UU No. 5/1986 telah diubah untuk kedua kali melalui UU No. 51/2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

	dan seimbang seperti yang dimaksudkan dalam asas ini
Kepentingan umum	Keputusan Izin Batu Kapur dianggap hanya mengakomodir PT. Semen Gresik Tbk dan dengan demikian tidak mendahulukan kesejahteraan umum seperti yang dimaksud oleh asas ini
Keterbukaan	Tergugat dianggap melanggar asas ini karena tidak membuka informasi kepada masyarakat di sekitar areal izin. Masyarakat baru mengetahui Keputusan Izin Batu Kapur pada tanggal 1 Desember 2008, sementara Keputusan dikeluarkan pada tanggal 5 November 2008.
Proporsionalitas	Tergugat dianggap tidak mengutamakan proporsionalitas antara hak dan kewajiban karena telah memberikan izin kepada PT. Semen Gresik Tbk sekalipun Amdal belum keluar.
Profesionalitas	Pemberian Keputusan Izin Batu Kapur dianggap tidak profesional karena mengutamakan keahlian berlandaskan peraturan perundang-undangan. Dalam kenyataannya Keputusan Izin Batu Kapur ini melanggar sejumlah peraturan perundang-undangan
Akuntabilitas	Keputusan Izin Batu Kapur dianggap tidak akuntabel karena tidak bisa dipertanggung jawabkan kepada masyarakat berhubung penolakan sejumlah anggota masyarakat

Berdasarkan fakta-fakta hukum yang dikemukakan di atas, Walhi mengajukan tuntutan agar pengadilan: (i) menyatakan penangguhan atau penundaan pelaksanaan Keputusan Izin Batu Kapur sampai dengan adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap; (ii) menyatakan Keputusan Izin Batu Kapur batal dan tidak sah; dan (iii) mencabut Keputusan Izin Batu Kapur.

Menanggapi gugatan dan tuntutan Penggugat, Tergugat meminta pengadilan untuk menolak tuntutan Penggugat untuk seluruhnya dengan mengemukakan 4 argumen. *Pertama*, Penggugat dianggap tidak memenuhi syarat kepentingan hukum yang layak dan cukup untuk mengajukan gugatan. Tergugat sampai pada kesimpulan demikian karena mendapatkan Penggugat lewat gugatannya tidak bisa menunjukkan data, alasan atau dalil yang menunjukkan bahwa penerbitan Keputusan Izin Batu Kapur serta pelaksanaannya telah menyebabkan kepentingan Penggugat dirugikan. Kepentingan dirugikan yang dimaksud adalah terhalangnya Penggugat untuk mewujudkan maksud dan tujuan organisasionalnya sebagaimana disebutkan dalam Anggaran Dasar Walhi. Tergugat mendasarkan pendapatnya dengan mengemukakan sejumlah peraturan perundangan²⁰ dan pendapat para ahli hukum yang pada dasarnya menyatakan bahwa Penggugat haruslah orang atau badan hukum yang kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya suatu putusan tata usaha negara.

Selanjutnya Tergugat menguatkan argumennya dengan mengatakan bahwa karena masih sebatas eksplorasi, pemberian Keputusan Izin Batu Kapur belum mendatangkan dampak lingkungan yang besar dan penting dan dengan demikian belum ada kepentingan Penggugat yang dirugikan. Ditambahkan oleh Tergugat bahwa kegiatan eskplorasi tidak mendatangkan dampak yang besar dan penting bagi lingkungan hidup karena baru berupa kegiatan penyelidikan geologi/pertambangan untuk mendapatkan informasi potensi deposit. Tergugat menguatkan argumen ilmiah tersebut²¹ dengan menunjukkan sejumlah peraturan perundangan yang menentukan bahwa kegiatan eksplorasi tambang tidak masuk dalam jenis usaha/kegiatan yang wajib Amdal. Menariknya, dalam mengemukakan argumen yuridis tersebut, Tergugat menggunakan peraturan yang juga dipakai oleh Penggugat dalam gugatannya yaitu Peraturan Menteri negara Lingkungan Hidup No. 11/2006. Untuk lebih menguatkan argumen yuridisnya, Tergugat juga menyebutkan sebuah dokumen kebijakan yang pada intinya juga mengatakan

²⁰ Diantaranya UU No. 5/1986 jo. UU No. 9/2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 53).

²¹ Argumen ilmiah ini telah dijadikan sebagai norma hukum seperti yang bisa dilihat pada UU No. 11/1967 tentang Pertambangan Umum, UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Pasal 1 Angka 8), UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Pasal 1 Angka 15) dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 32/1991 tentang Pedoman Usaha Pertambangan Bahan Galian C.

bahwa kegiatan eksplorasi tidak memerlukan Amdal karena merupakan kegiatan survey dan studi pendahuluan sebelum berbagai kegiatan kelayakan dilakukan.²²

Kedua, gugatan dianggap kabur dan tidak jelas (*obscuur libel*). Kekaburan dan ketidakjelasan tersebut muncul karena *posita* (fakta-fakta hukum dan non hukum) tidak mendukung *petitum* (tuntutan). Paling tidak ada dua kekaburan dan ketidakjelasan yang ditemukan Tergugat pada gugatan Penggugat. Kekaburan dan ketidakjelasan yang pertama adalah kekeliruan Penggugat mengkonstruksi fakta-fakta hukum yang tidak berkenaan dengan obyek sengketa. Fakta-fakta hukum yang konstatir oleh Penggugat adalah kegiatan yang berkaitan dengan pendirian pabrik semen, padahal usaha/kegiatan eksplorasi batu kapur dan pendirian pabrik semen adalah usaha/kegiatan berbeda yang memerlukan prosedur dan akibat hukum yang berbeda.

Kekaburan dan ketidakjelasan yang kedua adalah konstatir atau konstruksi fakta-fakta hukum oleh Penggugat yang mengatakan Keputusan Izin Batu Kapur melanggar tata ruang sementara produk hukum daerah Provinsi Jawa Tengah mengatakan bahwa areal izin berlokasi di Kawasan Ekonomi bukan di Kawasan Lindung.²³ Kekeliruan-kekeliruan tersebut berimplikasi pada kesimpulan yang berbeda karena, menurut Tergugat, peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai Amdal dan tata ruang, membolehkan usaha dan atau kegiatan eksplorasi di kawasan yang dimaksud.

Ketiga, dalam menerbitkan Keputusan Izin Batu Kapur Tergugat memenuhi seluruh asas-asas umum pemerintahan yang baik. Tabel berikut berisi *counter argument* yang disampaikan Tergugat dalam eksepsinya.

²² Dokumen kebijakan dimaksud adalah buku, Aspek Lingkungan Dalam Amdal Bidang Pertambangan. Diterbitkan oleh Pusat Pengembangan dan Penerapan Amdal BAPEDAL.

²³ Produk hukum daerah dimaksud adalah Peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 128/2008 tentang Penetapan Kawasan Kars Sukolilo. Peraturan ini membagi Kawasan Kars Sukolilo ke dalam Kawasan Lindung dan Kawasan Ekonomi.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik	Counter argument
Kepastian hukum	<ul style="list-style-type: none"> • Tergugat memperhatikan peraturan perundang-undangan mengenai pertambangan, lingkungan hidup (Amdal), dan tata ruang • Tergugat mempertimbangkan pendapat Tim Teknis Perizinan
Tertib penyelenggaraan negara	Tergugat memperhatikan keteraturan, keserasian dan keseimbangan antara peraturan perundangan relevan yang berlaku dengan kesejahteraan masyarakat.
Kepentingan umum	Tergugat terlebih dahulu mendengar masukan dari masyarakat dan menemukan bahwa berharap perluasan lapangan pekerjaan untuk kesejahteraan masyarakat. Selain itu Tergugat juga memperhatikan komitmen pada lingkungan
Keterbukaan	Tergugat terbuka bagi masyarakat yang ingin memperoleh informasi sekalipun dalam pemberian izin Batu Kapur Tergugat tidak wajib memberitahukan kepada masyarakat
Proporsionalitas	Tergugat memberikan izin Batu Kapur dengan tetap memperhatikan peraturan perundangan, moral dan aspirasi masyarakat
Profesionalitas	Tergugat memperhatikan pendapat Tim Teknis yang memiliki kompetensi
Akuntabilitas	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberian Keputusan Izin Batua Kapur telah melalui penelitian yang cermat. Selain itu Tergugat melakukan pengawasan terhadap pemegang izin yang bila didapatkan pelanggaran akan dikenakan sanksi administrasi sesuai kesalahan. • Pro dan kontra atau pertentangan merupakan hal yang biasa dalam alam demokrasi. Penolakan sebagian kecil

	anggota masyarakat yang menolak izin Batu Kapur tidak merupakan penolakan seluruh masyarakat. Kepentingan masyarakat yang lebih luas harus diutamakan.
--	--

Keempat, tuntutan Penggugat mengenai penangguhan atau penundaan pelaksanaan Keputusan Izin Batu Kapur tidak berdasar karena peraturan perundangan mensyaratkan keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan Penggugat dirugikan. Itu pun dengan catatan bahwa bila keputusan tata usaha negara tersebut menyangkut kepentingan umum, tuntutan penangguhan atau penundaan tidak dapat dikabulkan.²⁴ Lagipula, menurut asas *praesumptio iustae causa*, yang mendalilkan bahwa setiap tindakan penguasa selalu dianggap sah sampai ada pembatalan, sekalipun kepentingan Penggugat dirugikan, Keputusan Izin Batu Kapur tetap harus dilaksanakan sampai ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Dengan mengemukakan fakta-fakta hukum dan non hukum yang hampir sama dengan yang dikemukakan oleh Tergugat, Tergugat II Intervensi menguatkan argumen dan permohonan yang diajukan oleh Tergugat sebagaimana terlihat dalam dokumen Jawaban. Demikian juga dengan permohonan, Tergugat II Intervensi memohon pengadilan untuk menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima.

Dalam Replik nya, Penggugat membantah semua dalil-dalil yang dikemukakan Tergugat dan Tergugat II Intervensi. Mengenai dalil bahwa tidak ada dampak besar dan penting lingkungan akibat diterbitkannya obyek sengketa, Penggugat mengatakan hal sebaliknya dengan menyebutkan telah adanya konflik sosial yang telah menyebabkan kerugian lingkungan sosial dan budaya.

²⁴ Untuk mendukung argumennya tersebut Tergugat mengutip UU No. 5/1986 jo. UU No. 9/2004 (Pasal 67(4)).

c. Putusan

Pertimbangan

Menanggapi poin pertama dari eksepsi Tergugat dan Tergugat II Intervensi yang menganggap gugatan prematur karena Penggugat tidak memiliki kepentingan hukum yang cukup dan layak, majelis hakim menolaknya dengan mengemukakan dua pertimbangan. *Pertama*, asas 'seseorang yang tidak menderita kerugian tidak mempunyai kepentingan mengajukan tuntutan hak', yang dikemukakan Tergugat dan Tergugat II Intervensi untuk mempertanyakan kedudukan hukum Penggugat, hanya dapat diterapkan pada ranah hukum perdata, tidak untuk ranah hukum publik. Gugatan Penggugat atas obyek gugatan masuk ke dalam ranah hukum publik.

Kedua, Penggugat memenuhi kepentingan hukum untuk menggugat (*standing to the sue*) karena memenuhi tiga kriteria. Salah satunya adalah memiliki kepentingan yang dirugikan yaitu kelestarian lingkungan dan kepentingan masyarakat untuk mendapatkan hak atas lingkungan yang baik dan sehat. Mengenai kepentingan yang dirugikan tersebut, lebih lanjut majelis hakim berpendapat bahwa kepentingan yang dirugikan bisa bersifat materiil dan immateriil yang menurut nalar dapat timbul akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara. Kerugian dalam obyek yang dipersengketakan berupa rusaknya sistem ekologi dan sosial budaya. Sistem sosial yang terganggu terlihat dengan munculnya pro dan kontra yang menyebabkan hubungan sosial yang selama ini rukun, aman dan tentram menjadi terganggu. Gangguan sosial budaya ini pada akhirnya mengancam juga eksistensi budaya adat istiadat Orang Samin atau Sedulur Sikep.

