

# KAJIAN YURIDIS TERHADAP UNDANG-UNDANG NO.19 TAHUN 2004 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 2004

**Jamilus**

Peneliti Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI  
E-mail: jamilusbphn@gmail.com

**Abstrak:** Lahirnya Perpu No 1 tahun 2004 yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 menimbulkan berbagai penolakan oleh kalangan masyarakat di berbagai daerah penambangan dan pada tingkat nasional. Pada tingkat nasional penolakan dilakukan oleh Koalisi berbagai Organisasi non pemerintah yang tergabung dalam Tim Advokasi Penyelamatan Hutan Lindung dengan melakukan permohonan pembatalan Undang-Undang 19/2004 melalui judicial review ke Mahkamah Konstitusi, dengan alasan apabila Perpu tersebut tetap di jalankan, akan menimbulkan dampak yang buruk bagi masyarakat di sekitar penambangan. Tujuan tulisan ini untuk membahas: (1) apakah Undang-Undang No.19 tahun 2004 memberikan jaminan secara materil terhadap perundangan hak warga Negara dalam rangka penghormatan, pemenuhan Hak Asasi Manusia di bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup (2) apakah Undang-Undang No. 19 tahun 2004 sejalan dengan reformasi hukum di bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup serta dampak sosial dan ekonomi, (3) Dampak Undang-Undang 19/2004 bagi masyarakat. Metode yang dipergunakan adalah pendekatan normatif, data diperoleh dari penelitian kepustakaan. Hasil kajian menunjukkan bahwa: (1) Penetapan Perpu No. 1/2004 dianggap lemah dan tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, (2) Substansi pengaturan tentang perizinan pertambangan kurang tepat diatur dalam produk undang-undang karena sifat izin dan perjanjian itu adalah sementara. (3) Dampak bagi masyarakat akan melenyapkan nilai ekonomi modal ekologi dan lingkungan, serta menimbulkan berbagai konflik yang dialami masyarakat. Perlu dilakukan harmonisasi dengan mendasarkan pada kajian ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan secara obyektif.

Kata kunci: kajian yuridis, perpu, undang-undang.

*Abstract* The birth of the regulation No. 1 in 2004 which became Act No. 19 of 2004 led to a wide rejection by people in various areas mining and at the national level. The rejection at the national level is done by various non-governmental Organizations Coalition who joined in the rescue of protected forest Advocacy Team by doing a petition for annulment of law 19/2004 through judicial review to the Constitutional Court, arguing in a regulation is still on the run, the impact would cause bad for society around the mine. The purpose of this paper to discuss: (1) whether law No. 19 of 2004 warranties are material to the legal rights of citizens in order to honour, the fulfillment of human rights in the field of natural resource management and environment (2) whether law No. 19 of 2004 in line with the law reform in the field of natural resource management and the environment as well as the social and economic impact, (3) the impact of law 19/2004 for the community. The method used is the normative approach, data obtained from the research libraries. The results of the study indicate that: (1) determination of the regulation No. 1/2004 are considered to be weak and not in accordance with the provisions of article 22, paragraph (1) of the Constitution, (2) the substance of the arrangements of the mining licence less precise products is set out in the legislation because of the nature of the agreement and permission was temporary. (3) the impact of the community will cut off the economic value of ecological and environmental capital, and give rise to numerous conflicts experienced by the community. Need for harmonization with basing on scientific studies which can be objectively justified

Key words: legal studies, regulation, law

## PENDAHULUAN

Latar belakang kajian ini adalah dengan keluarnya Undang-undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang telah menimbulkan reaksi penolakan di kalangan masyarakat. Kebijakan tersebut diawali oleh keluarnya Perpu No. 1 Tahun 2004 pada tanggal 11 Maret 2004, kemudian diikuti oleh Keputusan Presiden (Kepres) No. 41 Tahun 2004 yang memberikan ijin bagi pemegang ijin

pertambangan di kawasan hutan lindung untuk melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Kebijakan tersebut bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang melarang penambangan dengan pola pertambangan terbuka dan terhadap pelanggaran tersebut diancam dengan hukuman pidana.( Pasal 38 Ayat (4) dan Pasal 78)

