

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sampai satu dekade ke depan diperkirakan perekonomian Indonesia masih akan tergantung pada sektor sumber daya alam. Dalam keadaan ekonomi yang belum stabil, diperkeruh dengan banyaknya praktik korupsi, kolusi dan pelanggaran hukum, merupakan ancaman bagi perekonomian Indonesia yang pada saat sekarang ini dan kelestarian sumber daya alam serta lingkungan hidup.

Salah satu permasalahan dalam pengelolaan sumber daya alam saat ini adalah cara pandang terhadap sumber daya alam yang terkotak-kotak dan tidak integratif sehingga melahirkan kebijakan yang sangat sektoral, ini merupakan ancaman yang serius bagi berlangsung ekosistem dan masyarakat sekitar. Misalnya kebijakan yang dibuat oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral dengan kebijakan yang dibuat oleh Departemen Kehutanan seharusnya saling bersinergi, keduanya seharusnya mempunyai visi dan misi yang holistik, tidak mengedepankan kepentingan sektoral. Dilain pihak penerimaan Negara untuk menunjang APBN terhadap hasil dari sumber daya alam khususnya dari sektor Energi dan Sumber Mineral masih sangat signifikan.

Menurut Bentham dalam Sonny Keraf, 2002 disebutkan bahwa kebijakan yang baik apabila memberi manfaat tertentu bagi masyarakat oleh karena itu kebijakan dibuat harus memenuhi kebutuhan di masyarakat.

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

Saat ini luas kawasan lindung Indonesia adalah seluas 55,2 juta hektar dan 31,9 juta hektar diantaranya berstatus sebagai hutan lindung dan selebihnya kawasan konservasi. Kawasan-kawasan tersebut mengalami tekanan yang sangat berat, yaitu mulai dari praktik pembalakan liar, kebakaran hutan serta tumpang tindihnya peruntukan hutan misalnya Hutan Tanaman Industri dengan Pertambangan. Jelaslah bahwa akan dikeluarkannya ijin pertambahan di kawasan hutan lindung sebesar lebih dari 11 juta hektar akan menambah tekanan lagi bagi hutan lindung.

Tidak hanya hutan, rencana penambangan di hutan lindung juga akan merambah ke pulau-pulau kecil, meskipun kaya dengan keanekaragaman hayati, keberadaan perairan dan kepulauan ini sangat rentan dan peka terhadap berbagai perubahan, bahkan yang terkecil sekalipun. Karena medianya adalah air, jika terjadi pencemaran atau kerusakan akan jauh lebih sulit untuk diisolasi atau ditangani, dibandingkan kasus serupa yang terjadi di darat.

Dengan latar belakang masalah diatas memperlihatkan bahwa kebijakan pemerintah untuk mengizinkan penambangan di kawasan-kawasan lindung hanya mengejar keuntungan ekonomi semata dan kurang memikirkan bagaimana kelanjutan keseimbangan ekologis.

Untuk itu BPHN memandang perlu untuk melakukan analisa dan evaluasi hukum tentang Kegiatan Penambangan di Kawasan Hutan Lindung. Sehingga penataan dan peruntukan dari masing-masing sektor tidak merugikan baik secara ekonomi, lingkungan maupun kepentingan negara/masyarakatnya.

B. Permasalahan

1. Apakah kebijakan yang dibuat oleh Departemen sektoral sudah berdasarkan kepada pemikiran yang holistik dan berkoordinasi serta bagaimana implementasinya ?
2. Apakah pengawasan pihak-pihak terkait telah berjalan dengan baik dan apakah sanksi yang diberikan cukup adil?

C. Maksud dan tujuan

Maksud diadakannya kegiatan ini adalah untuk menganalisa dan kemudian dievaluasi dari aspek hukumnya, bagaimana pelaksanaan perizinan kegiatan penambangan khususnya di kawasan hutan lindung dalam praktiknya, apakah selama ini koordinasi sudah berjalan sebagaimana mestinya dan apakah selama ini pengawasannya juga sudah sesuai prosedur.

Sedangkan tujuannya yang hendak dicapai dalam kegiatan ini adalah :

1. Untuk menemukan materi hukum/peraturan yang mengatur masalah penambangan di kawasan hutan lindung.
2. Menemukan masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan penambangan di kawasan hutan lindung.
3. Memberikan rekomendasi yang diharapkan bisa menjadi masukan Pemerintah khususnya Pemerintah Daerah dan dalam rangka pembinaan hukum pada umumnya.

D. Ruang Lingkup

Analisis dan evaluasi ini akan difokuskan kepada kebijakan yang diatur dalam UU No. 41 tahun 1999 Jo. UU No. 19 tahun 2004 beserta peraturan pelaksanaannya dan undang-undang terkait. Dari kajian tersebut diharapkan dapat menjawab permasalahan yang terumuskan dalam penelitian ini. Apakah Undang Undang tersebut masih akomodatif atau sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini, serta analisis dan evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dan peraturan pelaksanaannya.

E. Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan Yuridis Normatif. Telaahan dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kehutanan, pertambangan, pemerintah daerah, tata ruang dan lingkungan hidup dan khususnya

Pengaturan Kawasan Pinjam Pakai di Kawasan Hutan Lindung untuk pertambangan. Dalam penelitian ini juga di sokong dengan data empiris terutama yang dikaitkan dengan praktik-praktik pinjam pakai kawasan hutan lindung untuk pertambangan.

Data penelitian dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Selain itu data diperoleh melalui berbagai tulisan ilmiah yang menyangkut kegiatan pertambangan di kawasan hutan melalui proses diskusi maka dapat terumuskan analisis, kesimpulan dan saran.

F. Organisasi

Ketua : DR. Drs. Budi Riyanto, SH.,M.Si, APU
Sekretaris : Sukesti Iriani, SH.,MH
Anggota : 1. Yusmid, AP, SH
2. Ainur Rasyid, SH.,MH
3. Suradjiman, SH.,M.Hum
4. Ismail, SH
5. Supriyatno, SH.,MH
6. Bungasan Hutapea, SH
7. Syahriah

BAB II

KEBIJAKAN PERTAMBANGAN DI KAWASAN HUTAN

A. Umum

1. Hutan

Sumber daya hutan di Indonesia merupakan anugrah Tuhan Yang Maha Esa yang harus selalu dijaga dan dimanfaatkan serta dilestarikan guna kesejahteraan bangsa Indonesia. Pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia mengacu pada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945. Negara menguasai sumber daya alam yang terkandung di dalamnya termasuk hutan yang dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Campur tangan Pemerintah tersebut diatas menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*). Campur tangan Pemerintah tersebut diberi bentuk hukum agar segala sesuatunya tidak simpang siur serta memberikan kepastian hukum dan tidak menimbulkan keragu-raguan pada semua pihak yang bersangkutan dan bilamana menimbulkan konflik, penyelesaiannya lebih mudah.

Bentuk hukum tersebut adalah mutlak perlu, oleh sebab fungsi hukum modern adalah **Pertama**, untuk menertibkan masyarakat; **Kedua**, untuk mengatur lalu lintas kehidupan bersama masyarakat; **Ketiga**, untuk mencegah dan menyelesaikan sengketa; **Keempat**, untuk menegakkan kedamaian dan ketertiban; **Kelima**, untuk mengukur tata cara penegakkan keamanan; **Keenam**, untuk mengubah tatanan masyarakat; **Ketujuh**, untuk mengatur tata cara perubahan dan perubahan keadaan dalam rangka pelaksanaan ideologi tersebut.

Dalam pelaksanaan ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya hutan tersebut dijabarkan dalam Peraturan Perundang-undangan antara lain : Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam

Hayati dan Ekosistemnya dan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan beserta peraturan pelaksanaannya.

Di dalam Undang-undang Kehutanan Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara. Di dalam ayat (2) disebutkan bahwa hak menguasai dari Negara yang tersebut pada ayat (1) diatur dengan memberi wewenang kepada Pemerintah untuk : **Pertama**, menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukkan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan Negara; **Kedua**, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan, dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan. Berdasarkan ketentuan undang-undang ini, Pemerintah dapat mengatur pemberian hak-hak atas hutan kepada subyek hukum, apakah perorangan atau badan hukum.

Dalam rangka menghadapi tantangan yang lebih besar di masa mendatang, maka kebijakan mengenai kehutanan diarahkan pada pro poor dan pro investasi yang berlandaskan kepada amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945. Agar kebijakan ini tidak bisa disalah tafsirkan sebagai pengkavlingan hutan untuk rakyat dan investor, harus dipahami bahwa kebijakan ini memiliki makna dan pengertian yang lebih luas yaitu pengelolaan yang arif dan bijaksana dengan memperhatikan kelestarian hutan, ekonomi dan sosial yang proposional, semata-mata untuk kemakmuran rakyat secara menyeluruh pada masa kini dan generasi yang akan datang termasuk masyarakat hukum adat.

Dengan demikian, aktualisasi misi yang diemban dalam kebijakan pembangunan Kehutanan adalah : **Pertama**, memberi kesempatan berusaha, bekerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat; **Kedua**, meningkatkan pendapatan bagi Pemerintah demi kelangsungan dan pemerataan pembangunan; **Ketiga**, mempunyai fungsi yang optimal dan lestari sesuai peruntukannya, yaitu fungsi produksi dan perlindungan agar dapat memberi manfaat ekonomi, ekologi dan sosial secara berkelanjutan.

Namun demikian dalam praktik penyelenggaraan Pemerintah khususnya disektor kehutanan masih dirasa adanya tuntutan rasa keadilan di masyarakat bahwa kebijakan kehutanan belum berpihak kepada rakyat. Selain itu juga sektor kehutanan di tuding menghambat investor dari sektor lain khususnya sektor pertambangan yang menyebabkan terhambatnya kegiatan pertambangan di kawasan hutan.

Beberapa permasalahan dalam pengelolaan hutan selain tersebut diatas, terdapat masalah antara lain *illegal logging* yang semakin marak. Berdasarkan data di Departemen Kehutanan diperoleh angka penebangan liar mencapai 50,7 juta m³ per tahun dengan kerugian finansial sebesar Rp 30 trilyun per tahun. Selain hal tersebut masalah penyelundupan kayu (*illegal trade*). Menurut data di Departemen Kehutanan, kayu yang diselundupkan dari pusat-pusat produksi kayu balok dengan tujuan Malaysia, Cina, India dan Vietnam mencapai 10 juta m³ per tahun, dari Papua di selundupkan sebanyak 600.000 m³ per tahun, selain penyelundupan kayu juga perdagangan satwa liar yang dilindungi.

Masalah kebakaran hutan (*forest fire*) juga merupakan masalah dalam pengelolaan hutan sejak tahun 1997 – 1998 telah merusak 9,75 juta hektar kawasan hutan dan hal ini terjadi setiap tahun. Di tahun 2006 ini bahkan terjadi kebakaran di Taman Nasional Tesonilo yang terletak di Provinsi Riau. Taman Nasional ini merupakan tempat habitat gajah Sumatera yang saat ini tempat hidupnya makin sempit akibat kebijakan pembangunan yang sangat bermuatan antroposentris.

Permasalahan lain yang terkait dengan masalah pengelolaan hutan adalah hak ulayat atas hutan menjadi hal yang perlu ditangani secara serius. Terkait dengan masalah hak-hak masyarakat hukum adat atas hutan.

Selain daripada itu permasalahan yang sangat menonjol saat ini dalam pengelolaan kawasan hutan adalah adanya tumpang tindih kegiatan pengelolaan hutan dengan kegiatan pertambangan di kawasan hutan.