Terhadap dalil Tergugat dan Tergugat II Intervensi yang mengatakan bahwa gugatan tidak jelas dan kabur, majelis menolaknya dengan mengatakan gugatan sudah jelas dan tidak kabur.

Selanjutnya, dalam rangka memeriksa pokok perkara yaitu mengenai seberapa jauh Keputusan Izin Batu Kapur bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, majelis hakim merumuskan 4 pertanyaan penuntun, yaitu:

1. Apakah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku izin pertambangan daerah eksplorasi bahan galian C batu kapur wajib dilengkapi dengan Amdal?;
2. Apakah keputusan objek sengketa telah dilengkapi dengan Amdal?;

3. Apakah keputusan objek sengketa yang diterbitkan di kawasan kars merugikan kepentingan lingkungan?; dan
4. Apakah prosedur dan atau substansi penerbitan keputusan obyek sengketa sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik?

Dengan mengutip kembali sejumlah peraturan perundang-undangan yang disebutkan baik Penggugat, Tergugat maupun Tergugat II Intervensi, mengenai usaha dan atau kegiatan yang wajib Amdal, majelis hakim memfokuskan diri pada ketentuan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 11/2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. Ketentuan pertama yang dikutip oleh majelis hakim mengatakan bahwa salah satu jenis rencana usaha dan atau kegiatan bidang sumberdaya energi dan mineral yang wajib dilengkapi Amdal antara lain perizinan (KP) untuk mineral, batu bara dan panas bumi dengan luas ≥ 200 ha.²⁵ Ketentuan kedua yang dikutip oleh majelis hakim mengatakan bahwa jenis usaha dan atau kegiatan yang tidak termasuk dalam Lampiran Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 11/2006 tetapi lokasinya berbatasan langsung dengan kawasan lindung wajib dilengkapi dengan Amdal.²⁶ Guna menegaskan status kawasan yang menjadi areal obyek sengketa, majelis hakim mengutip sejumlah peraturan perundangan²⁷ yang menentukan bahwa kawasan resapan air dan kawasan sekitar mata air merupakan salah satu jenis kawasan lindung.

Setelah mengutip dan mengulas pendapat sejumlah saksi dan peraturan perundang-undangan, majelis hakim membuat rumusan pendapat yang mengatakan bahwa perizinan (KP) untuk mineral, batu bara dan panas bumi dengan luas ≥ 200 ha atau jenis rencana usaha dan atau kegiatan yang lokasinya berbatasan langsung dengan kawasan lindung, wajib dilengkapi Amdal. Dengan rumusan demikian, majelis hakim menyimpulkan bahwa areal izin batu kapur berbatasan dengan kawasan lindung. Kesimpulan demikian dibuat dengan pertimbangan,

²⁵ Lampiran I Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 11/2006 (Angka 2 huruf I nomor 1).

²⁶ Pasal 2.

²⁷ Peraturan perundang-undangan yang disebutkan adalah Lampiran II Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No. 11/2006, UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang, PP No. 47/1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Keppres No. 32/1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung.

pertama, tidak ada satupun kesaksian di persidangan yang menyimpulkan bahwa areal izin batu kapur berlokasi di dalam ataupun di luar kawasan lindung. *Kedua*, mempertimbangkan kesaksian salah satu penduduk Desa Sumpoko yang mengatakan bahwa lokasi pengeboran hanya berjarak \pm 100 m dari mata air terdekat dan bengang demikian berbatasan langsung dengan kawasan lindung.

Pendapat majelis hakim yang berkesimpulan seperti di atas mendatangkan konsekuensi yaitu obyek sengketa wajib dilengkapi Amdal. Ada dua argumentasi doktrinal yang dikemukakan majelis hakim untuk mendukung pendapatnya mengenai konsekuensi tersebut. *Pertama*, Lampiran I Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 11/2006 memang tidak memasukan eksplorasi dalam usaha dan atau kegiatan yang wajib Amdal. Akan tetapi bila menggunakan interpretasi sistematis maka yang diikuti semestinya adalah ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri tersebut yang mengatakan bahwa rencana usaha dan atau kegiatan yang lokasinya berbatasan langsung dengan kawasan lindung wajib memiliki Amdal. *Kedua*, bila menggunakan doktrin hirarki perundang-undangan, maka obyek sengketa wajib Amdal karena menurut UU No. 23/1997²⁸ dan PP No. 27/1999²⁹ setiap rencana usaha dan atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan wajib memiliki Amdal.

Mengenai apakah obyek sengketa berlokasi di dalam atau di luar kawasan lindung, majelis berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan yang ada, sekalipun sudah membuat klasifikasi kawasan kars dan mengatur secara khusus kawasan kars Sukolilo, namun tidak satupun yang secara jelas menentukan bahwa obyek sengketa terletak di dalam ataupun di luar kawasan lindung. Oleh sebab itu, majelis menyarankan Tergugat untuk menunggu mengenai kejelasan lokasi tersebut dengan catatan penelitian dalam rangka itu harus dilakukan oleh lembaga-lembaga yang obyektif dan independen.

Mengenai proses penerbitan obyek sengketa, majelis berpendapat bahwa beberapa prosedur formal telah dipenuhi. Namun majelis memberi catatan bahwa ada prosedur formal

²⁸ Pasal 15(1).

²⁹ Pasal 3(1) huruf c dan d.

lain yang penting yang perlu diperhatikan yaitu partisipasi masyarakat ketika obyek sengketa belum diterbitkan. Majelis mengindikasikan bahwa prosedur formal tersebut belum dilakukan yang dibuktikan dengan masih adanya pro kontra dimana jumlah masyarakat yang tidak setuju tidak sedikit. Kondisi ini menandakan kurang adanya keterbukaan dan komunikasi yang intensif antara masyarakat dengan Tergugat dan Tergugat II Intervensi. Komunikasi yang dilakukan hanya dengan kelompok pendukung (aparatur desa/kelurahan) menunjukkan bahwa Tergugat tidak bijaksana sehingga keputusan tidak diperoleh lewat mufakat.³⁰ Dengan demikian, dalam hal ini obyek sengketa bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu asas keterbukaan dan kebijaksanaan. Menurut majelis, asas ini dilanggar karena Tergugat tidak terlebih dahulu memberitahukan kepada pihak yang akan terkena dampak sekaligus mendengar masukannya dan menyelesaikan masalah, ketika akan menerbitkan obyek sengketa.

Adapun mengenai pemenuhan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penerbitan obyek sengketa, majelis berpendapat bahwa sebagian prosedur formal memang telah dipenuhi dalam penerbitan obyek sengketa dan dengan demikian sejumlah asas-asas umum pemerintahan telah dipenuhi. Sekalipun demikian, sejumlah prosedur lain tidak dipenuhi oleh obyek sengketa dan dengan demikian melanggar asas-asas umum pemerintahan yaitu asas keterbukaan, kebijaksanaan dan perlindungan atas pandangan hidup.

Tergugat tidak memenuhi asas keterbukaan dan kebijaksanaan karena tidak memberitahukan dan menyelesaikan masalah dengan kelompok masyarakat yang menolak sebelum obyek sengketa diterbitkan. Tergugat melanggar asas perlindungan atas pandangan hidup karena penerbitan obyek sengketa bisa mengancam eksistensi masyarakat adat Samin atau Sedulur Sikep yang kehidupan ekonomi, sosial dan religinya berhubungan erat dengan ekosistem kawasan kars.³¹ Menurut majelis, dalam hal ini Tergugat mengabaikan prinsip keadilan.

³⁰ Analisis yang serupa dengan pertimbangan hakim di atas bisa juga dilihat pada Kristianto (2010).

³¹ Orang atau *wong* Samin memilih hidup sebagai petani. Sebagai petani, Orang Samin sangat tergantung pada ketersediaan air. Aktivitas bertani dengan air sebagai nadinya membuat Orang Samin memiliki budaya arif terhadap lingkungan terutama air. Itu sebabnya, rencana kegiatan pendirian pabrik semen dan tambang batu kapur dikawatirkan akan merusak lingkungan (baca: sumber mata air) sekaligus budaya yang menyertainya. Penjelasan mengenai hal tersebut bisa dilihat pada Kristianto (2010).

Amar

Dengan menggunakan sejumlah pertimbangan di atas, majelis hakim memutuskan untuk mengabulkan gugatan Penggugat seluruhnya. Dengan demikian, Keputusan Izin Batu Kapur dinyatakan batal dan mewajibkan Tergugat untuk mencabut nya.

3.2 Kasus Kawasan Hutan Pekasa

a. Duduk perkara

Edi Kuswanto (terdakwa) dan keluarganya membuka Hutan Lindung Pekasa yang berlokasi di Desa Jamu, Kecamatan Lunyuk, Sumbawa Barat pada tahun 1999, untuk dijadikan lahan pertanian. Pada tahun 2007, terdakwa dan keluarganya memutuskan untuk membuka permukiman di kawasan hutan Pekasa bersama-sama dengan sejumlah penduduk Sebasang, Kecamatan Moyo Hulu. Setelah sempat tidak bermukim lagi di kawasan hutan Pekasa, pada tahun 2010 terdakwa dan keluarganya memasuki kembali kawasan tersebut bersama-sama dengan sejumlah penduduk dari desa Sukajaya, Padusaka, Sukamaju serta penduduk dari Pulau Lombok. Luas lahan yang dibuka dan digunakan oleh terdakwa dan anggota komunitas adat Pekasa lainnya di kawasan hutan Pekasa ditaksir mencapai 133, 70 ha.

Tindakan Edi Kuswanto menduduki kawasan hutan Pekasa sejak tahun 1999 dan mulai bermukim di dalamnya sejak tahun 2007 dianggap melanggar ketentuan UU No. 41/1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No. 19/2004 tentang Kehutanan karena tidak memiliki izin dari Menteri Kehutanan.

b. Tuntutan dan pledoi

Penuntut umum mendakwa terdakwa dengan tiga dakwaan alternatif. Alternatif pertama, terdakwa didakwa melanggar Pasal 50(3) huruf a jo. Pasal 78(2) UU No. 41/1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No. 19/2004 tentang Kehutanan, serta Pasal 64(1) jo. Pasal 55(1) KUHP. Pasal 50(3) huruf a UU No. 41/1999 berbunyi:

'Setiap orang dilarang mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah'.

Adapun Pasal 78(2) UU No. 41/1999 berbunyi:

'Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 Ayat (3) huruf a, huruf b, atau huruf c, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)'.

Pasal 64(1) KUHP berbunyi:

' Jika antara beberapa perbuatan, meskipun masing-masing merupakan kejahatan atau pelanggaran, ada hubungannya sedemikian rupa sehingga harus dipandang sebagai perbuatan berlanjut, maka hanya diterapkan satu aturan pidana; jika berbeda-beda, yang diterapkan yang memuat ancaman pidana pokok yang paling berat'.

Sedangkan Pasal 55(1) KUHP berbunyi:

'Dipidana sebagai pelaku tindak pidana, mereka yang melakukan, menyuruh melakukan dan yang turut serta melakukan tindak pidana itu'.

Jaksa penuntut umum mendakwa terdakwa melanggar ketentuan pasal-pasal dimaksud karena sekitar tahun 1997 sampai dengan 2011 terdakwa dengan keluarganya memasuki dan menggunakan kawasan hutan Pekasa tanpa izin dari pejabat yang berwenang. Perbuatan tersebut dilakukan terdakwa dan keluarganya dengan alasan bahwa kawasan hutan Pekasa adalah bekas kampung nenek moyang mereka. Perbuatan terdakwa dan keluarganya diikuti oleh penduduk sejumlah desa di Kecamatan Luyuk, Kecamatan Molo Hulu dan bahkan penduduk dari Pulau Lombok. Alasan para pemukim tersebut membuka lahan di kawasan Hutan Pekasa karena tidak memiliki lahan pertanian di tempat asalnya.