Beberapa alasan dikeluarkannya Perpu oleh Pemerintah-RI, adalah: (1) Bahwa Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mengatur kelangsungan perizinan atau perjanjian yang telah ada

sebelum berlakunya UU tersebut, (2) Dengan tidak diaturnya kelangsungan perizinan dan perjanjian tersebut dianggap telah menimbulkan ketidakpastian hukum bagi usaha pertambangan terutama bagi investor yang telah memiliki izin sebelum berlakunya Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 sehingga menempatkan pemerintah dalam posisi sulit untuk mengembangkan investasi, (3) Dengan demikian diperlukan peraturan perundang-undangan untuk mendorong kepercayaan investor. (Konsideran menimbang Perpu No. 1 Tahun 2004).

Terhadap kebijakan pemerintah yang selama ini memperbolehkan adanya penambangan secara terbuka di kawasan hutan lindung dan dilegitimasi oleh Perpu No 1 tahun 2004 yang kemudian menjadi UU No. 19 Tahun 2004 terdapat berbagai penolakan oleh kalangan masyarakat khususnya di berbagai daerah lokasi penambangan. Pada tataran nasional penolakan juga dilakukan oleh Koalisi Penolakan Alih Fungsi Hutan Menjadi Pertambangan yang beranggotakan dari berbagai Organisasi non pemerintah (WALHI, JATAM, KEHATI, ICEL). Beberapa alasan penting penolakan dari masyarakat terhadap kebijakan penambangan terbuka di kawasan hutan lindung, antara lain:

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

pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung akan menimbulkan dampak yang jauh lebih besar dari pada kontribusi sektor pertambangan. (Hasil kajian yang dilakukan oleh *Greenomics Indonesia* (2004).

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

Era reformasi memberikan amanat terhadap perubahan penyelenggaraan negara sekaligus penyelenggaraan sumber daya publik termasuk sumber daya alam dan lingkungan hidup di Indonesia. Secara khusus mandat tersebut tertuang dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam. Lahirnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 merupakan bagian dari refleksi perjalanan panjang dari pengelolaan agraria dan sumber daya alam di Indonesia yang menuai banyak konflik dan dampak lingkungan hidup serta pelanggaran HAM. (Djoko Soegianto, [www.portal.komnasham.go.id](http://www.portal.komnasham.go.id)). Dengan demikian mandat tersebut merupakan salah satu agenda pemerintahan di era reformasi yang harus diselesaikan.

Berkaitan dengan mandat tersebut, khusus dalam bidang pengelolaan sumber daya alam, fakta yuridis menunjukkan bahwa selama 3 dasawarsa kekuasaan orde baru telah melahirkan tumpang tindih kebijakan dan peraturan perundang-undangan di sektor pengelolaan sumber daya alam. Tingginya motif pertumbuhan ekonomi sebagai akibat kentalnya paradigma *rapid growth economic* (Pertumbuhan ekonomi yang cepat) menimbulkan permasalahan-permasalahan sosial dan lingkungan menjadi subordinat dari permasalahan pertumbuhan ekonomi negara. Hal ini mengakibatkan kekacauan hukum karena terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan khususnya disektor pengelolaan sumber daya alam dan

lingkungan hidup. Hukum kemudian menjadi instrumen dalam menjalankan paradigma pengelolaan sumber daya alam yang eksploitatif tersebut. Fakta ini pula yang mendasari semangat untuk kembali memulihkan supremasi hukum dalam agenda reformasi hukum di Indonesia dimana pertama kali dimuat dalam Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN. Secara ringkas agenda reformasi hukum tersebut meliputi: (1) reformasi di bidang peraturan perundang-undangan, (2) reformasi peradilan, (3) reformasi aparat penegak hukum, (4) penyelesaian kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia dan KKN, dan (5) menumbuhkan budaya taat hukum. Kajian keberadaan kebijakan penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung tentu harus diletakkan dalam semangat untuk menjalankan amanat reformasi hukum dan pengelolaan sumber daya alam. Sehingga landasan untuk menguji secara yuridis keberadaan UU No. 19 Tahun 2004 harus diletakkan dalam konteks permasalahan di bawah ini:

1. Apakah Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 memberi jaminan materiil terhadap perlindungan hak-hak warga negara khususnya dalam rangka penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia di bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup?
2. Apakah Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 selaras dengan semangat reformasi hukum di bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup?
3. Apa dampak sosial dan ekonomi bagi masyarakat sekitar hutan lindung?