Areal kontrak karya pertambangan umum seluas sekitar 42.929.900 Ha tersebar di berbagai wilayah di Indonesia antara lain Pulau Sumatera, Pulau Jawa, Pulau Kalimantan, Kepulauan Nusa Tenggara, Pulau Sulawesi, kepulauan

Maluku dan Papua. Areal tersebut berdasarkan peta kawasan hutan selain terdapat di kawasan hutan produksi, sebagian diantaranya berada di kawasan hutan lindung dan kawasan hutan konservasi (Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam). Disamping itu terdapat pula sebagian areal yang merupakan zona prospek mineral tumpang tindih dengan kawasan hutan lindung atau kawasan hutan konservasi.

Dengan lahirnya undang-undang No. 5 Tahun 1990 dan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, aktifitas yang berkaitan dengan pertambangan umum dan migas menghadapi beberapa kendala baik bagi investor yang telah melaksanakan operasinya maupun bagi calon investor yang akan bermaksud mencari deposit mineral di Indonesia.

2. Pertambangan

UUD Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai Negara dan diperuntukkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu sumber daya alam yang terkandung didalam bumi selain minyak dan gas bumi juga terdapat mineral dan batubara yang merupakan sumber daya alam yang tidak terbarukan artinya apabila sumber daya alam tersebut sudah diusahakan/ditambang sumber daya alam tersebut tidak ada lagi/habis. Oleh karena itu pengelolaan/pengusahaan dimaksud harus diteliti dieksplorasi baik kualitas maupun kuantitasnya serta pemasarannya dan harus diperhatikan lingkungan dari penambangan apakah akan menimbulkan bahaya atau tidak, hal ini dilakukan agar dapat memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana dikehendaki Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 tersebut diatas.

Pada waktu sekarang ini pengelolaan/pengusahaan pertambangan baru dapat dilakukan apabila kegiatan tersebut dinilai layak teknis, layak ekonomi dan layak lingkungan. Mengenai layak teknis dan layak ekonomis dilakukan Instansi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, sedangkan layak lingkungan dilakukan oleh Instansi Lingkungan Hidup. Disisi lain kegiatan penambangan ini

harus pula mendapat izin dari Menteri Kehutanan apabila wilayah kerja tersebut berada di kawasan hutan, kalau belum mendapat izin pinjam pakai baik untuk penelitian maupun penambangan berdasarkan UU di bidang kehutanan merupakan tindak pidana. Kesimpulannya bahwa walaupun sudah mendapat izin kegiatan penambangan tapi belum mendapat izin pinjam pakai dari kehutanan usaha pertambangan tidak dapat dilaksanakan sepanjang wilayah kerja tersebut berada di kawasan hutan.

Dengan berlakunya UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagai pengganti UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, dengan berlakunya Undang-undang ini ada beberapa perubahan yang mendasar, yaitu antara lain bahwa sebelum Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai kewenangannya dalam penerbitan wilayah kerja Izin Usaha Pertambangan (IUP) harus berada dalam Wilayah Pertambangan (WP) yang ditetapkan oleh Menteri ESDM. Dan WP tersebut ditetapkan dalam rangka tata ruang nasional. Istilah penggunaan izin "Kuasa Pertambangan (KP)" menjadi izin usaha pertambangan (IUP), bentuk perizinannya berubah yaitu yang lama setiap tahapan mempunyai Kuasa Pertambangan tersendiri, sedangkan yang baru di bagi dua IUP eksplorasi yang terdiri dari kegiatan Penyelidikan Umum, Eksplorasi, dan Studi Kelayakan, selanjutnya IUP produksi terdiri dari kegiatan Konstruksi, Penambangan, Pengolahan dan Pemurnian, serta Pengangkutan Penjualan, dan banyak hal lain lagi yang berubah serta pejabat yang memberi perizinannya dan sanksi-sanksi yang diberikan lebih berat lagi.

Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, penambangan, pengelolaan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan serta kegiatan pasca tambang.

Kegiatan fisik untuk melakukan kegiatan pertambangan dalam kawasan hutan harus terlebih dahulu mendapat izin pinjam pakai dari Departemen Kehutanan, ketentuan di bidang kehutanan membatasi kegiatan pertambangan

tersebut. Kawasan hutan suaka alam tidak dibenarkan sama sekali untuk kegiatan penambangan, yang dibolehkan adalah pada kawasan hutan produksi terbatas, sedangkan pada kawasan hutan lindung hanya boleh dilakukan dengan persyaratan tertentu, penambangannya tidak boleh tambang terbuka.

B. Kebijakan Sektor Kehutanan Terkait Penambangan di Kawasan Hutan

1. Pengertian Kebijakan

Menurut Wahab, S.A (1990 : 11-13) : “Kebijakan adalah suatu pedoman untuk bertindak”. Sedangkan menurut Anderson, J.E. (1992 : 2-3) : “Kebijakan didefinisikan sebagai perilaku dari sejumlah aktor pejabat, kelompok, instansi pemerintah atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan”.

Menurut Santoso, A. (1988:5) mendefinisikan kebijakan bermakna politik, dan didefinisikan sebagai berikut : “Kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintahan untuk mencapai suatu tujuan-tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit pemerintah”.

Jenkins (1978 : 15, dalam Wahab, S.A., 1990 : 14-15) merumuskan kebijakan publik/negara sebagai berikut : “Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi demikian keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih dalam batasan kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut”.

2. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah kehutanan dan pertambangan antara lain hal tersebut dapat dipahami mengingat pembagian fungsi hutan menjadi hutan produksi, hutan lindung, hutan konservasi telah dipertimbangkan untuk pelestarian sumber daya alam.

- a. Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3)
“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”
- b. Undang-undang No. 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan.
Undang-undang ini lahir setelah pergantian Pemerintah orde lama ke orde baru. Situasi politik pada masa itu memandang hutan sebagai asset dan dapat di eksploitasi untuk menumbuhkan iklim investasi. Hal tersebut memungkinkan untuk kegiatan pertambangan di seluruh fungsi kawasan hutan kecuali di taman nasional, taman wisata, dan hutan dengan fungsi khusus. Kebijakan tersebut dimungkinkan karena kondisi hutan pada saat itu masih utuh dan negara memerlukan investasi. Sehingga di seluruh fungsi kawasan hutan kecuali taman nasional, taman wisata alam dan hutan dengan fungsi khusus dapat di lakukan kegiatan penambangan/kuasa pertambangan.
- c. Undang-undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.
Kegiatan pertambangan dapat dilakukan di seluruh wilayah hukum Indonesia yaitu di seluruh kepulauan Indonesia, dan paparan benua (*Continental sheef* Kepulauan Indonesia).
- d. Undang-undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
Undang-undang ini lahir pada tanggal 10 Agustus 1990, setelah ada kesadaran perlunya melindungi ekosistem dan perlindungan jenis tumbuhan dan satwa yang berguna bagi pelestarian alam. Kesadaran tersebut setelah 23 (dua puluh tiga) tahun lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1967.
Undang-undang No. 5 Tahun 1990 atau disebut Undang-undang Konservasi Hayati prinsipnya mengatur 2 perlindungan yaitu :

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

Perlindungan kawasan pada hakekatnya adalah melindungi kawasan beserta unsur hidupan di atasnya sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan dan pelestarian plasma nutfah agar tetap utuh. Sehingga kegiatan yang ada di dalam kawasan hanya di perbolehkan untuk kegiatan tertentu yaitu antara lain penelitian dan pengembangan yang menunjang fungsi kawasan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya dan wisata alam (kecuali di cagar alam tidak diperkenankan kegiatan wisata alam). Sedangkan kegiatan lain di luar hal-hal tersebut diatas dilarang termasuk kegiatan pertambangan. Keutuhan ekosistem merupakan hal yang sangat penting dalam pengelolaan kawasan hutan konservasi. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 berarti Surat Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi dengan Menteri Kehutanan khusus yang mengatur kawasan cagar alam, suaka marga satwa, taman buru batal demi hukum. Dengan kata lain surat Keputusan Bersama tersebut hanya berlaku untuk kawasan hutan lindung dan kawasan hutan produksi.

- e. Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah di ubah dengan Undang-undang No.26 Tahun 2007.

Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan, meliputi kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Presiden menunjuk seorang Menteri yang bertugas mengkoordinasikan penataan Tata Ruang Wilayah nasional, wilayah Propinsi dan Wilayah Kabupaten/Kotamadya, termasuk pengendalian perubahan fungsi ruang suatu kawasan dan pemanfaatan yang berskala besar dan berdampak penting.

Perubahan fungsi ruang suatu kawasan dan pemanfaatannya ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR.

Penggunaan kawasan hutan yang berskala besar untuk kawasan pertambangan, pertanian, pemukiman, pariwisata dan sebagainya, memerlukan pengkajian dan penilaian secara lintas sektoral, lintas daerah, lintas pusat di koordinasikan oleh Menteri.

Perubahan pemanfaatan ruang yang perlu dikoordinasikan, antara lain meliputi perubahan ruang lautan menjadi ruang daratan karena reklamasi, perubahan bentang alam perbukitan karena penambangan bahan galian golongan C, perubahan fungsi ruang yang terjadi setelah ditetapkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kotamadya disesuaikan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya melalui Peraturan Daerah yang bersangkutan.

f. Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-undang Kehutanan ini lahir pada tanggal 30 September 1999, untuk mengganti Undang-undang No. 5 Tahun 1967. Dalam penjelasan umum, Undang-undang No. 41 Tahun 1999 disebutkan bahwa Undang-undang No. 5 Tahun 1967 dianggap belum cukup memberikan landasan hukum bagi perkembangan pembangunan kehutanan oleh karena itu perlu diganti sehingga memberikan landasan hukum yang lebih kokoh dan lengkap bagi pembangunan kehutanan pada saat ini dan saat mendatang.

Dengan lahirnya undang-undang kehutanan ini maka sesuai ketentuan Pasal 38 ayat 4 diatur bahwa pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 38 ayat (1) disebutkan bahwa kegiatan pembangunan di luar kehutanan yang dapat dilaksanakan di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi ditetapkan secara selektif. Kegiatan-kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya kerusakan serius dan mengakibatkan hilangnya fungsi hutan yang bersangkutan di larang. Kegiatan pembangunan di luar kehutanan adalah kegiatan untuk tujuan strategis yang tidak dapat dielakan antara lain kegiatan pertambangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 38 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 maka ruang gerak Keputusan Bersama antara Menteri Pertambangan dan Energi dengan Menteri Kehutanan Nomor: 969.K/05/MDPE/1989 dan Nomor : 429/Kpts-II/1989 tersebut semakin menyempit yaitu kegiatan pertambangan di hutan lindung kaya untuk migas dan pertambangan terbuka di hutan produksi.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 19 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan beserta penjelasannya dapat disimpulkan bahwa untuk kepentingan diluar pembangunan kehutanan dimungkinkan untuk melakukan perubahan peruntukkan dan perubahan fungsi kawasan. Namun perubahan tersebut harus melalui serangkaian penelitian terpadu yang melibatkan instansi terkait yaitu LIPI selaku *Scientific Authority*, lingkungan hidup, Departemen yang terkait dan penetapannya atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Penelitian dimaksud meliputi aspek biofisik (perubahan iklim, ekosistem, gangguan tata air) dan aspek sosial ekonomi masyarakat. Kedua aspek tersebut apakah berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis apabila suatu kawasan harus diubah fungsinya. Dengan demikian pendekatan yang di atur dalam Undang-undang No. 41 Tahun 1999 dari sisi etika lingkungan berjiwa ekosentrisme yaitu memusatkan etika pada seluruh komunitas ekologis baik yang biotis maupun yang abiotis. Secara ekologis mahluk hidup dan benda-benda abiotis lainnya saling terkait satu sama

lain. Oleh karena itu, kewajiban dan tanggung jawab moral tidak hanya dibatasi pada makhluk hidup. Kewajiban dan tanggung jawab moral yang sama juga berlaku terhadap semua realitas ekologis. Dengan demikian aliran ekosentrisme ini sangat menjiwai dalam pelestarian ekosistem yang pada akhirnya pelestarian pemanfaatan untuk kehidupan.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 19 Undang-undang No. 41 tahun 1999 jo ketentuan Pasal 2 ayat (3) butir 4c Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 yang mengatur Kewenangan Pemerintah dalam penetapan kawasan hutan; perubahan status dan fungsi kawasan hutan maka diterbitkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan. Sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Kehutanan No. SK 48/Menhut-II/2004 tentang perubahan Keputusan Menteri Kehutanan No. 70/Kpts-II/2001 tentang penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan.