Terdakwa tetap melakukan perbuatannya sekalipun Kepala Desa Jamu, lokasi perbuatan berlangsung, mengingatkan Terdakwa dan ayahnya bahwa kawasan hutan Pekasa adalah hutan

lindung. Pada tanggal 14-15 November 2011, Terdakwa dan keluarganya mendapatkan sosialisasi dari Dinas Kehutanan Kabupaten Sumbawa mengenai status hutan lindung Hutan Pekasa. Akan tetapi Terdakwa tetap melanjutkan perbuatannya sampai kemudian pada tanggal 19-21 Desember 2011, tim beranggotakan staf Dinas Kehutanan Sumbawa Barat, Dinas Kehutanan Provinsi NTB, Satuan Polisi Pamong Praja (Stapol PP) Sumbawa Barat dan Kepolisian Resort Sumbawa Barat, melakukan pengusiran paksa serta membongkar dan membakar gubuk-gubuk pemukim yang berlokasi di kawasan hutan Pekasa. Terdakwa adalah satu-satunya orang yang ditahan pada peristiwa tersebut.

Dengan konstruksi perbuatan yang sama, penuntut umum mendakwa Terdakwa dengan alternatif kedua, yaitu melanggar Pasal 50(3) huruf e jo. Pasal 78(5) UU No. 41/1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No. 19/2004, serta Pasal 64(1) jo. Pasal 55(1) KUHP. Pasal 50(3) huruf e UU No. 41/1999 menentukan bahwa setiap orang dilarang menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang. Sementara Pasal 78(5)nya menentukan bahwa pelanggaran atas Pasal 50(2) huruf e diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

Masih dengan konstruksi perbuatan yang sama, jaksa penuntut umum membuat alternatif dakwaan yang ketiga yang mendalilkan bahwa Terdakwa melanggar Pasal 50(3) huruf k jo. Pasal 78(10) UU No. 41/1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No. 19/2004 tentang Kehutanan, serta Pasal 64(1) jo. Pasal 55(1) KUHP. Pasal 50(3) huruf k UU No. 41/1999 menentukan bahwa setiap orang dilarang membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk menebang, memotong, atau membelah pohon di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang. Pelanggaran atas pasal tersebut dapat dikenakan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).³²

Berdasarkan konstruksi perbuatan dan aturan hukum yang dilanggar tersebut, penuntut umum menuntut Terdakwa dijatuhi pidana penjara selama 2 tahun dikurangi masa tahanan dan membayar denda sebesar Rp. 100.000.000 subsidair 2 bulan kurungan.

³² Pasal 78(10) UU No. 41/1999.

Menanggapi surat dakwaan, penasehat umum dan Terdakwa mengajukan eksepsi yang meminta majelis hakim menyatakan dakwaan tidak jelas dan kabur (*obscur libel*), surat dakwaan batal demi hukum karena pemeriksaan terhadap Terdakwa dilakukan secara melawan hukum dan dakwaan salah menerapkan hukum. Eksepsi tersebut ditolak oleh majelis hakim. Selanjutnya, dalam pledoi atau nota pembelaanya, penasehat hukum dan Terdakwa mengemukakan dua argumen untuk membenarkan perbuatan yang dilakukan Terdakwa. Argumen pertama bahwa secara historis kawasan hutan Pekasa adalah wilayah garapan pertanian yang dikuasai Terdakwa, keluarganya dan masyarakat lainnya secara turun temurun. Alasan kedua, secara yuridis penunjukan wilayah hutan Pekasa sebagai kawasan hutan negara tidak sah karena seharusnya dilakukan oleh Menteri Kehutanan. Atas dasar alasan tersebut, penasehat hukum dan Terdakwa memohon agar majelis hakim menyatakan Terdakwa tidak terbukti bersalah, membebaskan Terdakwa dari dakwaan dan memulihkan hak-hak Terdakwa.

c. Putusan

Pertimbangan

Sebelum mengambil putusan, majelis hakim menyusun fakta-fakta hukum dan memeriksa unsur-unsur perbuatan pidana, berdasarkan kesaksan para saksi dan bukti-bukti yang diajukan di persidangan. Sebagian diantara fakta-fakta hukum tersebut adalah:

- Terdakwa dan keluarganya membuka hutan Pekasa untuk berladang dan bermukim sejak tahun 1999 dengan alasan kawasan tersebut adalah bekas kampung nenek moyangnya;
- Hutan Lindung Pekasa ditetapkan sebagai kawasan hutan melalui Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 756/1982;
- Perbuatan Terdakwa pernah dilarang oleh kepala Desa Jamu dengan mengatakan bahwa kawasan tersebut adalah hutan lindung;
- Pemukim lain sebanyak ± 60 KK masuk dan menggunakan kawasan hutan Pekasa atas seizin ayah Terdakwa selaku ketua adat Komunitas Pekasa;

- Luas lahan yang diduduki dan digunakan oleh Terdakwa dan pemukim lainnya mencapai 133,70 ha;
- Ayah Terdakwa pernah mengurus izin membuka hutan Pekasa dengan menanyakan informasi mengenai hal tersebut kepada anggota DPRD Sumbawa dan pengurus Lembaga Adat Tana Samawa (LATS);
- Pada tahun 2010, Terdakwa telah mendaftarkan Komunitas Adat Pekasa sebagai anggota Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) namun belum diakui sebagai anggota LATS dan belum terdaftar di Pemerintah Kabupaten Sumbawa;
- Dinas Kehutanan Sumbawa Barat dan Dinas Kehutanan Provinsi NTB melakukan sosialisasi kepada pemukim kawasan hutan Pekasa pada November 2011 yang mengatakan bahwa hutan lindung tidak boleh dibuka, dikuasai apalagi dijadikan pemukiman. Setelah memberi tenggat waktu seminggu untuk meninggalkan kawasan tersebut, pada Desember 2011 tim gabungan beranggotakan dinas kehutanan Sumbawa Barat, dinas kehutanan provinsi NTB, Satpol PP Sumbawa Barat, Kepolisian Resort dan Kodim Sumbawa Barat, mengusir paksa, membongkar dan membakar gubuk-gubuk pemukim;
- Kawasan hutan dapat ditetapkan sebagai hutan adat asalkan terdapat bukti sejarah mengenai adanya pemukiman yang berlangsung turun temurun dan mendapat izin dari Menteri Kehutanan;
- Terdakwa tidak dapat menunjukkan izin dari Menteri Kehutanan untuk membuka dan menggunakan kawasan hutan Pekasa untuk pemukiman dan pertanian; dan
- Negara mengalami kerugian materiil dan immateriil akibat perbuatan Terdakwa.

Dari ketiga alternatif dakwaan yang dikemukakan oleh jaksa penuntut umum, majelis hakim berpendapat bahwa alternatif pertamalah yang paling didukung oleh fakta-fakta persidangan. Selanjutnya majelis memeriksa seberapa jauh perbuatan Terdakwa memenuhi unsur-unsur tindak pidana sebagaimana disebutkan dalam Pasal 50(3) huruf a jo. Pasal 78(2) UU No. 41/1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No. 19/2004 tentang Kehutanan serta Pasal 64(1) jo. Pasal 55(10) KUHP.

Penuntut umum menyimpulkan bahwa perbuatan Terdakwa memenuhi unsur, 'mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah'. Kesimpulan tersebut diambil karena perbuatan Terdakwa dan sejumlah pemukim lainnya berupa mengerjakan (mengolah tanah untuk dijadikan lahan pertanian) dan menduduki (menguasai untuk pemukiman), dilakukan secara tidak sah. Ditambahkan oleh jaksa penuntut umum bahwa sebenarnya Terdakwa sadar bahwa untuk mengerjakan, menggunakan dan menduduki kawasan hutan diperlukan izin dari pejabat yang berwenang. Ini dibuktikan karena Terdakwa pernah berencana mengajukan izin kepada pejabat yang berwenang. Lagipula, selama persidangan terdakwa mengatakan memiliki izin namun tidak bisa diperlihatkan di muka persidangan.

Amar

Putusan yang dibacakan pada hari HAM sedunia tersebut, menyatakan Terdakwa secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana turut serta mengerjakan dan menduduki kawasan hutan secara tidak sah yang dilakukan secara berlanjut. Terdakwa dijatuhi pidana penjara selama 1 tahun 6 bulan dan denda sebesar Rp. 100.000.000 subsidair 2 bulan kurungan.

3.3 Kasus Perkebunan Dayeuh Manggung

a. Duduk perkara

Entis, Mina dan Huson, selaku terdakwa I, II dan III, mendengar bahwa Hak Guna Usaha (HGU) PTPN VIII Dayeuh Manggung yang berlokasi di Desa Sukatani, Kecamatan Cilawu, Kabupaten Garut, telah berakhir. Mendengar berita tersebut, sejak September 2012, ketiga penduduk desa Dangiang ini memasuki areal HGU PTPN VIII Dayeuh Manggung, tepatnya di Blok Ciajeg bagian Nyampai. Di dalam blok tersebut, ketiganya merusak tanaman-tanaman teh milik PTPN VIII Dayeuh Manggung dengan maksud memiliki lahan. Puncak kegiatan mereka terjadi pada Oktober 2012 saat ketiganya memotong, mengumpulkan dan membakar puluhan tanaman-tanaman teh. Akibat perbuatan ketiganya, PTPN VIII Dayeuh Manggung menderita kerugian. Sebanyak 6.673 pohon teh yang terletak di lahan seluas 3 ha, dinyatakan rusak. Bila dikoversikan dalam angka, PTPN VIII Dayeuh Manggung ditaksir merugi sebanyak Rp.

1.225.723.184. Atas perbuatan mereka, PTPN VIII Dayeuh Manggung melaporkan Entis, Mina dan Huson telah melakukan tindak pidana pengrusakan.

b. Tuntutan dan pledoi

Dalam tuntutannya, Penuntut Umum menuntut ketiga Terdakwa dengan dakwaan alternatif. Alternatif Pertama, ketiga Terdakwa didakwa melanggar ketentuan Pasal 170(1) KUHP yang berbunyi:

‘Barangsiapa dengan terang-terangan dan dengan tenaga bersama menggunakan kekerasan terhadap orang atau barang , diancam dengan penjara pidana paling lama lima tahun enam bulan’.

Adapun alternatif kedua, ketiga Terdakwa didakwa melanggar ketentuan Pasal 406(1) jo. Pasal 55(1) KUHP. Pasal 406(1) KUHP berbunyi:

‘Barangsiapa dengan sengaja dan dengan melawan hak membinasakan, merusakkan, membuat sehingga tidak dapat dipakai lagi atau menghilangkan sesuatu barang yang sama sekali atau sebagian kepunyaan orang lain, dihukum penjara selama-lamanya dua tahun delapan bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 4.500’.

Penuntut umum mendakwa ketiga Terdakwa secara bersama-sama telah melanggar ketentuan Pasal 170(1) dan Pasal 406(1) jo. Pasal 55(1) KUHP berkaitan dengan perbuatan ketiga Terdakwa merusak tanaman teh milik PTPN VIII Dayeuh Manggung. Kegiatan berangkai yang dimulai sejak September 2012 dan berpuncak pada Oktober 2012 tersebut dilakukan secara bersama-sama oleh ketiga Terdakwa. Akibat pengrusakan tersebut, tanaman-tanaman teh tersebut menjadi mati dan tidak dapat berproduksi lagi.

Berdasarkan fakta-fakta yang dikonstruksi, penuntut umum memohon majelis hakim untuk menyatakan para Terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 406(1) KUHP jo. Pasal 55(1) dan

menjatuhkan pidana kepada ketiga Terdakwa dengan pidana penjara masing-masing selama 8 bulan.