Untuk menjamin agar permasalahan tersebut diletakkan pada konteksnya sebagaimana amanat yang tertera dalam Konstitusi UUD 1945, maka setiap penetapan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan proses pembentukan yang baik maupun norma hukum yang baik. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik mencerminkan perubahan paradigma pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif, responsif, dan mengakomodasi kepentingan dari bawah. Sedangkan norma hukum yang baik mencerminkan konsistensi terhadap tujuan hukum yang akomodatif terhadap gejala

sosial yang muncul dalam masyarakat dengan mengabdikan pada kepentingan keadilan dan kemanfaatan terbesar bagi masyarakat melalui penorma-an yang jelas, tegas, dan tidak menimbulkan konflik antar norma serta peraturan perundang-undangan.

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui permasalahan yuridis terkait dengan lahirnya Perpu No.1 Tahun 2004 yang telah menjadi Undang-Undang No. 19 Tahun 2004, serta dampak sosial dan ekonomi masyarakat di lingkungan hutan terkait dengan kebijakan penambangan dengan pola pertambangan terbuka di hutan lindung. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan diskriptif analitis. Data diperoleh dari kajian kepustakaan.

## **PEMBAHASAN**

### **Tinjauan Formil Lahirnya Undang-Undang No. 19 Tahun 2004**

Proses lahirnya UU No.19/2004 tidak lepas dari proses lahirnya Perpu 1/2004. Dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa:

*“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang”.*

Berdasarkan pasal tersebut, penetapan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu) merupakan kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi RI terhadap Presiden. Namun dalam penetapan Perpu harus didasarkan pada adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa. Terhadap keluarnya Perpu 1/2004, maka harus dapat diuji secara obyektif apakah telah sesuai dengan ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 tersebut.

Pada Penjelasan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, Kegentingan memaksa adalah suatu keadaan dimana negara dalam keadaan darurat untuk segera dilakukan penyelamatan. Kemudian apabila negara dalam keadaan darurat, maka tindakan Presiden yang pertama adalah menyatakannya terlebih dahulu bahwa ‘negara dalam keadaan genting yang memaksa’ atau darurat secara terbuka dan tindakan selanjutnya adalah mengeluarkan Perpu yang bertujuan untuk menyelamatkan negara. Pernyataan Presiden terhadap adanya kegentingan yang

memaksa merupakan salah satu penerapan prinsip transparansi dan obyektifitas sehingga dapat diketahui oleh masyarakat. Dengan adanya prinsip transparansi dan obyektifitas dalam tindakan Presiden, maka proses kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan negara bisa berjalan secara optimal. Transparansi, obyektifitas, dan kontrol publik merupakan bagian dari prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). (ICEL,2001:52-56).

Sedangkan dalam ilmu administrasi negara dikenal sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tersebut akan mengakibatkan cacat hukum bagi proses keluarnya Perpu 1/2004. Pasal 5 Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa keterbukaan (*transparency*) menjadi salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Di samping harus adanya pernyataan secara tranparan bahwa negara dalam keadaan genting yang memaksa, pengeluaran Perpu harus mendasarkan kondisi obyektif bahwa negara memang secara nyata-nyata dalam kegentingan yang memaksa. Terhadap keluarnya Perpu 1/2004, apakah benar telah nyata terdapat kegentingan yang memaksa. Jika dicermati, keluarnya Perpu 1/2004 didasarkan pada beberapa alasan, yaitu: (1) Bahwa Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mengatur kelangsungan perizinan atau perjanjian yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang tersebut, (2) Dengan tidak diaturnya kelangsungan perizinan dan perjanjian tersebut dianggap telah menimbulkan ketidakpastian hukum bagi usaha pertambangan terutama bagi investor yang telah memiliki izin sebelum berlakunya Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 sehingga menempatkan pemerintah dalam posisi sulit untuk mengembangkan investasi, (3) Dengan demikian diperlukan peraturan perundang-undangan untuk mendorong kepercayaan investor. (Konsideran menimbang Perpu No. 1 /2004). Apabila di cermati lagi, maka alasan dikeluarkannya Perpu 1/2004 pada dasarnya adalah mempermasalahkan kelangsungan izin dan perjanjian