Dalam Pasal 7 Kepmenhut No. 70/Kpts-II/2000 disebutkan bahwa pada dasarnya kawasan hutan yang dapat dirubah statusnya adalah Kawasan Hutan Produksi yang dapat di konversi (HPK).

Sedangkan ketentuan Pasal 8 Keputusan Menteri Kehutanan No. 48/Menhut-II/2004 mengatur sebagai berikut :

Dalam keadaan tertentu dapat dilakukan perubahan status kawasan hutan produksi apabila memenuhi persyaratan :

- 1) Digunakan untuk kepentingan strategis.
- 2) Tidak berdampak negatif terhadap lingkungan yang didasarkan hasil penelitian terpadu.
- 3) Tidak menimbulkan enclave atau tidak memotong kawasan hutan menjadi bagian-bagian yang tidak layak untuk satu unit pengelolaan.

- 4) Hasil scoring berdasarkan kriteria dan standar penatagunaan kawasan hutan mempunyai nilai kurang dari 125.
- 5) Tidak mengurangi kecukupan luas minimal kawasan hutan dalam wilayah Daerah Aliran Sungai (DAS), yaitu 30% (*tiga puluh persen*) dari luas DAS.
- 6) Apabila berdampak penting dan cakupan luas serta bernilai strategis harus mendapat persetujuan DPR.
- 7) Pada wilayah Kabupaten /Kota atau Propinsi yang mempunyai kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) harus didahului dengan relokasi fungsi kawasan hutan dengan HPK.
- 8) Pada wilayah Kabupaten/Kota atau Propinsi yang tidak mempunyai HPK harus disediakan tanah pengganti yang "*clear and clean*" dengan raio :
 - a) 1:1 untuk pembangunan kepentingan umum terbatas oleh Pemerintah.
 - b) 1:2 untuk pembangunan proyek strategis yang diprioritaskan Pemerintah.
 - c) 1:1 untuk penyelesaian okupasi atau enclave.
 - d) minimal 1:3 untuk yang sifatnya komersial.

Apabila kawasan hutan yang dimohon bukan HPK, maka permohonan harus dilengkapi dengan :

- 1) Hasil penelitian tim terpadu.
- 2) Hasil penelitian dilampiri peta dengan skala 1 : 100.000.

Sedangkan ketentuan tukar menukar kawasan hutan dilakukan melalui proses sebagai berikut :

- 1) Permohonan tukar menukar kawasan hutan yang diajukan kepada Menteri dilampiri :
 - a) Peta dengan skala minimal 1:100.000
 - b) Rekomendasi Gubernur atau Bupati/Walikota dilampiri peta dengan skala minimal 1:100.000.

- c) Peta usulan tanah pengganti dengan skala minimal 1:100.000.
- 3) Atas permohonan tukar menukar kawasan hutan, Eselon I terkait lingkup Departemen Kehutanan menyampaikan saran/pertimbangan teknis kepada Menteri dengan dilampiri peta skala minimal 1:100.000.
 - 4) Penelitian tim terpadu terhadap kawasan hutan yang dimohon dan usulan tanah pengganti.
 - 5) Atas dasar saran/pertimbangan teknis butir 2 atau hasil penelitian terpadu butir 3, Menteri memberikan penolakan atau persetujuan permohonan tukar menukar kawasan hutan dan usulan tanah pengganti.
 - 6) Apabila permohonan disetujui, dilakukan penyelesaian "*clear and clean*" tanah pengganti yang diusulkan.
 - 7) Pembuatan berita acara tukar menukar kawasan hutan.
 - 8) Penunjukkan tanah pengganti sebagai kawasan hutan dengan keputusan Menteri Kehutanan.
 - 9) Pelaksanaan tata batas oleh panitia Tata Batas (PTB) terhadap kawasan hutan yang akan dilepas maupun tanah pengganti dan dibuat serta ditandatangani Berita Acara Tata Batas (BATB) dan Peta Tata Batas.
 - 10) Berdasarkan BATB dan Peta Tata Batas kawasan hutan yang telah dilakukan penelahaan hukum dan teknis oleh Eselon I terkait lingkup Departemen Kehutanan, Badan Planologi menyiapkan konsep Keputusan Menteri beserta peta lampiran skala minimal 1:100.000 tentang :
 - a) Pelepasan kawasan hutan;
 - b) Penetapan batas kawasan hutan yang baru yang berbatasan dengan kawasan hutan yang dilepas, dan;
 - c) Penetapan tanah pengganti sebagai kawasan hutan.
 - 11) Menteri menetapkan Keputusan beserta peta lampirannya tentang :
 - a) Pelepasan kawasan hutan;

- b) Penetapan batas kawasan hutan yang baru yang berbatasan dengan kawasan hutan yang dilepas, dan;
- c) Penetapan tanah pengganti sebagai kawasan hutan

Selanjutnya ketentuan perubahan fungsi kawasan hutan diajukan kepada Menteri Kehutanan dengan dilampiri :

- 1) Saran/pertimbangan teknis Dinas Kehutanan Kabupaten /Kota atau Propinsi untuk yang lintas Kabupaten/Kota.
- 2) Rekomendasi Bupati/Walikota atau Gubernur untuk yang lintas Kabupaten/Kota.
- 3) Peta skala minimal 1:100.000.

Atas dasar uraian tersebut diatas, arahan ketentuan Pasal 19 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 beserta Peraturan Pelaksanaannya dapat digunakan sebagai koridor untuk perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan.

- g. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrariaan dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, transmigrasi dan Pekerjaan Umum.

Isi instruksi Presiden tersebut sebagai berikut :

“bila pertindihan penetapan/penggunaan tanah tidak dapat dicegah, maka hak prioritas pertambangan harus diutamakan sesuai dengan ketentuan undang-undang Nomor 11 Tahun 1962”.

- h. Keputusan bersama Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan Nomor : 969-K/05/MDPE/1989 dan Nomor : 429/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam kawasan hutan sebagaimana diubah salah satu pasalnya dengan Nomor : 110 K/702/M.PE/91 dan Nomor : 436/Kpts-II/1991.

Dengan Surat Keputusan Bersama antara Menteri Pertambangan dan Energi dengan Menteri Kehutanan tersebut ini pada prinsipnya mengatur usaha pertambangan dan energi dapat dilaksanakan dalam cagar alam, suaka margasatwa, taman buru, hutan lindung, hutan produksi terbatas.

i. Permenhut No.43/Kpt-II/2007

Kehadiran Permenhut No.43/Kpts-II/2007 merupakan pengganti No.14/Kpts-II/2006 dan Permenhut No.64/Kpts-II/2006.

Permenhut ini prinsipnya mengatur :

- 1) Bentuk pinjam pakai kawasan hutan yang meliputi :
 - a). Kepentingan relegi;
 - b). Pertahanan dan keamanan;
 - c). Pertambangan;
 - d). Pembangunan ketenaga listrikan dan instalasi teknologi terbaru;
 - e). Pembangunan jaringan telekomunikasi;
 - f). Pembangunan jaringan instalasi air;
 - g). Jalan umum, jalan rel kereta api;
 - h). Saluran air bersih dan atau air limbah;
 - i). Pengairan;
 - j). Bak penampung air;
 - k). Fasilitas umum;
 - l). Sarana Telekomunikasi;
 - m). Stasiun reley televisi;
 - n). Saran keselamatan lalu lintas laut/udara.
- 2) Objek pinjam pakai kawasan hutan yaitu :
 - a) Hutan produksi;
 - b) Hutan lindung.
- 3) Tata cara pengajuan permohonan
- 4) Tata cara penyelesaian permohonan

- 5) Kewajiban pemohon
- 6) Izin pinjam pakai kawasan hutan
- 7) Hak pemegang izin pinjam pakai
- 8) Kompensasi lahan
- 9) Jangka waktu dan perjanjian izin pinjam pakai kawasan hutan
- 10) Monitoring dan evaluasi
- 11) Hapusnya izin pinjam pakai kawasan hutan
- 12) Ketentuan peralihan.

C. Kebijakan Sektor Pertambangan Terkait Penambangan di Kawasan Hutan

Penambangan adalah bagian kegiatan usaha pertambangan untuk memproduksi mineral dan atau batubara dan mineral-mineral ikutannya. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut diatas berarti kegiatan penambangan/produksi secara langsung akan berhubungan dengan lahan/sebidang tanah baik di permukaan maupun di bawah tanah oleh karena itu untuk kegiatan penambangan pemegang izin pertambangan harus menguasai lahan tersebut serta fisik sebab kalau tidak di kuasai secara fisik akan mengganggu kegiatan penambangan.

Penguasaan tanah secara fisik ini akan dilakukan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kalau lahan dikuasai oleh pihak lain dengan sesuatu hak atas tanah tentunya akan adanya pelepasan hak dari pemegang hak atas tanah, tetapi kalau lahan tersebut belum ada hak diatasnya tetapi digarap oleh penduduk misalnya juga pemegang izin harus memberi uang santunan kepada penggarap, terhadap lahan ini masih dalam status kawasan hutan untuk menguasai secara fisik harus ada izin pinjam pakai kawasan hutan untuk penambangan mineral dan batubara yang diterbitkan oleh Menteri Kehutanan. Jadi di luar Instansi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. Apabila belum ada izin penguasaan lahan secara fisik baik dari pemegang hak atas tanah atau penggarap tanah atau izin pinjam pakai kawasan hutan yang

wilayah kerjanya berada di kawasan hutan dari Menteri Kehutanan kegiatan penambangan mineral dan batubara sudah dapat dilakukan.

Penguasaan tanah secara fisik ini tidak saja untuk penambangan juga untuk sarana penunjang yang diperlukan menunjang kegiatan penambangan, seperti untuk perumahan/perkantoran, tempat penimbunan tanah, tempat penimbunan mineral atau batubara sebelum diangkut keluar area penambangan, tempat penimbunan dan sebagainya, jalan-jalan.