Terhadap tuntutan di atas, penasehat hukum dan Terdakwa mengajukan sejumlah bantahan sebagaimana disebutkan dalam nota pembelaan. *Pertama*, meragukan keterangan sejumlah saksi bahwa Entis, Mina dan Huson adalah orang yang didakwakan karena keterangan para saksi mengandalkan pada sejumlah photo yang di dalamnya sudah dituliskan nama-nama ketiga terdakwa. *Kedua*, menolak argumen penuntut umum yang menyimpulkan bahwa tanaman-tanaman teh yang dirusak merupakan milik PTPN VIII Dayeuh Manggung. Mengutip pendapat salah seorang saksi ahli, penasehat hukum dan Terdakwa berpendapat bahwa sejak HGU PTPN VIII berakhir pada tahun 2009, tanah dan tanaman di atasnya tidak lagi menjadi milik PTPN VIII melainkan sudah beralih kepada negara. Ini terjadi sekalipun permohonan perpanjangan HGU sedang diproses. *Ketiga*, menolak bahwa kerugian yang dialami oleh PTPN VIII Dayeuh Manggung disebabkan perbuatan ketiga Terdakwa karena dalam kesaksian di persidangan tidak dapat dibuktikan berapa pohon yang dirusak oleh masing-masing ketiga Terdakwa. Selanjutnya dikatakan bahwa pengrusakan tersebut tidak lantas merugikan PTPN VIII Dayeuh Manggung dibandingkan dengan keuntungan yang telah diperoleh selama 55 tahun perusahaan beroperasi.

Berdasarkan ketiga bantahan tersebut beserta argumennya, penasehat hukum dan Terdakwa memohon kepada majelis hakim untuk menyatakan ketiga Terdakwa tidak secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana seperti yang dinyatakan di dalam tuntutan, dan membebaskan ketiga Terdakwa dari segala tuntutan hukum atau setidaknya-tidaknya melepaskan dari segala tuntutan hukum.

c. Putusan

Pertimbangan

Setelah mendengar tuntutan dan nota pembelaan serta kesaksian di persidangan, majelis berkeyakinan bahwa para Terdakwa melakukan pengrusakan dengan sengaja. Keyakinan tersebut didapatkan dari fakta-fakta yang mengemuka di persidangan yaitu bahwa: (i) para

Terdakwa mengetahui bahwa tanaman teh yang dirusak adalah milik PTPN VIII Dayeuh Manggung; (ii) para Terdakwa merusak tanaman teh dengan maksud memiliki lahan; dan (iii) para Terdakwa tidak pernah meminta izin kepada PTPN VIII Dayeuh Manggung untuk menguasai lahan perkebunan. Unsur lain juga dipenuhi karena perbuatan dengan kesengajaan tersebut dilakukan dengan melawan hak merusak tanaman-tanaman teh dengan cara ditebang dan dibakar yang merupakan kepunyaan atau milik PTPN VIII Dayeuh Manggung. Akibat pengrusakan tersebut, 50% tanaman yang dirusak tumbuh kembali dan 50% yang lain harus ditanami kembali.

Setelah memeriksa pemenuhan unsur-unsur dari dakwaan penuntut umum, majelis memutuskan untuk memilih dakwaan alternatif kedua yaitu bahwa para Terdakwa didakwa melanggar ketentuan Pasal 604(1) jo. Pasal 55(1) KUHP.

Terhadap bantahan yang dikemukakan oleh penasehat hukum dan Terdakwa, majelis berpendapat sebagai berikut:

Pertama, majelis menolak bantahan penasehat hukum dan Terdakwa yang menyangsikan keterangan saksi bahwa ketiga Terdakwa adalah pelaku pidana dimaksud. Menurut hakim keterangan saksi-saksi yang meyakini bahwa Terdakwa memang pelakunya dapat dibenarkan karena para saksi selain melalui photo juga mengenal para Terdakwa dalam kehidupan keseharian. Lagipula dalam persidangan Terdakwa mengaku bahwa orang yang ada dalam photo tersebut adalah dirinya serta mengaku terlibat dalam tindakan pidana yang dituduhkan.

Kedua, majelis sependapat bahwa dengan berakhirnya masa HGU PTPN VIII Dayeuh Manggung maka tanahnya kembali kepada negara. Namun, majelis hakim menolak pendapat bahwa penggunaan tanah tersebut oleh PTPN VIII Dayeuh Manggung tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 33(3) UUD 1945 dan tafsir Mahkamah Konstitusinya terhadapnya, dalam pengertian tidak mendatangkan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat.³³ Majelis melihat hal sebaliknya bahwa tanaman teh yang telah

³³ Pada putusan bernomor 3/PUU-VIII/2010 mengenai permohonan judicial review atas UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Mahkamah Konstitusi merumuskan 4 tolak ukur bagi kalimat, '*untuk sebesar-besarnya*

ditanam sejak 1998 oleh PTPN VIII Dayeuh Manggung produktif dan memberi manfaat bagi rakyat. Fakta pendukung yang dipakai oleh majelis untuk menguatkan kesimpulannya tersebut adalah keterangan yang disampaikan oleh seorang saksi yang bekerja sebagai mandor di PTPN VIII Dayeuh Manggung. Menurut saksi tersebut, sejak tahun 1998 PTPN VIII Dayeuh Manggung telah menanam tanaman teh sebanyak 135.000 pohon di areal seluas 10 ha. Sedangkan pohon ganitri ditanam sejak tahun 2010 sebanyak 3.900 pohon di areal seluas 3,5 ha.

Ketiga, majelis menolak kerugian yang diderita PTPN VIII Dayeuh Manggung sebagai unsur yang harus dibuktikan. Menurut majelis yang menjadi titik berat adalah unsur pengrusakan yaitu keadaan yang membuat suatu barang tidak bisa diperbaiki atau tidak ada lagi.

Amar

Dengan menyatakan bahwa semua unsur dari dakwaan kedua penuntut umum terpenuhi dan menolak nota pembelaan penasehat hukum dan Terdakwa, majelis memutuskan bahwa ketiga Terdakwa secara sah dan meyakinkan telah, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dengan sengaja dan melawan hukum merusak tanaman teh kepunyaan PTPN VII Dayeuh Manggung. Atas pebuatannya ketiga Terdakwa dijatuhi hukuman masing-masing 6 bulan penjara bagi Entis (Terdakwa I) dan 5 bulan bagi Mina (Terdakwa II) dan Huson (Terdakwa III).

3.4 Kasus HGU No. 1

a. Duduk perkara

PT. Jenyta Ranch memiliki HGU di atas lahan seluas ±66,6 ha yang berlokasi di Nagari Sungai Kamunyang, Kecamatan Luhak, Kabupaten Lima Puluh Kota, Sumatera Barat. HGU tersebut diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Sumatera Barat dengan surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29.a/HGU/DA/70. HGU diberikan dengan masa berlaku

kemakmuran rakyat. Empat tolak ukur tersebut adalah: (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat; (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat; (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (iv) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun-temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

25 tahun. Pada tahun 1997, PT. Jenyta Ranch memperpanjang masa HGU nya untuk 30 tahun berikutnya sehingga baru akan berakhir tahun 2027. HGU PT. Jenyta Ranch tersebut populer dikenal dengan nama HGU No. 1.

Usaha perkebunan jahe gajah PT. Jenyta Ranch di atas lahan 50 ha berhenti karena tindakan penyerobotan yang dilakukan sejumlah masyarakat dengan maksud menggarap lahan tersebut. Tindakan penyerobotan dan penggarapan tersebut dimungkinkan karena masyarakat mendapat izin dari Yol Herdianto, Edi, dan DT. Bagindo Said, masing-masing selaku Terdakwa I, II dan III. Ketiga Terdakwa memberikan izin kepada masyarakat dengan alasan bahwa tanah tersebut merupakan tanah ulayat Nagari Sungai Kamunyang. Atas perbuatannya tersebut, PT. Jenyta Ranch yang diwakili oleh Jane Marny A. Boerhadju (Penggugat) menggugat Yol Herdianto, Edi dan DT. Bagindo Said ke Pengadilan Payakumbuh dengan tuduhan melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*).

b. Gugatan dan eksepsi

Penggugat menjelaskan bahwa usaha perkebunan yang dikelolanya memiliki alas hak atas tanah yang kuat berupa HGU. Tanah di atas HGU tersebut sebelumnya adalah tanah negara bebas (*eirpach verponding*). Sebelum mendapatkan HGU pada tahun 1970, PT. Jenyta Ranch mengantongi izin prinsip yang diberikan oleh Bupati Kabupaten Lima Puluh Kota. Pada tahun 1997, PT. Jenyta Ranch memperpanjang masa HGUnya untuk masa 30 tahun berikutnya.³⁴

Selain menjelaskan alas hak atas tanah usaha perkebunaanya, Penggugat juga menjelaskan kontribusi penting perusahaannya terhadap pembangunan sarana dan prasarana di Kabupaten Lima Puluh Kota. Antara lain disebutkan kontribusi: (i) membangun jalan aspal sepanjang 7km selebar 5 m dari jalan raya provinsi menuju lokasi usaha; (ii) membuat saluran pembuangan air sepanjang 12 km di kiri-kanan jalan aspal tersebut; (iii) membuat saluran air bersih dari kaki Gunung Sago sepanjang 10 km yang dipakai masyarakat untuk mengairi sawah; (iv) membuka lapangan kerja bagi masyarakat setempat, dan (v) membangun aula serba guna

³⁴ Perpanjangan HGU ini ditetapkan dalam Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional No. 540.1-01/HGU/BPN-97 tentang Pemberian HGU atas Nama PT. Jenyta Ranch. Surat keputusan ini tertanggal 22 April 1997.

yang dipakai oleh Pemda Sumatera Barat untuk melaksanakan musyawarah daerah, rapat kerja daerah dan lain-lain. Semua kegiatan tersebut dilakukan PT. Jenyta Ranch sebagai bagian dari memenuhi persyaratan yang disebutkan dalam izin prinsip. Tidak hanya itu, lokasi usaha HGU No. 1 selama ini telah menjadi *icon* Sumatera Barat di dalam maupun di luar negeri karena sejumlah tamu dari luar mengunjungi lokasi tersebut. Tidak terkecuali, HGU No. 1 juga menjadi tempat penelitian sejumlah perguruan tinggi di Sumatera Barat.

Pada bagian lain gugatannya, Penggugat menjelaskan tindakan para Tergugat di atas tanah HGU No. 1. Para Tergugat masing-masing selaku Wali Nagari, Anggota Badan Musyawarah (Bamus), dan anggota Lembaga Adat Nagari (LAN) Nagari Sungai Kamunyang, mengklaim tanah HGU No. 1 sebagai tanah ulayat. Dengan alasan tersebut para Tergugat memberikan hak garap atau hak sewa kepada petani/penggarap musiman di lokasi yang dipersengketakan. PT. Jenyta Ranch mencoba langkah persuasif dengan memberikan pengertian kepada petani penggarap dengan bantuan Tim Pencari Fakta yang dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Sumatera Barat. Namun langkah persuasif tersebut tidak berhasil.

Penjelasan lain yang tidak kalah pentingnya dari gugatan Penggugat adalah kerugian PT. Janyta Ranch atas tindakan penyerobotan/perampasan tanah HGU No. 1 tersebut. Pertama dikatakan bahwa kegiatan perkebunan perusahaan berhenti sama sekali dan dengan demikian tidak dapat berproduksi. Karena tidak dapat berproduksi lagi, perusahaan berhenti membayar bunga dan cicilan kepada bank yang mengakibatkan pembengkakan hutang dari Rp. 150.000.000 menjadi Rp. 831.000.000. Kerugian lain adalah reputasi perusahaan di mata sejumlah mitra. Perbuatan para Terdakwa telah menyebabkan kegiatan yang sedang dilaksanakan perusahaan maupun kerjasama yang siap direalisasi dengan sejumlah mitra menjadi kandas. Perusahaan menaksir total kerugian materiil dan immateriil yang dialami mencapai Rp. 28.500.000.000.