pertambangan. Undang-Undang No. 41/1999 tidak pernah ada satupun pasal yang menggugurkan izin-izin dan perjanjian pertambangan. Sedangkan dalam setiap perizinan maupun perjanjian pertambangan tidak pernah ditentukan apakah penambangan yang dilakukan menggunakan pola pertambangan terbuka atau tertutup. Artinya tidak ada implikasi secara yuridis terhadap status izin penambangan maupun perjanjian pertambangan atas keluarnya Undang-Undang 41/1999 tentang Kehutanan.

Dalam Pasal 1 Perpu ini dikatakan bahwa bagi pemegang izin dan perjanjian pertambangan diperkenankan untuk melakukan pertambangan di kawasan hutan lindung sesuai dengan izin dan perjanjiannya. Ketentuan ini merupakan dispensasi (pegecualian dari suatu larangan atau kewajiban hukum), yakni Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang No. 41/1999 sebagai norma larangan dikecualikan (tidak diberlakukan) oleh Pasal 1 Perpu No.1/2004 bagi pemegang izin yang diperoleh sebelum Undang-Undang N0. 41/1999 berlaku.

Menurut teori perundang-undangan (yang dalam prakteknya sudah menjadi pegangan dalam rangka menyusun peraturan perundang-undangan di Indonesia) mengatakan bahwa suatu norma dispensasi seharusnya dicantumkan langsung dalam peraturan tersebut, tidak boleh dalam peraturan lainnya. Artinya norma dispensasi untuk melakukan penambangan terbuka di kawasan hutan lindung harus langsung dimuat dalam Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan. Karena dispensasi ini merupakan norma antar waktu, maka penempatan norma dispensasi tadi di dalam Bab Aturan Peralihan Undang-Undang No. 41/1999, bukan di dalam Bab Penutup sebagaimana Peru No. 1/2004.

Sesungguhnya Undang-Undang No. 41/1999 itu tidak sama sekali melanggar asas non retroaktif (berlaku surut), karena yang diberlakukan oleh Undang-Undang No. 41/1999 itu justru untuk menghentikan dan mencegah kegiatan pertambangan pada kawasan lindung, termasuk oleh pemegang izin dan atau yang akan mengajukan izin. Oleh karena itu semua pihak wajib menyesuaikan dengan ketentuan tersebut, termasuk para pemberi izin dan pemegang izin. Dugaan kuat bahwa Undang-Undang

No. 41/1999 dimaksudkan untuk tidak akan memberikan peluang lagi bagi siapapun dan sekaligus menghentikan dan mencegah untuk dilakukannya pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung. Jadi tidak ada relevansinya dengan masalah kepastian hukum bagi pemegang izin untuk mendapatkan dispensasi. Dengan demikian keluarnya Perpu 1/2004 untuk mengatasi permasalahan ketidakpastian hukum tidak memiliki kedayagunaan dalam memberikan kepastian hukum sebagai tujuan hukum dari Perpu tersebut. Jadi alasan tidak diaturnya status perizinan dan perjanjian pertambangan yang mengakibatkan ketidakpastian hukum menjadi tidak relevan dan bertentangan dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf (e) Undang-Undang 10/2004.

Undang-Undang No. 41/1999 hanya melarang adanya penambangan di hutan lindung dengan pertambangan terbuka (*open-pit mining*). Hal ini cukup bisa dipahami tujuan hukum dari ketentuan tersebut.

*Pertama*, hingga saat ini laju deforestasi semakin meningkat, Kementerian Kehutanan RI telah menyatakan bahwa laju deforestasi hutan hingga tahun 2009 mencapai lebih dari 1,08 juta hektar pertahun. Menurut FAO, menyebutkan laju kerusakan hutan di Indonesia mencapai 1.315.000 ha per tahun atau setiap tahunnya luas areal hutan berkurang sebesar satu persen (1%). Berbagai LSM peduli lingkungan mengungkapkan kerusakan hutan mencapai 1.600.000 – 2.000.000 ha per tahun dan lebih tinggi lagi data yang diungkapkan oleh Greenpeace, bahwa kerusakan hutan di Indonesia mencapai 3.800.000 ha per tahun yang sebagian besar adalah penebangan liar atau *illegal logging*. Sedangkan ada ahli kehutanan yang mengungkapkan laju kerusakan hutan di Indonesia adalah 1.080.000 ha per tahun. (<http://sampuawaltosilajara.blogspot.com/2013/03/kerusakan-hutan-di-indonesia.html>, diakses pada tgl 24 oktober 2014).