Dalam penguasaan tanah secara fisik ini pemegang izin harus pula memberi ganti rugi tegakan yang ada diatasnya. Istilahnya ganti rugi tanam tumbuh. Dalam hubungan ini pengurusan administrasi menjadi tanggung jawab pemegang izin usaha pertambangan. Jadi kebijakan sektor pertambangan dalam pelaksanaan penambangan diserahkan kepada pemegang izin usaha penambangan, pemerintah baik pusat maupun daerah hanya membantu pemegang izin usaha pertambangan. Dengan demikian izin yang diterbitkan Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota belum memberikan jaminan kepastian berusaha. Hal ini diserahkan karena setiap sektor yang berhubungan dengan masalah pertambangan mempunyai aturan sendiri dan tidak ada sinergi antara instansi pemerintah. Khususnya masalah penyelesaian kawasan hutan sudah pernah ada kerjasama antara Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (Departemen Pertambangan) dan Departemen Kehutanan yang saat ini keluhannya diabaikan. Dalam kerjasama tersebut penyelesaian permasalahan kawasan hutan diselesaikan oleh kedua instansi pemerintah dan tidak melibatkan swasta (pemegang izin). Tapi sekarang berdasarkan ketentuan Menteri Kehutanan dalam menyelesaikan permasalahan kawasan hutan pemegang izin (swasta) secara langsung dapat berhubungan langsung dengan Departemen Kehutanan. Untuk diketahui kerjasama antara Departemen Perhubungan dan Departemen Kehutanan belum pernah dicabut.

D. Kebijakan Otonomi Daerah Khususnya di Sektor Pertambangan dan Kehutanan

1. Pertambangan

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 17, bahwa pertambangan bukan merupakan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, tetapi merupakan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan, dan juga dalam Penjelasan Umum bahwa Sumber daya alam pertambangan merupakan kewenangan bersama, dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, maka dengan demikian setiap Gubernur atau Bupati/Walikota akan menerbitkan Izin Usaha Pertambangan harus melakukan koordinasi dengan Menteri dalam rangka pembuatan peta koordinat melalui sistem Informasi Geografi yang diatur dalam Keputusan Menteri ESDM No. 1603 Tahun 2003 tentang Pedoman Wilayah Kawasan Pertambangan, dalam rangka melaksanakan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Dalam melaksanakan urusan pemerintahan harus dilakukan koordinasi antar Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, termasuk pengelolaan sumber daya alam khususnya pertambangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Kehutanan

Desentralisasi pada dasarnya merupakan konsekuensi dari semakin tingginya tuntutan reformasi di birokrasi dan keadilan yang merata dimata masyarakat. Di sektor kehutanan desentralisasi menjadi ajang rebutan wewenang hasil hutan kayu dari hutan alam, belum terlihat dalam bentuk rebutan tanggung jawab menjaga kelestarian hutan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Tarik menarik sektor kehutanan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah semakin tajam. Namun demikian dengan lahirnya Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada lampiran Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007 ditetapkan dengan jelas masing-masing tugas pokok dan fungsi dari kementerian sesuai bidang tugasnya disektor kehutanan pada tataran pemerintah mengurus masalah kriteria dan standar serta norma dan juga pengelolaan kawasan hutan konservasi. Sedangkan untuk pengelolaan pada hutan produksi dan hutan lindung pengelola oleh provinsi atau Kabupaten/kota sesuai kewarganegaraan.

BAB III
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT DAN
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KEGIATAN PENAMBANGAN DI KAWASAN
HUTAN LINDUNG

A. Peraturan Perundang-undangan

1. UU No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 tahun 1960 dianggap oleh sejumlah pengamat sebagai suatu produk hukum yang paling populis (lebih bernuansa pro kepada rakyat kecil atau petani) di bandingkan dengan produk-produk hukum lainnya yang dibuat di masa Orde Lama, Orde Baru maupun sampai sekarang ini. Di dalam perkembangannya, UUPA dianggap sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) dari peraturan-peraturan lain yang mengatur mengenai agraria dan pertanahan. Lahirnya undang-undang baru yang berkaitan dengan agraria dan pertanahan diharapkan dapat meneruskan semangat UUPA yang lebih populis (berpihak pada rakyat kecil terutama para petani). Akan tetapi dalam kenyataannya telah terjadi ketidaksinkronan antara UUPA yang dianggap sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) dengan undang-undang sektoral yang berkaitan pula dengan agraria dan pertanahan. Banyak ketentuan-ketentuan dari berberapa Undang-Undang sektoral tersebut yang tidak sesuai dengan apa yang telah digariskan di dalam UUPA.

Munculnya Undang-Undang sektoral tersebut lebih menitikberatkan pada arah kebijakan pembangunan yang tidak berpihak pada kepentingan rakyat kecil dan hanya berpihak pada para pemilik modal saja (baik investor asing maupun domestik). Misalnya kelahiran Undang-Undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, dengan adanya UU ini maka terlihat jelas adanya suatu pergeseran pola orientasi pembangunan menuju ke arah industrialisasi dan investasi yang dirasa tidak berpihak pada rakyat kecil. Kemudian muncul Undang-Undang No. 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan sebagaimana telah diperbaharui dengan Undang-Undang No. 41 tahun 1999 dan

Undang-Undang No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam peraturan tersebut, pengelolaan hutan dan eksploitasi pertambangan banyak yang bertentangan dengan kebijakan hak atas tanah sebagaimana yang telah diatur di dalam UUPA. Ketentuan dalam Undang-Undang kehutanan tersebut, masih memunculkan suatu sifat kepemilikan hutan negara yang mirip dengan Domein Verklaring pada masa pemerintahan kolonial Belanda. Yang paling diperdebatkan pada pertengahan tahun 2005 ialah munculnya Peraturan Presiden No. 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dengan adanya peraturan tersebut akan lebih mempermudah masuknya investasi pemodal asing ke Indonesia. Sehingga kekuatan-kekuatan modal yang akan bermain dalam penguasaan tanah di Indonesia, hal ini tentunya akan berimplikasi rusaknya kemakmuran rakyat terutama rakyat tani, khususnya pencabutan hak atas tanah. Dalam pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum pun juga belum ada penjelasan secara detail siapa yang akan mengelola : negara, swasta atau rakyat. Sehingga dikhawatirkan semua yang mengatur tentang pengadaan tanah ini lebih difokuskan pada kepentingan swasta, bukan kepentingan rakyat. Sebagai contoh konkritnya, setelah berlakunya Peraturan Presiden tersebut makin banyak kasus penggusuran yang dilakukan oleh penguasa terhadap pemukiman warga yang terjadi di Ibu Kota Jakarta dan berbagai daerah lainnya di Indonesia. Maraknya berbagai kasus penggusuran tersebut menyebabkan terjadinya konflik kepentingan (*Conflict of Interest*) antara kelompok-kelompok tertentu, dimana yang selalu menjadi korban adalah rakyat kecil.

Ketidaksinkronan materi muatan yang terkandung di dalam Undang-Undang sektoral dengan materi muatan UUPA sebagaimana telah dijelaskan di atas, dapat menyebabkan terjadinya konflik hukum (*Conflict of Law*). Hal tersebut tidak hanya terjadi antara Undang-Undang sektoral dan UUPA, akan tetapi konflik hukum (*Conflict of Law*) juga terjadi antara Undang-Undang sektoral itu sendiri. Salah satu penyebab utama kegagalan UUPA sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) ataupun sebagai peraturan perundang-undangan disebabkan karena materi muatan UUPA lebih dominan mengatur masalah pertanahan,

sehingga menimbulkan kesan bahwa UUPA lebih tepat disebut sebagai Undang-Undang Pertanahan daripada Undang-Undang yang mengatur secara komprehensif dan proporsional tentang agraria. Meskipun harus diakui bahwa UUPA sesungguhnya juga mengatur tentang kehutanan, pertambangan, minyak dan gas bumi, penataan ruang, sumber daya air, dan lingkungan hidup.

2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi SDA Hayati dan Ekosistemnya

Ditingkat nasional, kebijakan mengenai pelestarian keanekaragaman hayati adalah UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya yang mengatur konservasi ekosistem dan spesies terutama di kawasan lindung. Perundangan ini belum dapat dikatakan komprehensif karena cakupannya masih berbasis kehutanan dan pelestarian hanya di kawasan lindung. Padahal di luar kawasan lindung banyak sekali ekosistem yang mengalami ancaman yang setara.

Pada awal 1990an, ada beberapa kebijakan yang diharapkan dapat menjadi panduan komprehensif bagi pengelolaan keanekaragaman hayati. Misalnya, tahun 1993 Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup (KMNLH sekarang Kementerian Lingkungan Hidup, KLH) menerbitkan Strategi Pengelolaan Keanekaragaman Hayati. Pada saat yang hampir bersamaan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) menerbitkan Rencana Aksi Keanekaragaman Hayati untuk Indonesia (*Biodiversity Action Plan for Indonesia 1993 - BAPI 1993*). Dokumen BAPI ini pada tahun 2003 direvisi menjadi dokumen Indonesia *Biodiversity Strategy and Action Plan (IBSAP)* juga oleh BAPPENAS. Dokumen ini telah didokumentasikan oleh sekretariat UNCBD sebagai dokumen nasional Indonesia.

Tiga kebijakan, yaitu UU No.5/1990, UU No.5/1994 dan IBSAP 2003 merupakan serangkaian upaya yang apabila dijalankan dapat menjadi sarana bagi pengelolaan keanekaragaman hayati secara berkelanjutan. Selain itu terdapat juga peraturan perundangan yang terkait dengan keanekaragaman hayati di Indonesia, yaitu sejak tahun 1984 pemerintah telah mengeluarkan peraturan

perundangan yang terkait dengan keanekaragaman hayati. Berikut ini adalah daftar peraturan-peraturan tersebut yang diklasifikasikan berdasar bentuk perundangannya seperti yang disebutkan Medrizam dkk.

Undang-undang :

- a) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya;
- b) Undang Undang Nomor 12 Tahun 1992 Tentang Sistem Budidaya Tanaman dan
- c) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *United Nations Convention On Biological Diversity*;
- d) Undang Undang Nomor. 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- e) Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan;
- f) Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah dengan UU No.32 Tahun 2009;
- g) Undang Undang Nomor 24 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Peraturan Pemerintah

- a) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1984 Tentang Pengelolaan Keputusan Presiden
- b) Peraturan Pemerintah RI Nomor 13 Tahun 1994 Tentang Perburuan Satwa Buru;
- c) Peraturan Pemerintah RI Nomor 18 Tahun 1994 Tentang Pengusahaan Pariwisata Alam Di Zona Pemanfaatan Taman Nasional , Taman hutan Nasional Dan Taman Wisata Alam;

- d) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Suaka Alam Dan Daerah Perlindungan Alam;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Pelestarian Jenis Tumbuhan dan Satwa ;
- f) Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Pemanfaatan Tumbuhan dan Satwa Liar ;
- g) Peraturan Pemerintah RI Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom;
- h) Peraturan Pemerintah RI Nomor 27 Tahun 1997 Tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan;
- i) Keppres Nomor 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung.

Keputusan Menteri

- a) Keputusan Menteri Bersama Menteri Pertambangan Energi dan Menteri Kehutanan Nomor 110/12/702.M/PE/1991 dan Nomor 346/Kpts.11/1991 tentang pedoman pengaturan bersama usaha pertambangan dan energi dalam kawasan hutan.

Adanya aturan-aturan tersebut tidak sepenuhnya diberlakukan secara tegas, sehingga upaya konservasi dan pengelolaan keanekaragaman dan kekayaan hayati secara lestari tidak kuat secara yuridis. Berbagai kerusakan hutan terjadi; illegal logging, kebakaran hutan, dll. Kerusakan terumbu karang dari tahun-ketahun semakin meningkat (menurut WWF Indonesia masuk menjadi kawasan triangle dengan biodiversity fauna karang luar biasa). Kerusakan ekosistem pesisir, yang ditandai mengecilnya areal kawasan hutan mangrove, abrasi, serta penumpukan sampah di sepanjang pantai.