Berdasarkan fakta-fakta yang disebutkan di atas, Penggugat berpendapat bahwa para Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum. Oleh sebab itu, Penggugat memohon kepada majelis hakim untuk memutuskan: (i) menyatakan bahwa Sertifikat HGU milik PT. Jenyta Ranch adalah sah dan berharga; (ii) menyatakan bahwa perbuatan para Tergugat yang

menyetujui atau mengizinkan petani musiman untuk mengolah tanah objek perkara tanpa diketahui oleh Penggugat, merupakan perbuatan melawan hukum; (iii) memerintahkan kepada para Tergugat ataupun orang yang sedang mengolah tanah obyek sengketa untuk menyerahkannya dalam keadaan kosong kepada Penggugat secara berkaum; (iv) menghukum para Tergugat untuk membayar kerugian materiil dan immateril sebanyak 20.034.000.000; (v) menyatakan sita jaminan atas tanah milik Tergugat seluas 666.610 m yang berlokasi di Nagari Sungai Kamunyang Timur; (vi) menghukum para Tergugat secara tanggung renteng untuk membayar uang paksa; dan (vii) menyatakan putusan dalam perkara tersebut dapat dilaksanakan terlebih dahulu meskipun ada perlawanan, banding, kasasi ataupun peninjauan kembali.

Menanggapi gugatan Penggugat, para Tergugat dan penasehat hukumnya mengemukakan 4 hal dalam eksepsinya. *Pertama*, Pengadilan Negeri Payakumbuh tidak berwenang mengadili perkara tersebut karena para Tergugat tidak bertindak dalam kapasitas perorangan melainkan mewakili institusi/lembaga masing-masing yaitu Wali Nagari, Bamus dan LAN Nagari Sungai Kamunyang. Selain itu, menurut Perda Provinsi Sumatera Barat No. 2/2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari dan Perda Kabupaten Lima Puluh Kota No. 10/2007 tentang Pemerintahan Nagari, Tergugat I dan II adalah pejabat tata usaha negara. Oleh karena itu, menurut para Tergugat dan penasehat hukumnya, perkara tersebut merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dan dengan demikian PN Payakumbuh tidak berwenang mengadilinya.

Kedua, gugatan keliru menentukan subyek karena yang seharusnya menjadi tergugat adalah Wali Nagari, Bamus dan LAN Nagari Sungai Kamunyang. Hal ini dikarenakan pemberian izin oleh para Tergugat bukan dalam kapasitas perorangan namun mewakili institusi/lembaga. *Ketiga*, gugatan kekurangan subyek karena masyarakat yang secara nyata menguasai dan mengolah obyek yang disengketakan tidak disertakan sebagai tergugat. Untuk menguatkan poin yang ketiga ini, dikemukakan sebuah yurisprudensi yaitu Putusan Mahkamah Agung (MA) No. 211K/Sip/1970 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Padang No. 252/1967/PT.BT yang berbunyi,

'gugatan tidak dapat diterima jikalau seseorang yang menguasai sebagian atas sengketa tidak ikut digugat'.

Keempat, gugatan dianggap tidak jelas dan kabur (obscuur libel) karena tidak menegaskan apakah mengenai penguasaan lahan milik Penggugat oleh para Tergugat atautkah mengenai penguasaan lahan milik Penggugat oleh oknum masyarakat. Selain itu, gugatan juga tidak memperjelas lokasi HGU No. 1 karena tidak menyebutkan batas-batasnya. Padahal keberadaan data mengenai batas-batas tersebut akan memperjelas apakah obyek sengketa memang terletak di Nagari Sungai Kamunyang. Untuk keperluan memperkuat poin tersebut, dikemukakan sebuah yurisprudensi MA No. 1659 K/Sip/1974 yang berbunyi, 'gugatan terhadap tanah-tanah yang tidak terang dan menyebutkan batas-batasnya secara konkrit maka gugatan harus dinyatakan tidak dapat diterima'.

Adapun mengenai pokok perkara, para Tergugat dan penasehat hukumnya menyanggah fakta-fakta yang dikemukakan oleh Penggugat. Pada pokoknya sanggahan tersebut menolak bila obyek sengketa merupakan tanah HGU PT. Jenyta Ranch yang berasal dari tanah negara. Sebaliknya, tanah tersebut adalah tanah ulayat nagari Sungai Kemunyang yang sudah dikuasai dan dimiliki oleh penduduk nagari Sungai Kamunyang secara turun-temurun. Penguasaan dan pemilikan tersebut sudah berlangsung sebelum masa pemerintahan Hindia Belanda. Pada tahun 1920-an tanah tersebut pernah dipakai oleh pemerintah Hindia Belanda namun setelah Indonesia merdeka dianggap dikembalikan ke Nagari Sungai Kamunyang.

Diakui oleh para Tergugat bahwa PT. Jenyta Ranch pernah mengajukan permohonan HGU di lokasi obyek sengketa namun penduduk Nagari Sungai Kemunyang telah berusaha mencegah agar HGU tersebut tidak diterbitkan. Hal tersebut dilakukan dengan menyampaikan keberatan lisan dan tertulis kepada Gubernur Sumatera Barat dan Kanwil Badan Pertanahan Sumatera Barat.³⁵ Pada kesempatan tersebut masyarakat meminta kepada kedua instansi tersebut untuk membantu menyelesaikan masalah tersebut secara musyawarah. Sementara itu di lapangan,

³⁵ Keberatan lisan disampaikan dalam Surat Kerapatan Adat Nagari Sungai Kamunyang tertanggal 24 Desember 1996. Pada intinya surat tersebut meminta agar Gubernur dan Kepala Kanwil BPN Sumatera Barat menolak perpanjangan HGU PT. Jenyta Ranch.

penduduk Nagari Sungai Kamunyang tidak membiarkan pihak PT. Jenyta Ranch untuk melakukan pengukuran/penguasaan.

Dengan demikian, Nagari Sungai Kamunyang tidak pernah merasa memberikan persetujuan kepada pihak luar manapun untuk menguasai, memiliki dan memanfaatkan tanah ulayat Sungai Kamunyang. Oleh karena itu tuduhan Penggugat bahwa para Tergugat memberikan izin kepada oknum masyarakat tidaklah benar karena masyarakat sudah secara turun temurun menguasai dan mengolah tanah ulayat tersebut tanpa izin dari para Terdakwa.³⁶ Dengan begitu yang melakukan perbuatan melawan hukum bukanlah Tergugat melainkan Penggugat karena pada tahun 1968 Penggugat mengajukan HGU tanpa seizin dan sepengetahuan masyarakat Sungai Kamunyang.

Mengenai keterangan Penggugat yang menyebabkan PT. Jenyta Ranch telah banyak menyumbang pada pembangunan sarana dan prasarana publik, para Tergugat dan penasehat hukumnya membantah dengan menunjukan bahwa sebagian sarana dan prasarana fisik yang disebutkan oleh Penggugat, dibangun dengan menggunakan dana pemerintah. Penggugat dianggap tidak pernah membangun sarana dan prasarana yang manfaatnya dirasakan langsung oleh masyarakat Nagari Sungai Kamunyang.

Berdasarkan 4 poin yang dikemukakan sebelumnya dan sanggahan-sanggahan atas fakta-fakta yang disampaikan Penggugat, para Terdakwa dan penasehat hukumnya memohon kepada majelis hakim untuk menyatakan menolak gugatan Penggugat dan selanjutnya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*).

³⁶ Praktek penguasaan dan pengelolaan tanah ulayat di Nagari Sungai Kamunyang telah diatur melalui norma hukum dalam Peraturan Nagari Sungai Kamunyang No. 1/2003 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari. Berdasarkan pemeriksaan di persidangan ditemukan bahwa Peraturan ini tidak mengatur mengenai pejabat nagari yang berwenang mengeluarkan izin untuk seseorang yang akan menguasai/menempati tanah ulayat nagari.

c. Putusan

Pertimbangan

Majelis menanggapi 4 poin keberatan yang disampaikan oleh para Tergugat dan penasehat hukumnya. Majelis menolak pendapat para Tergugat dan penasehat hukumnya yang mengatakan bahwa PN Payakumbuh tidak berwenang mengadili perkara dan Penggugat keliru menentukan subyek (*error in subjectio*). Majelis tidak melihat gugatan *error in subjectio* karena dengan jabatannya para Tergugat terlibat dalam pengaturan hak ulayat baik secara langsung maupun tidak langsung. Keterlibatan para Tergugat dalam pengaturan hak ulayat terungkap dari sejumlah kesaksian yang mengatakan bahwa untuk bisa mengolah, menguasai dan menempati tanah ulayat diperlukan izin dari ninik mamak Nagari Sungai Kamunyang yang dalam hal ini diwakili oleh wali nagari, KAN dan LAN.³⁷

Terhadap keberatan ketiga yang mengatakan bahwa gugatan kekurangan subyek karena masyarakat yang menempati, menguasai dan mengolah tanah ulayat tersebut tidak ikut serta digugat. Majelis hakim menerima keberatan ini dengan penjelasan masyarakat atau para penggarap tersebutlah yang secara aktual menguasai tanah tersebut. Bila mengikuti pemikiran mengenai hubungan hak perorangan dengan hak bersama (hak ulayat) dalam hukum tanah adat,³⁸ majelis berpendapat faktanya terdapat puluhan anggota persekutuan telah tinggal di obyek sengketa sejak tahun 1977 dan mereka mendirikan bangunan untuk ditinggali. Hal tersebut menunjukkan bahwa hak perseorangan atas obyek sengketa adalah kuat. Hal ini terlepas apakah masyarakat atau para penggarap tersebut mendapat atau tidak mendapat izin dari wali nagari, Bamus atau LAN dalam menguasai, mengolah dan menempati tanah ulayat tersebut. Untuk mendukung kesimpulan tersebut, majelis membuat pengandaian hukum bahwa bila para penggarap tidak disertakan sebagai tergugat maka bila gugatan Penggugat diterima, besar kemungkinan putusan tidak dapat dieksekusi karena akan mendapat resistensi masyarakat penggarap tanah.

³⁷ Majelis hakim berpegang pada kesaksian tersebut sekalipun ada saksi-saksi lain yang mengatakan sebaliknya bahwa tidak diperlukan izin dari wali nagari, KAN maupun LAN untuk bisa mengolah, menguasai dan menempati tanah ulayat Nagari Sungai Kamunyang sepanjang orang yang bersangkutan adalah anak Nagari Sungai Kamunyang.

³⁸ Hubungan antara hak perorangan dengan hak bersama atas tanah dalam hukum adat bersifat kausal. Hak bersama akan melemah seiring dengan menguatkan hak perorangan dan demikian sebaliknya. Sudiyat (1981) menamainya sebagai hubungan yang mengembang dan mengempis. Uraian mengenai hal tersebut dapat juga dilihat pada Ter Haar (1962).

Amar

Dengan menerima keberatan yang ketiga yaitu gugatan kekurangan subyek, majelis menyatakan gugatan tidak dapat diterima.

4. ANALISIS PEMENUHAN INDIKATOR NEGARA HUKUM

Sebagaimana sudah digambarkan pada Bagian 1.1. dan 2.2, pemeriksaan pemenuhan Negara Hukum oleh lembaga peradilan berpusat pada seberapa jauh lembaga peradilan mengontrol cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dalam hal ini peradilan memastikan cabang kekuasaan lain berperilaku menurut ukuran-ukuran Negara Hukum. Inilah yang disebut sebagai peran pertama lembaga peradilan dalam Negara Hukum. Cara kedua adalah mencaritahu sejauhmana lembaga peradilan berperan langsung mengupayakan Negara Hukum yang dilihat dari kompetensinya. Inilah yang disebut sebagai peran kedua lembaga peradilan guna mewujudkan ide Negara Hukum.

Analisis pemenuhan indikator Negara Hukum pada putusan hakim keempat kasus di atas dilakukan dengan memeriksa seberapa jauh kedua peran lembaga peradilan tersebut dilakukan. Peran pertama akan diperiksa melalui tiga indikator dari elemen prosedural/formal dan dua indikator dari elemen substantif Negara Hukum. Tiga indikator prosedural/formal tersebut adalah Pemerintah Tunduk pada Hukum, Aturan Hukum Jelas dan Pasti dan Demokrasi. Adapun indikator substantif adalah perlindungan hak asasi manusia dan keadilan.

Kontrol kekuasaan

Kontrol lembaga peradilan terhadap kekuasaan eksekutif atau pemerintah hanya dapat dilihat pada kasus gugatan tata usaha negara (Izin Galian Batu Kapur) dan pidana (Kawasan Hutan Pekasa dan Perkebunan Dayeuh Manggung). Pada ketiga kasus tersebut, kontrol lembaga peradilan atas kekuasaan eksekutif atau pemerintah lebih banyak dilakukan melalui indikator Demokrasi pada elemen Prosedural/Formal dan indikator Perlindungan HAM dan Keadilan pada elemen Substantif. Kontrol melalui indikator Pemerintah Tunduk pada Hukum dan Aturan

Hukum Jelas dan Pasti sangat minim dilakukan. Di luar itu, ada juga putusan yang tidak mengontrol perbuatan pemerintah baik dengan alasan bahwa perbuatan pemerintah sudah didasarkan pada aturan hukum yang berlaku dan aturan yang berlaku sudah jelas dan terperkirakan, maupun karena pengadilan tidak memeriksa indikator Legalitas dan Legalitas Formal.

Pada kasus Izin Galian Batu Kapur kontrol pengadilan terhadap kekuasaan pemerintah terlihat begitu kuat melalui indikator Demokrasi dan Perlindungan HAM dan Keadilan. Kontrol tersebut bukan didasarkan pada kesimpulan bahwa penerbitan Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu No. 540/040/2008 tentang Izin Pertambangan Daerah Eskplorasi Bahan Galian C Batu Kapur atas Nama Ir. Muhammad Helmi Yusron, tidak melalui prosedur formal atau tidak didasarkan pada aturan hukum yang berlaku. Majelis justru mengakui bahwa Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu, selaku Tergugat I, sudah memenuhi sebagian atau sejumlah prosedur formal dalam menerbitkan Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008.

Akan tetapi hakim pada kasus Izin Galian Batu Kapur melihat bahwa proses formal penerbitan Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008 melupakan sejumlah hal yaitu perlindungan HAM, partisipasi publik dan aturan hukum yang harus mengandung prinsip dan nilai tertentu, termasuk nilai keadilan. Majelis membatalkan Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008 karena dianggap melanggar hak asasi masyarakat yang akan terkena dampak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat serta hak untuk mendapatkan perlindungan atas pandangan hidup berupa adat istiadat yang mendatangkan rasa aman dan rukun. Senada dengan itu majelis juga menganggap bahwa penerbitan Keputusan tersebut dapat menghilangkan kebebasan dan martabat masyarakat yang akan terkena dampak.

Ketika menyinggung mengenai indikator Demokrasi dalam pembuatan Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008, majelis mengatakan bahwa pemenuhan indikator Pemerintah Tunduk pada Hukum dan Aturan Hukum Jelas dan Pasti, tidak

cukup. Majelis menilai bahwa pembuatan Keputusan ini masih melupakan proses partisipasi masyarakat yang memungkinkan dihasilkannya konsensus (mufakat). Munculnya aksi penolakan dari sebagian masyarakat dijadikan ukuran untuk menyimpulkan bahwa Keputusan tersebut tidak dibuat secara konsensual. Menurut Kristianto (2010) konsensus memang tidak mungkin dicapai karena dua faktor. *Pertama*, pihak PT. Semen Gresik Tbk. dengan dukungan perangkat desa, mengecualikan kelompok masyarakat yang menolak dengan cara tidak mengundang mereka pada acara sosialisasi rencana pendirian pabrik semen tersebut.

Kedua, elit politik dan birokrat provinsi dan kabupaten mengintimidasi kelompok masyarakat yang menolak rencana pendirian semen dengan mengatakan mereka bukan orang Pati asli serta ditunggangi oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tertentu. Gubernur Jawa Tengah bahkan mengeluarkan pernyataan yang sifatnya menghukum dengan mengatakan tidak akan memberikan layanan publik kepada masyarakat yang menolak. Karena itu elit politik dan birokrat tersebut meminta masyarakat untuk tidak menolak rencana pendirian pabrik semen dan tambang batu kapur (Kristianto 2010).³⁹ Dengan latar belakang semacam itu maka pembatalan Keputusan tersebut dengan alasan dibuat secara tidak demokratis merupakan sebuah kontrol tidak langsung lembaga peradilan atas perilaku arbitrer pemerintah daerah.

Kontrol majelis terhadap kekuasaan pemerintah lewat kritik atas pendekatan formal pembuatan Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008 berlanjut dengan mengangkat isu keterkaitan antara hukum dan nilai. Menurut majelis, untuk menemukan kebenaran materiil dalam kasus tersebut, aturan hukum harus dikaitkan dengan prinsip atau nilai-nilai tertentu.⁴⁰ Cara pandang yang demikian ditunjukkan oleh majelis ketika

³⁹ Praktek menjalankan kontrol (*control exercise*) masih terus berlanjut setelah dikeluarkannya Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008. Pada tanggal 22 Januari 2009, sejumlah penduduk desa dari beberapa desa di Kecamatan Sukolilo berkumpul di desa Kedumulyo. Mereka berkumpul setelah mengetahui ada rombongan karyawan PT. Semen Gresik Tbk dan kepolisian akan mengukur tanah *bengkok* Desa Kedumulyo. Masyarakat yang berkumpul berniat mengetahui kebenaran informasi mengenai rencana penjualan tanah bengkok. Pada dasarnya mereka menolak rencana pendirian pabrik semen. Untuk keperluan tersebut mereka meminta bertemu langsung dengan Kepala Desa Kedumulyo. Sembari menunggu Kepala Desa muncul, masyarakat menahan kendaraan yang membawa rombongan PT. Semen Gresik Tbk dan kepolisian. Rupa-rupanya, sampai melewati maghrib Kepala Desa tidak bersedia menemui masyarakat. Selanjutnya terjadi bentrokan dengan aparat kepolisian yang berakhir dengan penangkapan 9 orang warga desa. Keseimbangan orang ini kemudian diadili di Pengadilan Negeri Pati dan dihukum melanggar pasal 160 jo. Pasal 55 Ayat 1 KUHP. Karena perbuatannya tiga terdakwa dikenai hukuman 5 bulan penjara (Kristianto 2010).

⁴⁰ Dengan mengemukakan pandangan mengenai hubungan absolut antara hukum dengan prinsip dan nilai tertentu, majelis hakim pada kasus Izin Batu Kapur mengaplikasikan faham hukum alam dalam kasus ini. Pandangan majelis tersebut juga bisa

mengemukakan dua pendapat. *Pertama*, penyusunan Amdal harus dikaitkan dengan karakter lingkungan yang multi aspek dan multidisiplin. Konsekuensinya, penyusunan Amdal harus mengesampingkan pendekatan formal yang bersifat teknis dan kuantitatif dan sebaliknya menggunakan pendekatan holistik dengan mempertimbangkan aspek sosial, budaya, moral, estetis dan spiritual. *Kedua*, majelis membenarkan bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1456 K/20/MEM/2000 tentang Pedoman Pengelolaan Kars, usaha dan atau kegiatan eskplorasi masih boleh dilakukan dalam Kawasan Kars Kelas II dan III. Akan tetapi, majelis berpendapat bahwa pemanfaatan Kawasan Kars Kelas II dan III harus dilakukan dengan menggunakan etika baru dimana seluruh makhluk hidup diperlakukan setara⁴¹. Etika baru ini berorientasi pada pemanfaatan yang menyeimbangkan antara aspek sosial, ekonomi dan ekologis secara bersamaan.

Pada putusan kasus Kawasan Hutan Pekasa, terlepas dari penekanan indikator Legalitas dan Legalitas Formal, majelis sebenarnya membuka diri dengan indikator Perlindungan HAM. Dalam hal ini majelis akan mengakui klaim hak atas Hutan Pekasa bila fakta-fakta persidangan menunjukkan adanya adat istiadat dan hukum adat yang khas sebagai petanda eksisnya komunitas adat Pekasa. Namun pandangan yang seolah-olah mengakomodir elemen substantif Negara Hukum ini perlu diberi dua catatan. *Pertama*, pandangan tersebut tetap bermuara pada formalisme yaitu bahwa komunitas yang bisa dibuktikan keberadaannya sebagai masyarakat hukum adat tetap memerlukan izin dari pejabat yang berwenang bila akan mengerjakan, menggunakan dan menduduki kawasan hutan. Hal tersebut terjadi karena konsentrasi majelis, yang dibuktikan dengan fakta-fakta hukum yang disusun, adalah pada seberapa jauh Terdakwa memiliki izin pada saat menduduki dan mengerjakan kawasan hutan Pekasa. *Kedua*, pandangan tersebut mengasumikan bahwa UU Kehutanan dan peraturan pelaksanaannya tidak perlu

merupakan kritik atas pandangan yang melihat hukum sebagai instrumen untuk mencapai tujuan akhir (*law as a means to an end*). Secara tidak langsung majelis pada kasus tersebut berargumen bahwa hukum bukanlah alat yang netral yang bisa digunakan untuk kepentingan apapun. Sebaliknya, hukum adalah alat yang secara inheren sudah dilekati dengan nilai-nilai tertentu. Pembahasan mengenai pandangan hukum sebagai instrumen mencapai tujuan akhir dan kritik-kritik terhadapnya dapat dilihat pada Trubek (1972); Tamanaha (2001) dan Tamanaha (2006).

⁴¹ Falsafah yang mengatakan bahwa semua makhluk hidup adalah setara oleh majelis hakim dikutip sebagai bagian dari pemikiran *deep ecology* (DE). Falsafah DE mengkritik paham antroposentrisme dengan menyarankan perubahan dari manusia sebagai pusat moral ke seluruh spesies atau makhluk hidup. Selain sebagai teori, DE juga merupakan gerakan yang menghendaki aksi-aksi nyata seperti perubahan cara pandang, nilai dan perilaku atau gaya hidup. Lihat uraian selanjutnya dalam Keraf (2002).

dipertanyakan ulang legitimasinya. Dalam hal ini, majelis tidak mempersoalkan indikator Demokrasi dalam pembuatan UU Kehutanan dan peraturan pelaksanaannya yang memungkinkan publik berpartisipasi sekaligus mengontrol pelaksanaan kekuasaan negara.

Selain melalui indikator Demokrasi, Perlindungan HAM dan Keadilan, kontrol lembaga peradilan juga dilakukan melalui indikator Pemerintah Tunduk pada Hukum dan Aturan Hukum Jelas dan Pasti. Namun, sebagaimana disebutkan sebelumnya, kontrol melalui kedua indikator tersebut dilakukan secara minimal. Putusan majelis hakim pada kasus Izin Galian Batu Kapur mengontrol perbuatan pemerintah agar tidak mendatangkan dampak negatif terhadap lingkungan dan masyarakat dengan cara menyimpulkan bahwa Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008 tidak didasarkan pada aturan yang berlaku. Dengan kata lain, pemberian izin eksplorasi lewat keputusan tersebut tidak diotorisasi oleh aturan hukum yang berlaku. Hakim sampai pada kesimpulan demikian setelah melakukan interpretasi hukum.

Terhadap dua ketentuan dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 11/2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, yang di satu sisi menentukan bahwa eksplorasi tambang tidak masuk ke dalam jenis usaha dan atau kegiatan yang wajib Amdal, namun di sisi lain mewajibkannya karena lokasinya berbatasan langsung dengan kawasan lindung, majelis hakim memilih ketentuan yang kedua. Untuk lebih menguatkan argumennya, majelis melanjutkan metode interpretasi (yang mendalilkan hukum sebagai sistem), dengan menyebut ketentuan dalam UU No. 23/1997 dan PP No. 27/1999. Kedua peraturan tersebut menentukan bahwa setiap rencana usaha dan atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan wajib memiliki Amdal. Dengan interpretasi yang demikian, majelis menyimpulkan bahwa pemerian izin eksplorasi tersebut tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku karena tidak dilengkapi dengan Amdal.

Selain mendasarkan pada argumen bahwa Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008 tidak memiliki dasar hukum, putusan pembatalan Keputusan tersebut juga didasarkan pada argumen bahwa peraturan perundang-undangan mengenai

status areal izin belum jelas. Menurut majelis, sekalipun sudah terdapat peraturan perundangan yang sudah mengatur mengenai klasifikasi kawasan kars dan yang secara khusus mengatur kawasan kars Sukolilo namun tidak satupun dari peraturan perundangan tersebut yang secara jelas menentukan bahwa obyek sengketa terletak di dalam ataupun di luar kawasan lindung.

Seperti sudah disebutkan di atas, dari keempat kasus di atas terdapat juga putusan yang tidak mengontrol perbuatan pemerintah karena mengasumsikan bahwa perbuatan pemerintah sudah berdasarkan aturan yang berlaku dan aturan hukumnya sudah jelas dan pasti. Pandangan demikian dapat ditemukan pada putusan kasus Kawasan Hutan Pekasa. Majelis hakim pada kasus ini berpendapat bahwa perbuatan Tim Gabungan pada Desember 2011, yang mengusir paksa, membongkar dan membakar gubuk-gubuk pemukim, sudah didasarkan pada aturan hukum yang berlaku. Aturan hukum yang dimaksud oleh majelis dalam hal ini adalah: (i) keputusan menteri pertanian yang menunjuk kawasan hutan Pekasa sebagai hutan lindung; (ii) ketentuan hukum formal yang melarang menduduki dan menggunakan hutan lindung tanpa seizin Menteri; (iii) terdakwa tidak bisa menunjukkan izin yang diberikan oleh menteri kehutanan; dan (iv) komunitas adat Pekasa belum terdaftar di Pemerintah Kabupaten.

Konstruksi hukum mengenai pengukuhan dan pemanfaatan hutan lindung serta pengakuan keberadaan masyarakat adat yang digambarkan dalam bagian Pertimbangan, menandakan bahwa majelis menganggap bahwa aturan hukum yang berkenaan dengan kasus tersebut sudah jelas dan dengan demikian dapat diprediksi (*predictable*). Oleh sebab itu majelis berkeyakinan bahwa Komunitas Adat Pekasa akan diperbolehkan menduduki, menggunakan dan mengerjakan Kawasan Hutan Pekasa apabila sebelumnya sudah diakui keberadaannya sebagai masyarakat adat dan mendapat izin dari Menteri Kehutanan.

Kompetensi

Seperti disebutkan sebelumnya, kompetensi lembaga peradilan berkaitan dengan seberapa jauh putusan menghasilkan kepastian, kejelasan dan mempertimbangkan keadilan. Salah satu hal yang bisa membuat putusan mendatangkan kejelasan adalah apabila pertimbangan dan

putusan hakim mengandung konsistensi. Secara konseptual, putusan yang jelas akan mendatangkan kepastian pada saat yang sama. Ketidakjelasan yang bermula dari ketidakkonsistenan dapat ditemukan pada kasus Perkebunan Dayeuh Manggung dan HGU No. 1. Pada kasus Perkebunan Dayeuh Manggung, majelis di satu sisi berpendapat bahwa tanah yang berlokasi di Blok Ciajeg bagian Nyampai adalah tanah eks HGU yang dikuasai langsung oleh negara dan karena itu bukan tanah hak PTN VIII Dayeuh Manggung. Namun pendapat tersebut mentah dengan pendapat hakim yang lain yang menyatakan bahwa para terdakwa bersalah karena memasuki dan merusak tanaman milik PTPN Dayeuh Manggung. Pangkal ketidakkonsistenan pendapat majelis hakim tersebut adalah alpanya hakim mendalami dokumen-dokumen yang menjadi bukti tertulis kepemilikan HGU PTPN VIII Dayeuh Manggung. Dengan tidak memeriksa status hukum kepemilikan tersebut, majelis sekaligus tidak memeriksa sejauhmana jaksa penuntut umum memenuhi indikator Pemerintah Tunduk pada Aturan Hukum dengan memeriksa dasar hukum asumsi penuntut hukum bahwa PTPN VIII Dayeuh Manggung memiliki alas hak atas tanah.

Sementara itu, pada kasus HGU No. 1, ketidakkonsistenan berasal dari pendapat hakim mengenai kedudukan administratif dan kewenangan publik para Tergugat. Mengenai kedudukan administratif, di satu sisi majelis memandang ketiga Tergugat sebagai pejabat publik atau penguasa karena terlibat dalam pengaturan tanah ulayat nagari. Atas dasar pandangan tersebut majelis menolak keberatan para Tergugat dan penasehat hukumnya bahwa gugatan seharusnya merupakan yurisdiksi PTUN. Namun pendapat tersebut dimentahkan oleh dua pendapat hakim yang lain, yaitu, *pertama*, PN Payakumbuh berwenang mengadili perkara tersebut dan bukan oleh PTUN karena para Tergugat bukan pejabat tata usaha negara. *Kedua*, pendapat majelis yang mengatakan bahwa Peraturan Nagari Sungai Kamunyang No. 1/2003 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari tidak menentukan bahwa wali nagari, Bamus dan LAN berwenang memberikan izin penguasaan dan pengelolaan tanah ulayat.

Adapun ketidakkonsistenan hakim mengenai kewenangan publik para Tergugat terjadi ketika hakim di satu sisi mengatakan bahwa tidak satupun ketentuan dalam Peraturan Nagari Sungai Kamunyang No. 1/2003 memberikan kewenangan kepada wali nagari, Bamus dan LAN

untuk menerbitkan izin penguasaan dan pengelolaan tanah ulayat, namun di sisi lain, dengan menggunakan keterangan sejumlah saksi, hakim menyimpulkan bahwa para Tergugat memiliki kewenangan publik untuk mengatur/memberi izin penguasaan dan pengelolaan tanah ulayat.

Kompetensi peradilan yang muncul dari hasil mempertimbangkan keadilan terkait erat dengan pemenuhan indikator Demokrasi dari elemen prosedural/formal. Mengikuti logika konsep keadilan formal, proses yang mengedepankan prinsip kebebasan dan persamaan akan membuahkan keputusan yang adil karena diambil secara mufakat sehingga kepentingan dan permintaan pihak diakomodir.⁴² Putusan pada kasus Izin Galian Batu Kapur membangun argumen bagaimana demokrasi berpengaruh pada keadilan. Menurut majelis, proses pembuatan Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008, yang tidak partisipatif dan karena itu tidak konsensual, menyebabkan orang Samin atau Sedulur Sikep kehilangan hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat serta tidak bisa menjalankan adat-istiadatnya. Dengan kata lain, orang Samin atau Sedulur Sikep tidak mendapatkan keadilan karena akan kehilangan 'resources' yang selama ini mereka jaga dan menjadi sumber kehidupan.

Pandangan sebaliknya yang tidak mempertimbangkan keadilan melalui indikator Demokrasi dapat dilihat pada putusan kasus Kawasan Hutan Pekasa. Dalam kasus tersebut, majelis mengasumsikan bahwa pembuatan UU No. 5/1967 tentang Kehutanan⁴³ dan Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 756/1982 yang menetapkan Hutan Pekasa sebagai hutan lindung, telah dilakukan secara demokratis. Dengan asumsi demikian, majelis tidak menggali sejauhmana Terdakwa dan anggota Komunitas Pekasa lainnya dilibatkan dalam penetapan kawasan Hutan Pekasa. Padahal, kesaksian sejumlah saksi dan Terdakwa menyebut-nyebut mengenai keberadaan Komunitas Adat Pekasa sebelum penetapan kawasan pada tahun 1982.

Akibat tidak mengangkat indikator Demokrasi dalam mengambil putusan, putusan kasus Kawasan Hutan Pekasa dengan sendirinya tidak mempertimbangkan aspek keadilan. Pengadilan

⁴² Konsep 'keadilan formal' lebih mengedepankan prosedur dalam menghasilkan keadilan. Konsep ini berbeda dengan faham utilitarianisme yang lebih mementingkan hasil ketimbang prosedur. Gambaran perbedaan kedua konsep mengenai keadilan tersebut dapat dilihat dalam Ismail (2007) dan Manullang (2007).

⁴³ Sebagaimana telah diganti oleh UU No. 41/1999 yang telah diubah dan ditambah dengan UU No. 19/2004 tentang Kehutanan.

tidak memberikan apa yang menjadi hak Terdakwa dan keluarganya sebagai kelompok yang sudah turun temurun mendiami dan menggarap Hutan Pekasa. Lebih dari itu, putusan pengadilan tidak membagi-bagi sumberdaya hutan secara adil karena sejumlah pemukim yang datang ke Hutan Pekasa karena ditempat asalnya tidak bisa mendapatkan lahan baru, tidak mendapatkan pembagian sumberdaya.

Putusan pada kasus Kawasan Hutan Pekasa berbeda semangat dengan putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011 mengenai permohonan judicial review atas Pasal 1 Angka 3 UU No. 41/1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No. 19/2004 tentang Kehutanan tentang Kehutanan. Putusan atas permohonan tersebut dikeluarkan Februari 2012, sembilan bulan sebelum putusan kasus Kawasan Hutan Pekasa dibuat. Terkait dengan pokok perkara dalam kasus Kawasan Hutan Pekasa, putusan MK tersebut memiliki dua pendapat penting, yaitu: *pertama*, penunjukan suatu kawasan untuk dijadikan kawasan hutan tanpa melalui proses atau tahap-tahap yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan di kawasan hutan sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, merupakan pelaksanaan pemerintahan otoriter. *Kedua*, dengan alasan memperhatikan rencana tata ruang, penetapan kawasan harus mengeluarkan hak-hak perorangan dan hak bersama dari kawasan hutan supaya tidak menimbulkan kerugian bagi perorangan maupun kelompok yang terkena dampak. Terlepas dari putusan MK yang masih menyatakan sah penunjukan dan atau penetapan kawasan hutan seperti Hutan Lindung Pekasa, semangat yang terwakili dalam dua pendapat penting tersebut bisa dijadikan inspirasi untuk menerapkan indikator substantif Negara Hukum pada kasus Kawasan Hutan Pekasa.

Selain berdampak pada penemuan indikator-indikator elemen substantif Negara Hukum, perhatian pada indikator Demokrasi berkaitan dengan indikator Aturan Hukum Jelas dan Pasti. Aturan hukum bisa diperkirakan (*predictable*) hanya apabila orang mengetahui hukum yang sedang berlaku (*rules applied were known beforehand*).⁴⁴ Demokrasi adalah proses yang paling efektif untuk membuat orang mengetahui hukum yang sedang berlaku. Dalam kasus Kawasan Hutan Pekasa dan Perkebunan Dayeuh Manggung misalnya, majelis tidak mempertimbangkan

⁴⁴ Pengetahuan atas aturan hukum juga dikaitkan dengan efektivitas keberlakukannya. Mengenai argumen ini lihat Aubert (1966).

pengetahuan para Terdakwa mengenai aturan hukum yang akan dikenakan, sebagai faktor yang mempengaruhi orang mematuhi atau melanggar hukum.

5. PENUTUP

Seperti pemilihan umum yang bebas bagi demokrasi maka lembaga peradilan merupakan keniscayaan bagi negara hukum. Dengan mengasumsikan lembaga peradilan independen, maka negara hukum memerlukan peradilan untuk memastikan cabang kekuasaan yang lain tidak semena-mena terhadap warga negara. Keniscayaan lembaga peradilan dalam negara hukum berasal dari dua peran pentingnya dalam mewujudkan ide negara hukum. Peran pertamanya adalah memastikan bahwa cabang kekuasaan yang lain bertindak dengan mematuhi indikator-indikator negara hukum. Sedangkan peran keduanya adalah mengupayakan sendiri terwujudnya indikator-indikator negara hukum. Agar bisa menjalankan peran keduanya, peradilan harus memiliki kompetensi yang sekaligus dipakai untuk mengkualifisir apakah peradilan menghasilkan atau tidak menghasilkan putusan yang benar. Putusan yang benar adalah putusan yang menyediakan kepastian, kejelasan dan mempertimbangkan aspek keadilan.

Sekalipun merupakan konsep yang memiliki pengertian yang beragam dan bahkan berkontestasi, elemen dan indikator umum negara hukum masih bisa dirumuskan. Secara umum pendefinisian negara hukum dilakukan dengan membaginya ke dalam elemen dan indikator. Masing-masing elemen tersebut dibagi lagi ke dalam sejumlah indikator. Indikator elemen prosedural/formal dan substantif dapat dipakai untuk mengukur seberapa jauh putusan pengadilan memenuhi atau mewujudkan ide negara hukum.

Pada keempat kasus sebagaimana digambarkan pada Bagian IV, pengadilan banyak merujuk pada indikator Demokrasi, Perlindungan HAM dan Keadilan untuk mengontrol kekuasaan pemerintah. Dalam hal ini pengadilan menekankan pada partisipasi masyarakat dalam pembuatan regulasi. Pengadilan mengemukakan pertimbangan-pertimbangan yang diasalkan dari indikator-indikator tersebut dengan maksud mencegah masyarakat kehilangan hak konstitusionalnya berupa mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat, serta kehilangan

martabatnya. Pertimbangan-pertimbangan tersebut juga dipakai untuk mengkritik pendekatan formal dalam pembuatan kebijakan dan sekaligus memperkenalkan pemikiran yang mengkaitkan hukum dengan prinsip dan nilai-nilai tertentu.

Putusan yang mempertimbangkan elemen substantif, beargumen bahwa pendekatan formal tidak cukup karena akan menghalangi penemuan kebenaran materiil. Sebaliknya, terdapat putusan hakim yang mengedepankan elemen formal dalam rangka mewujudkan elemen substantif negara hukum.

Kontrol atas kekuasaan pemerintah melalui indikator-indikator negara hukum yang lain tidak begitu besar. Bahkan, terdapat putusan pengadilan yang tidak melakukan kontrol atas kekuasaan pemerintah dengan alasan bahwa pemerintah sudah bertindak sesuai aturan hukum yang berlaku dan aturan hukum yang berlaku sudah jelas dan pasti.

Sejumlah putusan bermasalah dengan kompetensi ketika diukur dari seberapa jauh putusan-putusan tersebut mendatangkan kejelasan dan menyediakan keadilan. Keengganan pengadilan mendalami lebih jauh aspek doktrinal dari kasus yang diperiksa membuat putusan memiliki pertimbangan-pertimbangan yang tidak konsisten. Adapun putusan-putusan yang tidak menyediakan keadilan bermula dari diabaikannya indikator Demokrasi dalam pembuatan aturan hukum dan kebijakan. Termasuk di dalam proses demokratik tersebut adalah pengetahuan awal para pihak, utamanya terdakwa dan tergugat, mengenai aturan hukum yang akan diberlakukan terhadap kasus yang tengah ditangani.

DAFTAR PUSTAKA

- Aubert, Wilhelm, (1966). 'Some social functions of legislation', *Acta Sociologica*, 10(1/2): 99-120.
- Barber, N.W., (2003). 'The Rechtsstaat and the Rule of Law', *University of Toronto Law Journal* 53: 443-454.
- Barron, Gordon, (2005) 'The World Bank and Rule of Law Reforms', *Working Paper Series No. 05-70*, London School of Economics.
- Bedner, Adriaan, (2010) 'An Elementary Approach to the Rule of Law', *Hague Journal on the Rule of Law* 2: 48-74.
- Carothers, Thomas (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad in Search of Knowledge*. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace.
- Dworkin, Ronald Myles, (1986). *Law's Empire*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press.
- Fukuyama, Francis, (2011). *The Origins of Political Order: from prehuman times to the French revolution*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Harman, Benny K, (1997). *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jakarta: ELSAM.
- Hesselink, Martijn, (2009). 'A European Legal Method? On European Private Law and Scientific Method', *European Law Journal* 15(1): 20-45.
- Keraf, A. Sonny, (2002). *Etika Lingkungan*. Jakarta: Penerbit Buku KOMPAS.
- Kleinfeld, Rachel, (2006). 'Competing Definitions of the Rule of Law', dalam Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad in Search of Knowledge*. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace.
- Kissam, Philip C., (1988). 'The Evaluation of Legal Scholarship', *Washington Law Review* 63: 221-255.

- Kristanto, Erwin Dwi, (2010). *Menyelamatkan Lingkungan Berakhir di Penjara (Kriminalisasi 9 Warga Penolak Pabrik Semen di Kabupaten Pati)*. Lembaga Bantuan Hukum Semarang.
- Lev, Daniel S., (1978). 'Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtstaat, *Law and Society Review* 13(1): 37-71.
- Lindsey, Tim, (2004a). 'Legal Infrastructure and Governance Reform in Post-Crisis Asia: The Case of Indonesia, in *Asian-Pacific Economic Literature*, Asia Pacific School of Economics and Government, The Australian National University dan Blackwell Publishing Asia Pty Ltd, Vol. 18, isu 1 (05), 12-36.
- , (2004b). 'Indonesia: devaluing asia values, rewriting rule of law', dalam Randall Peerenboom (ed.), *Asian Discourses of the Rule of Law*. London and New York: Routledge.
- Manullang, E. Fernando, (2007). *Menggapai Hukum Berkeadilan. Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*. Jakarta: Penerbit Buku KOMPAS.
- Peerenboom, Randall, (2004). 'Varieties of the Rule of Law: an introduction and provisional conclusion', dalam Randall Peerenboom (ed.), *Asian Discourses of the Rule of Law*. London and New York: Routledge.
- Pompe, Sebastian, (2005). *The Indonesian Supreme Court A Study of Institutional Collapse*. Ithaca, New York: Cornell University.
- Raz, Joseph, (1979). *The Authority of Law Essays on Law and Morality*. Oxford: Clarendon Press.
- Sudiyat, Iman, (1981). *Hukum Adat Sketsa Asas*. Yogyakarta: Liberty.
- Tamanaha, Brian, (2001). *A general Jurisprudence on Law and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- , (2004). *On the Rule of Law History, Politics and Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , (2006). *Law as a Means to an End*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ter Haar, B., (1962). *Adat Law in Indonesia*. Jakarta: Bhratara.

Trubek, David M., (1972). 'Toward a social theory of law: An essay on the study of law and development', *The Yale Law Journal* 82(1): 1-50

Waldron, Jeremy, (2008). 'The Concept and the Rule of Law', *Public Law and Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 08-50*. New York University School of Law.

Kertas Kerja EPISTEMA

- Kertas Kerja Nomor 01/2010** : Konsep hak-hak atas karbon, Feby Ivalerina
- Kertas Kerja Nomor 02/2010** : Forest tenure security and it's dynamics: A conceptual framework, Myrna A. Safitri
- Kertas Kerja Nomor 03/2010** : Perubahan Iklim, REDD dan perdebatan hak: Dari Bali sampai Kopenhagen, Bernadinus Steni
- Kertas Kerja Nomor 04/2010** : Negara hukum bernurani: Gagasan Satjipto Rahardjo tentang negara hukum Indonesia, Yance Arizona
- Kertas Kerja Nomor 05/2010** : Kuasa dan hukum: Realitas pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam di Indonesia, Herlambang Perdana Wiratraman, dkk.
- Kertas Kerja Nomor 06/2010** : Bersiap tanpa rencana: Tinjauan tanggapan kebijakan pemerintah terhadap perubahan iklim/REDD di Kalimantan Tengah, Mumu Muhajir
- Kertas Kerja Nomor 07/2010** : Satu dekade legislasi masyarakat adat: Trend legislasi nasional tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas sumberdaya alam di Indonesia (1999-2000), Yance Arizona
- Kertas Kerja Nomor 09/2010** : Indah kabar dari rupa: Studi mengenai pemenuhan hak-hak masyarakat adat dalam kerangka hukum dan kelembagaan pelaksanaan demonstration activities REDD di Indonesia di Kabupaten Kapuas Hulu Kalimantan Barat, Laurensius Gawing
- Kertas Kerja Nomor 10/2010** : Tanggapan Kebijakan Perubahan Iklim di Indonesia: Mekanisme Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation [REDD] sebagai Kasus, Mumu Muhajir
- Kertas Kerja Nomor 02/2011:** Arah Reformasi Kebijakan Penguasaan Kawasan Hutan di Indonesia , Mumu Muhajir, Yance Arizona, Andiko, Asep Y. Firdaus, Myrna A. Safitri
- Kertas Kerja Nomor 01/2012:** Kajian Kritis atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Noer Fauzi Rachman, Siti Rakhma Mary, Yance Arizona, Nurul Firmansyah
- Kertas Kerja Nomor 02/2012:** Ketahanan Pangan dan Perubahan Iklim: Dua kasus dari Kalimantan Tengah, Fandy Achmad, Sentot Setyasiswanto, Mumu Muhajir
- Kertas Kerja Nomor 03/2012:** Resolusi Konflik terhadap sengketa penguasaan lahan dan pengelolaan sumber daya alam, Muhammad Muhdar, Nasir
- Kertas Kerja Nomor 04/2012:** *Petak Danum Itah* Ditentukan oleh Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA): Merekam Jejak "Iventarisasi Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di atas Tanah" di Kelurahan Kalawa, Kabupaten Pulang Pisau, Provinsi Kalimantan Tengah, Aryo Nugroho Waluyo

Kertas Kerja Nomor 05/2012: Dulu Perambahan Sekarang Diizinkan: Belajar dari Hutan Kemasyarakatan Santong, Lombok Utara, Arya Ahsani Takwim

Kertas Kerja Nomor 07/2012: Menim(b)ang keadilan eko-sosial, Al. Andang Binawan, Tanius Sebastian

Kertas Kerja Nomor 08/2012: Kesiapan Pemerintah Daerah Kabupaten Melawi, Kalimantan Barat untuk menyelesaikan konflik agraria, Agustinus Agus, Sentot Setyasiswanto

Kertas Kerja Nomor 09/2012: Maksud yang berbeda: Studi konsep dan praktik “berkelanjutan” komunitas bunyau, Melawi Kalimantan Barat vs *low carbon economy*, Sentot Setyasiswanto, Cicilia Kartika

Kertas Kerja Nomor 10/2012: Pemenuhan indikator Negara Hukum dalam putusan pengadilan berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup, Rikardo Simarmata

Struktur organisasi dan personel

Yayasan Epistema

Pendiri:

Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA

Sandra Yati Moniaga, SH

Myrna A. Safitri, SH., Msi., PhD

Dewan Pembina:

Ketua : Prof. Dr. Muchammad Zaidun, SH., M.Si

Anggota: Prof. Soetandyo Wignyosoebroto, MPA

Prof. Dr. Bernard Arief Sidharta, SH

Sandra Yati Moniaga, SH

Ifdhal Kasim, SH

Ir. Abdi Suryaningati

Dewan Pengawas:

Ketua : Geni Flori Bunda Achnas

Anggota: Dr. Kurnia Warman, SH., MH

Yuniyanti Chuzaifah, PhD

R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH., MA.

Asep Yunan Firdaus, SH

Dewan Pengurus:

Ketua : Rival G. Ahmad, SH., LL.M

Sekretaris : Dr. Shidarta, SH., MH

Bendahara : Julia Kalmirah, SH

Epistema Institute:

Direktur Eksekutif:

Myrna A. Safitri, SH., Msi., PhD

Manager program hukum dan keadilan lingkungan:

Mumu Muhajir, SH

Manager program hukum dan masyarakat:

Yance Arizona, SH

Manager media dan pengetahuan

Luluk Uliyah, SP

Asisten pengembangan media dan pengelolaan informasi:

Andi Sandhi

Asisten publikasi dan pengelolaan lingkaran belajar:

Alexander Juanda Saputra, SH

Keuangan:

Sri Sudarsih

Asisten administrasi:

Wiwin Widayanti

Kantor:

Jalan Jati Mulya IV No.23

Jakarta 12540

Telepon : 021-78832167

Faksimile : 021-7823957

E-mail : epistema@epistema.or.id

Website : www.epistema.or.id