Jika dihitung laju kerusakan hutan dalam angka 2 juta hektar per tahun saja, berarti tiap menitnya kerusakan hutan telah mencapai 3 hektar atau sama dengan 6 kali luas lapangan bola. Laju kerusakan hutan menimbulkan

dampak yang luas terhadap perekonomian. Seperti yang dilaporkan Wartawan BBC Sri Lestari di Kalimantan Barat, kerusakan hutan terjadi akibat ekspansi perkebunan kelapa sawit. ([http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita\\_indonesia/2010/06/100609\\_hutan\\_indo.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2010/06/100609_hutan_indo.shtml), diakses pada tgl 24 Oktober 2014). Kerusakan hutan tersebut diakibatkan oleh berbagai kegiatan seperti konversi lahan untuk pertambangan, perkebunan, Hutan Tanaman Industri (HTI), Hak Penguasaan Hutan (HPH), kebakaran hutan, maupun penebangan liar. ([www.pelangi.or.id](http://www.pelangi.or.id), "Nasib Hutan Kita yang Semakin Suram, diakses pada tanggal 23 Oktober 2014).

*Kedua*, hutan lindung memiliki fungsi pokok yang sangat vital bagi kehidupan alam maupun manusia karena itu dinyatakan secara tegas dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 41/1999 bahwa hutan lindung memiliki fungsi pokok sebagai perlindungan sistem kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.

Pada sisi lain fakta menunjukkan bahwa bencana lingkungan semakin meningkat seperti kekeringan, banjir, erosi, dan sebagainya yang mengancam kehidupan masyarakat. Dengan demikian terhadap ketentuan adanya larangan penambangan di hutan lindung dengan pola pertambangan terbuka serta terhadap pelanggaran ketentuan tersebut dikenakan sanksi pidana cukup bisa dimengerti tujuan hukumnya. Terhadap dampak-dampak tersebut, Mahkamah Konstitusi RI juga berpendapat bahwa dampak lingkungan terhadap penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung cukup besar. (Putusan Mahkamah Konstitusi No Perkara 003/PUU-III/2005 tertanggal 7 Juli 2005.).

*Ketiga*, pada setiap Kontrak Karya pertambangan telah dinyatakan klausul bahwa setiap perusahaan tambang harus mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan lingkungan dari waktu ke waktu. Dengan demikian jelas bahwa tidak ada dasar bahwa pengeluaran ketentuan larangan penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung karena perlindungan lingkungan sebagaimana tercantum pada Undang-Undang 41/1999 akan memberikan permasalahan hukum bagi pemerintah

terkait dengan Kontrak Karya yang telah ada.

Dari tinjauan pembentukan peraturan perundang-undangan, terhadap perizinan pertambangan sebenarnya tidak perlu diatur dalam produk undang-undang karena sifat izin dan perjanjian adalah sementara. Peraturan perundang-undangan seharusnya mengatur norma hukum yang bersifat umum-abstrak dan berlaku terus menerus. Sedangkan untuk norma hukum sementara yang berlaku satu kali selesai merupakan materi suatu keputusan yang bersifat penetapan (*beschikking*) (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998:14-15). Jika dicermati lebih jauh, Perpu 1/2004 yang kemudian menjadi Undang-Undang 19/2004 hanya mengatur secara teknis administratif yang tidak mencantumkan hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Ketentuan yang diatur menjadi pasal 83A dan Pasal 83B adalah ketentuan penutup yang seharusnya ketentuan penutup tersebut mengatur ketentuan apa yang tidak berlaku. (Risalah sidang MK Keterangan Ahli Prof. Frans Limahelu, SH dalam perkara N0.003/PUU-III/: 2005, tgl 2 Juni:2005).