3. UU No. 41 Tahun 1999 Jo. No. 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan

Dalam UU No. 41 Tahun 1999, Hutan didefinisikan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan yang berisi sumber daya alam hayati yang

didominasi pepohonan dalam persekutuan lingkungannya, yang satu dengan yang lain tidak dapat dipisahkan (Pasal 1). Hutan dapat dikategorikan sebagai: 1) hutan berdasarkan statusnya, meliputi hutan negara dan hutan hak, 2) hutan berdasarkan fungsinya, meliputi hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi. Masing-masing fungsi kawasan tersebut mengemban tugas masing-masing yaitu untuk kawasan hutan konservasi berfungsi melindungi kawasan dan jenis tumbuhan dan satwa, hutan lindung berfungsi untuk perlindungan hidrologi sedangkan hutan produksi berfungsi untuk menghasilkan hasil serta kayu ikutannya.

Suhubungan dengan pembangunan kehutanan di Indonesia, terdapat beberapa kebijakan terkait, seperti :

- a. Salah satu point penting dalam UU ini adalah adanya larangan pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung.
- b. PP No. 34 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan PP No.6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan point-point penting dalam kebijakan ini meliputi kegiatan pengelolaan, pembagian blok kawasan, dan pemanfaatan hutan.
- c. Keputusan Menteri Kehutanan No. 21/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan. Point penting Kepmen ini adalah hutan lindung merupakan salah satu kategoris sebagai hutan yang dapat ditetapkan sebagai hutan kemasyarakatan.
- d. Keputusan menteri Kehutanan No. 32/Kpts-II/2001 tentang Kriteria dan Standar Pengukuhan Hutan. Dalam kebijakan ini ditetapkan bahwa dalam penetapan kawasan hutan perlu diperhatikan : (1) status hutan, apakah sudah ditunjuk sebagai hutan, tidak terbebani hak atas tanah dan tergambar dalam kebijakan tata ruang; (2) batas dan luasnya harus jelas terukur; (3) memiliki koordinat yang tepat dan jelas; (4) didasari pada peta dasar berdasarkan ketersediaan liputan data yang ada, misalnya peta rupa bumi, peta topografi dan peta *joint operation graphic*.

- e. Keputusan menteri Lingkungan Hidup No. 11 Tahun 2001 Tentang Jenis Rencana Usaha dan atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan AMDAL.
- f. UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, UU ini mengatur bagi hasil pengelolaan hutan (1) 80% dari penerimaan iuran hak penguasaan hutan, dibagi provinsi 16% dan Kabupaten 64%; (2) 80% dari penerimaan provinsi sumber daya hutan, dibagi provinsi 16%, Kabupaten/Kota penghasil 32% Kabupaten/Kota lain yang ada dalam Propinsi yang bersangkutan 32%.

4. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup.

Dengan peraturan perundang-undangan yang baru disyahkan ini pemerintah pusat dan daerah berkewajiban membuat kajian lingkungan hidup strategis. Kajian itu untuk memastikan pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam kebijakan, rencana, dan program pembangunan. Pemanfaatan sumberdaya alam juga harus didasarkan pada rencana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH) yang menjadi dasar penyusunan rencana pembangunan jangka panjang dan menengah.

Penguatan AMDAL (analisa mengenai dampak lingkungan) untuk mencegah kerusakan lingkungan dengan meningkatkan akuntabilitas, penerapan sertifikasi kompetensi penyusun dokumen AMDAL, penerapan sanksi hukum bagi pelanggar bidang AMDAL dan AMDAL sebagai persyaratan utama dalam memperoleh izin lingkungan.

Perizinan diperkuat dengan menjadikan izin lingkungan sebagai prasyarat memperoleh izin usaha/kegiatan dan izin usaha/ kegiatan dapat dibatalkan apabila izin lingkungan dicabut. Sistem hukum diperkuat dengan memperluas kewenangan PPNS. Dalam hal penegakan hukum lingkungan PPNS berwenang menghentikan pelanggaran seketika di lapangan. Penyidik PNS dapat melakukan penangkapan dan penahanan serta hasil penyidikan disampaikan ke jaksa penuntut umum yang berkoordinasi dengan kepolisian.

Sebagai salah satu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang turut dalam menginisiasi lahirnya UU PPLH ini, Catur Sapto Edi berharap KNLH mampu melakukan gebrakan dalam penegakan hukum lingkungan. “Setidaknya dalam lima tahun ke depan harus ada perusahaan pencemar besar yang harus ditangkap berdasarkan UU ini sebagai shock terapi bagi yang lainnya,” ungkap Catur yang akan mempertahankan kaukus lingkungan hidup di DPR.

Namun menurut Moersidik, UU di sektor lain belum mendukung pelaksanaan UU PPLH ini karena seperti biasa tidak disusun secara sepaket dengan sektor lain. Selain itu UU PPLH ini juga belum mempunyai PP sebagai pelaksana. PP ini harus bisa menerjemahkan UU PPLH dan tidak hanya bersifat teknis.

5. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah dan Daerah

Lahirnya Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menandai pelaksanaan otonomi di daerah sesuai panggilan jiwa UUD 1945 berdasarkan UU ini Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, pemerataan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam penjelasan umum UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar Pemerintahan daerah potensi dan keanekaragaman daerah.

Dalam penyelenggaraan desentralisasi masyarakat pembagian urusan pemerintah antara Pemerintah dengan Daerah Otonom. Pembagian urusan

tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai masa pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan Pemerintah.

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan secara profesional antara pemerintah, daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota maka disusunlah kriteria yang meliputi : eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan mempertimbangkan kesesuaian hubungan pengelolaan urusan pemerintah antar tingkat pemerintah.

Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintah dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah.

Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan-pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumberdaya untuk mendapatkan ketetapan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.

Berdasarkan ketentuan pasal 10 UU No 32 Tahun 2004 disimpulkan bahwa penyelenggaraan sektor kehutanan dan sektor pertambangan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Untuk itu diperlukan perencanaan yang matang dari Pemerintah Daerah dalam pemanfaatan sumberdaya alam agar terjadi sinergi pemanfaatan potensi antar sektor.

6. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan pengganti dari Undang-undang No.24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang dianggap sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pengaturan penata ruang. Dalam penjelasan umum Undang-undang No.26 Tahun 2007 angka 5 disebutkan bahwa penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan :

- a. Dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.
- b. Tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang
- c. Tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan dan keseimbangan subsistem. Hal tersebut berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada.

7. UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Landasan Konstitusional Penguasaan Sumber Daya Alam khususnya mineral dan batubara adalah Pasal 33 ayat 3 UUD 45 : Mineral dan Batubara sebagai SDA adalah kekayaan Nasional yang dikuasai negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat, hal ini merupakan *mineral right*.

Negara memberikan kuasa kepada Pemerintah untuk pengelolaan Sumber Daya Alam (Mineral dan Batubara) melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, hal ini merupakan *Mining Right*, pada prinsipnya pengelolaan Mineral dan Batubara pengelolaanya dilakukan oleh Pemerintah BUMN atau BUMD) dan

apabila menguntungkan bagi Negara, maka Pemerintah dapat memberikan izin kepada Badan Usaha Swasta, hal ini merupakan *Economic Right*, tuntut ; - Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang PNBPN jo. PP No. 45 Tahun 2003 tentang Objek dan Tarif PNBPN Sektor ESDM; - Undang-undang No. 23 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup; - Undang-undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan; - Undang-undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah; - Undang- Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2005; - Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah ; - Peraturan Pemerintah No, 75 Tahun 2001 perubahan atas PP No. 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU No. 11 Tahun 1967 Psl 4 (1); UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara.

Pelaksanaan Penguasaan dilakukan oleh : Pemerintah dan Pemerintah Daerah, untuk kepentingan Nasional Pemerintah harus berkonsultasi dengan DPR menetapkan kebijakan pengutamakan minerba untuk kepentingan dalam negeri, sebagai contoh dalam rangka kebutuhan energi.

Terkait Kepentingan Nasional : yaitu dilakukan dengan pengendalian produksi dan ekspor, sehingga pemerintah mempunyai kewenangan untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas per tahun untuk setiap provinsi.

Kewenangan pengelolaan berada ditangan : Pemerintah Pusat (Kebijakan dan Pengelolaan Nasional); Provinsi (Kebijakan dan Pengelolaan Regional); Kab/Kota (Kebijakan dan Pengelolaan Lokal).

Pemerintah Pusat secara spesifik dapat : Penetapan Kebijakan Nasional; Pembuatan peraturan perundang-undangan; Penetapan standar nasional, pedoman, kriteria; Penetapan sisitem perizinan pertambangan mineral dan batubara; Penetapan WP dilakukan setelah koordinasi dengan Pemda dan berkonsultasi DPR; Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan; Usaha pertambangan dan lokasi

penambangannya pada wilayah lintas propinsi dan atau wil 12 mil lebih dari garis pantai.

Selain itu Pemerintah Pusat juga mempunyai kewenangan untuk : Pengelolaan informasi geologi dan potensi sumber daya mineral dan informasi pertama tingkat Nasional; Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara tingkat Nasional; pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan; Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah Provinsi Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Sedang Pemerintah Provinsi terkait kebijakan dapat : membuat peraturan perundang-undangan daerah; memberi IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada wilayah lintas Kabupaten/Kota atau wil 4 mil s/d 12 mil; memberi IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas Kabupaten/kota & di wilayah Laut 4 mil s/d 12 mil; memberi IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung pada wilayah lintas Kabupaten/Kota atau wil 4 mil s/d 12 mil; . Penginventarisasian dan penelitian serta eksplor dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara.

Pemerintah Provinsi juga berwenang melakukan : Pengelolaan informasi geologi, potensi sumber daya mineral dan batubara dan informasi pertama pada wilayah Propinsi; Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah Propinsi; Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertama di Propinsi; Pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan; pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai kewenangannya.; Penyampaian informasi hasil inventarisasi penyelidikan dan penelitian dan eksplorasi kepada Menteri dan Bupati / Wali Kota; Penyampaian hasil informasi hasil produksi penjualan dalam negeri, ekspor kepada Menteri dan Bupati/WKota; Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang, dan Peningkatan kemampuan aparat

Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertama. (Pasal 7)

Kewenangan Kabupaten/Kota : pembuatan peraturan perundang-undangan daerah; pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat. dan pengawasan usaha pertama pada wilayah Kabupaten/Kota atau wilayah laut sampai 4 mil; Penginventarisasian penyelidikan dan penelitian serta eksplor dalam rangka memperoleh data dan informasi minerba; Pengelolaan informasi geologi, potensi minerba dan informasi pertama pada wilayah Kabupaten/Kota ; Penyusunan neraca sumberdaya minerba pada wilayah Kabupaten/Kota; Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertama dengan memperhatikan kelestarian lingkungan; Pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertama secara optimal; Penyampaian informasi hasil inventarisasi PU dan penelitian serta Eksplor dan eksploitasi kepada Menteri dan Gubernur; Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri serta ekspor kepada Menteri dan Gubernur; Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang; Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah Kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan (pasal 8).

B. Perizinan

Ketentuan yang mengatur tentang perizinan pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. P.43/Menhut-II/2008 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

Mengapa harus pinjam pakai ?

Filosofis pinjam pakai kawasan hutan adalah agar setiap pengguna kawasan hutan di luar sektor kehutanan **Pertama** tidak menyebabkan enclave; **Kedua** luas kawasan hutan tidak berkurang; **Ketiga**, agar pemerintah cq. Departemen Kehutanan masih tetap mengelola kawasan yang dipinjam pakai sehingga memudahkan monitoring dan evaluasi.

Yang dimaksud pinjam pakai kawasan hutan adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan kepada pihak lain untuk kepentingan pembangunan diluar kegiatan kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan dan Fungsi kawasan hutan tersebut (Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Kehutanan No. 14/Kpts-II/2006). Dengan demikian untuk kegiatan komersial seperti pertambangan proses pinjam pakai harus dengan kompensasi jangka waktu perjanjian pinjam pakai maksimal 5 tahun dan dapat diperpanjang (ketentuan Pasal 19 Peraturan Menteri Kehutanan No. 14/Kpts-II/2006).

Selanjutnya mengenai lahan kompensasi harus dipenuhi oleh pemohon pinjam pakai kawasan hutan dalam jangka waktu maksimal 2 tahun sejak diterbitkannya persetujuan prinsip pinjam pakai kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan. Apabila dalam jangka waktu tersebut belum dipenuhi maka khusus untuk pinjam pakai kawasan hutan yang bersifat komersial, lahan kompensasi diganti dengan dana yang dijadikan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Departemen Kehutanan yang besarnya 1 % (*satu persen*) dari nilai persatuan produksi.

Filosofis penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Departemen Kehutanan dari kegiatan di luar pembangunan kehutanan tersebut adalah karena hilangnya nilai ekonomis dari ekosistem hutan akibat suatu kegiatan di luar pembangunan Kehutanan.

Adapun penggunaan dana dimaksud untuk kegiatan pengembalian nilai konservasi hutan yang hilang tersebut dan atau untuk kesejahteraan masyarakat. Pemerintah saat ini sedang menyiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang PNBP tersebut dengan memperhatikan aspek keadilan dan kepastian hukum serta kepastian berusaha.

1. Subyek dan Objek Pinjam Pakai Kawasan Hutan

Subjek pinjam pakai kawasan hutan adalah :

- a. Koperasi;
- b. Yayasan;
- c. Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah;

- d. Badan Usaha Milik Swasta;
- e. Instansi Pemerintah.

Sedangkan objek pinjam pakai kawasan hutan adalah :

- a. Kawasan hutan produksi;
- b. Kawasan hutan lindung.

2. Cara pengajuan permohonan

- a. Permohonan pinjam pakai kawasan hutan diajukan oleh pimpinan instansi Pemerintah/pimpinan perusahaan.
- b. Permohonan dilampiri
 - 1) Rencana kerja penggunaan kawasan hutan;
 - 2) Rekomendasi Bupati/Walikota; bagi perizinan yang berkaitan dengan pinjam pakai kawasan hutan yang diterbitkan oleh Gubernur;
 - 3) Rekomendasi Gubernur bagi perizinan yang berkaitan dengan pinjam pakai kawasan hutan yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota dan Pemerintah;
 - 4) Amdal yang telah dilakukan oleh instansi yang berwenang;
 - 5) Pertimbangan teknis dari Direktur Utama Perum Perhutani, apabila areal yang dimohon merupakan areal kerja Perum Perhutani;
 - 6) Izin atau perjanjian di sektor non kehutanan yang bersangkutan, kecuali untuk kegiatan yang tidak wajib memiliki perizinan/perjanjian.
 - 7) Pernyataan kesanggupan untuk memenuhi semua kewajiban dan menanggung seluruh biaya sehubungan dengan permohonan tersebut.
 - 8) Untuk kegiatan pertambangan yang diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati sesuai kewenangannya diperlukan pertimbangan dari Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral.

c. Tata cara penyelesaian permohonan

Adapun tata cara penyelesaian permohonan pinjam pakai kawasan hutan di atur sebagai berikut :

- 1) Direktur Jenderal Planologi Kehutanan mengkoordinasikan Eselon I terkait lingkup Departemen Kehutanan untuk memberikan saran/pertimbangan teknis kepada Menteri guna mendapatkan keputusan.
- 2) Pertimbangan teknis pinjam pakai kawasan hutan meliputi :
 - a) Pada kawasan hutan lindung pertimbangan teknis diberikan oleh Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam.
 - b) Pada kawasan hutan produksi diberikan oleh Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan.
 - c) Pada areal kerja Perum Perhutani pertimbangan teknis diberikan oleh Direktur Utama Perum Perhutani.

d. Khusus untuk kegiatan pertambangan terbuka di hutan lindung dilakukandengan tahapan sebagai berikut :

- 1) Dilakukan kajian terpadu oleh Tim Pengkajian yang unsurnya terdiri dari unit kerja Eselon I terkait dan unsur instansi terkait lainnya.
- 2) Tim dibentuk oleh Menteri Kehutanan.
- 3) Rekomendasi hasil pengkajian dilaporkan oleh Ketua Tim kepada Kepala Direktur Jenderal Planologi Kehutanan.
- 4) Biaya yang timbul dari kegiatan pengkajian ditanggung oleh pihak pemohon.

e. Kewajiban Pemohon

Apabila Menteri Kehutanan menyetujui permohonan pinjam pakai kawasan hutan maka pemohon diwajibkan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Menanggung biaya tata batas pinjam pakai kawasan hutan.
- 2) Menanggung biaya inventarisasi tegakan.

- 3) Melaksanakan reklamasi dan rehabilitasi pada kawasan hutan yang sudah tidak dipergunakan.
 - 4) Menyelenggarakan perlindungan hutan.
 - 5) Memberikan kemudahan bagi aparat kehutanan swaktu melakukan monitoring dan evaluasi dilapangan.
 - 6) Wajib membuat pernyataan di hadapan Notaris.
- f. Hak Pemegang Izin Pinjam Pakai
- Pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan berhak untuk menempati dan mengelola serta melakukan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan kegiatan pinjam pakai kawasan hutan.

Dengan diundangkannya UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, kegiatan penambangan dikawasan hutan lindung secara terbuka tidak dapat dilanjutkan, karena dalam UU No. 41 Tahun 1999 tersebut tidak mengatur mengenai Ketentuan Peralihan, sehingga semua Kuasa Pertambangan (KP) Kontrak Karya (KK) atau Perjanjian Kerjasama Pertambangan Batubara (PKP2B) tidak dapat dilanjutkan kegiatannya.

Karena UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan melarang kegiatan penambangan secara terbuka dikawasan hutan lindung sebagaimana tertuang dalam pasal 38 ayat (4) UU No.41 Tahun 1999 yang berbunyi sebagai berikut : "pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka".

Atas dasar ketentuan pasal tersebut maka secara Hukum hak kegiatan penambangan yang diperoleh sebelum ditetapkan UU No. 41 Th. 1999, hak tersebut tidak diakui keberadaanya oleh UU No. 41 Th. 1999.

Untuk memberikan kepastian Hukum dalam kegiatan usaha pertambangan, maka keluarlah PERPU No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 41 Th 1999, dalam PERPU tersebut bahwa Izin, atau Perjanjian yg sudah ada sebelum UU 41 Th 1999 ditetapkan masih tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian tersebut.

PERPU No. 1 Tahun 2004 tersebut ditetapkan menjadi UU No. 19 Tahun 2004, dan melalui Keputusan Presiden No. 41 Tahun 2004 ada 13 perusahaan yang dapat melanjutkan kegiatannya.

Timbulnya persolalan dan benturan kepentingan antara sektor kehutanan dan sektor pertambangan, antara lain disebabkan oleh terjadinya perbedaan peruntukan lahan yang sama oleh kedua sektor tersebut. Departemen Kehutanan merasa berkewajiban untuk melestarikan sejumlah kawasan hutan untuk fungsi yang lebih luas, seperti untuk sistem penyangga kehidupan kawasan setempat.

Dan lebih luas lagi untuk ikut berkontribusi dalam menyangga kestabilan iklim global. Sementara, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral memiliki tugas fungsi untuk memanfaatkan sumber daya mineral yang agar bisa berkontribusi dalam menunjang perekonomian negara. Persoalan muncul ketika lokasi kawasan yang berpotensi akan sumberdaya.

Tambang tersebut berada didalam kawasan yang sudah ditetapkan oleh Departemen Kehutanan sebagai hutan lindung , yang menurut UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak boleh ditambang.

Proses penetapan suatu kawasan menjadi kawasan konservasi juga menimbulkan persoalan bagi sektor pertambangan. Keberadaan kawasan konservasi di satu sisi untuk menghambat laju deforestasi namun disisi lain menimbulkan pro dan kontra karena ketika fungsi hutan yg sebelumnya memperbolehkan kegiatan pertambangan tiba-tiba diubah menjadi kawasan konservasi yang melarang semua aktivitas kegiatan pertambangan. Karena adanya usulan perubahan fungsi dari Pemerintah Daerah. Penggunaan peta dasar yang terkait dengan akurasi yang berbeda.

Dalam peraturan perundang-undangan tidak mengatur bagaimana penyelesaian tumpang tindih kawasan yang berbeda peruntukannya. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang belum bisa menyelesaikan persolan ini.

Permasalahan diluar kehutanan adalah dengan diberlakukannya Penyelenggaraan Otonomi Daerah UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

C. Peran Pemerintah Daerah

Dengan telah diundangkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, maka Pemerintah Daerah mempunyai peran yang besar dalam mendukung pengelolaan sumber daya alam. Untuk itu dalam era desentralisasi sekarang ini PEMDA hendaknya mampu menciptakan iklim demokrasi yang merupakan payung desentralisasi. Demokrasi memerlukan kepastian hukum, dengan demikian PEMDA harus mampu menciptakan produk hukum yang dapat mendukung fungsi sumber daya alam agar dapat dimanfaatkan oleh masyarakat secara lestari dalam rangka peningkatan kesejahteraannya.

Dalam penetapan kebijakan Pemda hendaknya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan selalu melakukan penelitian dan pengkajian baik teknis Kehutanan dan pertambangan, maupun sosial ekonomi masyarakat sekitar hutan agar kebijakan yang ditempuh benar-benar memenuhi kebutuhan riil masyarakat. Sebagai misal dukungan PEMDA dalam kegiatan pertambangan hendaknya memperhatikan tata ruang yang telah disepakati sehingga rekomendasi yang telah diterbitkan benar-benar pada areal yang "*clear and clean*". Demikian pula dalam hal pelaksanaan hasil studi mengenai Analisis Dampak Lingkungan maka Pemerintah Daerah dituntut untuk melakukan pengawasan secara ketat khususnya pelaksanaan Rencana Kelola Lingkungan dan Rencana Pemantauan Lingkungan. Dengan demikian peran PEMDA akan semakin nyata dalam mendukung pengelolaan sumber daya alam yang lestari. Selain daripada itu untuk dukungan terhadap keberadaan kawasan hutan konservasi, maka peran Pemerintah Daerah cukup besar antara lain dalam rangka penetapan mintakat penyangga (Zona Penyangga) kawasan hutan konservasi hendaknya Pemerintah Daerah sangat pro aktif khususnya untuk areal di luar kawasan hutan yang berbatasan dengan kawasan hutan konservasi. Pengelolaan mintakat penyangga sangat menentukan keberhasilan pengelolaan kawasan hutan konservasi. Demikian pula dengan kaitannya dengan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan adat. Pemerintah Daerah hendaknya aktif dalam penyusunan PERDA untuk menetapkan keberadaan masyarakat hukum adat secara obyektif dan rasional serta transparan

dengan melibatkan para pakar antropologi budaya, sosiologi, hukum adat dan instansi terkait. Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah tentang masyarakat hukum adat akan membawa konsekuensi adanya wilayah adat sebagai tempat hidupnya yang dimungkinkan wilayah tersebut berupa kawasan hutan. Kawasan hutan yang merupakan wilayah masyarakat hukum adat tersebut diusulkan kepada Menteri Kehutanan untuk mendapatkan penetapan sebagai kawasan hutan adat yang dikelola oleh masyarakat hukum adat. Apabila kawasan hutan yang dikelola masyarakat adat terdapat kegiatan pertambangan maka perlu ada kompensasi yang layak bagi masyarakat hukum adat guna kesejahteraannya. Bagi kabupaten pemekaran maka segera untuk meninjau kembali tata ruang daerahnya disesuaikan dengan kondisi sekarang. Untuk itu Departemen terkait harus dapat menyesuaikan dengan pemekaran wilayah yang ada sehingga dapat mengakomodasi perkembangan politik pemerintahan yang ada mengingat pemekaran kabupaten didasarkan pada undang-undang.