Menyimak bunyi konsiderans “Menimbang” UU No. 19 tahun 2004 dan bunyi Pasal 83A dan Pasal 83B Perpu No. 1 Tahun 2004 tampak bahwa ketentuan tersebut memuat sebuah ketentuan transisional (Ketentuan Peralihan) dan sekaligus Ketentuan Penutup. Karena, menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta lampirannya, Ketentuan Peralihan memuat: *“penyesuaian terhadap Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada pada saat Peraturan Perundang-undangan baru mulai berlaku, agar peraturan Perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum”* (Lampiran butir C.4. 100), sehingga *“Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru, dapat dimuat pengaturan yang memuat penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu* (Lampiran butir C.4. 103)”.

Sedangkan Ketentuan Penutup, pada umumnya memuat ketentuan mengenai: (a) penunjukan organ atau alat perlengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan, (b) nama singkat, (c) status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada, dan (d) saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan (Butir C.5.111). Selain itu, Ketentuan Penutup dapat memuat peraturan

pelaksanaan yang bersifat: a) menjalankan (eksekutif), misalnya, penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan izin, mengangkat pegawai, dan lain-lain; b) mengatur (legislatif), misalnya, memberikan kewenangan untuk membuat peraturan pelaksanaan (Butir C.5. 112). Dengan demikian, mengacu pada pengertian Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 beserta Lampirannya, maka Pasal 83A Perpu No. 1 Tahun 2004 termasuk kategori Ketentuan Peralihan, sedangkan Pasal 83B-nya termasuk kategori Ketentuan Penutup, jadi seharusnya Pasal 83A dan Pasal 83B tidak semuanya merupakan ketentuan penutup seperti ketentuan dalam Perpu No. 1 Tahun 2004. Kekacauan norma ini merupakan pelanggaran terhadap asas kejelasan rumusan sebagai salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana tercantum pada Pasal 5 huruf (f) Undang-Undang No. 10/2004.

#### **Tinjauan Materil terhadap Lahirnya Undang-Undang No. 19 Tahun 2004**

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

Larangan penambangan dengan pola terbuka pada kawasan lindung merupakan suatu upaya untuk menyelamatkan dan melindungi hutan beserta keanekaragaman hayatinya dari kerusakan dan pencemaran. Dengan dikeluarkannya Perpu yang

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

Dalam Perpu pun tidak sama sekali dilihat aspek penyelamatan atau perlindungan hutan lindung sebagai rambu-rambunya, sehingga sangat terkesan kuat hanya sekedar untuk “menolong” dan menyelamatkan para investor pertambangan yang telah memegang izin dan perjanjian pertambangan. Pendelegasian blanko kepada Keputusan Presiden (yang kemudian menjadi Kepres 41/2005) untuk mengatur lebih lanjut sangat potensial pula untuk disalahgunakan. Hal ini tercermin dalam konsideran Menimbang dan Penjelasan Perpu tersebut yang sangat “pro ekonomi”, yang antara lain dalam Menimbang butir b yang berbunyi “... sehingga dapat menempatkan Pemerintah dalam posisi sulit dalam mengembangkan iklim investasi”. Di sini jelas Pemerintah cenderung akan berusaha untuk tidak mempersulit diri dan tidak menghendaki adanya berbagai gugatan dari para pemegang izin dan para pihak dalam perjanjian pertambangan. Meskipun jika dihadapkan pada gugatan hukum para pemegang Kontrak Karya, Pemerintah jelas-jelas mempunyai posisi hukum yang kuat berdasarkan Kontrak Karya. (Koalisi Penolakan Alih Fungsi Hutan menjadi Pertambangan, Jakarta, 2004:3).

Undang-Undang 41/1999 tentang Kehutanan bukan berarti melarang adanya penambangan di hutan lindung, melainkan meminimalisir dan melindungi dampak yang negatif dari pertambangan dengan mengaturnya dalam beberapa ketentuan, yaitu:

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

menyatakan: “*Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka*”. Kemudian terhadap pelanggaran ini diancam dengan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78 Ayat (6) yang menyatakan:

“*Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (4) atau Pasal 50 ayat (3) huruf g, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).*”

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

- a. Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.
- b. Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- c. Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

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

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

mengedepankan pendekatan kekuasaan (*power approach*) melalui pengeluaran Perpu 1/2004 yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 19/2004 tanpa adanya studi ilmiah yang mampu menunjukkan kelayakan suatu kebijakan pertambangan di kawasan hutan lindung.