BAB IV

ANALISA DAN EVALUASI

A. Tumpang Tindih Kegiatan

Hutan sebagai sumber daya alam dan sebagai sistem penyangga kehidupan mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan Nasional. Sesuai fungsi pokoknya hutan dimanfaatkan untuk kegiatan pemanfaatan hasil hutan kayu maupun bukan kayu misal getah, madu, rotan, dan plasma nutfah lainnya. Selain hal tersebut di kawasan hutan juga banyak mengandung galian mineral antara lain nikel, emas, batubara, minyak dan gas bumi serta panas bumi.

Dalam rangka pemanfaatan sumberdaya hutan untuk budidaya kehutanan dan di luar kehutanan banyak dijumpai adanya tumpang tindih kegiatan. Kondisi ini memicu konflik dilapangan dan berdampak adanya ketidakpastian pemanfaatan di kawasan hutan.

Khusus kawasan hutan lindung yang ditetapkan untuk fungsi tata air, maka kegiatan yang ada di atasnya harus mendukung fungsi utamanya yaitu perlindungan kawasan agar tata air tidak terganggu oleh karena itu kegiatan pertambangan di kawasan hutan lindung dilarang.

Pelarangan kegiatan penambangan di kawasan hutan lindung dimaksudkan agar fungsi utama kawasan lindung tetap berfungsi utama kawasan lindung tetap berfungsi sebagaimana tujuannya. Sehingga kebutuhan akan air dan tata air di suatu wilayah dapat tercukupi.

Untuk menghindari tumpang tindih ini hendaknya Pemerintah khususnya Departemen Kehutanan dan Departemen ESDM memiliki perencanaan yang jelas dan adanya kesamaan peta sebagai acuan.

Perlunya informasi dan sosialisasi kepada masyarakat termasuk investor tentang Peraturan Perundang-undangan di sektor Kehutanan dan Pertambangan serta wilayah-wilayah yang terbuka untuk kegiatan pertambangan di kawasan hutan.

Demikian pula Pemerintah Daerah hendaknya memberikan informasi dan melakukan inventarisasi terhadap kawasan hutan yang berpotensi memiliki kandungan mineral.

B. Sinergitas Kegiatan

Kegiatan Pengelolaan Hutan dan kegiatan pertambangan di kawasan hutan hendaknya dapat dilakukan secara bersinergi dan saling mendukung. Sinergitas kegiatan diperlukan guna menjaga keutuhan ekosistem dan menjaga keseimbangan ekosistem. Dengan demikian sinergitas kegiatan tersebut dapat mendukung pembangunan dan menunjang peningkatan kesejahteraan rakyat serta pelestarian lingkungan hidup.

Sinergitas kegiatan yang dapat dilakukan dalam kawasan hutan antara lain : *Pertama*, perlindungan kawasan; *Kedua*, inventarisasi potensi kawasan; *Ketiga*, penelitian dan pengembangan dalam menunjang fungsi kawasan; *Keempat*, penyesuaian program antara kehutanan dan pertambangan pada kawasan yang akan ditambang.

C. Koordinasi

Pentingnya koordinasi antar sektor terkait sangat diperlukan guna mengatasi tumpang tindih pengguna kawasan hutan.

Koordinasi yang telah dilakukan antara Departemen Kehutanan dan Departemen ESDM terjadi pada saat masing-masing mendasarkan pada SKB antara Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan No. 969-K/05/M.DPE/1989 dan No. 429/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dalam Kawasan Hutan.

Koordinasi antar sektor yang menangani masalah kehutanan dan yang menangani masalah pertambangan serta Pemerintah Daerah akan mengurangi tumpang tindih kegiatan pertambangan di kawasan hutan. Oleh karena itu diperkirakan produk hukum berupa Surat Keputusan Bersama antara Departemen Kehutanan, Departemen ESDM dan Departemen Dalam Negeri untuk mengatur masalah koordinasi ini atau bahkan perlu diatur dalam Keputusan Presiden.

Dalam koordinasi ini hal-hal yang perlu diperhatikan adalah :

- a. Tugas dan fungsi masing-masing instansi.

- b. Pemecahan masalah yang spesifik yang memerlukan penanganan secara khusus.
- c. Saling memberikan informasi pada perkembangan kebijakan masing-masing sektor.
- d. Percepatan perizinan dan evaluasi kegiatan.

D. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan Pengawasan terhadap kegiatan Pertambangan di kawasan hutan dapat dilakukan bersama – sama antara instansi terkait yaitu Pemerintah Daerah, Departemen Kehutanan dan dengan Departemen ESDM.

Selain itu pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan Exploitasi pertambangan juga melibatkan Kementerian Lingkungan Hidup.

Acuan dalam pembinaan dan pengawasan antara lain adanya dokumen Rencana Kelola Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL). Kedua dokumen tersebut secara spesifik telah menyebutkan parameter lingkungan agar yang akan dikelola dan instansi mana saja yang melakukan pemantauan.

Selain hal tersebut pembinaan dan pengawasan dilakukan oleh Departemen Kehutanan dengan mengkaji pada perizinan yang telah diterbitkan, khususnya dengan memperhatikan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan oleh pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan.

E. Pengelolaan Hutan Secara Gotong Royong antara Kehutanan dan Pertambangan

Paradigma pengelolaan hutan saat ini harus diarahkan pada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana panggilan jiwa Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945. Untuk itu dalam pengelolaan hutan harus melibatkan seluruh *stake holders* yaitu Pemerintah, masyarakat (*society*) dan sektor swasta atau dunia usaha. Ketiga komponen tersebut saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing secara gotong royong. Pemerintah menciptakan lingkungan politik dan hukum serta kebijakan yang kondusif dan transparan, sektor swasta menciptakan

pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat (*society*) berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik khususnya dalam mendukung program pembangunan kehutanan.

Dalam pengelolaan hutan secara gotong royong perlu dikembangkan prinsip: *Co-Ownership* yaitu bahwa kawasan hutan milik bersama yang harus dilindungi secara bersama-sama. Untuk itu ada hak-hak masyarakat di dalamnya yang harus diakui, namun perlindungan harus dilakukan secara bersama : prinsip *Co-Operation/ Co-Management* yaitu bahwa kepemilikan bersama mengharuskan pengelolaan hutan untuk dilakukan bersama-sama seluruh komponen masyarakat dan prinsip *Co-Responsibility* yaitu bahwa keberadaan kawasan hutan menjadi tanggung jawab bersama karena pengelolaan kawasan hutan merupakan tujuan bersama. Ketiga prinsip tersebut harus terefleksikan dalam setiap kebijakan Pemerintah dalam pengelolaan sumber daya hutan. Dengan demikian permasalahan pengelolaan hutan seperti tersebut di atas dapat diatasi secara bertahap.

Dalam kaitannya dengan kegiatan pertambangan di kawasan hutan maka penambangan harus diintegrasikan dalam sistem pengelolaan hutan. Untuk itu diperlukan perencanaan yang terintegrasi antara sektor kehutanan dan sektor pertambangan.

Departemen Kehutanan dan Departemen Energi Sumberdaya Mineral (ESDM) hendaknya mempunyai perencanaan yang jelas terhadap pengelolaan kawasan dan penggunaan kawasan untuk kegiatan pertambangan di kawasan hutan. Kejelasan perencanaan ini akan dapat memperkecil kemungkinan tumpang tindih antara pengelolaan kawasan hutan dengan kegiatan pertambangan. Kebijakan Departemen Kehutanan dalam penggunaan kawasan hutan untuk sektor pertambangan melalui mekanisme pinjam pakai kawasan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. P.14/Kpts-II/2006 yang diubah menjadi Peraturan Menteri No. P.64/Kpts-II/2007 dan terakhir diubah dengan Permenhut No. 43/Kpts-II/2008. Kebijakan tersebut pada prinsipnya memberi kesempatan bagi perusahaan pertambangan yang mengalami kesulitan untuk penyediaan lahan kompensasi dapat mengganti dengan sejumlah dana kompensasi. Kebijakan tersebut merupakan terobosan kebijakan yang positif bagi dunia pertambangan yang dirasakan sangat sulit menyiapkan areal pengganti.

F. Kebijakan Menuju *Smart Regulation*

Peraturan di sektor Kehutanan dan pertambangan saat ini didominasi oleh peraturan perundang-undangan yang bersifat *command and control* yang ditandai dengan adanya persyaratan standar tertentu, pemberian izin dan sanksi bagi yang melanggar. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Hayati dan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan beserta peraturan pelaksanaannya.

Dari materi muatan yang diatur dalam perundang-undangan tersebut masih terasa bernuansa *command and control*. Sehingga dianggap tidak memacu dunia investasi dan tidak *pro poor*. Untuk itu perlu penyempurnaan-penyempurnaan mengarah kepada *good forestry goverment* yang berjiwa pro investasi dan *pro poor*.

Perumusan kebijakan dengan pendekatan *command and control* tidak efektif dikarenakan sembilan kelemahan yaitu :

Pertama, *instrument command and control* mensyaratkan pembuatan kebijakan mempunyai kebijakan yang komprehensif dan akurat dari cara kerja dan kapasitas suatu kegiatan.

Kedua, *instrument command and control* tidak menyediakan insentif bagi perusahaan untuk melampaui standar minimum yang telah ditetapkan, khususnya perusahaan yang telah berinvestasi dalam teknologi pengendalian lingkungan/ pengelolaan hutan.

Ketiga, *intrument command and control* penegakkannya mahal dan sulit. Ini sangat penting karena hal ini berdampak negatif terhadap keandalannya. Walaupun sementara badan-badan terikat untuk menegakkan, sebagian besar rezim pengaturan tidak mempunyai sumber daya memadai.

Keempat, *instrument command and control* rentan terhadap manipulasi politik

Kelima, *instrumen command and control* dapat menyebabkan kompleksitas administrasi dan pembatasan hukum.

Keenam, *instrument command and control* tidak efisien karena biaya untuk penataan besar. Ketidak efisienan ini dapat ditinjau baik dari sisi Pemerintah sebagai pembuat dan pengawas kebijakan maupun pihak pelaku ekonomi.

Ketujuh, *instrument command and control* kurang akomodatif (kaku) tidak fleksibel.

Kedelapan, *instrument command and control* muatannya terlalu padat sehingga ada titik jenuh antara masyarakat yang diatur dengan peraturannya itu sendiri.

Kesembilan, *instrument command and control* tidak mendorong kreatifitas.

Berdasarkan pendekatan ini, pihak yang diatur akan menjalankan apa yang mereka harus taati dengan standar pengaturan.

Dalam mengatasi kesenjangan pengaturan untuk menuju pengelolaan hutan lestari maka perlu perubahan cara berfikir (*mindset*) dalam penentuan kebijakan pengelolaan hutan yang dikenal dengan pengaturan yang bijak (*smart regulations*) di sektor kehutanan.

Pertama, swakelola bahwa pengelola hutan agar mandiri dan tidak menjadi beban Pemerintah sehingga menambah kreativitas dan tanggung jawab pengelolaan.

Kedua, perlunya mengatur ketentuan insentif dan disinsentif dalam peraturan perundang-undangan Kehutanan guna memacu dunia usaha.

Ketiga, desentralisasi, sejalan dengan iklim otonomi daerah maka kebijakan desentralisasi sudah menjadi keharusan memberikan kewenangan yang cukup kepada instansi/aparat di daerah yang langsung menangani pengelolaan hutan (*front line workers*). Desentralisasi pemerintahan akan memudahkan partisipasi masyarakat, serta terciptanya suasana kerjasama Tim.

Keempat, kinerja pengelolaan hutan harus didasarkan pada hasil (*out come*) yang dicapai, bukan sumber daya (input) yang diperoleh atau pada kepatuhan prosedural. Prosedur kinerja yang berbelit-belit harus dihilangkan.

Kelima, kebijakan pengelolaan hutan harus dapat memanfaatkan mekanisasi pasar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan memacu iklim investasi.

Keenam, kebijakan pengelolaan hutan harus mampu mengantisipasi masalah publik agar mampu melakukan tindakan preventif (pencegahan).

Ketujuh, kebijakan pengelolaan hutan harus berorientasi pada pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Pemberdayaan merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan-hubungan kekuasaan (kekuatan) yang berubah antara individu, kelompok dan lembaga-lembaga sosial. Selain daripada itu pemberdayaan juga merupakan proses

perubahan pribadi karena masing-masing individu mengambil tindakan atas nama mereka sendiri dan kemudian mempertegas kembali pemahamannya terhadap dunia tempat tinggal.

Pemberdayaan juga berarti pembagian kekuasaan yang adil (*equitable sharing of power*) sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil pembangunan. Dalam perspektif lingkungan, pemberdayaan mengacu pada pengamanan akses terhadap sumberdaya alam dan pengelolaan lestari.

Secara sederhana, konsep pemberdayaan mengacu pada kemampuan masyarakat untuk mencapai akses dan kontrol sumber-sumber kehidupan. Kebijakan pemberdayaan sejalan dengan filosofis pembangunan kehutanan yaitu untuk kesejahteraan masyarakat. Apabila masyarakat telah sejahtera maka diharapkan akan dapat berpartisipasi dalam pengelolaan hutan sehingga hutan lestari.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Peraturan Perundang-undangan di sektor Kehutanan terkait masalah kegiatan pertambangan di kawasan hutan lindung tidak mengakomodasi kegiatan pertambangan terbuka sedang kegiatan pertambangan tertutup seperti migas dan panas bumi dapat diizinkan. Diterbitkannya Perpu No. 1 Tahun 2004 yang kemudian disahkan menjadi UU No. 19 Tahun 2004 merupakan kebijakan untuk mengakomodasi kegiatan pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung. Namun pelaksanaannya harus memperhatikan kaidah-kaidah konservasi khususnya perlindungan tata air agar fungsi lindung tetap terjaga.
2. Kegiatan pengawasan pertambangan di kawasan hutan mengacu pada Rencana Kelola Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) dari studi AMDAL. Dengan demikian seluruh instansi terkait sesuai yang tercantum dalam studi AMDAL tersebut dalam proses pengawasan.

B. Saran

1. Perlu adanya sinergitas kegiatan kehutanan dan pertambangan di kawasan hutan dengan tujuan untuk menghindari tumpang tindih kegiatan yang menyebabkan terhentinya iklim invertasi di dua sektor tersebut, agar supaya kesejahteraan masyarakat dan kelestarian hutan terwujud.
2. Tumpang tindih pemegang izin pemanfaatan hutan dan pengelolaan hutan dengan kegiatan pertambangan dilakukan dengan pendekatan musyawarah dan membangun kesepakatan. Apabila musyawarah tidak tercapai maka penyelesaian secara hukum sebagai upaya penyelesaian akhir.
3. Peran Pemerintah Daerah dalam menetapkan kebijakan hendaknya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta memperhatikan pada kebutuhan riil di masyarakat.

4. Perlu segera diterbitkan Peraturan Pemerintah tentang penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan di luar pembangunan kehutanan, sebagai pedoman penentu kebijakan dalam pengelolaan hutan dan pertambangan di kawasan hutan.
5. Kegiatan pertambangan hendaknya harus selalu berupaya untuk melakukan pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan agar kegiatannya dapat dukungan masyarakat dan memperkecil kegiatan masyarakat untuk merambah hutan.
6. Perlu segera dilakukan harmonisasi hukum yang mengatur sumberdaya alam agar panggilan jiwa Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dapat terwujud.
7. Ketentuan Pasal 19 Undang-undang No. 41 tahun 1999 dapat digunakan sebagai koridor perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan. Untuk itu, segera diterbitkan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

Daftar Pustaka

- Atmosudirdjo, 1994., Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Bromley, Daniel W. 1989., *Economic Interest and Institution : The Conceptual Foundation of Public Policy*, New York. Brasil Beckwill.
- Bruggink, H. J.J. 1996., Refleksi tentang Hukum, Alih Bahasa Arief Sidharta, SH, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Budiardjo, dkk, 2000., Reformasi Hukum di Indonesia, Cyber Consult, Jakarta
- Budi Riyanto, 2004., Selayang Pandang Pengelolaan Kawasan Hutan di Indonesia, Lembaga Pengkajian Hukum Kehutanan dan Lingkungan, Bogor.
- _____, 2004., Pengaturan Hutan Adat di Indonesia, Lembaga Pengkajian Hukum Kehutanan dan Lingkungan, Bogor.
- _____, 2005, Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan Dalam Perlindungan Kawasan Pelestarian Alam, Lembaga Pengkajian Hukum Kehutanan dan Lingkungan, Bogor.
- _____, 2006, Hukum Kehutanan dan Sumberdaya Alam, Bunga Rampai, Lembaga Pengkajian Hukum Kehutanan dan Lingkungan, Bogor.
- Dey, Thomas R, 1978., *Understanding Public Policy*, Engelwoodcliff Hall, New Jersey.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, 1999., Hukum Tata Lingkungan, Edisi Ketujuh, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- _____, 1995., Hukum Perlindungan Lingkungan, Edisi Pertama Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- _____, 1997., Aspek Hukum Perlindungan Lingkungan dan Pelestarian Fungsi Hutan, Bahan Seminar, Departemen Kehutanan, Jakarta.
- Kasim Azhar, 1984., Pengukuran dan Efektifitas dalam Organisasi, Penerbit Pusat antara Universitas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Indonesia Jakarta.

Karta Subrata, 1988, Program-Program Kehutanan Sosial di Indonesia, Dalam Rimba Indonesia, Vol. XXII no. 52 tahun 1988 hal 22-23.

Keraf, Sonny, 2002, Etika Lingkungan, Kompas, Jakarta

Osborne, David dan Ted Gaebler, 1992., *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley Pubershing, Company inc, New York.

Podgorecki Adam dan Christoper J. Whelan, ed, 1987., Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum, Alih Bahasa Rnc Widyaningtyas dan G. Karta Saputra, PT. Bina Aksara Jakarta.

Poggi, Gianfranco, 1978., *The Development of the Modern State*, Stanford University Press, Stanford California.

Riyatno, 2005, Perdagangan Internasional dan Lingkungan Hidup, Fak. Hukum Universitas Indonesia, Jakarta hal 168.

Soetandyo Wignyosoebroto. 1965., Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keefektifan Hukum Yang Melaksanakan Fungsi Sebagai Sarana Kontrol Sosial, Terjemahan C.G. Howard dan Mummer, *Laws Its Nature and Limits*, New Jersey, Prentice Hall.

Wibowo, Samudra, 1994., Kebijakan Publik, Proses dan Analisis, Intermedia, Jakarta.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa bahwa atas rahmat dan karunianya maka Analisa dan Evaluasi Hukum Tentang Kegiatan Penambangan di Kawasan Hutan Lindung (UU No.41 Tahun 1999 jo UU No.19 Tahun 2004) telah tersusun dan diselesaikan.

Penulisan ini sebagai penugasan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM sebagaimana termuat dalam Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor: PHN.53 HN.01-06 TAHUN 2009 tanggal 8 Januari 2009 tentang Pembentukan Tim Analisa dan Evaluasi Hukum Tahun Anggaran 2009.

Hasil pengkajian ini diharapkan dapat menjadi masukan guna penyempurnaan Peraturan Perundang-undangan di sektor Kehutanan maupun di sektor Pertambangan.

Pada kesempatan ini Tim mengucapkan terima kasih kepada Kepala BPHN beserta staf yang telah mempercayakan pengkajian ini.

Akhir kata semoga hasil pengkajian ini dapat berguna bagi para penyusun, praktisi hukum, akademis para pembaca yang budiman walaupun tim menyadari masih jauh dari harapan.

Jakarta, Desember 2009

Ketua Tim

DR. Budi Riyanto,SH,Msi,APU

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR DAFTAR ISI

| | Hal | |
|---------|---|----|
| BAB I | PENDAHULUAN | 1 |
| | A. Latar Belakang | 1 |
| | B. Permasalahan | 2 |
| | C. Maksud dan tujuan | 3 |
| | D. Ruang Lingkup | 3 |
| | E. Metodologi | 3 |
| | F. Organisasi | 4 |
| BAB II | KEBIJAKAN PERTAMBANGAN DI KAWASAN HUTAN | 5 |
| | A. Umum | 5 |
| | 1. Hutan | 5 |
| | 2. Pertambangan | 8 |
| | B. Kebijakan Sektor Kehutanan Terkait Penambangan di Kawasan Hutan | 10 |
| | 1. Pengertian Kebijakan | 10 |
| | 2. Peraturan Perundang-undangan | 10 |
| | C. Kebijakan Sektor Pertambangan Terkait Penambangan di Kawasan Hutan | 20 |
| | D. Kebijakan Otonomi Daerah Khususnya di sektor Pertambangan dan Kehutanan | 22 |
| | 1. Pertambangan | 22 |
| | 2. Kehutanan | 22 |
| BAB III | PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KEGIATAN PENAMBANGAN DI KAWASAN HUTAN LINDUNG | 24 |
| | A. Peraturan Perundang-undangan | 24 |
| | 1. UU No. 5 Tahun 1960 | 24 |
| | 2. UU No. 5 Tahun 1990 | 26 |
| | 3. UU No. 41 Tahun 1999 Jo. UU No. 19 Tahun 2004 | 28 |
| | 4. UU No. 32 Tahun 2009 | 30 |
| | 5. UU No. 32 Tahun 2004 | 31 |
| | 6. UU No. 26 Tahun 2007 | 33 |
| | 7. UU No. 4 Tahun 2009 | 33 |
| | B. Perizinan | 36 |
| | C. Peran Pemerintah Daerah | 42 |
| BAB IV | ANALISA DAN EVALUASI | 44 |
| | A. Tumpang Tindih Kegiatan | 44 |
| | B. Sinergitas Kegiatan | 45 |
| | C. Koordinasi | 45 |
| | D. Pembinaan dan Pengawasan | 46 |

| | |
|---|----|
| E. Pengelolaan Hutan Secara Gotong Royong antara Kehutanan dan Pertambangan | 46 |
| F. Kebijakan menuju <i>Smart Regulation</i> | 48 |
| BAB V PENUTUP | 51 |
| A. Kesimpulan | 51 |
| B. Saran | 51 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN :

1. Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor: PHN.53 HN.01-06 TAHUN 2009 tanggal 8 Januari 2009
2. Peraturan Pemerintah tentang Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kegiatan di luar Pembangunan Kehutanan
3. Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.