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

### **Dampak Sosial dan Ekonomi bagi Masyarakat Sekitar Hutan Lindung**

Sebagai turunan dari UU No. 19 tahun 2004. Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No 2 Tahun 2008 yang mengatur jenis dan tarif pendapatan negara bukan pajak yang berasal dari penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan, seperti bermuatan positif. Menurut Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Peraturan Pemerintah itu dikeluarkan untuk mengatur perusahaan-perusahaan tambang yang sudah berusaha di kawasan hutan lindung supaya dapat memberikan kontribusi untuk negara, dan yang penting untuk tujuan memelihara, merehabilitasi, dan menghutankan kembali kawasan hutan lindung itu (Antara, 6/3/2008).

Hanya, Peraturan Pemerintah ini justru menjadi rekomendasi komersialisasi hutan lindung dalam bentuk baru. Pasalnya, pemerintah hanya mengenakan pungutan PNPB Rp 3 juta per hektar per tahun, atau hanya Rp 120 hingga Rp 300 per meter dari kegiatan tambang tersebut. Artinya, dengan uang receh Rp 1.000, kita sudah bisa untuk menyewa satu meter persegi hutan lindung kita selama setahun. Jelas ini harga hutan termurah yang resmi dikeluarkan sepanjang sejarah negeri ini.

Melihat dari sejarah ketika, perusahaan tambang merusak hutan lindung, menyebabkan banjir dan tanah longsor sejak izin operasional mereka diterbitkan. Konferensi Perubahan Iklim di Bali 3-14 Desember 2007,

mengamanatkan kepada para peserta, termasuk Indonesia sebagai tuan rumah, untuk melindungi kawasan hutannya yang tersisa. Tapi ironis, pemerintah kita justru mengkhianatinya dengan mengomersialkan hutan lindung. Yang tak bisa dipungkiri, Peraturan Pemerintah No 2/2008 tidak akan pernah melindungi hutan lindung kita, tetapi justru memperparah kerusakan hutan kita. Sebagai contoh di seputar aktivitas perusahaan tambang di Kalimantan. UNEP/GRID-Arendal, Mei 2007 lalu, mempublikasikan pada 1950 Kalimantan nyaris dipenuhi hijau hutan. Pada 2005, Kalimantan sudah kehilangan 50% wilayah hijaunya. Dan, kita tahu di Kalimantan ada ratusan perusahaan tambang yang beroperasi di kawasan hutan lindung. Walhi Kalimantan Tengah juga mencatat, tahun 2006, terjadi pelepasan kawasan hutan untuk pertambangan, perkebunan dan sektor lainnya di wilayah itu yang mencapai sekitar 1,559 juta ha. Akibatnya, luas hutan Kalimantan Tengah yang tersisa hingga tahun 2007 sekitar 8,735 ha. Bisa dibayangkan, bila laju deforestasi 150.000 ha per tahun dan masih ditambah dengan pelepasan kawasan hutan, hutan produksi (HP) dan hutan produksi terbatas (HPT) tetap berlangsung, hutan di Kalimantan Tengah dapat diprediksi akan musnah dalam kurun lima tahun ke depan. Belum lagi kerusakan kawasan mangrove (hutan bakau). Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh ICoMAR, pada tahun 1997, mangrove di kawasan delta Mahakam mencapai 150.000 ha, namun kini hanya tersisa 15% atau sekitar 2.000 ha. Di Pantai Utara Jakarta, luas hutan bakau sekitar 1.200 ha (tahun 1998), namun saat ini tinggal 327 ha (sekitar 27%).

Dengan diberikannya izin untuk membuka tambang di kawasan hutan, tentu saja akan mempunyai dampak baik secara sosial maupun lingkungan. Dampak ini timbul akibat Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 2 tahun 2008 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk kepentingan Pembangunan diluar Kegiatan Kehutanan. Peraturan Pemerintah tersebut membuka peluang pembukaan hutan lindung dan hutan produksi untuk kegiatan pertambangan, infrastruktur telekomunikasi dan jalan tol dengan tarif sewa seharga Rp 120 untuk

hutan produksi dan Rp 300 per meter persegi per tahun. Pada bulan April 2008, Pemerintah akhirnya mengeluarkan

## PENUTUP

### Kesimpulan

1. Penetapan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu) merupakan kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi RI terhadap Presiden. Penetapan Perpu No. 1/2004 dianggap lemah dan tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, sebab latar belakang dikeluarkannya Perpu ini adalah hanya untuk memberikan kedudukan dan kepastian terhadap izin-izin dan perjanjian pertambangan di kawasan hutan lindung yg sebelumnya di larang oleh UU No. 41/1999, lagi pula tujuannya pun tidak menyentuh persoalan penyelamatan Negara,
2. Di tinjau dari pembentukan peraturan perundang-undangan, bahwa substansi pengaturan tentang perizinan pertambangan kurang tepat diatur dalam produk undang-undang karena sifat izin dan perjanjian itu adalah sementara (*enmahlig*).
3. Dampak praktik pertambangan di kawasan hutan lindung melalui Perpu No. 1 Tahun 2004 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 bagi masyarakat akan melenyapkan nilai ekonomi modal ekologi dan lingkungan, serta menimbulkan berbagai konflik yang dialami masyarakat.

### Saran-Saran

1. Perlu dilakukan harmonisasi dengan mendasarkan pada kajian ilmiah yang bisa dipertanggungjawabkan secara obyektif, karena pengeluaran Perpu 1/2004 yang kemudian menjadi UU 19/2004 merupakan wujud inkonsistensi dari agenda ini.
2. Perlu di dorong untuk merubah perilaku dan kapasitas aparat hukum agar lebih memiliki integritas dan kapabilitas dalam melihat permasalahan-permasalahan hukum dan

sosial yang ada di masyarakat termasuk prespektif lingkungan untuk pengambilan suatu kebijakan.

3. Untuk menghindari dampak yang akan terjadi terhadap masyarakat di sekitar penambangan perlu dilakukan pendekatan yang komprehensif dari aparat terkait.

## DAFTAR PUSTAKA

- Djoko Soegianto. *Kajian terhadap Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, www.portal.komnasham.go.id. Tanpa Tahun.
- Greenomics Indonesia. Hasil kajian WWF Indonesia, Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), Pelangi, Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KEHATI), Kelompok Kerja Pembaruan Agraria & Pengelolaan SDA (Pokja PA-PSDA), Forest Watch Indonesia (FWI), Tim Advokasi Tambang Rakyat (TATR), Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jaringan Pesisir dan Laut (Jaring Pela), Mineral Policy Institute (MPI). Tanpa Tahun.
- Harian Antara, tanggal 6 Maret tahun 2008.  
<http://agilcugil.blogspot.com/>,  
<http://sampuawaltosilajara.blogspot.com/2013/03/kerusakan-hutan-di-indonesia.html>,  
[http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita\\_indonesia/2010/06/100609\\_hutanindo.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2010/06/100609_hutanindo.shtml),  
<http://www.pelangi.or.id>, "Nasib Hutan Kita yang Semakin Suram, Koalisi Penolakan Alih Fungsi Hutan menjadi Pertambangan. "Mengapa Perpu No. 1/2004 Harus di Batalkan?", Hasil Penelitian Hukum FOReKTIKA. Koalisi Penolakan Alih Fungsi Hutan menjadi Pertambangan. Jakarta. 2004.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998
- Mas Achmad Santosa. *Good Governance & Hukum Lingkungan*. Indonesian Center for Environmental Law (ICEL., 2001
- Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*, cet.Ke-3. UI-Press. Jakarta. 2008.
- Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Rajawali, Jakarta. 1985.
- Republik Indonesia. *Keputusan Persiden No. 41 Tahun 2004 tentang Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan*
- Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2008 tentang jenis dan tarif pendapatan negara bukan pajak (PNBP) yang berasal dari penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan*
- Republik Indonesia. *Putusan Mahkamah Konstitusi No Perkara 003/PUU-III/2005 tertanggal 7 Juli 2005*.
- Republik Indonesia. *Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945*
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan*
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang*