

Kata Pengantar: Prof. Widodo, S.Si., M. Si., Ph. D., Med. Sc.
Rektor Universitas Brawijaya (2022-2027)



Hak Warga Negara dan Kewajiban — — Negara

*dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup
dan Sumber Daya Alam*

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si | Dr. Indah Dwi Qurbani, SH., MH |
Erwin Syahrudin, SH., MH | Daru Adianto, SH., MT | Fauzin, SH., MH |
Siti Habiba, SH., MH | Emilda Yofita, SH.

Hak Warga Negara
dan Kewajiban Negara
dalam Pengelolaan Lingkungan
Hidup dan Sumber Daya Alam

Hak Warga Negara dan Kewajiban Negara dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam

Penulis

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si;
Dr. Indah Dwi Qurbani, SH., MH; Erwin Syahrudin, SH., MH;
Daru Adianto, SH., MT; Fauzin, SH., MH; Siti Habiba, SH., MH;
Emilda Yofita, SH.

Inteligensia media
2022

**Hak Warga Negara dan Kewajiban Negara dalam Pengelolaan Lingkungan
Hidup dan Sumber Daya Alam**

Penulis:

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si; Dr. Indah Dwi Qurbani, SH., MH;
Erwin Syahrudin, SH., MH; Daru Adianto, SH., MT; Fauzin, SH., MH;
Siti Habiba, SH., MH; Emilda Yofita, SH.

Desain Sampul : Dana Ari

Layout Isi: Nur Saadah

ISBN: 978-623-381-099-9

Copyright © Agustus, 2022

Diterbitkan oleh:

Inteligensia Media (Intrans Publishing Group)

Wisma Kalimetro

Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim

Telp. 0341-573650, Fax. 0341-573650

Email: inteligensiamedia@gmail.com

Anggota IKAPI No. 196/JTI/2018

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak, baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si; Dr. Indah Dwi Qurbani, SH., MH; Erwin Syahrudin, SH., MH; Daru Adianto, SH., MT; Fauzin, SH., MH; Siti Habiba, SH., MH; Emilda Yofita, SH.

Hak Warga Negara dan Kewajiban Negara dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam/Penulis, Prof. Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si; Dr. Indah Dwi Qurbani, SH., MH; Erwin Syahrudin, SH., MH; Daru Adianto, SH., MT; Fauzin, SH., MH; Siti Habiba, SH., MH; Emilda Yofita, SH. —

Cet. 1.— Malang: Inteligencia Media, 2022 ; xxviii + 292 hlm; 15,5 cm x 23 cm

1. Pembaharuan Hukum, Reformasi Hukum — I. Judul II. Perpustakaan Nasional

340.3

Dicetak oleh:

Bikara Printing

Didistribusikan oleh

PT. Bumi Puthuk Shankara (Bikara)

Jl. Joyosuko Agung 86 Malang

Telp. 0341-5080245

Email: bikara86@gmail.com

Glosarium

Abolisi	: Penghapusan proses hukum seseorang yang sedang berjalan
access to justice	: hak untuk mendapatkan keadilan dan jaminan adanya proses dan pelayanan hukum yang imparisial dari sistem peradilan, yang harus selalu dijamin oleh negara.
<i>Adat</i>	: secara etimologi adat istiadat diambil dari bahasa Arab, artinya 'kebiasaan'. Pengertian lain adat istiadat yaitu perbuatan yang dilakukan secara berulang, kemudian menjadi kebiasaan dan dihormati orang
<i>Akomodatif</i>	: Sikap Seseorang yang Dapat Menyesuaikan Dirinya.
<i>Alternative dispute resolution</i>	: Alternatif penyelesaian sengketa (APS) merupakan upaya penyelesaian sengketa di luar litigasi (non-litigasi). Dalam ADR/APS terdapat beberapa bentuk penyelesaian sengketa. Bentuk-bentuknya adalah: (1) konsultasi; (2) negosiasi; (3) mediasi; (4) konsiliasi; (5) arbitrase; (6) <i>good offices</i> ; (7) <i>mini trial</i> ; (8) <i>summary jury trial</i> ; (9) <i>rent a judge</i> ; dan (10) <i>med arb</i>
<i>Arbitrase</i>	: cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.
Baku mutu air	: Ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya di dalam Air

<i>Budaya Hukum</i>	: istilah yang digunakan untuk menjelaskan hubungan antara perilaku sosial dalam kaitannya dengan hukum.
<i>Contradictio in terminis</i>	: <i>Contradiction in terms</i> , istilah yang saling berkontradiksi, konsep yang saling bertolak belakang. Contoh: saksi ahli, <i>independent colony</i> , OTT KPK (Operasi Tangkap Tangan)
<i>Dampak</i>	: Benturan, pengaruh yang mendatangkan akibat baik positif maupun negatif
Dekonsentrasi kekuasaan	: Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah
Dialektika	: Istilah yang digunakan untuk menggambarkan metode argumen filosofis yang melibatkan semacam proses yang bertentangan antara pihak yang berlawanan
Disinsentif ekonomi	: Bentuk mekanisme pencegahan, pembatasan dari penyimpangan aturan. Contoh: disinsentif ekonomi terhadap perusahaan-perusahaan yang terlibat pembakaran lahan. Bentuknya bisa berupa pencabutan izin lahan
Diskresi	: Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan
Diskursus	: istilah yang digunakan untuk menggambarkan metode argumen filosofis yang melibatkan semacam proses yang bertentangan antara pihak yang berlawanan

<i>Ecocracy</i>	: Kependekan dari kata <i>ecological democracy</i> atau <i>eco-democracy</i> . Ecocracy sebagai sebuah terminologi baru lebih dimaknai sebagai pengakuan atas alam dan lingkungan serta hal-hal yang terkandung di dalamnya
<i>Efektif</i>	: pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah pekerjaan tepat pada waktunya.
Ekoriparian	: Suatu konsep untuk mengembalikan fungsi sungai seperti alamnya, yaitu mengalirkan air sungai secara terus menerus
<i>Eksplorasi</i>	: Tindakan mencari atau melakukan penjelajahan dengan tujuan menemukan sesuatu; misalnya daerah tak dikenal, termasuk antariksa (penjelajahan angkasa), minyak bumi (eksplorasi minyak bumi), gas alam, batubara, mineral, gua, air, ataupun informasi. Pengertian eksplorasi di "Abad Informasi dan Spiritual" saat ini, juga meliputi tindakan pencarian akan pengetahuan yang tidak umum atau pencarian akan pengertian metafisika-spiritual; misalnya tentang kesadaran (<i>consciousness</i>), <i>cyberspace</i> atau <i>noosphere</i> .
<i>Empiris</i>	: Suatu ilmu pengetahuan yang didasarkan oleh akal sehat, tidak spekulatif serta dengan berdasarkan observasi terhadap kenyataan.
<i>Evolusi</i>	: Perubahan struktur tubuh makhluk hidup yang berlangsung secara perlahan-lahan dalam waktu yang sangat lama
<i>Fiktif</i>	: Bersifat fiksi; hanya terdapat dalam khayalan.
<i>Globalisasi</i>	: Suatu proses atau gejala menyebarnya nilai kebudayaan dari satu tempat ke tempat lain

<i>go public</i>	: Proses penjualan saham perusahaan kepada masyarakat umum yang sebelumnya dipegang oleh pemegang saham secara pribadi
<i>Good environmental governance/environmental governance</i>	: Tata pemerintahan yang peduli pada lingkungan
Hak subjektif	: Kewenangan khusus seseorang yang diakui hukum untuk mempertahankan kepentingan pribadinya. Sesuai ajaran hukum perdata tentang gangguan, pelanggaran atas hak subjektif dapat berujung pada gugatan perbuatan melawan hukum (PMH)
Hak-hak relatif dan hak-hak mutlak	: Merupakan hak perdata. Hak mutlak (hak absolut) yakni hak yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada setiap orang untuk melakukan suatu perbuatan yang harus dihormati oleh orang lain. Hak relatif (hak nisbi/hak perorangan/ <i>persoonlijk</i>) yakni semua hak yang timbul karena adanya hubungan perutangan, sedangkan perutangan tersebut timbul dari perjanjian, undang-undang dan lain-lain. Adanya hak relatif memberikan wewenang kepada seseorang untuk menuntut orang lain untuk berbuat, tidak berbuat atau memberikan sesuatu
Hipotesis	: Proposisi atau dugaan yang belum terbukti.
<i>Hybrid System</i>	: Perpaduan sistem
<i>Idiologi</i>	: Merupakan cerminan cara berfikir orang atau masyarakat yang sekaligus membentuk orang atau masyarakat itu menuju cita-citanya
<i>Impeachment</i> (pemakzulan)	: Sebuah proses penjatuhan dakwaan oleh sebuah badan legislatif secara resmi

- terhadap seorang pejabat tinggi negara (terutama kepala negara dan/atau kepala pemerintahan). Tergantung pada negara yang bersangkutan, pemakzulan dapat berarti proses pendakwaan yang ber-ujung pada pemecatan atau pelepasan jabatan, atau hanya merupakan pernyaa-taan dakwaan resmi semata yang mirip pendakwaan dalam kasus-kasus kriminal sehingga proses pemecatan tidak termasuk pemakzulan
- Industrialisasi* : Suatu proses perubahan sosial ekonomi yang mengubah sistem pencaharian masyarakat agraris menjadi masyarakat industri
- Instruktif* : Instruktif, kata dasar dari Instruksi, adalah: suatu perintah kepada seseorang dengan jelas, sehingga orang yang diperintah melaksanakannya dengan benar karena sesuai dengan harapan dan keinginan yang memberi perintah
- Integrasi* : Tindakan menyatukan komponen yang lebih kecil ke dalam satu sistem yang berfungsi sebagai satu
- Interpretasi restriktif* : Salah satu bentuk interpretasi hukum untuk menjelaskan maksud sebenarnya dari teks undang-undang. Interpretasi restriktif adalah metode penafsiran yang sifatnya membatasi atau mempersempit makna dari suatu aturan. Sebagai contoh, hakim dalam menafsirkan batasan "tetangga" dalam Pasal 666 KUH Perdata, yakni membatasi hanya pada tetangga rumah dan bukan termasuk penyewa rumah
- intersubjektif* : relasi antarsubjek

- Jaminan konstitusional, perlindungan konstitusional, jaminan hak konstitusional : Hak dasar manusia yang dimuat dalam konstitusi. Hak-hak yang diatur dalam konstitusi merupakan batas yang tidak bisa dilanggar oleh penyelenggara negara dalam menjalankan kekuasaan negara, baik sebagai hak warga negara atau hak asasi
- Kapitalisme* : Sebuah mode produksi yang bertujuan untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya dengan biaya produksi sekecil-kecilnya
- Keadilan intragenerasi : Keadilan yang ditujukan pada mereka yang hidup dalam satu generasi, yang berkaitan dengan distribusi sumber daya secara adil
- Kearifan Lokal* : Identitas atau kepribadian budaya sebuah bangsa yang menyebabkan bangsa tersebut mampu menyerap, bahkan mengolah kebudayaan yang berasal dari luar/bangsa lain menjadi watak dan kemampuan sendiri.
- Kedaulatan pangan : Istilah yang dikenalkan oleh gerakan *La Via Campesina* pada 1996. Kedaulatan pangan didefinisikan sebagai hak masyarakat atas pangan yang sehat dan sesuai secara budaya yang diproduksi melalui metode yang ramah lingkungan dan berkelanjutan, dan hak mereka untuk menentukan sistem pangan dan pertanian mereka sendiri
- Konflik* : Secara etimologi berasal dari kata kerja Latin yaitu "*con*" yang artinya bersama dan "*fligere*" yang artinya benturan atau bertabrakan. Secara umum, konflik merupakan suatu peristiwa atau fenomena sosial di mana terjadi pertentangan atau pertikaian baik antarindividu dengan individu, individu dengan kelompok, kelompok dengan kelompok, maupun kelompok dengan pemerintah

Konsensus	: Sebuah kata yang bermakna "kesepakatan bersama" atau "kebulatan suara"
<i>Konseptual</i>	: Memberi tahu mengenai arti konsep secara abstrak atau teoretis. Konseptual juga menggambarkan sesuatu dalam hal karakteristik abstrak dan hubungannya dengan entitas konseptual lainnya.
Konsiliasi	: Usaha mempertemukan keinginan pihak yang berselisih untuk mencapai persetujuan dan menyelesaikan perselisihan itu.
Konstitusi demokratis/ demokrasi konstitusional	: Gagasan bahwa pemerintah memiliki kekuasaan yang terbatas dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang pada warga negaranya
Konstitusionalisme lingkungan	: Perlindungan terhadap hak lingkungan guna melindungi kelangsungan hidup habitat manusia agar dapat pula menikmati hak-hak lain berupa hidup dalam lingkungan yang sehat
Laten	: Tersembunyi; terpendam; tidak kelihatan (tetapi mempunyai potensi untuk muncul): <i>kita harus waspada terhadap bahaya - komunis</i>
Litigasi	: Penyelesaian Perkara melalui Pengadilan
Makna leksikal	: Makna kebahasaan yang bersifat dasar, makna kamus, terutama dari Kamus Besar Bahasa Indonesia. Contoh: api, lentera, layar, dst
Mediasi	: Cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan Para Pihak dengan dibantu oleh Mediator
Mediator	: Pihak netral yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutuskan atau memaksakan sebuah penyelesaian.

Model	: Rencana, representasi, atau deskripsi yang menjelaskan suatu objek, sistem, atau konsep, yang sering kali berupa penyederhanaan atau idealisasi
<i>Modern</i>	: Sesuatu hal yang sifatnya terbaru, sesuatu yang mutakhir
<i>Modernisasi</i>	: Pola perubahan tradisional menjadi modern, untuk mendapatkan cara praktis dan efisien
<i>Moral</i>	: Sifat moral atau keseluruhan asas dan nilai yang berkenaan dengan baik dan buruk.
Morfologi	: Aspek horizontal dalam masyarakat karena adanya perbedaan profesi, keakraban atau intimasi dan integrasi
Negosiasi	: Sebuah transaksi dimana kedua belah pihak mempunyai hak atas hasil akhir.
<i>Network governance</i>	: Tata pemerintahan yang berbasis koordinasi antara masing-masing sistem sosial. Di mana masing-masing pihak bekerja secara otonom dalam menciptakan produk atau layanan. Konteksnya dalam hal privatisasi, kerja sama pemerintah-swasta.
Nomokrasi	: Salah satu prinsip kedaulatan hukum. 'Nom os' berarti norma, sedangkan 'cratos' adalah kekuasaan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Oleh karena itu, istilah nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.
<i>Non Litigasi</i>	: Menyelesaikan masalah hukum di luar pengadilan
<i>Norma Dasar</i>	: Sebuah konsep dalam Teori Hukum Murni yang diciptakan oleh Hans Kelsen, seorang ahli hukum dan filsuf hukum
<i>Paradigma</i>	: Cara pandang seseorang terhadap sesuatu, yang memengaruhinya dalam berpikir.

- Pelanggaran yurisdiksi : Yurisdiksi diartikan sebagai kewenangan suatu negara yang berdaulat untuk menerapkan ketentuan hukum, baik atas orang maupun benda yang dapat ditundukkan oleh hukum nasional yang bersangkutan. Kaitannya dengan kedaulatan negara, yurisdiksi adalah bagian dari kedaulatan negara. Kedaulatan negara mencakup hak dan kekuasaan untuk menjalankan segala tindakan, sedangkan yurisdiksi menunjuk kewenangan yuridis saja. Pelanggaran yurisdiksi berarti pelanggaran terhadap kedaulatan negara
- Pendekatan antroposentrisme : Teori hubungan manusia dengan lingkungan yang memandang manusia sebagai pusat dari sistem alam semesta. Manusia dan kepentingannya dianggap yang paling menentukan dalam tatanan ekosistem dan dalam kebijakan yang diambil dalam kaitan dengan alam, baik secara langsung atau tidak langsung. Istilah antroposentrisme biasanya dihadapkan dengan ekosentrisme
- Periode konstitusi transisional : Periode antara rezim Orde Baru menuju reformasi
- Political will* : Adanya kemauan politik dari pemerintah atau para pengambil kebijakan. Misalnya: Presiden SBY nampaknya memiliki *political will* yang kuat untuk segera menuntaskan kasus korupsi di berbagai bidang, hal ini ditandai dengan adanya evaluasi rutin pada KPK, Timas Tipikor dan Kejaksaan Agung walaupun hasilnya belum memuaskan
- Politik* : Bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (negara) yang menyangkut

	proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu
Prinsip <i>due process of law</i>	: Prinsip proses hukum yang adil, tak memihak, sesuai dengan proses-proses dan mekanisme yang diatur sehingga diharapkan mampu mencapai keadilan substantif
Prismatik	: Konsep masyarakat model prismatik digambarkan sebagai masyarakat yang dalam perkembangannya berada di antara dua kutub ekstrim dalam suatu kontinum masyarakat tradisional atau terpusat dan masyarakat modern atau terpecah, bentuk masyarakat ini terdapat di negara-negara berkembang
<i>Public trusty</i>	: Kepercayaan publik
<i>Rasio</i>	: Pemikiran menurut akal sehat, akal budi dan nalar
Referendum	: Salah satu bentuk mekanisme pengambilan keputusan politik. Kegiatan politik yang dilakukan rakyat untuk memberi keputusan setuju atau menolak suatu kebijakan, yang dimintai persetujuannya kepada publik oleh parlemen
Reflektif	: Suatu kemampuan untuk menghubungkan pengetahuan yang diperolehnya dengan pengetahuan sebelumnya sehingga diperoleh suatu kesimpulan untuk menyelesaikan permasalahan yang baru
Reformasi konstitusional	: Reformasi konstitusi yang terjadi pada periode reformasi 1999
Representatif	: Dapat (cakap, tepat) mewakili; sesuai dengan fungsinya sebagai wakil contoh: <i>'data itu kurang Representatif untuk dijadikan dasar penelitian</i>
Retorika	: Cabang dari dialektika yang membahas mengenai kemampuan dalam membuat

	argumen dalam bahasa sebagai alat di bidang ilmu etika
<i>Revolusi grondwet (revolutiegrondwet)</i>	: UUD 1945 mengandung gagasan revolusi Indonesia yang berwatak nasional dan sosial
<i>Ritual</i>	: Istilah umum yang merujuk kepada rangkaian kegiatan berupa gerakan, nyanyian, doa, dan bacaan, menggunakan perlengkapan, baik dilakukan secara sendirian maupun bersama-sama, dipimpin oleh seseorang
<i>Sistem</i>	: Sekumpulan elemen yang saling terkait atau terpadu yang dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan
<i>Sistem Sosial</i>	: Jaringan terpola dari hubungan yang membentuk keseluruhan yang koheren, yang ada antara individu, kelompok, dan institusi
<i>Stigma</i>	: Sebuah pikiran, pandangan, dan juga kepercayaan negatif yang didapatkan seseorang dari masyarakat ataupun juga lingkungannya
<i>Struktur</i>	: Pengaturan dan pengorganisasian unsur-unsur yang saling terkait dalam suatu objek material atau sistem, atau objek atau sistem yang terorganisasi
<i>Struktur Hukum</i>	: Keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakup antara lain Kepolisian dengan para Polisinya, Kejaksaan dengan para Jaksa-nya, Pengadilan dengan para Hakimnya, dan lain-lain
<i>Substansi Hukum</i>	: Keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.

- Tindakan* : Tindakan yang mengarahkan diri pada konsensus
- Komunikasi*
- Tren* : Suatu fenomena yang populer dalam suatu jangka waktu yang tertentu
- Validitas* : Suatu ukuran yang menunjukkan tingkat keandalan atau kesahihan suatu alat ukur.

Ucapan Terima Kasih

Alhamdulillah, kehadiran buku ini di hadapan pembaca atas dukungan para pihak, baik berupa dana hibah untuk guru besar maupun bantuan biaya penerbitan buku. Untuk itu penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Lembaga Penelitian dan Pengabdian Universitas Brawijaya.
2. Pusat Studi di Luar Kampus Utama, Program Doktor Ilmu Hukum Kampus Jakarta.
3. Bapak Dr. Heru Ratno Hadi, Ak., SH., MH., CA., CPA., BkP, Konsultan Pajak juga Dosen pada Pusat Studi di Luar Kampus Utama Program Doktor Ilmu Hukum Jakarta.
4. Bapak Dr. Dr. (C) Satria Amiputra Amimakmur SE., Ak., CA., SH., SS., MM., Mak., MecDev., MH., M.Kn., Notaris dan Dosen Pusat Studi di Luar Kampus Utama Program Doktor Ilmu Hukum Jakarta.
5. Inteligensia Media (Intrans Publishing Group).

Semoga buku ini bermanfaat bagi gerakan advokasi dalam mengubah kebijakan publik dan konstitusi UUD NRI 1945 untuk mewujudkan hak warga negara dan kewajiban konstitusional Pemerintah dalam mengelola lingkungan hidup dan sumber daya alam di Indonesia.

Kata Pengantar

Prof. Widodo, S.Si., M. Si., Ph. D., Med. Sc.

(Rektor Universitas Brawijaya 2022-2027)

Indonesia memiliki keragaman hayati nomor 2 terbesar di dunia, di samping kekayaan alam lainnya yang melimpah ruah. Kekayaan alam yang ada memiliki potensi untuk dimanfaatkan untuk pembangunan dan kemandirian bangsa Indonesia. Sumber daya alam dan lingkungan hidup, merupakan anugerah Allah Swt yang memiliki potensi untuk digunakan sebagai sumber energi, bahan pangan, bahan baku industri dan obat-obatan.

Namun pemanfaatan yang tidak mengindahkan kearifan lokal dan keberlanjutan ekologi, maka terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hanya akan membawa bencana dan kerusakan yang bermuara pada kesengsaraan masyarakat. Untuk itu segala upaya dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam perlu memperhatikan keberlanjutan sistem kehidupan yang ada serta mewujudkan keadilan sosial.

Dalam buku ini diulas konsep yang apik tentang peran kebijakan negara dalam mengelola lingkungan hidup dan sumber daya alamnya untuk menopang pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Buku ini juga mengkritisi tentang oligarki kebijakan negara yang cenderung berpihak pada pemodal, kaburnya peran warga negara dalam pengelolaan sumber daya alam. Penulis juga menghadirkan konsep-konsep menyelesaikan regulasi pengelolaan sumber daya alam Indonesia secara unik dengan tidak hanya mempertimbangkan aspek hukum, akan tetapi meliputi aspek perlindungan hak asasi petani dan kearifan lokal.

Berbagai kajian dari aspek hukum, lingkungan hidup, sumber daya alam, manajemen, budaya dan demokrasi pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam dibahas pada buku ini. Sehingga buku ini sangat penting untuk dibaca oleh praktisi, mahasiswa dan masyarakat yang ingin memperoleh pandangan

hukum dan manajemen dalam rangka menyelesaikan permasalahan lingkungan hidup dengan tidak meninggalkan perspektif humaniora dan konstitusi negara. Semoga buku ini akan menjadi salah satu penerang di bidang hukum lingkungan dan sumber daya alam di Indonesia.

Terima kasih.

Malang, 9 Juli 2022

Prof. Widodo, S.Si., M. Si., Ph. D., Med. Sc.

Pengantar Penulis

Indonesia sejak lama dikenal sebagai negara yang subur dan kaya akan sumber daya alam dan energinya. Sumber daya lautnya, memiliki garis pantai terpanjang di dunia, setelah Canada. Keanekaragaman hayati terbanyak di dunia setelah Brasil. Sumber daya mineral dan batu bara yang luar biasa. Kekayaan batu baranya terbesar kelima di dunia dan deposit emasnya terbesar kesepuluh di dunia. Sumber daya hutan yang sangat luas dan terhampar di seluruh pulau seperti pulau Jawa, Sumatra, Kalimantan, Sulawesi dan Papua. Bahkan sumber daya airnya juga melimpah. Belum lagi sumber daya energi yang melimpah, mulai dari energi matahari, ombak, angin dan bahan bakar minyak.

Kekayaan lingkungan hidup dan sumber daya alam serta energi tersebut seharusnya mampu digunakan sebagai sarana dan prasarana pendukung pembangunan bangsa guna mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh warga negara. Namun karena adanya kesalahan dalam mengurus dan mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup, maka tujuan pembangunan tidak terwujud. Ketimpangan ekonomi sangat mencolok. Berdasarkan data, kekayaan negeri ini dikuasai oleh 100 orang konglomerat yang hampir menguasai 70% kekayaan negeri ini. Sedangkan sisanya yang 30% dikuasai oleh hampir lebih dari 277 juta jiwa warga negara Indonesia.

Salah satu ketimpangan tersebut disebabkan dua hal. *Pertama*, oligarki kebijakan negara yang cenderung memfasilitasi pemodal untuk bisa membagi kekayaan alam dengan pejabat publik. *Kedua*, adanya kesalahan konstitusional yang tidak jelas rumusannya tentang hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya. Dalam konteks inilah buku ini dihadirkan ke pembaca. Dengan harapan adanya

respons kritis dari pembaca untuk membaca secara kritis kondisi *existing* tentang tata kelola sumber daya lingkungan hidup dan sumber daya alam di Indonesia. Kemudian memikirkan ide paradigmatic dan pengaturan hukum dan kebijakan masa depan dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam yang lebih menyejahterakan rakyat dan menjaga keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Materi tulisan ini ditulis oleh dosen dan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang selama ini menggeluti, mengkaji dan mengkritisi paradigma, ide, konsep, gagasan dan aturan yang terkait pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam. Paling senior di antara mereka adalah Rachmad Safa'at. Beliau menginisiasi teman sejawat dan mahasiswa untuk menulis persoalan mendasar dalam tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam. Beliau saat ini mengembangkan mata kuliah lingkungan hidup dan sumber daya alam. Mereka yang tergabung dalam penulisan buku ini adalah, *Pertama*, Indah Dwi Qurbani merupakan salah seorang Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Saat ini sebagai Kepala Lembaga Penelitian Hukum dan Kebijakan Tambang dan Energi, sekaligus mengajar hukum sumber daya alam dan lingkungan. *Kedua*, Daru Adianto, salah seorang mantan staf Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Selama di KLHK, beliau pernah sebagai staf ahli bidang Penegakan Hukum Lingkungan dan Kehutanan. Saat ini beliau mengajar hukum lingkungan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya merangkap staf Peneliti pada Taman Hutan Karangploso, Universitas Brawijaya Kabupaten Malang. *Ketiga*, Fauzin, beliau adalah staf dosen Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo. Sejak tahun 2022 menjadi mahasiswa S3 Program Doktor Ilmu Hukum yang menempuh mata kuliah Hukum Lingkungan dan Sumber Daya. Beliau juga alumni Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Saat ini juga mengajar mata kuliah hukum lingkungan dan sumber daya alam. *Keempat*, Erwin Syahrudin. Beliau sebagai staf pengajar pada IBLAM Jakarta, S1 pada Universitas Negeri Semarang, Kemudian S2 pada Universitas Negeri Sebelas Maret Solo dan S3 pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Beliau

saat ini sedang menekuni secara kritis konflik tenurial antara PT Semen Gresik dengan masyarakat Adat Samin. Kemudian dijadikan bahan penulisan disertasi untuk merumuskan model alternatif penyelesaian sengketa. *Kelima*, ada dua orang mahasiswa tingkat akhir bernama Siti Habiba dan Emilda Yofita. Keduanya adalah mahasiswa Ilmu Hukum tingkat terakhir yang sedang menyusun skripsi yang terkait dengan hukum lingkungan dan sumber daya alam.

Materi buku ini diambil dari pidato pengukuhan Prof. Dr. Rachmad Safa'at SH., M.Si di bidang Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam (tahun 2020). Kemudian diambil dari artikel bahasa Indonesia dari hasil Penelitian Guru Besar beliau (tahun 2022) serta tulisan dua mahasiswa program doktor ilmu hukum saat menulis makalah tentang persoalan air dan sumber daya lahan pertanian berkesinambungan (tahun 2022), bersama saudara Daru Adiinto, SH., MT dan Fauzin SH., MH. Serta salah satu artikel jurnal mahasiswa Program Studi di Luar Kampus Utama Program Doktor Kelas Jakarta, Sdr. Erwin Syahrudin SH., MH ketika menulis disertasi (2021).

Penulis dalam kesempatan ini menyampaikan penghargaan yang tinggi dan terima kasih yang tak terhingga kepada Rektor Universitas Brawijaya, Prof. Ir. Widodo, Med. Sc. Ph.D yang telah memberikan kata sambutannya dalam penerbitan buku ini. Di tengah kesibukannya sebagai Rektor beliau masih berkenan memberikan sambutan yang berharga dalam memberikan pengakuan akademis dan perspektif ke depan tentang bagaimana menyikapi buku ini di tengah terjadinya krisis ekologi.

Dalam kesempatan ini juga, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang mendalam pada pihak ketiga yang telah memberikan hibah penelitian Guru Besar, yaitu Lembaga Penelitian dan Pengabdian Universitas Brawijaya dan Program Studi Di Luar Kampus Utama Program Doktor Ilmu Hukum Jakarta serta Inteligensia Media yang telah memfasilitasi penerbitan buku ini. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada Bapak Dr. Heru Ratno Hadi, Ak., SH., MH., CA., CPA., BkP seorang konsultan pajak dan Dosen pada Program Studi di Luar Kampus Utama, Program Doktor Ilmu Hukum Kelas Jakarta dan

Bapak Dr. Dr. (C) Satria Amiputra Amimakmur SE., Ak., CA., SH., SS., MM., seorang Notaris dan Dosen pada Program Studi di Luar Kampus Utama, Program Doktor Ilmu Hukum Kelas Jakarta yang ikut serta memberikan donasi dalam pencetakan dan penerbitan buku ini. Semoga donasinya berkah dan bermanfaat. Peran mereka sangat besar dalam mewujudkan terbitnya buku yang ada di hadapan pembaca ini. Semoga hibah dan donasi atas penerbitan buku ini merupakan bagian dari ibadah dalam memperbanyak literasi yang bermanfaat dan berkah bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Semoga para pembaca buku ini terinspirasi materi tulisan ini, kemudian mendiskusikan dan merumuskan solusi atas kesalahan para pejabat publik dalam membaca kehendak Konstitusi, UUD NRI Tahun 1945 tentang hak warga negara dan kewajiban negara dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup anugerah *Allah subhanahu wata'ala bagi bangsa Indonesia*. Hasil akhir yang diharapkan buku ini adalah perubahan sikap para petinggi yang ada di MPR untuk melakukan revisi atau amandemen terhadap UUD NRI 1945 terkait akses rakyat dalam pengelolaan sumber daya alam. Sehingga terwujud masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan sosial di Indonesia. Semoga. *Aamiin Yarobbal A'alamiin*.

Kritik dari pembaca yang budiman atas kesalahan buku ini tetap diharapkan. Karena tidak ada gading yang tak retak. Masukan yang baik dari pembaca akan digunakan sebagai bahan merevisi buku ini. Terima kasih.

Malang, 9 Juli 2022

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si
Penulis Utama

Pengantar Penerbit

Sumber daya alam merupakan bagian terpenting bagi kehidupan umat manusia dan makhluk hidup lainnya, maka dari itu perlu dilakukan pelestarian dan perlindungan. Pestaarian dan perlindungan ditujukan agar sumber daya alam tetap tersedia dan dapat dimanfaatkan hingga kapan pun. Jangan sampai pengelolaan sumber daya alam hanya berorientasi pada aspek ekonomi namun menimbulkan dampak negatif bagi kelangsungan hidup umat manusia dan makhluk hidup lainnya. Maka dari itu, perlu adanya pengelolaan sumber daya alam yang memperhatikan aspek etika dan sosial yang berkaitan dengan kelestarian serta kemampuan dan daya dukung sumber daya alam.

Eksploritasi terhadap SDA secara berlebihan tanpa perencanaan yang baik tanpa memperhatikan daya dukung lingkungannya, perlahan namun pasti akan membawa dampak bencana dan malapetaka ekologis bagi kelestarian dan keseimbangan ekosistem dari kehidupan manusia di dunia ini. Apakah narasi tersebut berlebihan? Tentu tidak. Mari kita lihat data di Indonesia. Menurut data Global Forest Watch, Indonesia telah kehilangan 324.000 hektar hutan primer, setara dengan 187 megaton emisi karbon dioksida pada 2019. Data tersebut juga menyebutkan bahwa total lahan hutan primer yang hilang di Indonesia sebanyak 9,4 juta hektar dalam periode 2001 hingga 2019. Maka tidak mengagetkan jika banyak wilayah di Indonesia sering terjadi bencana alam.

Fakta lain eksploitasi sumber daya alam di Indonesia semakin 'ugal-ugalan' yaitu adanya izin pengelolaan tanpa disertai dengan pengawasan yang ketat. Artinya pengelolaan hanya diperuntukan untuk kepentingan bisnis-ekonomi. Menurut riset yang telah

dilakukan oleh WALHI didapatkan data bahwa lahan seluas 159 juta hektar sudah terkapling dalam izin investasi industri ekstraktif. Luas wilayah daratan yang secara legal sudah dikuasai oleh korporasi yakni sebesar 82.91%, sedangkan untuk wilayah laut sebesar 29.75%. Tidak hanya hanya itu, riset WALHI pada tahun 2013 hingga 2019 didapatkan data bahwa penguasaan lahan sawit di Indonesia ternyata selama ini hanya dikendalikan oleh 25 orang taipan. Total luasan hutan yang dikuasai oleh konglomerat sawit ini sebesar 12.3 juta hektar. Dari total luas hutan yang sudah mendapat lampu hijau dan mengantongi izin tersebut, 5.8 juta hektar di antaranya berubah menjadi perkebunan sawit.

Sejatinya pengelolaan sumber daya alam Indonesia telah diatur di UUD. Disebutkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun dalam implementasinya, pemerintah telah abai terhadap pasal tersebut, sehingga pengelolaan sumber daya alam hanya diperuntukan bagi para pebisnis-pemodal bukan untuk kemakmuran rakyat.

Secara garis besar buku ini mengulas konsep tentang peran negara dalam mengelola lingkungan hidup dan sumber daya alam. Buku ini juga mengkritisi para pebisnis-pemodal yang hanya mengeksploitasi lingkungan hidup dan sumber daya alam secara 'ugal-ugalan' tanpa memperhatikan keberlanjutannya. Materi buku ini juga menawarkan solusi berkenaan dengan *problem* pengelolaan sumber daya alam dari sudut pandang hukum dan kearifan lokal, sehingga nilai-nilai yang ditawarkan sejalan dengan nilai-nilai pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam yakni keberlanjutan dan kebermanfaatn bagi seluruh rakyat Indonesia.

Daftar Isi

Glosarium ... v

Ucapan Terima Kasih ... xvii

Kata Pengantar

Prof. Widodo, S.Si., M. Si., Ph. D., Med. Sc. ... xviii

Pengantar Penulis ... xx

Pengantar Penerbit ... xxiv

Daftar Isi ... xxvi

- Sejarah Perkembangan Muatan Konstitusi Atas Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam sebagai Piranti Kehidupan Negara yang Demokratis ... 1
- Makna dan Hakikat Hak Subjektif dan Kewajiban Negara dalam Tata Kelola Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam dalam UUD NRI 1945 ... 55
- Formulasi Hukum Pengaturan Hak Warga Negara dan Kewajiban Pemerintah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup dalam UUD NRI 1945 ... 95
- Konsep Integrasi Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan Antara Masyarakat Lokal dengan Korporasi ... 124
- Reformulasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berbasis pada Perlindungan Hak Asasi Petani Pangan ... 143
- Meneropong Relasi Hukum dan IPTEK dalam Kacamata Asas Kehati-hatian pada Pengendalian Pencemaran Air di Indonesia ... 173
- Rekonstruksi Politik Hukum Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara Berbasis Keadilan Sosial dan Keberlanjutan Lingkungan ... 199

- **Konstitusionalitas Hak Warga Negara dan Kewajiban Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam ... 254**

Index ... 285

Tentang Penulis ... 287

Sejarah Perkembangan Muatan Konstitusi Atas Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam sebagai Piranti Kehidupan Negara yang Demokratis

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si;

Dr. Indah Dwi Qurbani, SH., MS.;

Erwin Syahrudin, SH., MH.;

Siti Habiba, SH., MH.;

Emilda Yofita, SH.

Abstrak

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan filsafati, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah hukum, dan pendekatan perbandingan hukum. Penelitian ini menelaah perbandingan hak dasar lingkungan terhadap warga negara dalam perspektif konstitusional. Konstitusi yang digunakan dalam studi perbandingan ini adalah konstitusi Negara Indonesia Swiss, Prancis dan Ekuador. Hasil penelitian menunjukkan bahwa demokrasi, baik sifatnya secara langsung maupun tidak langsung keduanya bersendi pada rakyat. Keduanya bermakna rakyat lah yang memerintah dirinya sendiri, dikarenakan antara yang memerintah dan diperintah semuanya merupakan sama-sama rakyat. Ide ini sejalan dengan ungkapan fenomenal seorang Abraham Lincoln tentang demokrasi, yaitu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sebagaimana peran dari konstitusi itu sendiri, yakni sebagai tata aturan pokok yang fungsinya menjadi pengatur pola kehidupan sosial dalam berbangsa dan bernegara. Dengan begitu, adalah keharusan perumusan konstitusi dibuat atas kesepakatan bersama antara negara dan warga negara.

Konstitusi menjadi penentu terwujudnya kehidupan yang demokratis. Bilamana suatu negara menginginkan kehidupan yang demokratis, maka konstitusi demokratis merupakan aturan yang dapat mewujudkan kehidupan berdemokrasi di negara tersebut. Pada hakikatnya konstitusi demokratis mengakumulasi prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri. Konstitusi adalah pendobrak pembentuk kehidupan yang demokratis.

Kata kunci: *Sejarah Perkembangan, Konstitusi, Lingkungan Hidup, Sumber Daya Alam, Piranti Kehidupan Negara, dan Demokrasi.*

A. Latar Belakang

UUD NRI 1945 memberikan dua bentuk pengakuan terhadap hak-hak fundamental di bidang pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam. *Pertama*, pengakuan hak subjektif (*subjective rights*) dalam lingkungan hidup yang diatur dalam pasal 28 H ayat (1) harus diimbangi dengan kewajiban negara (*duty of state*) untuk mewujudkan hak-hak tersebut (seperti terdapat di Portugal, Argentina, Spanyol, dan Swiss). Konstitusi Indonesia tidak memberikan perhatian pada pengakuan kewajiban negara. Kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan UUD 1945 (*preamble*) bersifat terlalu umum sehingga tidak dapat dipahami sebagai kewajiban negara untuk melindungi hak subjektif dan daya dukung ekosistem untuk kesejahteraan rakyat seluas-luasnya.

Pengakuan wawasan lingkungan hidup merupakan elemen penting dalam perekonomian nasional seperti disebutkan dalam pasal 33 ayat (1), (2), (3) dan (4). Namun, keseluruhan substansi Pasal (1), (2), (3) di satu sisi dengan Pasal (4) – penambahan dalam amandemen keempat menimbulkan permasalahan hukum konstitusi, khususnya dalam memberikan pemaknaan tentang bangunan sistem ekonomi nasional dan ketidakjelasan wujud komitmen negara dalam menjalankan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Penambahan ayat (4) dan ayat (5) dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 telah menjadikan Pasal 33 UUD NRI 1945 tidak lagi sepenuhnya menganut sosialisme atau ekonomi kerakyatan, melainkan menganut paham kapitalisme atau neoliberalisme. Dualisme nilai tersebut, menjadikan kadar konstiusionalisme Pasal 33 UUD NRI 1945 terus-menerus membuka ruang perdebatan penafsiran antara dua nilai sosialisme vs kapitalisme/neo liberalisme. Implikasi hukum yang sangat nyata adalah tidak adanya landasan yuridis yang memberikan kepastian hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan perkara (*judicial review*) terhadap undang-undang yang dianggap inkonstitusional berdasarkan konsep ekonomi kerakyatan ekonomi pancasila, sesuai dengan Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. Sebab penambahan Pasal 33 ayat (4) dan (5) mereduksi konsep ekonomi kerakyatan dalam Pasal 33 secara signifikan. Keberadaan ayat (1), (2), dan (3) lebih meneguhkan pada bangunan sistem ekonomi kerja sama (kooperatif) dan pro rakyat, maka amandemen ayat (4) lebih mendorong dan cenderung menguatkan sistem ekonomi kompetisi yang memprioritaskan pada mekanisme pasar.

Kelemahan pencampuran berbagai hak fundamental dalam satu pasal menyebabkan pengakuan hak konstiusional terlewatkan dan tidak menjadi perhatian masyarakat dan penentu kebijakan. Perbandingan konstiusalisasi hukum lingkungan di berbagai negara, seperti Jerman, Prancis, dan Ekuador menunjukkan bahwa semakin tinggi kehendak politik sebuah bangsa, maka semakin fokus, rinci, dan komprehensif perumusan hak konstiusionalnya. Dalam Pasal 33 Ayat (4) dan (5) tersebut, jelas sekali peranan negara dalam mengatur perekonomian tidak terbatas hanya sebagai regulator. Pemerintah berperan dalam perekonomian atau dapat menjadi pelaku langsung apabila timbul eksternalitas negatif, kegagalan dalam mekanisme pasar, ketimpangan ekonomi atau kesenjangan sosial. UUD NRI 1945 Pasal 33 saat ini, masih menjadi landasan kerangka hukum yang mengatur tata kelola sumber daya alam.

Konstruksi tata kelola sumber daya alam menimbulkan masalah ketika para penyelenggara negara, yakni DPR dan pemerintah memberikan tafsir yang berbeda dari para *founding fathers* atas norma dasar atau norma fundamental (*grundnorm*) yang mengatur

pengelolaan sumber daya alam sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat*”. Karena rumusan pasal tersebut, tidak memberikan penjelasan tentang batasan dan tugas-tugas negara dalam menguasai bumi, air, dan kekayaan alam. Pasal ini juga tidak menjelaskan tentang batasan hak menguasai negara, aspek keberlanjutan dan perlindungan daya dukung ekosistem bumi, air dan kekayaan alam.¹

Pada ranah politik hukum, juga muncul pertentangan norma (*contradiktio intermenis*) dalam menetapkan arah dan tujuan yang hendak dicapai dalam pengelolaan sumber daya alam antara yang termuat dalam Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 33 ayat (1), (2), (3) yang lebih berwatak dan bernilai mengedepankan perspektif ekonomi kerakyatan di satu sisi berhadapan *vis a vis* dengan Pasal 33 ayat (4) dan (5) yang lebih bernilai dan berperspektif neo-liberal.² Pertentangan ini, pada gilirannya, berimplikasi pada munculnya kebijakan dan produk hukum organik yang mengabaikan unsur keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan.

Kontradiksi dan perbedaan perspektif dalam penafsiran Pasal 33 tersebut, pada gilirannya berimplikasi pada lahirnya berbagai regulasi dan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang tata kelola pertambangan mineral dan batu bara yang secara hierarki di bawah UUD NRI 1945 yang “belum” mampu mewujudkan keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan yang diharapkan dalam Pasal 33.³

¹ Santosa, M. A. 1999. *Reformasi Hukum dan Kebijaksanaan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Jakarta: Indonesia Center for Enviromental Law. hal. 98-99

² Mushoffa, I., 2017. Ayat-ayat Neoliberalisme (Implikasi Yuridis dan Praktis Amandemen Pasal 33 UUD 1945 terhadap Ketimpangan Penguasaan Sumber Daya Alam (SDA) di Indonesia, *Jurnal Transisi*, Edisi No. 11, Malang Jawa Timur. hal. 46.

³ Widjojanto, B. 2017. Masa Depan Indonesia Dikorupsi: Tantangan Pengelolaan Sumber Daya Alam, *Jurnal Transisi*, Edisi No. 11, hal. 8-45. Malang.

Berbagai realitas tata kelola sumber daya alam menunjukkan bahwa para pelaku usaha dan pihak Badan Usaha Milik Negara (BUMN), baik dari unsur swasta nasional maupun dari unsur perusahaan swasta asing atau *multinational corporation* (MNC) mengabaikan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan benar (*good governance*) serta mengabaikan prinsip-prinsip tata kelola lingkungan hidup yang baik dan benar (*good environmental governance*). Tata kelola sumber daya alam hanya bertumpu pada mengedepankan kepentingan ekonomi semata dan mengabaikan unsur-unsur keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan. Tata kelola sumber daya alam menunjukkan pengurusan sumber daya, mengakumulasi keuntungan yang tak terhingga yang terus diperebutkan, keamanan yang mengancam, ketimpangan sosial, konflik sosial, kemiskinan masyarakat lokal dan masyarakat adat, krisis pangan dan krisis identitas, korupsi dan kerusakan serta pencemaran lingkungan hidup.

Pengaturan hak subjektif juga harus diimbangi dengan kewajiban negara (*duty of state*) sebagaimana dilakukan oleh Prancis dengan *Environmental Charter* dan Ekuador dengan *Charter for Nature*. Demikian halnya dengan yang terdapat di Portugal, Argentina, Spanyol, dan Swiss. Konstitusi Indonesia tidak memberikan perhatian pada pengakuan hak fundamental dan kewajiban negara ini. Kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 (*preamble*) masih bersifat terlalu umum sehingga tidak dapat dipahami sebagai kewajiban negara untuk melindungi hak subjektif dan daya dukung ekosistem untuk kesejahteraan rakyat seluas-luasnya. Untuk itu, penelitian ini perlu melakukan kajian yang mendasar untuk merumuskan hak subjektif dan kewajiban negara di bidang tata kelola lingkungan dan sumber daya alam dalam UUD NRI 1945 dalam amandemen kelima dengan mengkaji berbagai konstitusi di berbagai negara lain.⁴

⁴ Santosa, M. A., 2016. *Alampun Butuh Hukum dan Keadilan*. Jakarta: Prima Pustaka. hal. 14

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan filsafati, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah hukum, dan pendekatan perbandingan hukum. Penelitian ini menelaah perbandingan hak dasar lingkungan terhadap warga negara dalam perspektif konstitusional. Konstitusi yang digunakan dalam studi perbandingan ini adalah konstitusi negara Indonesia Swiss, Prancis dan Ekuador.

C. Pembahasan

1. Sejarah Perkembangan Konstitusi di Indonesia

Indonesia memiliki sejarah panjang tentang konstitusinya. Ada beberapa konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, mulai dari Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi RIS 1949, UUD Sementara 1950 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Secara singkat diuraikan di bawah ini.

a. Undang-Undang Dasar 1945

Suatu undang-undang dasar jika tidak lagi mencerminkan konstelasi politik atau tidak memenuhi harapan aspirasi rakyat, dapat dibatalkan dan diganti dengan undang-undang dasar baru. Misalnya, di Prancis sesudah dibebaskan dari pendudukan tentara Jerman, dianggap perlu mengadakan undang-undang dasar baru yang mencerminkan lahirnya negara Prancis baru. Hal ini juga terjadi di Indonesia, Miriam Budiardjo membagi empat tahap perkembangan dasar sebagai berikut:⁵

- 1) Tahun 1945 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang *de facto* hanya berlaku di Jawa, Madura, dan Sumatra).
- 2) Tahun 1949 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang *de facto* berlaku seluruh Indonesia, kecuali Irian Barat).
- 3) Tahun 1959 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dengan demokrasi Terpimpin, disusul Demokrasi Pancasila, Undang-Undang Dasar ini mulai 1963 berlaku di seluruh Indonesia termasuk Irian Barat).

⁵ Budiardjo, Miriam. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, hal. 104.

Apabila ditinjau dari sudut perkembangan demokrasi sejarah republik Indonesia, Miriam Budiardjo membagi dalam tiga tahap, yaitu:⁶

- 1) Masa 1945-1959 sebagai Republik Indonesia ke-I (Demokrasi Parleментар) yang didasari tiga Undang-Undang Dasar berturut-turut, yaitu: 1945, 1949, dan 1950.
- 2) Masa 1959-1965 sebagai Republik ke-II (Demokrasi Terpimpin) yang didasari Undang-Undang Dasar 1945.
- 3) Masa 1965 sampai sekarang sebagai Republik Indonesia ke-III (Demokrasi Pancasila yang didasari oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Menurut Jimly Assidique jika ditinjau dari sudut perkembangan naskah undang-undang dasar, maka sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 sampai sekarang, tahap-tahap sejarah konstitusi Indonesia dapat dikatakan telah melewati enam tahap perkembangan, yaitu:⁷

- 1) Periode tanggal 18 Agustus 1945-27 Desember 1949;
- 2) Periode tanggal 27 Desember 1949-17 Agustus 1950;
- 3) Periode tanggal 17 Agustus 1950-5 Juli 1959;
- 4) Periode tanggal 5 Juli 1959-19 Oktober 1999;
- 5) Periode tanggal 19 Oktober 1999-10 Agustus 2002;
- 6) Periode tanggal 10 Agustus 2002 hingga sekarang.

Pada periode pertama berlaku UUD 1945, periode kedua berlaku Konstitusi RIS 1949, periode ketiga berlaku Undang-Undang Dasar Sementara 1950, periode keempat berlaku kembali UUD 1945 beserta Penjelasannya. Setelah itu UUD 1945 diubah berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002 dengan menggunakan naskah yang berlaku mulai 5 Juli 1959 sebagai standar dalam melakukan perubahan di luar teks yang kemudian dijadikan lampiran yang tak terpisahkan dari naskah UUD 1945. Dengan demikian menurut Jimly Assidique, kurun waktu selama terjadi perubahan UUD 1945 dalam satu rangkaian kegiatan itu,

⁶ Budiardjo, Miriam. *Ibid.*, hal. 105.

⁷ Assidique, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer Kelompok Gramedia, hal. 73.

dapat disebut sebagai satu kesatuan periode tersendiri, yaitu periode konstitusi transisional.⁸

Undang-Undang Dasar 1945 pertama kali disahkan berlaku sebagai konstitusi negara Indonesia dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, yaitu sehari setelah kemerdekaan Indonesia yang diproklamasikan oleh Soekarno dan Mohammad Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945.

Naskah Undang-Undang Dasar 1945 ini pertama kali dipersiapkan oleh suatu badan bentukan pemerintah balatentara Jepang yang diberi nama "*Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai*" yang dalam bahasa Indonesia disebut "Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia" (BPUPKI). Pimpinan dan anggota badan ini dilantik oleh pemerintah balatentara Jepang pada tanggal 28 Mei 1945 dalam rangka memenuhi janji Pemerintah Jepang di depan parlemen untuk memberikan kemerdekaan kepada bangsa Indonesia.

Namun setelah pembentukannya, badan ini tidak hanya melakukan usaha-usaha persiapan kemerdekaan sesuai dengan tujuan pembentukannya, tetapi malah mempersiapkan naskah Undang-Undang Dasar sebagai dasar untuk mendirikan negara Indonesia merdeka.

b. Konstitusi RIS 1949

Setelah Perang Dunia Kedua berakhir dengan kemenangan di pihak tentara sekutu dan kekalahan di pihak Jepang, maka kepergian pemerintah balatentara Jepang dari tanah air Indonesia dimanfaatkan oleh pemerintah Belanda untuk kembali menjajah Indonesia.

Namun usaha pemerintah Belanda untuk kembali menjajah Indonesia mendapat perlawanan yang sengit dari para pejuang kemerdekaan Indonesia. Karena itu, pemerintah Belanda menerapkan politik adu domba dengan cara mendirikan dan mensponsori berdirinya beberapa negara kecil di berbagai wilayah nusantara, seperti negara Sumatera, negara Indonesia Timur, negara Pasundan, negara Jawa Timur dan sebagainya. Dengan kekuasaan negara yang terpecah-pecah itu diharapkan pengaruh kekuasaan

⁸ Assiddiqie, Jimly. *Ibid.*, hal. 74.

Republik Indonesia di bawah kendali pemerintah hasil perjuangan kemerdekaan dapat dieleminir oleh Pemerintah Belanda.

Sejalan dengan hal itu, tentara Belanda melakukan Agresi I pada tahun 1947 dan Agresi II pada tahun 1948 untuk maksud menjajah kembali Indonesia. Dalam keadaan terdesak, maka atas pengaruh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 23 Agustus 1949 hingga tanggal 2 November 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar (*Round Table Conference*) di Den Haag. Konferensi ini dihadiri oleh wakil-wakil dari Republik Indonesia dan Bijeenkomst voor Federal Overleg(B.F.O) serta wakil Belanda dan Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia.

Konferensi Meja Bundar tersebut berhasil menyepakati tiga hal, yaitu :

- 1) Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
- 2) Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat yang berisi tiga hal, yaitu:
 - a) Piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah Republik;
 - b) Indonesia Serikat;
 - c) Status uni; dan
 - d) Persetujuan perpindahan.

c. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda

Naskah konstitusi Republik Indonesia Serikat disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi B.F.O ke Konferensi Meja Bundar. Dalam delegasi Republik Indonesia yang dipimpin oleh Mr. Mohammad Roem, terdapat Prof. Dr. Soepomo yang terlibat dalam mempersiapkan naskah Undang-Undang Dasar tersebut. Rancangan Undang-Undang Dasar itu disepakati bersama oleh kedua belah pihak untuk diberlakukan sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (RIS).

Naskah Undang-Undang Dasar yang kemudian dikenal dengan Konstitusi RIS itu disampaikan kepada Komite Nasional Pusat sebagai lembaga perwakilan rakyat di Republik Indonesia dan kemudian resmi mendapat persetujuan Komite Nasional Pusat

tersebut pada tanggal 14 Desember 1949, selanjutnya Konstitusi RIS dinyatakan berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949.

Dengan berdirinya negara Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi RIS tahun 1949 itu, wilayah Republik Indonesia sendiri masih tetap ada di samping negara federal RIS, karena sesuai ketentuan Pasal 2 Konstitusi RIS, Republik Indonesia diakui sebagai salah satu negara bagian dalam wilayah Republik Indonesia Serikat, yaitu mencakup wilayah yang disebut dalam persetujuan Renville. Dalam wilayah federal, berlaku Konstitusi RIS 1949, tetapi dalam wilayah Republik Indonesia sebagai salah satu negara bagian tetap berlaku UUD 1945. Dengan demikian berlakunya UUD 1945 dalam sejarah awal ketatanegaraan Indonesia baru berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa berlakunya Konstitusi RIS, yaitu tanggal 27 Agustus 1950, ketika UUDS 1950 resmi diberlakukan.⁹

d. Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Bentuk negara federal tampaknya memang mengandung banyak sekali nuansa politis, berkenaan dengan kepentingan penjajahan Belanda. Karena itu meskipun gagasan bentuk negara federal mungkin saja memiliki relevansi sosiologis yang cukup kuat untuk diterapkan di Indonesia, tetapi karena terkait dengan kepentingan penjajahan Belanda itu, maka ide feodalisme menjadi tidak populer. Apalagi, sebagai negara yang baru terbentuk, pemerintahan Indonesia memang membutuhkan tahap-tahap konsolidasi kekuasaan yang efektif sedemikian rupa sehingga bentuk negara kesatuan dinilai lebih cocok untuk diterapkan daripada bentuk negara federal. Karena itu bentuk negara federal RIS tersebut tidak bertahan lama. Dalam rangka konsolidasi kekuasaan itu, mula-mula tiga wilayah negara bagian, yaitu negara Republik Indonesia, negara Indonesia Timur dan negara Sumatera Timur menggabungkan diri menjadi satu wilayah Republik Indonesia. Sejak itu wibawa Pemerintah Republik Indonesia Serikat menjadi berkurang, sehingga akhirnya dicapai kata sepakat antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah

⁹ MS, Bakry Noor. 1994. *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. Yogyakarta: Penerbit Liberty, hal. 34.

Republik Indonesia untuk kembali bersatu mendirikan negara kesatuan Republik Indonesia. Kesepakatan itu dituangkan dalam satu naskah persetujuan bersama pada tanggal 19 Mei 1950, yang pada intinya menyepakati dibentuknya kembali NKRI sebagai kelanjutan dari negara kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.¹⁰

Dalam rangka persiapan ke arah itu, maka untuk keperluan menyiapkan satu naskah Undang-Undang Dasar, dibentuklah suatu panitia bersama yang akan menyusun rancangannya. Setelah selesai, rancangan naskah UUD itu kemudian disahkan oleh badan pekerja Komite Nasional Pusat pada tanggal 12 Agustus 1950, dan oleh dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950. Selanjutnya naskah UUD baru ini diberlakukan secara resmi mulai tanggal 17 Agustus 1950, yaitu dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 7 Tahun 1950. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 ini bersifat mengganti sehingga isinya tidak hanya mencerminkan perubahan terhadap Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949, tetapi menggantikan naskah Konstitusi RIS itu dengan naskah baru sama sekali dengan nama Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

e. Berlakunya kembali UUD 1945

Setelah berlakunya Undang-Undang dasar 1945, mulailah diadakan usaha untuk menyusun Undang-Undang dasar baru samasekali dengan dibentuknya lembaga konstituante yang secara khusus ditugaskan untuk menyusun konstitusi baru. Setelah konstituante terbentuk, diadakanlah persidangan-persidangan yang sangat melelahkan mulai tahun 1956 sampai tahun 1959, dengan maksud menyusun Undang-Undang Dasar yang bersifat tetap. Akan tetapi sejarah mencatat bahwa usaha ini gagal diselesaikan, sehingga pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan keputusannya yang dikenal dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang isinya antara lain membubarkan konstituante dan menetapkan berlakunya kembali Undang-Undang dasar 1945 menjadi hukum dasar dalam negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁰ Kaelan, 2004. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Penerbit Paradigma. hal. 102.

f. Perubahan UUD 1945

Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh bangsa Indonesia pada masa reformasi adalah reformasi konstitusional (*constitutional reform*). Reformasi konstitusi dipandang merupakan kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan karena UUD 1945 sebelum perubahan dinilai tidak cukup untuk mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara sesuai harapan rakyat, terbentuknya *good governance*, serta mendukung penegakan demokrasi dan hak asasi manusia.¹¹

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang MPR dari 1999 hingga 2002 dan perubahan pertama dilakukan dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999.¹² Arah perubahan pertama UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.

Perubahan kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Perubahan kedua menghasilkan rumusan perubahan pasal-pasal yang meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan terperinci tentang HAM.

Perubahan ketiga ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR 2001. Perubahan tahap ini mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan pasal tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, serta ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum. Sedangkan perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan Keempat tersebut meliputi ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.

Empat tahap perubahan UUD 1945 tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, sedangkan perubahan yang dilakukan menghasilkan 199

¹¹ Kaelan, *Ibid.*, hal. 177.

¹² Assiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer Kelompok Gramedia, hal. 98.

butir ketentuan. Saat ini, dari 199 butir ketentuan yang ada dalam UUD 1945, hanya 25 (12%) butir ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, sebanyak 174 (88%) butir ketentuan merupakan materi yang baru atau telah mengalami perubahan.

Dari sisi kualitatif, perubahan UUD 1945 bersifat sangat mendasar karena mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal itu menyebabkan semua lembaga negara dalam UUD 1945 berkedudukan sederajat dan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam lingkup wewenangnya masing-masing. Perubahan lain adalah dari kekuasaan Presiden yang sangat besar (*concentration of power and responsibility upon the President*) menjadi prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Prinsip-prinsip tersebut menegaskan cita negara yang hendak dibangun, yaitu negara hukum yang demokratis.

Setelah berhasil melakukan perubahan konstitusional, tahapan selanjutnya yang harus dilakukan adalah pelaksanaan UUD 1945 yang telah diubah tersebut. Pelaksanaan UUD 1945 harus dilakukan mulai dari konsolidasi norma hukum hingga dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai hukum dasar, UUD 1945 harus menjadi acuan dasar sehingga benar-benar hidup dan berkembang dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan warga negara (*the living constitution*).

g. Perubahan (Amandemen) UUD 1945

Mempertegas prinsip negara berdasarkan atas hukum [Pasal 1 ayat (3)] dengan menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, penghormatan kepada hak asasi manusia serta kekuasaan yang dijalankan atas prinsip *due process of law*.

- 1) Mengatur mekanisme pengangkatan dan pemberhentian para pejabat negara, seperti Hakim.
- 2) Sistem konstitusional berdasarkan perimbangan kekuasaan (*check and balances*) yaitu setiap kekuasaan dibatasi oleh undang-undang berdasarkan fungsi masing-masing.
- 3) Setiap lembaga negara sejajar kedudukannya di bawah UUD 1945.

- 4) Menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada serta membentuk beberapa lembaga negara baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip negara berdasarkan hukum.
- 5) Penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern.

Tugas Lembaga Tinggi Negara sesudah amandemen ke – 4:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat

Lembaga tinggi negara sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK. Menghilangkan supremasi kewenangannya. Menghilangkan kewenangannya menetapkan GBHN. Menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden (karena presiden dipilih secara langsung melalui pemilu).

Tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD. Susunan keanggotaannya berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

- 2) Dewan Perwakilan Rakyat

Posisi dan kewenangannya diperkuat. Mempunyai kekuasaan membentuk UU (sebelumnya ada di tangan presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja) sementara pemerintah berhak mengajukan RUU. Proses dan mekanisme membentuk UU antara DPR dan Pemerintah. Mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antarlembaga negara.

- 3) Dewan Perwakilan Daerah

Lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR. Keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia. Dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu. Mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan

otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.

4) Badan Pemeriksa Keuangan

Anggota BPK dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Berwenang mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum. Berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

5) Presiden

Membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Kekuasaan legislatif sepenuhnya diserahkan kepada DPR. Membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja. Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR. Kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR. Memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.

6) Mahkamah Agung

Lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan [Pasal 24 ayat (1)]. Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dan wewenang lain yang diberikan Undang-undang. Di bawahnya terdapat badan-badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang seperti: Kejaksaan, Kepolisian, Advokat/Pengacara dan lain-lain.

7) Mahkamah Konstitusi

Keberadaannya dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi (*the guardian of the constitution*). Mempunyai kewenangan: Menguji UU terhadap UUD, Memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara, memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa hasil pemilu dan memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD. Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari 3 cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

8) Komisi Yudisial

Tugasnya mencalonkan Hakim Agung dan melakukan pengawasan moralitas dan kode etik para Hakim.

Hasil-hasil Perubahan UUD 1945

Perubahan Undang-Undang Dasar atau sering pula digunakan istilah amandemen Undang-Undang Dasar merupakan salah satu agenda reformasi. Perubahan itu dapat berupa pencabutan, penambahan, dan perbaikan. Sebelum menguraikan hasil-hasil perubahan UUD 1945, kalian akan diajak untuk memahami dasar pemikiran perubahan, tujuan perubahan, dasar yuridis perubahan, dan beberapa kesepakatan dasar dalam perubahan UUD 1945.

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan UUD 1945 antara lain:

- 1) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar pada Presiden yang meliputi kekuasaan eksekutif dan legislatif, khususnya dalam membentuk undang-undang.
- 2) UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu *luwes* (fleksibel) sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsir (multitafsir).
- 3) Kedudukan penjelasan UUD 1945 sering kali diperlakukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti pasal-pasal (batang tubuh) UUD 1945.

Perubahan UUD 1945 memiliki beberapa tujuan, antara lain :

- 1) Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
- 3) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan HAM agar sesuai dengan perkembangan paham HAM dan peradaban umat manusia yang merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang tercantum dalam UUD 1945;
- 4) Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern;
- 5) Melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum;
- 6) Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan bangsa dan negara.

Dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, terdapat beberapa kesepakatan dasar yang penting kalian pahami. Kesepakatan tersebut adalah:

- a) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.
- b) Tetap mempertahankan NKRI.
- c) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.
- d) Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh).

Perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan secara bertahap karena mendahulukan pasal-pasal yang disepakati oleh semua fraksi di MPR, kemudian dilanjutkan dengan perubahan terhadap pasal-pasal yang lebih sulit memperoleh kesepakatan. Perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan sebanyak empat kali melalui mekanisme sidang MPR yaitu:

- 1) Sidang Umum MPR 1999 tanggal 14-21 Oktober 1999.
- 2) Sidang Tahunan MPR 2000 tanggal 7-18 Agustus 2000.

- 3) Sidang Tahunan MPR 2001 tanggal 1-9 November 2001.
- 4) Sidang Tahunan MPR 2002 tanggal 1-11 Agustus 2002.

Perubahan UUD Negara RI 1945 dimaksudkan untuk menyempurnakan UUD itu sendiri bukan untuk mengganti. Secara umum hasil perubahan yang dilakukan secara bertahap MPR adalah sebagai berikut:

Perubahan Pertama. Perubahan pertama terhadap UUD 1945 ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999 dapat dikatakan sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat yang cenderung mensakralkan atau menjadikan UUD 1945 sebagai sesuatu yang suci yang tidak boleh disentuh oleh ide perubahan. Perubahan Pertama terhadap UUD 1945 meliputi 9 pasal, 16 ayat, yaitu:

Sikap Positif terhadap Pelaksanaan UUD NRI 1945 Hasil Perubahan

Pada dasarnya mengubah atau mengamandemen suatu peraturan dimaksudkan untuk menyempurnakan, melengkapi, atau mengganti peraturan yang sudah ada sebelumnya. Tentu saja hasil perubahan itu diharapkan lebih baik dan berguna bagi rakyat. Demikian pula halnya terhadap perubahan terhadap UUD 1945.

Pada uraian sebelumnya telah dipaparkan hasil-hasil perubahan UUD 1945, yang ditetapkan dalam Sidang Umum MPR 1999, 2000, 2001, dan 2002. Perubahan UUD 1945 bukan hanya menyangkut perubahan jumlah bab, pasal, dan ayat tetapi juga adanya perubahan sistem ketatanegaraan RI.

Hasil-hasil perubahan tersebut menunjukkan adanya penyempurnaan kelembagaan negara, jaminan dan perlindungan HAM, dan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih demokratis. Hasil-hasil perubahan tersebut telah melahirkan peningkatan pelaksanaan kedaulatan rakyat, utamanya dalam pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Perubahan itu secara lebih rinci antara lain sebagai berikut:

- 1) MPR yang semula sebagai lembaga tertinggi negara dan berada di atas lembaga negara lain, berubah menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, seperti DPR, Presiden, BPK, MA, MK, DPD, dan Komisi Yudisial.

- 2) pemegang kekuasaan membentuk undang-undang yang semula dipegang oleh Presiden beralih ke tangan DPR.
- 3) Presiden dan wakil Presiden yang semula dipilih oleh MPR berubah menjadi dipilih oleh rakyat secara langsung dalam satu pasangan.
- 4) Periode masa jabatan Presiden dan wakil Presiden yang semula tidak dibatasi, berubah menjadi maksimal dua kali masa jabatan.
- 5) Adanya lembaga negara yang berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945 yaitu Mahkamah Konstitusi.
- 6) Presiden dalam hal mengangkat dan menerima duta dari negara lain harus memperhatikan pertimbangan DPR.
- 7) Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR dalam hal memberi amnesti dan rehabilitasi.

Sebagai warga negara, kalian hendaknya mampu menampilkan sikap positif terhadap pelaksanaan UUD 1945 hasil perubahan (amandemen). Sikap positif tersebut antara lain:

- 1) Menghargai upaya yang dilakukan oleh para mahasiswa dan para politisi yang dengan gigih memperjuangkan reformasi tatanan kehidupan bernegara yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan,
- 2) Menghargai upaya yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara khususnya MPR yang telah melakukan perubahan terhadap UUD 1945,
- 3) Menyadari manfaat hasil perubahan UUD 1945,
- 4) Mengkritisi penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan UUD 1945 hasil perubahan;
- 5) Mematuhi aturan dasar hasil perubahan UUD 1945,
- 6) Berpartisipasi secara aktif dan bertanggung jawab dalam melaksanakan aturan hasil perubahan UUD 1945,
- 7) Menghormati dan melaksanakan aturan-aturan lain di bawah UUD 1945 termasuk tata tertib sekolah.

Tanpa sikap positif warga negara terhadap pelaksanaan UUD 1945 hasil perubahan, maka hasil perubahan UUD 1945 itu tidak akan banyak berarti bagi kebaikan hidup bernegara. Tanpa kesadaran untuk mematuhi UUD 1945 hasil perubahan, maka

penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara tidak akan jauh berbeda dengan sebelumnya. Itulah beberapa sikap dan perilaku yang hendaknya ditunjukkan oleh warga negara yang baik, tidak terkecuali kalian semua.

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah seperangkat aturan dasar suatu negara mempunyai fungsi yang sangat penting dalam suatu negara. Penyelenggaraan pemerintahan negara harus didasarkan pada konstitusi. Sebagai aturan dasar dalam negara, maka Undang-Undang Dasar mempunyai kedudukan tertinggi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sejak tanggal 18 Agustus 1945 hingga sekarang, di negara Indonesia pernah menggunakan tiga macam UUD yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUD Sementara 1950. UUD 1945 dinyatakan berlaku kembali dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Penyimpangan terhadap UUD 1945 telah terjadi, baik pada periode 1945-1949, 1959-1965 (Orde Lama), maupun 1966-1998 (Orde Baru).

Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu agenda reformasi, untuk menciptakan kehidupan bernegara yang lebih baik. Perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan sebanyak empat kali melalui Sidang Umum MPR yaitu 1999, 2000, 2001, dan 2002. Setiap warga negara seharusnya menunjukkan sikap positif terhadap perubahan UUD 1945 tersebut. Sikap positif tersebut terutama dengan sikap mematuhi dan melaksanakan UUD 1945 hasil perubahan itu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Periodesasi dan Materi Muatan Konstitusi di Indonesia

Sebenarnya konstitusi (*constitution*) berbeda dengan Undang-Undang Dasar (*Grundgezets*), dikarenakan suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern sehingga pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan Undang-Undang Dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh paham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena penting itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.

Secara umum terdapat dua macam konstitusi yaitu:

- 1) Konstitusi tertulis dan
- 2) Konstitusi tak tertulis.

Hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar (UUD) yang pada umumnya mengatur mengenai pembentukan, pembagian wewenang dan cara bekerja berbagai lembaga kenegaraan serta perlindungan hak asasi manusia.

Negara yang dikategorikan sebagai negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis adalah Inggris dan Kanada. Di kedua negara ini, aturan dasar terhadap semua lembaga-lembaga kenegaraan dan semua hak asasi manusia terdapat pada adat kebiasaan dan juga tersebar di berbagai dokumen, baik dokumen yang relatif baru maupun yang sudah sangat tua seperti Magna Charta yang berasal dari tahun 1215 yang memuat jaminan hak-hak asasi manusia rakyat Inggris. Karena ketentuan mengenai kenegaraan itu tersebar dalam berbagai dokumen atau hanya hidup dalam adat kebiasaan masyarakat, maka Inggris masuk dalam kategori negara yang memiliki konstitusi tidak tertulis.

Pada hampir semua konstitusi tertulis diatur mengenai pembagian kekuasaan berdasarkan jenis-jenis kekuasaan, dan kemudian berdasarkan jenis kekuasaan itu dibentuklah lembaga-lembaga negara. Dengan demikian, jenis kekuasaan itu perlu ditentukan terlebih dahulu, baru kemudian dibentuk lembaga negara yang bertanggung jawab untuk melaksanakan jenis kekuasaan tertentu itu.

Beberapa sarjana mengemukakan pandangannya mengenai jenis tugas atau kewenangan itu, salah satu yang paling terkemuka adalah pandangan Montesquieu bahwa kekuasaan negara itu terbagi dalam tiga jenis kekuasaan yang harus dipisahkan secara ketat. Ketiga jenis kekuasaan itu adalah:

- 1) Kekuasaan membuat peraturan perundangan (legislatif).
- 2) Kekuasaan melaksanakan peraturan perundangan (eksekutif).
- 3) Kekuasaan kehakiman (yudikatif).

Pandangan lain mengenai jenis kekuasaan yang perlu dibagi atau dipisahkan di dalam konstitusi dikemukakan oleh van

Vollenhoven dalam buku karangannya *Staatsrecht over Zee*. Ia membagi kekuasaan menjadi empat macam yaitu:

- 1) Pemerintahan (*bestuur*).
- 2) Perundang-undangan.
- 3) Kepolisian.
- 4) Pengadilan.

Van Vollenhoven menilai kekuasaan eksekutif itu terlalu luas dan karenanya perlu dipecah menjadi dua jenis kekuasaan lagi yaitu kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan kepolisian. Menurutnya kepolisian memegang jenis kekuasaan untuk mengawasi hal berlakunya hukum dan kalau perlu memaksa untuk melaksanakan hukum.

Wirjono Prodjodikoro dalam bukunya *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia* mendukung gagasan Van Vollenhoven ini. Bahkan ia mengusulkan untuk menambah dua lagi jenis kekuasaan negara yaitu kekuasaan Kejaksaan dan Kekuasaan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa keuangan negara serta menjadi jenis kekuasaan kelima dan keenam.

Berdasarkan teori hukum ketatanegaraan yang dijelaskan di atas maka dapat disimpulkan bahwa jenis kekuasaan negara yang diatur dalam suatu konstitusi itu umumnya terbagi atas enam dan masing-masing kekuasaan itu diurus oleh suatu badan atau lembaga tersendiri yaitu:

- 1) Kekuasaan membuat undang-undang (legislatif).
- 2) Kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif).
- 3) Kekuasaan kehakiman (yudikatif).
- 4) Kekuasaan kepolisian.
- 5) Kekuasaan kejaksaan.
- 6) Kekuasaan memeriksa keuangan negara.

Konstitusi suatu negara pada hakikatnya merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat hal-hal mengenai penyelenggaraan negara, karenanya suatu konstitusi harus memiliki sifat yang lebih stabil dari pada produk hukum lainnya. Terlebih lagi jika jiwa dan semangat pelaksanaan penyelenggaraan negara juga diatur dalam konstitusi sehingga perubahan suatu konstitusi dapat membawa perubahan yang besar terhadap sistem penyelenggaraan

negara. Bisa jadi suatu negara yang demokratis berubah menjadi otoriter karena terjadi perubahan dalam konstitusinya.

Adakalanya keinginan rakyat untuk mengadakan perubahan konstitusi merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari. Hal ini terjadi apabila mekanisme penyelenggaraan negara yang diatur dalam konstitusi yang berlaku dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, konstitusi biasanya juga mengandung ketentuan mengenai perubahan konstitusi itu sendiri, yang kemudian prosedurnya dibuat sedemikian rupa sehingga perubahan yang terjadi adalah benar-benar aspirasi rakyat dan bukan berdasarkan keinginan semena-mena dan bersifat sementara atau pun keinginan dari sekelompok orang belaka.

Pada dasarnya ada dua macam sistem yang lazim digunakan dalam praktik ketatanegaraan di dunia dalam hal perubahan konstitusi. Sistem yang pertama adalah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang berlaku secara keseluruhan (penggantian konstitusi). Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia. Sistem yang kedua ialah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tadi. Dengan perkataan lain, amandemen tersebut merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya. Sistem ini dianut oleh Amerika Serikat.

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia telah sepakat untuk menyusun sebuah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis dengan segala arti dan fungsinya. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, konstitusi Indonesia sebagai sesuatu "*revolusi grondwet*" telah disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, sekalipun Undang-Undang Dasar 1945 itu merupakan konstitusi yang sangat singkat dan hanya memuat 37 pasal namun ketiga materi muatan konstitusi yang harus ada menurut ketentuan umum teori konstitusi telah terpenuhi dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.

Pada dasarnya kemungkinan untuk mengadakan perubahan atau penyesuaian itu memang sudah dilihat oleh para penyusun UUD 1945 itu sendiri, dengan merumuskan dan melalui pasal 37 UUD 1945 tentang perubahan Undang-Undang Dasar. Dan apabila MPR bermaksud akan mengubah UUD melalui pasal 37 UUD 1945, sebelumnya hal itu harus ditanyakan lebih dahulu kepada seluruh Rakyat Indonesia melalui suatu referendum (Tap No.1/MPR/1983 pasal 105-109 jo. Tap No.IV/MPR/1983 tentang referendum).

Perubahan UUD 1945 kemudian dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda sidang Tahunan MPR dari tahun 1999 hingga perubahan keempat pada sidang tahunan MPR tahun 2002 bersamaan dengan kesepakatan dibentuknya komisi konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945 berdasarkan ketetapan MPR No.1/MPR/2002 tentang pembentukan komisi Konstitusi.

Dalam literatur dicatat beberapa ahli hukum mengemukakan pandangan tentang materi muatan konstitusi. KC Wheare, mengemukakan materi muatan konstitusi minimal mencakup:¹³

- 1) Susunan pemerintahan (*structure of government*), yakni tentang lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudisial;
- 2) Hubungan timbal balik antara lembaga negara tersebut satu sama lain;
- 3) Hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan masyarakat (*community*) atau warga negara (*citizen*);
- 4) Pernyataan perlindungan hak-hak warga negara (*declaration of the guarantee of the right of the subject*); dan
- 5) Tujuan atau cita-cita politik ini menjadi sumber dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang mengikat secara hukum (*legally binding*) badan legislatif, badan eksekutif, dan badan yudisial.

Sedangkan menurut Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:¹⁴

¹³ Anwar C. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Malang: Intrans Publishing.

¹⁴ Thaib, Dahlan. 1999. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. hal. 16.

- 1) Adanya jaminan terhadap hak-hak manusia dan warga negaranya;
- 2) Ditetapkan susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
- 3) Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Menurut C.F Strong, konstitusi sejatinya mencantumkan keterangan-keterangan jelas mengenai hal-hal berikut:¹⁵

- 1) Cara pengaturan berbagai jenis institusi;
- 2) Jenis kekuasaan yang dipercayakan kepada institusi-institusi tersebut;
- 3) Dengan cara bagaimana kekuasaan tersebut dilaksanakan.

Selanjutnya di dalam literatur teori tentang negara dan hukum, dicatat Hans Kelsen bahwa materi muatan konstitusi berupa:

- 1) Pembukaan (*preamble*);
- 2) Ketentuan mengenai isi undang-undang di masa yang akan datang (*determination of the contents of future statutes*);
- 3) Ketentuan tentang fungsi administratif dan yudikatif (*determination of the administrative and judicial function*);
- 4) Hukum yang inkonstitusional (*unconstitutional law*);
- 5) Pembatasan-pembatasan konstitusional (*constitutional prohibitions*);
- 6) Perlindungan hak (*bill of right*);
- 7) Jaminan konstitusional (*guarantees of the constitution*).

Secara umum pengertian konstitusi yang dikemukakan para ahli relatif sama, bahwa konstitusi dibuat untuk mengatur pembagian kekuasaan dan pembatasan kekuasaan dalam negara, mengatur perlindungan konstitusional hak asasi manusia, dan mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat.

¹⁵ C.F. Strong. 2010. *Modern Political Constitutions Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*. Bandung: Nusa Media. hal. 15.

Materi Muatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Materi muatan suatu konstitusi, menurut Miriam Budiardjo memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut:¹⁶

- 1) Organisasi negara;
- 2) Hak-hak asasi manusia;
- 3) Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar; dan
- 4) Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud di atas, maka kiranya dapat dijabarkan terkait konstitusi negara Republik Indonesia sebagai berikut:

Organisasi Negara

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dirumuskan, “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Dalam hal ini, menurut Moh. Kusrini dan Harman Ibrahim dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Hukum Tata Negara*, dijelaskan bahwa:

“Untuk mencegah terjadinya salah pengertian, maka perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah mengenai “bentuk”, yang ditujukan kepada pengertian Republik, sedangkan istilah “susunan” ditujukan kepada pengertian kesatuan atau federasi”.

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, negara kesatuan merupakan penggunaan istilah sebagai susunan negara dan republik merupakan penggunaan untuk istilah bentuk negara.

Negara kesatuan menurut C.F. Strong memiliki ciri bahwa “kedaulatan tidak terbagi” atau dengan perkataan lain kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain, selain badan legislatif pusat, dan menyebutkan kemudian bahwa ada dua ciri yang mutlak melekat pada suatu negara kesatuan yaitu:¹⁷

¹⁶ Thaib, Dahlan, dkk. 1999. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. hal. 17.

¹⁷ Kusrini, Moh. dan Bintan Saragih. 2000. *Ilmu Negara (Edisi Revisi)*. Jakarta: Gaya Media Pratama. hal. 208.

- 1) Dekonsentrasi;
- 2) Desentralisasi.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah, Kepala Instansi, vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat sebagai tingkat atasannya kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah bersangkutan.¹⁸

Selain itu kepada Pemerintah Daerah dalam rangka desentralisasi sering disertai tugas *serta tantra (mederbewid)* yaitu tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat atas Daerah tingkat atasannya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menegaskannya. Menurut Wolhoff, negara kesatuan dalam desentralisasi, bahwa pada dasarnya seluruh kekuasaan dimiliki oleh Pemerintah Pusat, sehingga peraturan-peraturan sentrallah (UU, PP, dan sebagainya) yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah-daerah otonom. Macam dan luasnya kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut inisiatifnya sendiri (otonom) dan (atau) turut mengatur dan mengurus hal-hal sentral dalam daerahnya adalah menurut instruksi-instruksi dari pemerintah pusat. Dalam hal ini pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom tersebut.¹⁹

Pembagian kekuasaan atas daerah-daerah sebagaimana yang dijelaskan di atas dimuat dalam Bab VI Pasal 18 Tentang Pemerintahan Daerah yang mana Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Kemudian terkait bentuk Negara Republik, konsep Negara Republik menurut paham Duguit bahwa “jika seorang Kepala Negara dipilih dalam suatu pemilihan umum untuk masa jabatan yang ditentukan, maka bentuk

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, hal. 208-209.

negaranya disebut republik dan Kepala Negara-nya adalah seorang presiden”.²⁰

Menurut Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Hal tersebut jelas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara Republik berdasarkan bentuknya sebagaimana termuat juga dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Apabila mengacu pada paham Duguit di atas, UUD NRI tahun 1945 juga menganut prinsip yang sama terkait masa jabatan presiden. Dalam Pasal 7 UUD 1945 mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Dalam teori kenegaraan, dikenal paham pemisahan/pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu yang diilhami oleh pendapat John Locke. Montesquieu dalam bukunya “*L’Esprit des Lois*” mengemukakan bahwa dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan, yaitu:²¹

- 1) Kekuasaan Eksekutif, yang diartikan sebagai kekuasaan yang menjalankan Undang-Undang;
- 2) Kekuasaan Legislatif, yaitu kekuasaan membuat Undang-Undang;
- 3) Kekuasaan Yudikatif, yang diartikan sebagai kekuasaan untuk mengadili.

Dalam hal pembagian kekuasaan pemerintahan, UUD 1945 membagi kekuasaan menjadi tiga bagian sebagaimana yang diuraikan oleh Montesquieu berdasarkan fungsinya, yaitu:

- 1) Kekuasaan Eksekutif; yang masuk dalam lingkup kekuasaan pemerintahan negara yang menjalankan fungsi pemerintahan menurut Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 4-Pasal 16 UUD 1945.
- 2) Kekuasaan Legislatif; sebagaimana diatur dalam Pasal 19-Pasal 22 UUD 1945 tentang Dewan Perwakilan Rakyat;

²⁰ Kusnardi, Moh. dan Hermaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: CV Sinar Bakti. hal. 167.

²¹*Ibid*, hal. 141.

- 3) Kekuasaan Yudikatif; sebagaimana diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Akan tetapi UUD 1945 tidaklah menganut sistem pemisahan kekuasaan murni sebagaimana yang dikemukakan Montesquieu, melainkan sistem pembagian kekuasaan. Karena dalam praktiknya UUD 1945 mengatur tentang pembentukan suatu Undang-Undang yang disusun oleh Kekuasaan Legislatif bersama-sama dengan Kekuasaan Eksekutif. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi, "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Hal ini jelas menyatakan bahwasannya kekuasaan eksekutif memiliki fungsi legislasi yang diatur dalam UUD 1945.

Dalam UUD 1945 juga mengatur terkait kedaulatan negara berada di tangan rakyat yang dimuat dalam pasal 1 ayat (2). Hal tersebut diimplementasikan dalam wujud lembaga permusyawaratan negara yang diatur dalam pasal 2 dan 3 UUD 1945. Kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan melalui sistem perwakilan sebagaimana dijelaskan dalam pasal 2 ayat (1) yang berbunyi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Sistem keterwakilan tersebut juga berlaku pada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai wujud dari demokrasi Indonesia sebagaimana dituangkan dalam ideologi negara Pancasila sila keempat.

Hak-Hak Asasi Manusia

Hak-Hak Asasi manusia dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 28A-J. Konsep HAM di Indonesia bukan saja terhadap hak-hak mendasar manusia, tetapi ada kewajiban dasar manusia sebagai warga negara untuk mematuhi peraturan perundang-undangan, hukum tak tertulis, menghormati HAM orang lain, moral, etika, patuh pada hukum internasional mengenai HAM yang telah diterima bangsa Indonesia, juga wajib membela terhadap negara. Sedangkan kewajiban bagi pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukan HAM yang telah diatur

berdasarkan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional HAM yang diterima oleh Indonesia.²²

Berdasarkan uraian di atas, terdapat pembagian terkait penegakan HAM di Indonesia. Bila kita kaji dalam muatan HAM yang diatur dalam UUD 1945, kiranya dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Terhadap hak-hak mendasar manusia diatur dalam Pasal 28A – Pasal 28H dan Pasal 28I ayat (1) dan (2) UUD 1945.
- 2) Terhadap kewajiban dasar manusia sebagai warga negara untuk mematuhi Peraturan Perundang-undangan, hukum tak tertulis, menghormati HAM orang lain, moral, etika, patuh pada hukum internasional mengenai HAM yang telah diterima bangsa Indonesia diatur dalam Pasal 28J UUD 1945.
- 3) Terhadap hak dan kewajiban membela negara, dalam hal ini diatur di luar pasal 28A-J, di mana hak dan kewajiban membela negara diatur dalam Pasal 27 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara”.
- 4) Terhadap kewajiban bagi pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM diatur dalam pasal 28I ayat (4) dan (5) UUD 1945.

Memuat Larangan untuk Mengubah Sifat Tertentu dari Undang-Undang Dasar

Dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 mengatakan, “khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Yang mendasari tidak dapat diubahnya bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia karena didasari pada semboyan kebangsaan Indonesia yaitu “Bhineka Tunggal Ika” dan juga falsafah/ideologi negara Pancasila sila ketiga yang juga dimuat dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat yaitu “Persatuan Indonesia”.

Selain daripada itu, pada masa periode UUD 1945 Amandemen, tujuan perubahan UUD 1945 waktu itu adalah menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi

²² Muladi. 2005. *Hak Asasi Manusia (Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Refika Aditama. hal. 6.

dan hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Perubahan UUD 1945 dengan kesepakatan di antaranya tidak mengubah pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan susunan kenegaraan (*staat structuur*) kesatuan atau selanjutnya lebih dikenal sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta mempertegas sistem presidensiil.²³

Prosedur Mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Setiap konstitusi yang tertulis mencantumkan pasalnya tentang perubahan. Hal ini disebabkan karena suatu konstitusi, walaupun dia dirancang untuk jangka waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka konstitusi itu perlu diubah.²⁴

Suatu konstitusi pada hakikatnya adalah suatu hukum dasar yang merupakan dasar bagi peraturan-perundangan lainnya. Karena tingkatannya lebih tinggi, dan juga yang menjadi dasar bagi peraturan-peraturan hukum lainnya, maka pembuat konstitusi menetapkan cara perubahan yang tidak mudah dengan maksud agar tidak mudah pula orang mengubah hukum dasarnya. Kalau memang suatu perubahan diperlukan, maka perubahan itu haruslah benar-benar dianggap perlu oleh rakyat banyak. Tetapi sebaliknya ada pula konstitusi yang mensyaratkan perubahan tidak seberat seperti cara di atas, dengan pertimbangan bahwa perkembangan tidak perlu mempersulit perubahan konstitusi. Konstitusi yang demikian sifatnya fleksibel, karena untuk perubahannya tidak memerlukan cara yang istimewa, cukup dilakukan oleh badan pembuat undang-undang biasa. Sebaliknya ada pula konstitusi yang menetapkan syarat perubahan dengan cara yang istimewa, umpamanya perubahan itu harus disetujui lebih dahulu oleh kedua perwakilannya. Konstitusi itu bersifat rigid.²⁵

UUD 1945 mengatur tentang perubahan Undang-Undang Dasar, dalam Pasal 37 ayat (3) dikatakan, “untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan

²³ Redaksi Great Publisher. 2009. *Buku Pintar Politik: Sejarah, Pemerintahan, dan Tata Negara*. Yogyakarta: Jogja Great Publisher. hal. 63.

²⁴ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit.*, hal. 75.

²⁵ *Ibid*, hal. 75-76.

Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat". Selanjutnya dalam hal pengambilan putusan dalam pasal 37 ayat (4) memberikan syarat putusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi bila dilihat dari proses perubahan UUD yang diatur dalam pasal 37 UUD 1945 hanya dilakukan oleh suatu lembaga yang diberikan kewenangan oleh UUD 1945 untuk melakukan perubahan. Apabila dikorelasikan dengan penjabaran sifat konstitusi di atas, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi yang bersifat fleksibel dilihat dari cara mengubahnya yang hanya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan.

2. Sejarah Perkembangan dan Materi Konstitusi Federal Swiss 1999

The Konstitusi Federal dari Konfederasi Swiss (SR 10, Jerman: Jerman: *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)*, Prancis: *Konstitusi Fédérale de la Konfederasi suisse (Cst)*., Italia: *Costituzione Federale della Confederazione Svizzera (Biaya)*, Romansh: *Constituziun federala da la Confederaziun svizra* (bantuan info)²⁶ tanggal 18 April 1999 (SR 101)²⁷ adalah konstitusi federal ketiga dan saat ini dari Swiss. Ini menetapkan *Konfederasi Swiss* sebagai republik federal dari 26 kanton (negara bagian). Dokumen tersebut berisi katalog hak individu dan hak rakyat (termasuk hak untuk menyerukan referendum populer tentang undang-undang federal dan amandemen konstitusi), menggambarkan tanggung jawab kanton dan konfederasi serta menetapkan otoritas federal pemerintah.

²⁶ "SR 10 *Bundesverfassung*" (situs web resmi) (dalam bahasa Jerman, Prancis, dan Italia). Bern, Swiss. 10 Sept 2016. Diakses pada 5 Agustus 2021.

²⁷ "SR 101 *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*" (*official website*) (in German, French, and Italian). (situs web resmi) (dalam bahasa Jerman, Prancis, dan Italia). Bern, Swiss. 1 Januari 2016. Diakses pada 5 Agustus 2021. Bahasa Inggris bukan bahasa resmi Konfederasi Swiss. Terjemahan ini disediakan untuk tujuan informasi saja dan tidak memiliki kekuatan hukum.



Gambar 1. Halaman peringatan untuk menandai revisi konstitusi federal tahun 1874. Menampilkan moto "*Einer für alle, alle für einen*" ("Satu untuk semua, semua untuk satu").

Konstitusi diadopsi melalui referendum pada 18 April 1999, di mana mayoritas rakyat dan Kanton memberikan suara mendukung. Ini menggantikan konstitusi federal sebelumnya tahun 1874, yang dimaksudkan untuk diperbarui tanpa mengubah substansinya.

Sebelum 1798, Konfederasi Swiss adalah konfederasi negara-negara merdeka, bukan negara federal, dan karena itu didasarkan pada perjanjian daripada konstitusi. The Helvetic Republik dari 1798-1803 telah konstitusi sebagian besar disusun oleh Peter Ochs, pada tahun 1803 digantikan oleh UU Mediasi, yang pada gilirannya digantikan oleh federal Perjanjian 1815, yang dipulihkan Konfederasi, sedangkan kanton individu menyusun kewilayahan konstitusi, dalam banyak hal didasarkan pada Ancien Régime dari abad ke-18, tapi dengan inovasi liberal terkemuka dalam konstitusi kanton baru St. Gallen, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud dan Jenewa. Konstitusi kanton baru dalam banyak kasus berfungsi sebagai preseden untuk konstitusi federal kemudian.²⁸

Setelah Revolusi Juli Prancis pada tahun 1830, sejumlah majelis besar diadakan untuk menyerukan konstitusi kanton baru.²⁹ Modifikasi konstitusi kanton yang dibuat selama periode

²⁸A. Kölz: *Kantonsverfassungen* dalam bahasa Jerman, Prancis dan Italia dalam Kamus Sejarah Online Swiss, 2014.

²⁹ Volkstage in German, French and Italian in the online Historical Dictionary of Switzerland.

"Regenerasi" ini tetap menjadi dasar konstitusi kanton saat ini. Vaud memperkenalkan inisiatif populer legislatif pada tahun 1846. Berne memperkenalkan referendum opsional legislatif pada tahun yang sama.³⁰

Krisis politik periode Regenerasi memuncak dalam Perang Sonderbund November 1847. Sebagai akibat dari Perang Sonderbund, Swiss diubah menjadi negara federal, dengan konstitusi yang diumumkan pada 12 September 1848. Konstitusi ini mengatur kedaulatan kanton, selama ini tidak melanggar Konstitusi Federal. Pembentukan majelis bikameral secara sadar diilhami oleh Konstitusi Amerika Serikat, Dewan Nasional dan Dewan Negara yang masing-masing sesuai dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.³¹

Konstitusi tahun 1848 direvisi sebagian pada tahun 1866, dan direvisi seluruhnya pada tanggal 29 Mei 1874. Perubahan konstitusi yang terakhir ini memperkenalkan referendum di tingkat federal. Dalam revisi parsial tahun 1891, "hak inisiatif" diperkenalkan, di mana sejumlah pemilih dapat mengajukan permintaan untuk mengubah pasal konstitusi, atau bahkan memasukkan pasal baru ke dalam konstitusi. Mekanisme ini disebut inisiatif populer federal. Dengan demikian, sebagian revisi konstitusi dapat –mulai saat ini dan seterusnya– dilakukan setiap saat.

Dua belas perubahan seperti itu dilakukan pada periode 1893 hingga 1994 (tanpa perubahan selama periode tiga puluh tahun 1950-1980):

- a. 20 Agustus 1893: larangan *schechita* tanpa anestesi.
- b. 5 Juli 1908: larangan *absinthe*.
- c. 13 Oktober 1918: perwakilan proporsional di Dewan Nasional Swiss.
- d. 21 Maret 1920: larangan perjudian kasino.
- e. 30 Januari 1921: referendum wajib tentang perjanjian internasional yang ditandatangani oleh Swiss.
- f. 2 Desember 1928: pengecualian larangan kasino.

³⁰ A. Kölz: *Kantonsverfassungen* in German, French and Italian in the online Historical Dictionary of Switzerland, 2014.

³¹ Kley. 2011. "Das Parlament wurde als Folge eines Kompromisses zwischen Zentralisten und Föderalisten nach amerikan. Vorbild als Zweikammersystem ausgestaltet"

- g. 11 September 1949: ketentuan prosedur referendum opsional.
- h. 28 November 1982: ketentuan terhadap harga yang terlalu mahal.
- i. 6 Desember 1987: perlindungan dari lahan basah (terhadap diusulkan Rothenthurm daerah latihan militer)
- j. 23 September 1990: moratorium pembangkit listrik tenaga nuklir
- k. 26 September 1993: Hari Nasional Swiss
- l. 20 Februari 1994: perlindungan dari Alpine landscape (pembatasan lalu lintas trans-alpine)

Konstitusi Federal direvisi seluruhnya untuk kedua kalinya pada tahun 1990-an, dan versi baru tersebut disetujui oleh suara rakyat dan kanton pada tanggal 18 April 1999. Konstitusi ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2000. Konstitusi Swiss tahun 1999 terdiri dari Pembukaan dan 6 Bagian, yang bersama-sama membentuk 196 Pasal.³²

Ini memberikan ketentuan eksplisit untuk sembilan hak dasar, yang sampai saat itu hanya dibahas dan diperdebatkan di Pengadilan Federal. Ini juga memberikan rincian yang lebih besar dalam undang-undang perpajakan. UUD 1999 telah diubah oleh inisiatif rakyat sebanyak sepuluh kali dalam kurun waktu 2002 hingga 2014, sebagai berikut:³³

- a. 3 Maret 2002: Akses ke Perserikatan Bangsa-Bangsa.
- b. 8 Februari 2004: Penahanan tak terbatas bagi pelaku kejahatan seksual yang berbahaya.
- c. 27 November 2005: Pembatasan penggunaan organisme hasil rekayasa genetika dalam pertanian.
- d. 30 November 2008: Penghapusan undang-undang pembatasan untuk pelecehan seksual anak.
- e. 29 November 2009: Larangan menara masjid.
- f. 28 November 2010: deportasi terpidana warga negara asing.

³² Bernhard Ehrenzeller, Philipp Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (eds.) (2002). *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar* (dalam bahasa Jerman). ISBN 3-905455-70-6. Dikutip sebagai Ehrenzeller.

³³ Andreas Kley: *Federal Constitution* in German, French and Italian in the online Historical Dictionary of Switzerland, 5 Agustus 2021.

- g. 11 Maret 2012: Pembatasan izin mendirikan bangunan untuk rumah liburan.
- h. 3 Maret 2013: Ketentuan tentang hak pemegang saham di perusahaan publik Swiss untuk menentukan gaji eksekutif.
- i. 9 Februari 2014: Prinsip kuota imigrasi.
- j. 8 Mei 2014: Larangan terpidana pelaku kejahatan seks anak bekerja dengan anak di bawah umur.

3. Sejarah Perkembangan dan Materi Muatan Konstitusi Prancis (*Contitution Montagnad*)

a. Sejarah Perkembangan Konstitusi Prancis

The Konstitusi 1793 (Prancis: *Acte constitutionnel* du 24 juin 1793), juga dikenal sebagai Konstitusi Tahun I atau Konstitusi Montagnard, adalah kedua konstitusi diratifikasi untuk digunakan selama Revolusi Prancis di bawah Republik Pertama. Dirancang oleh Montagnards, terutama Maximilien Robespierre dan Louis Saint-Just, itu dimaksudkan untuk menggantikan monarki konstitusional tahun 1791 dan proyek konstitusional Girondin.³⁴ Dengan rencana menyeluruh untuk demokratisasi dan redistribusi kekayaan, dokumen baru menjanjikan penyimpangan yang signifikan dari tujuan revolusi yang relatif moderat di tahun-tahun sebelumnya.

³⁴ Jonathan Israel, *Revolutionary Ideas: An Intellectual History of the French Revolution...* Chapter XIII.



Gambar 2. Konstitusi Prancis 1793

Keterangan: Judul asli (dalam bahasa Prancis) *Constitution de l'an I*

Namun, ketentuan radikal konstitusi tidak pernah dilaksanakan. Pemerintah menempatkan moratorium atasnya, seolah-olah karena kebutuhan untuk menggunakan kekuatan perang darurat selama Perang Revolusi Prancis. Kekuasaan darurat yang sama akan memungkinkan komite keamanan publik untuk melakukan pemerintahan teror, dan ketika periode panjang pertempuran politik yang penuh kekerasan itu berakhir, konstitusi dibatalkan oleh hubungannya dengan Robespierre yang dikalahkan. Dalam Reaksi Thermidorian, itu dibuang demi dokumen yang lebih konservatif, Konstitusi 1795.

Pada 11 Desember 1792 Brissot, Pétion de Villeneuve, Marquis de Condorcet, Vergniaud, Gensonné, Th. Payne, Sieys, Barère dan Danton ditugaskan untuk menyiapkan konstitusi baru. Enam orang pertama adalah Girondin dan musuh Robespierre.³⁵ Pada 19 Desember Barère mempresentasikan laporan pertama mereka. Pada tanggal 15 Februari 1793 mereka mempresentasikan draft dalam konvensi. Pada tanggal 27 Februari Robespierre mengundang keluarga Jacobin untuk memeriksa draft tersebut. Pada tanggal 15-

³⁵ Walter, G. 1961. *Le vaincu du neuf Thermidor*.

17 April Konvensi membahas Deklarasi Hak Manusia dan Warga Negara tahun 1793, sebuah dokumen politik Prancis yang mendahului konstitusi republik pertama di negara itu. Pada tanggal 19 April Robespierre menentang pasal 7. Pada tanggal 22 April Konvensi membahas pasal 29: hak untuk melawan.³⁶ Pada 24 April Robespierre mengusulkan beberapa perubahan penting pada properti. Pada 27 April Robespierre membacakan Deklarasi di Klub Jacobin.

Pada 2 Juni 1793 setelah pemberontakan dan jatuhnya Girondins yang Konvensi Nasional memilih Louis Saint-Just dan beberapa deputi lainnya untuk melayani di sebuah komite yang akan menyusun suatu sistem pemerintahan yang baru untuk republik baru dibentuk. Konstitusi baru dimaksudkan untuk menggantikan Konstitusi 1791, yang didasarkan pada prinsip-prinsip monarki konstitusional yang sekarang sudah usang setelah eksekusi Raja Louis XVI. Para juru gambar juga ditempatkan di komite elit keamanan publik untuk memaksimalkan sumber daya mereka. Konvensi menganggap pekerjaan mereka sangat penting, untuk diselesaikan "dalam waktu sesingkat mungkin."³⁷

Pengerjaannya memakan waktu delapan hari.³⁸ Sebuah dokumen konstitusional lengkap diserahkan ke konvensi pada 10 Juni 1793.³⁹ Kemudian diterima oleh badan itu pada 24 Juni dan dimasukkan ke dalam referendum publik.⁴⁰ Mempekerjakan hak pilih universal laki-laki, pemungutan suara adalah kemenangan populer yang gemilang untuk konstitusi baru, yang menerima persetujuan 1.784.377 dari sekitar 1.800.000 pemilih.⁴¹

Konstitusi memperluas Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara tahun 1789, yang di dalamnya ditambahkan beberapa hak: ia memproklamirkan keunggulan kedaulatan rakyat atas kedaulatan nasional. Ia menambahkan beberapa hak ekonomi dan sosial baru, termasuk hak berserikat, hak untuk bekerja dan

³⁶ Walter, G. 1961. *Le Vaniacu du neuf Thermidor*, hal. 51-52. Dalam: L'œuvre, vol. II, bagian III. Gallimard.

³⁷ Bruun, Geoffrey. 1966. *Saint-Just: Rasul Teror*. Hamden, CT: Buku Archon. hal. 51.

³⁸ RR Palmer. 1973. Dua Belas yang memerintah, hal. 37. Pers Universitas Princeton

³⁹ Crowe, Michael Bertram. 1977. *Perubahan Profil Hukum Alam*. hal.243

⁴⁰ Gupta, Madan Gopal. 1963. *Pemerintah Republik Kelima Prancis*. hal.16

⁴¹ Pertue, M., "Constitution de 1793," dalam Soboul, A., Ed. *Dictionnaire Historique de la Revolution Francaise*, hal.283, Quadrige/PUF, Paris: 2005.

bantuan umum, hak atas pendidikan umum, hak memberontak (dan kewajiban untuk memberontak ketika pemerintah melanggar hak rakyat), dan penghapusan perbudakan, semuanya tertulis dalam apa yang dikenal sebagai Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara tahun 1793.

b. Materi Muatan Konstitusi Prancis

Bagian 1 sampai 6 menjelaskan dengan tepat siapa yang harus diperlakukan sebagai Warga Negara Prancis dan dalam kondisi apa kewarganegaraan dapat dicabut. Semua pria di atas usia 25 tahun yang bekerja, memiliki tanah atau properti lain di Prancis, tinggal di Prancis selama lebih dari setahun, atau memiliki ikatan keluarga dengan orang Prancis, atau mereka yang secara khusus disebutkan oleh badan legislatif akan dianggap warga negara. Warga negara yang dijatuhi hukuman fisik atau hukuman yang tidak terhormat, atau yang telah menerima jabatan atau bantuan "yang tidak berasal dari pemerintahan yang demokratis" akan kehilangan kewarganegaraan mereka, yang dapat ditangguhkan jika Anda sedang diselidiki atau ditahan di pengadilan.

Bagian 7 sampai 44 merinci kekuasaan kedaulatan Rakyat, Majelis Utama, Perwakilan Nasional, Majelis Pemilihan, dan Badan Legislatif. Majelis Primer terdiri dari antara 200 dan 600 orang, masing-masing mewakili kanton individu, yang akan memilih untuk menerima undang-undang yang diusulkan oleh Badan Legislatif, memilih wakil untuk Perwakilan Nasional, dan memilih pemilih untuk Majelis Pemilihan. Konstitusi secara eksplisit menyatakan bahwa perwakilan hanya akan ditentukan oleh populasi, bukan oleh kelompok (seperti dalam Estates-General, di mana setiap Estate memiliki perwakilannya sendiri). Dalam hal suaraimbang di Perwakilan Nasional, anggota tertua akan memberikan suara yang mengikat.

Bagian 45 sampai 52 mengatur prosedur khusus yang harus diikuti Badan Legislatif, dengan menetapkan kuorum 200 anggota.

Bagian 53 sampai dengan 55 menetapkan masalah apa yang merupakan masalah hukum, sedangkan bagian 56 sampai 61 menetapkan jalan bagi RUU untuk menjadi undang-undang. Setelah dirancang dan disetujui oleh Badan Legislatif, undang-undang tersebut akan dianggap sebagai "undang-undang

yang diusulkan" dan dipilih oleh semua komune Prancis. Tidak ada perdebatan yang terjadi sampai 2 minggu setelah distribusi ini, dan RUU tersebut akan menjadi undang-undang asalkan tidak lebih dari 1/10 komune memberikan suara untuk menolak undang-undang tersebut.

Bagian 62 sampai 74 berurusan dengan Kekuasaan Eksekutif, yang akan ditempatkan di tangan dewan eksekutif beranggotakan 24 orang yang ditunjuk oleh Majelis Pemilihan. Anggota-anggota ini akan menunjuk agen-agen ke kantor-kantor administratif tinggi Republik.

Konstitusi menetapkan hubungan antara Dewan Eksekutif dan Badan Legislatif, pemerintahan Kotamadya. Ini juga menetapkan perilaku Sistem Peradilan Sipil, yang mengamanatkan bahwa arbiter dipilih dan warga negara dapat memilih arbiter untuk kasus mereka, dan Sistem Peradilan Pidana, mengamanatkan pengadilan oleh juri dan perwakilan untuk terdakwa. Ini menetapkan bahwa tidak ada warga negara yang akan dibebaskan dari perpajakan dan menetapkan peraturan untuk kepemimpinan dan perilaku militer dan hubungan luar negeri.

Konstitusi menyatakan bahwa Prancis adalah "teman dan sekutu negara-negara bebas", tidak akan mengganggu pemerintah negara-negara bebas lainnya dan akan menampung pengungsi dari "negara-negara yang diperintah oleh tirani". Itu juga melarang pembentukan perdamaian dengan musuh yang menduduki wilayah Prancis.

Akhirnya, ia menjamin hak atas kesetaraan, kebebasan, keamanan, properti, utang publik, kebebasan menjalankan agama, instruksi umum, bantuan publik, kebebasan mutlak pers, hak petisi, hak untuk mengadakan majelis rakyat, dan "menikmati semua hak manusia". Ini menyatakan penghormatan Republik untuk "kesetiaan, keberanian, usia, cinta berbakti, dan kemalangan". Anak-anak tidak sah diakui.⁴²

⁴² L. Moore. 2007. *Kebebasan, Kehidupan dan Waktu Enam Wanita di Prancis Revolusioner*, hal. 379

4. Sejarah Perkembangan dan Materi Muatan Konstitusi Ekuador 2008

a. Sejarah Perkembangan Konstitusi Ekuador 2008

Ekuador telah memiliki konstitusi baru yang diumumkan pada tahun 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1938, 1945, 1946, 1967 dan 1978.⁴³ Setelah pemilihannya sebagai Presiden Ekuador, Rafael Correa menyerukan referendum untuk membentuk Majelis Konstituante untuk menulis sebuah konstitusi baru untuk negara tersebut, yang diadakan pada tanggal 15 April 2007, dan disetujui dengan lebih dari 80,0% persetujuan. Pemilihan Majelis Konstituante Ekuador diadakan pada tanggal 30 September 2007. Dengan 74 kursi, partai politik Rafael Correa, PAIS Alliance, memenangkan mayoritas dari 130 kursi yang tersedia. Majelis pertama kali diadakan pada tanggal 29 November 2007, di Montecristi, dan diberi waktu enam bulan untuk menulis konstitusi baru, dengan kemungkinan perpanjangan dua bulan. Pada akhir Juli 2008, majelis menyetujui rancangan konstitusi yang terdiri dari 494 pasal.

Ketika Ekuador memulai proses penulisan konstitusi baru, mereka menerima bantuan dari Dana Pertahanan Hukum Lingkungan Masyarakat untuk merancang undang-undang lingkungan yang memberikan hak-hak alam dan ekosistem.⁴⁴ Konstitusi disetujui oleh para pemilih dalam referendum konstitusi pada September 2008 sebesar 63,93% berbanding 28,10%.

b. Materi Muatan Konstitusi Ekuador

Materi muatan konstitusi Ekuador meliputi:

1) Hak lingkungan

Konstitusi yang pertama di dunia yang mengakui Hak Alam yang dapat ditegakkan secara hukum, atau hak ekosistem.⁴⁵ Pasal 71-74 melarang ekstraksi sumber daya tak terbarukan di kawasan lindung. Selain itu, produksi monokultur akan

⁴³ Linz, Juan José. 1994. "Kegagalan Demokrasi Presidensial: Kasus Amerika Latin.

⁴⁴ Archived 2009-11-10 at the Wayback Machine[2] Archived 2009-02-12 at the Wayback Machine[3] Archived 2012-02-07 at the Wayback Machine[4] Archived 2008-05-11 at the Wayback Machine.

⁴⁵ Pena, Karla. 2008. "Putting Food First in the Constitution of Ekuador," Food First Institute for Food & Development Policy,

dihindari untuk reboisasi dan rehabilitasi tanah. Negara juga akan melindungi kekayaan intelektual dari kerja kolektif berbasis keanekaragaman hayati nasional dan mulai mengakui Hak Alam.

2) Investasi internasional

Konstitusi melarang Ekuador untuk menyerahkan yurisdiksi atas perdagangan swasta atau perselisihan kontrak kepada organisasi eksternal. Akibatnya, Ekuador terpaksa menarik diri dari Pusat Internasional untuk Penyelesaian Sengketa Investasi (ICSID).⁴⁶

3) Kedaulatan pangan

Konstitusi adalah salah satu yang pertama di dunia yang mengakui hak atas pangan.⁴⁷ Pasal 281, berlabel Kedaulatan Pangan, berbunyi: "Kedaulatan Pangan merupakan kewajiban objektif dan strategis dari negara untuk menjamin swasembada rakyat, masyarakat, publik, dan kebangsaannya atas pangan yang sehat, sesuai budaya dalam bentuk yang tetap." Ini memerlukan tanggung jawab negara berikut:⁴⁸

- a) Menghasut produksi, transformasi agro-pangan dan perikanan dari unit produksi ukuran kecil hingga menengah, komunitas dan ekonomi sosial dan solidaritas.
- b) Mengadopsi politik fiskal, anak sungai dan tarif untuk melindungi sektor agro-pangan dan perikanan nasional untuk menghindari ketergantungan pada impor pangan.
- c) Memperkuat diversifikasi dan pengenalan teknologi ekologi dan organik dalam produksi pertanian.

⁴⁶ Tawil, Guido Santiago. 2011. *Tentang Internasionalisasi Kontrak Administratif, Arbitrase dan Doktrin Calvo*. hal.345.

⁴⁷ Olivier de Schutter. 2010. "Negara-negara yang mengatasi kelaparan dengan pendekatan hak atas pangan. Kemajuan signifikan dalam menerapkan hak atas pangan pada skala nasional di Afrika, Amerika Latin dan Asia Selatan" Pelapor Khusus PBB tentang Hak atas Pangan.

⁴⁸ Pena, Karla. 2008. "Putting Food First in the Constitution of Ecuador," Food First Institute for Food & Development Policy, <https://www.foodfirst.org/en/node/2301> Archived 2012-04-29 at the Wayback Machine, (updated 31 October 2008, accessed 21 May 2008).

- d) Mempromosikan politik redistributif untuk memungkinkan akses petani ke tanah, air dan sumber daya produktif lainnya.
- e) Menetapkan mekanisme keuangan preferensial untuk produsen kecil dan menengah, memfasilitasi perolehan alat-alat produksi.
- f) Mempromosikan pelestarian dan rehabilitasi keanekaragaman hayati agro yang terkait dengan pengetahuan leluhur; demikian pula pemanfaatannya, konservasi dan pertukaran benih secara gratis.
- g) Pastikan bahwa hewan yang ditujukan untuk konsumsi manusia sehat dan dibesarkan di lingkungan yang sehat.
- h) Menjamin perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi inovatif yang tepat guna untuk menjamin kedaulatan pangan.
- i) Mengatur di bawah standar bio-keamanan penggunaan dan pengembangan bioteknologi, termasuk eksperimen dan penggunaan komersial.
- j) Memperkuat pengembangan organisasi dan jaringan produsen dan konsumen serta komersialisasi dan distribusi makanan untuk mempromosikan kesetaraan dalam ruang pedesaan dan perkotaan.
- k) Mewujudkan sistem distribusi dan komersialisasi pangan yang adil dan solidaritas. Menghalangi praktik monopoli dan segala jenis spekulasi dengan produk pangan.
- l) Pasokan makanan kepada para korban antropogenik atau bencana alam yang berisiko mengakses makanan. Sumbangan makanan internasional tidak boleh memengaruhi kesehatan atau produksi makanan lokal di masa depan.
- m) Mencegah dan melindungi penduduk dari mengonsumsi makanan yang terkontaminasi atau membahayakan kesehatan mereka atau jika ilmu pengetahuan memiliki ketidakpastian tentang dampaknya.
- n) Memperoleh makanan dan bahan utama untuk program sosial dan makanan, dengan memprioritaskan jaringan asosiasi produsen kecil.

- o) Melindungi keanekaragaman hayati pertanian, liar dan genetik dengan melarang benih dan tanaman hasil rekayasa genetika. Presiden dan Majelis Nasional dapat mengajukan pengecualian, tetapi modifikasi genetik tidak diperbolehkan jika campur tangan dengan kedaulatan pangan.⁴⁹
- 4) Liberalisasi narkoba
Menurut Pasal 364 Konstitusi Ekuador 2008, negara Ekuador tidak melihat konsumsi narkoba sebagai kejahatan tetapi hanya sebagai masalah kesehatan.⁵⁰ Sejak Juni 2013, kantor pengawas obat-obatan negara bagian, CONSEP, telah menerbitkan tabel yang menetapkan jumlah maksimum yang dibawa oleh orang-orang untuk dianggap sebagai pemilik sah dan orang tersebut bukan penjual obat-obatan.⁵¹
- 5) Pengakuan hubungan sesama jenis
Dalam Konstitusi Ekuador yang diadopsi pada tahun 2008, Pasal 67⁵² membatasi pernikahan pada penyatuan seorang pria dan seorang wanita.⁵³ ("*El matrimonio es la unión entre hombre y mujer...*").⁵⁴ Pasangan sesama jenis memenuhi syarat untuk serikat sipil *de facto* berdasarkan Pasal 68,⁵⁵ yang menetapkan bahwa pasangan yang belum menikah di serikat stabil dan monogami menikmati hak dan kewajiban yang sama dari pasangan menikah. Pada 2015, hukum perdata diperbarui

⁴⁹ Pena, Karla. 2008. "Putting Food First in the Constitution of Ecuador," Food First Institute for Food & Development Policy, <https://www.foodfirst.org/en/node/2301> Archived 2012-04-29 at the Wayback Machine, (updated 31 October 2008, accessed 21 May 2008).

⁵⁰ "La nueva tabla para consumo de drogas es una guía para jueces" in El Telegrafo" *Diarsipkan dari versi asli pada 07-07-06. Diakses pada 24-06-2013.*

⁵¹ La nueva tabla para consumo de drogas es una guía para jueces" in El Telegrafo".

⁵² Voters in Ecuador Approve Constitution", *Washington Post*, reported by Joshua Partlow and Stephan Küffner, 29 September 2008

⁵³ Constitution of the Republic of Ecuador, Political Database of the Americas, 31 January 2011.

⁵⁴ Constitution of the Republic of Ecuador, Political Database of the Americas, 31 January 2011.

⁵⁵ (in Spanish) "Apoyo al matrimonio entre personas del mismo sexo en América Latina", *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, authored by Germán Lodola and Margarita Corral, 2010 (No. 44), retrieved 23 January 2013.

untuk memungkinkan serikat sipil dikontrak tanpa persyaratan untuk hidup bersama sebelumnya.⁵⁶

Persatuan yang stabil dan monogami antara dua orang tanpa ikatan perkawinan lain yang memiliki rumah tangga hukum bersama, untuk selang waktu dan di bawah kondisi dan keadaan yang ditentukan oleh hukum, akan menikmati hak dan kewajiban yang sama dari keluarga-keluarga yang terikat oleh ikatan formal, ikatan pernikahan.⁵⁷ Pasal 68 juga membatasi hak adopsi bagi pasangan lawan jenis.

Pada 2019, Mahkamah Konstitusi Ekuador melegalkan pernikahan sesama jenis.⁵⁸ Pengakuan orientasi seksual dan identitas gender. Pasal 11, ayat dua Konstitusi Republik Ekuador ditegaskan kembali sebagai hak dasar untuk orientasi seksual dan termasuk untuk pertama kalinya dan bahkan identitas gender secara global. Sampai tahun 2008, tidak ada konstitusi di dunia yang mengakui identitas gender.⁵⁹

Tabel 1. Public Trustee dan Hak Atas Lingkungan Hidup pada Undang-Undang.

Negara	Undang-Undang	Article	Public Trustee	Tugas & Kewajiban terhadap Lingkungan Hidup
Afrika Selatan	UU No 36 thn 1998 tentang Air Nasional (No. 36 of 1998: National water act)	Chapter 1 Nomor 3	Ya	Ya
	No. 10 of 2004: National Environmental Management: Biodiversity Act, 2004	Chapter I		
	No. 57 of 2003: National Environmental Management: Protected Areas Act, 2003.	Pasal 1		

⁵⁶ López, Andrés (2015-05-01). "Ekuador aprueba la unión civil para parejas del mismo sexo". CNN (dalam bahasa Spanyol). Diakses pada 13-06-2019.

⁵⁷ AFP (2019-06-13). "Pengadilan tertinggi Ekuador memberikan suara untuk melegalkan pernikahan sesama jenis". Prancis 24. Diakses pada 13-06-2019.

⁵⁸ (in Spanish) "Ecuador un estado constitucional de Derechos", retrieved 23 January 2013.

⁵⁹ (in Spanish) "Ecuador un estado constitucional de Derechos", retrieved 23 January 2013.

Argentina	Codigo De Minería	Pasal 1-6	Tidak	Ya
	Ley Nacional No 13.273 Ley De La Defensa De La Riqueza Forestal Argentina	Pasal 3 ayat (4), 15, dan 17		
	Undang-Undang Air	Pasal 10, 18, dan 37		
Spanyol	Law 43/2003 Montes / UU Pegunungan	Pasal 7, 44	Tidak	Ya
Swiss	Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage (NCHA)1 of 1 July 1966 (Status as of 1 April 2020)	Pasal 3 dan 16	Tidak	Ya
	Federal Act on the Protection of the Environment (Environmental Protection Act, EPA)	Pasal 10		
	Federal Act on the Protection of Waters (Waters Protection Act, WPA)	Pasal 19-21		
Prancis	Code Forestier (Kode Kehutanan)	Pasal L112-1 Pasal L121-1	Tidak	Ya
	Undang No- 2016-1087 tanggal 8 Agustus 2016 untuk pemulihan keanekaragaman hayati, alam dan lanskap (1)	Pasal 1246, 1247, dan 1248		
Ekuador	Ley De Minería	Pasal 4, 6, dan 16	Tidak	Ya
	Ley Forestal Y De Conservacion De Areas Naturales Y Vida Silvestre	Pasal 1, 2, 5, 10, 12, dan 19		
	Ley De Prevencion Y Control De La Contaminacion Ambiental	Pasal 3 dan 4		
Portugal	Uu Kehutanan (Assembleia Da República Lei n.o 33/96)	Pasal 8 dan 10	Ya	Ya

Sumber: Data Primer, diolah penulis, 2021.

Dari hasil analisis Redaksional Kewajiban Negara di Perundangan-undangan Negara Afrika Selatan, Argentina, Spanyol, Swiss, Prancis, Ekuador dan Portugal ditemukan baik secara langsung dan tidak langsung (secara tersirat). Pola redaksional kewajiban negara tersebut ada yang ditemukan di bagian konsideran, batang tubuh di poin “*public trusty*”, pasal mengenai prinsip, dan ditemukan juga pada bagian penjelasan. Jadi

dapat disimpulkan hak subjektif dan Kewajiban Negara sangat jarang dengan tegas dicantumkan pada pasal-pasal di peraturan lingkungan hidup SDA yang ada di Negara Afrika Selatan, Argentina, Spanyol, Swiss, Prancis, Ekuador dan Portugal. Adapun dengan jelas disebutkan di konsideran akan tetapi hanya mengulang dari penyebutan Pasal yang sudah dicantumkan di konstitusi negaranya. Terdapat kecenderungan variasi pengaturan tentang muatan sumber daya alam akan berbanding lurus dengan pencantuman hak dan tanggung jawab lingkungan yang diberikan ke warganya oleh negaranya.

5. Konstitusi sebagai Piranti Kehidupan Negara yang Demokratis

Sebagaimana dijelaskan di awal, bahwa konstitusi berpesan sebagai sebuah aturan dasar yang mengatur kehidupan dalam bernegara dan berbangsa maka sepatutnya konstitusi dibuat atas dasar kesepakatan bersama antara negara dan warga negara. Konstitusi merupakan bagian dan terciptanya kehidupan yang demokratis bagi seluruh warga negara. Jika negara yang memilih demokrasi, maka konstitusi demokratis merupakan aturan yang dapat menjamin terwujudnya demokrasi di negara tersebut. Setiap konstitusi yang digolongkan sebagai konstitusi demokratis haruslah memiliki prinsip-prinsip dasar demokrasi itu sendiri.

Sebagai kelembagaan negara, MPR RI tidak lagi diberikan sebutan sebagai lembaga tertinggi negara dan hanya sebagai lembaga negara, seperti juga DPR, Presiden, BPK dan MA. Dalam pasal 1 ayat (2) yang telah mengalami perubahan perihal kedaulatan disebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar sehingga tampaknya bahwa MPR RI tidak lagi menjadi pelaku/pelaksana kedaulatan rakyat. Juga susunan MPR RI telah berubah keanggotaannya, yaitu terdiri atas anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang semuanya direkrut melalui pemilu.

Perlu dijelaskan pula bahwa susunan ketatanegaraan dalam kelembagaan negara juga mengalami perubahan, dengan pemisahan kekuasaan, antara lain adanya lembaga negara yang dihapus maupun lahir baru, yaitu sebagai badan legislatif terdiri dari anggota MPR, DPR, DPD, Badan Eksekutif Presiden dan wakil

Presiden, sedang badan yudikatif terdiri atas kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga baru, Mahkamah Agung (MA), dan Komisi Yudisial (KY) juga lembaga baru. Lembaga negara lama yang dihapus adalah Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Badan Pemeriksa Keuangan tetap ada hanya diatur tersendiri di luar semuanya/dan sejajar.

Tugas dan kewenangan MPR RI sesudah perubahan, menurut pasal 3 UUD 1945 (Perubahan Ketiga):

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UUD.
- b. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar (*impeachment*).

Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi di mana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan (*separation of power*) kepada 6 Lembaga Negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Pengalaman demokrasi prosedural di abad 18 menunjukkan bahwa mekanisme demokrasi tidak dengan sendirinya melahirkan pemerintahan yang terbatas. Sebaliknya, terdapat rezim otoriter yang terbentuk melalui mekanisme demokrasi, antara lain kekuasaan partai NAZI di bawah kepemimpinan Hitler. Belajar dari pengalaman tersebut, demokrasi harus dimaknai tidak hanya sebagai mekanisme prosedural pemilihan wakil rakyat dan pembentukan pemerintahan yang dipilih oleh rakyat. Demokrasi harus dimaknai secara substansial, yaitu penghargaan dan perlindungan hak asasi manusia, pemerintahan yang terbatas, serta penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan harus sesuai dengan kehendak rakyat yang digariskan dalam konstitusi.

Kebijakan negara, atau undang-undang, walaupun dibuat oleh lembaga yang dipilih secara demokratis dan dirumuskan melalui

prosedur yang sah, harus dibatalkan apabila substansinya bertentangan atau melanggar substansi demokrasi. Dengan demikian, konstitusi sebagai perjanjian sosial tertinggi menentukan tidak hanya prosedur demokrasi tetapi juga substansi pemerintahan negara yang demokratis. Kedua hal itu merupakan upaya untuk menjaga demokrasi dari penggunaan kekuasaan yang dapat membahayakan demokrasi itu sendiri.

Selain itu, konstitusi di beberapa negara juga menentukan bahwa kekuatan-kekuatan yang membahayakan demokrasi, atau bahkan baru berpotensi membahayakan demokrasi, harus ditindak. Di Jerman dikenal konsep *militant democracy*, yaitu bahwa negara tidak hanya berhak tetapi juga wajib menghilangkan ancaman terhadap demokrasi. Konsep itu muncul dari putusan Mahkamah Konstitusi Jerman pada saat membubarkan *Socialist Reich Party* (1952) dan *Kommunistische Partei Deutschlands* (1956). Hal ini pula yang melandasi ketentuan pembubaran partai politik di Indonesia yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Memaknai kehadiran konstitusi dalam kehidupan bernegara, adalah amat sempit apabila konstitusi dipahami sebatas pengatur dan acuan negara dalam menjalankan roda pemerintahan. Lebih dari itu, konstitusi juga mengandung keinginan ideal dan cita-cita luhur rakyat sebagai warga negara. Oleh karenanya, konstitusi telah melindungi bahkan dengan tegas mengamankan kepada setiap pemimpin negara untuk senantiasa mengusahakan, mengawal serta mewujudkan segala hak-hak warga negara.

Kumpulan ide-ide dan cita-cita mulia suatu negara selalu tertuang dalam konstitusinya. Sungguh tidak berlebihan ketika ada yang mengatakan baik buruknya suatu negara bergantung pada konstitusinya. Pemimpin yang terpilih menjadi penguasa haruslah berpegang teguh pada prinsip-prinsip dasar konstitusi. Singkatnya konstitusi itu semacam gabungan keinginan seluruh rakyat, pemimpin lah yang akan bertanggung jawab secara penuh apabila kebutuhan rakyat tidak terwujud.

Indonesia dengan nuansa demokratisnya mengacu pada Undang-Undang Dasar Indonesia 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi tertinggi. Gagasan demokrasi, perwujudan kesejahteraan dan keadilan tertuang jelas dalam *preamble* UUD. Pembukaan

UUD telah mewakili segenap suara hati rakyat Indonesia. Negara punya tanggung jawab agar memenuhi suara-suara rakyat tersebut.

D. Simpulan

Demokrasi baik sifatnya secara langsung maupun tidak langsung keduanya bersendi pada rakyat. Keduanya bermakna rakyat lah yang memerintah dirinya sendiri, dikarenakan antara yang memerintah dan diperintah semuanya merupakan sama-sama rakyat. Ide ini sejalan dengan ungkapan fenomenal seorang Abraham Lincoln tentang demokrasi, yaitu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sebagaimana peran dari konstitusi itu sendiri, yakni sebagai tata aturan pokok yang fungsinya menjadi pengatur pola kehidupan sosial dalam berbangsa dan bernegara. Dengan begitu, adalah keharusan perumusan konstitusi dibuat atas kesepakatan bersama antara negara dan warga negara.

Konstitusi menjadi penentu terwujudnya kehidupan yang demokratis. Bilamana suatu negara menginginkan kehidupan yang demokratis, maka konstitusi demokratis merupakan aturan yang dapat mewujudkan kehidupan berdemokrasi di negara tersebut. Pada hakikatnya konstitusi demokratis mengakumulasi prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri. Konstitusi adalah pendobrak pembentuk kehidupan yang demokratis dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Referensi

- AFP. "Pengadilan tertinggi Ekuador memberikan suara untuk melegalkan pernikahan sesama jenis". *Prancis* 24. Diakses pada 13-06-2019.
- A.Kölz. 2014. *Kantonsverfassungen* dalam bahasa Jerman, Prancis dan Italia dalam *Kamus Sejarah online Swiss*.
- A. Kölz. 2014. *Kantonsverfassungen in German, French and Italian in the online Historical Dictionary of Switzerland*.
- Anwar C. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Malang: Intrans Publishing.
- Archived 2009-11-10 at the Wayback Machine[2] Archived 2009-02-12 at the Wayback Machine[3] Archived 2012-02-07 at the Wayback Machine[4] Archived 2008-05-11 at the Wayback Machine.
- Assiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer Kelompok Gramedia, hal. 73.
- Bernhard Ehrenzeller, Philipp Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (eds.) (2002). *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar (dalam bahasa Jerman)*. ISBN 3-905455-70-6.. Dikutip sebagai Ehrenzeller.
- Bruun, Geoffrey. 1966. *Saint-Just: Rasul Teror*. Hamden, CT: Buku Archon. hal. 51.
- Budiardjo, Miriam. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama. hal. 104.
- C.F. Strong. 2010. *Modern Political Constitutions* *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*. Bandung: Nusa Media. hal. 15.
- Crowe, Michael Bertram. 1977. *Perubahan Profil Hukum Alam*. hal.243.
- Constitution of the Republic of Ecuador, Political Database of the Americas, 31 January 2011.
- Thaib, Dahlan. 1999. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. hal. 16.
- Thaib, Dahlan. dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. hal. 17.
- Dosis máximas de droga para consumo ya están vigentes" at El Comercio.com.

- Voters in Ecuador Approve Constitution", Washington Post, reported by Joshua Partlow and Stephan Küffner, 29 September 2008.
- Ecuador Approves New Constitution Including Same-Sex Civil Unions", Towleroad, posted by Andy Towle, 30 September 2008, retrieved 23 January 2013".
- Germán Lodola and Margarita Corral, "Apoyo al matrimonio entre personas del mismo sexo en América Latina", Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, 2010 (No. 44), retrieved 23 January 2013 (In Spanish).
- Gupta, Madan Gopal. 1963. *Pemerintah Republik Kelima Prancis*. hal.16.
- Jonathan Israel, *Revolutionary Ideas: An Intellectual History of the French Revolution...* by, Chapter XIII.
- Kaelan. 2004. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Penerbit Paradigma. hal. 102.
- Kley: "Das Parlament wurde als Folge eines Kompromisses zwischen Zentralisten und Föderalisten nach amerikan. Vorbild als Zweikammersystem ausgestaltet", 2011.
- Kusnadi, Moh. dan Bintan Saragih. 2000. *Ilmu Negara (Edisi Revisi)*. Jakarta: Gaya Media Pratama. hal. 208.
- "La nueva tabla para consumo de drogas es una guía para jueces" in El Telegrafo" *Diarsipkan dari versi asli pada 07-07-06*. Diakses pada 24-06-2013.
- La nueva tabla para consumo de drogas es una guía para jueces" in El Telegrafo".
- Linz, Juan José. 1994. "Kegagalan Demokrasi Presidensial: Kasus Amerika Latin.
- L. Moore. 2007. *Kebebasan, Kehidupan dan Waktu Enam Wanita di Prancis Revolusioner*. hal. 379.
- López, Andrés (2015-05-01). "Ecuador aprueba la unión civil para parejas del mismo sexo". CNN (dalam bahasa Spanyol). Diakses pada 13-06-2019.
- Mushoffa, I., 2017. Ayat-ayat Neoliberalisme (Implikasi Yuridis dan Praktis Amandemen Pasal 33 UUD 1945 terhadap Ketimpangan Penguasaan Sumber Daya Alam (SDA) di

- Indonesia, *Jurnal Transisi*, Edisi No. 11, Malang Jawa Timur, hal.46.
- Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: CV Sinar Bakti. hal. 167.
- MS, Bakry Noor. 1994. *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. Yogyakarta: Penerbit Liberty. hal. 34.
- Muladi. 2005. *Hak Asasi Manusia (Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. (Bandung: Refika Aditama. hal. 6.
- Olivier de Schutter. 2010. "Negara-negara yang mengatasi kelaparan dengan pendekatan hak atas pangan. Kemajuan signifikan dalam menerapkan hak atas pangan pada skala nasional di Afrika, Amerika Latin dan Asia Selatan" Pelapor Khusus PBB tentang Hak Pangan.
- Pena, Karla. 2008. "Putting Food First in the Constitution of Ekuador," Food First Institute for Food & Development Policy.
- Pertue, M., "Constitution de 1793," dalam Soboul, A., Ed."Dictionnaire Historique de la Revolution Francaise," hal.283, Quadrige/PUF, Paris: 2005.
- Pena, Karla. 2008. "Putting Food First in the Constitution of Ecuador," Food First Institute for Food & Development Policy, <https://www.foodfirst.org/en/node/2301> Archived 2012-04-29 at the Wayback Machine, (updated 31 October 2008, accessed 21 May 2008).
- Redaksi Great Publisher. 1009. *Buku Pintar Politik: Sejarah, Pemerintahan, dan Tatetanegaraan*. Yogyakarta: Jogja Great Publisher. hal. 63.
- RR Palmer. 1973. *Dua Belas yang Memerintah*. Pers Universitas Princeton, hal. 37.
- Santosa, M. A. 1999. *Reformasi Hukum dan Kebijakan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Jakarta: Indonesia Center for Enviromental Law. hal.98-99.
- Santosa, M. A., 2016. *Alampun Butuh Hukum dan Keadilan*. Jakarta: Prima Pustaka. hal. 14.

- "SR 101 Bundesverfassung", (*situs web resmi*) (*dalam bahasa Jerman, Prancis, dan Italia*). Bern, Swiss. 10 Sept 2016. Diakses pada 5 Agustus 2021.
- "SR 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft" (*official website*) (*in German, French, and Italian*). (*situs web resmi*) (*dalam bahasa Jerman, Prancis, dan Italia*). Bern, Swiss. 1 Januari 2016. Diakses pada 5 Agustus 2021. Bahasa Inggris bukan bahasa resmi Konfederasi Swiss. Terjemahan ini disediakan untuk tujuan informasi saja dan tidak memiliki kekuatan hukum.
- Tawil, Guido Santiago. 2011. *Tentang Internasionalisasi Kontrak Administratif, Arbitrase dan Doktrin Calvo*. hal.345-34.
- Volkstage in German. *French and Italian in the online Historical Dictionary of Switzerland*.
- Widjojanto, B. 2017. Masa Depan Indonesia Dikorupsi: Tantangan Pengelolaan Sumber Daya Alam, *Jurnal Transisi*, Edisi No. 11, hal. 8-45.
- Walter, G. 1961. *Le Vaniacu du neuf Thermidor*, hal. 51-52. Dalam: *L'œuvre*, vol. II, bagian III. Gallimard.

Makna dan Hakikat Hak Subjektif dan Kewajiban Negara dalam Tata Kelola Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam dalam UUD NRI 1945

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si.;
Dr. Indah Dwi Qurbani, SH., MS.;
Erwin Syahrudin SH., MH.;
Siti Habiba, SH., MH.;
Emilda Yofita, SH.

Abstrak

Konstitusi Indonesia tidak memberikan perhatian pada pengakuan hak fundamental dan kewajiban negara ini. Kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 (*preamble*) masih bersifat terlalu umum sehingga tidak dapat dipahami sebagai kewajiban negara untuk melindungi hak subjektif dan daya dukung ekosistem untuk kesejahteraan rakyat seluas luasnya. Untuk itu, penelitian ini perlu melakukan kajian yang mendasar untuk merumuskan hak subjektif dan kewajiban negara di bidang tata kelola lingkungan dan sumber daya alam dalam UUD NRI 1945 dalam amandemen kelima dengan mengkaji berbagai konstitusi di berbagai negara lain.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewajiban negara (*duty of state*) adalah pertanggungjawaban negara untuk melindungi dan memenuhi hak-hak subjektif, hak negara, hak sipil dan hak individu dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan amanat konstitusi. Sedangkan hak subjektif (*subjective rights*) adalah hak individu yang dijamin oleh negara

dalam melindungi Hak Asasi Manusia. Hak-hak subjektif dibagi ke dalam: *hak-hak mutlak* atau *hak-hak onpersoonlijk* dan *hak-hak relatif* atau *hak-hak persoonlijk*. Hak-hak mutlak adalah hak-hak yang memuat kekuasaan untuk bertindak. Hak-hak relatif adalah hak-hak yang memuat kekuasaan untuk menuntut agar orang lain bertindak, artinya berbuat sesuatu. Sedangkan hak subjektif (*subjective rights*) lingkungan adalah formulasi hak atas tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam yang diberikan kepada Warga Negara Indonesia untuk bisa hidup lebih sejahtera berdasarkan standar keberlanjutan lingkungan dan ekosistemnya. Sedangkan kewajiban negara (*duty of state*) atas lingkungan adalah formulasi standar kewenangan yang diberikan pada negara dalam tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam yang diberikan kepada warga negara sesuai dengan standar keberlanjutan lingkungan dan ekosistemnya.

Kata kunci: *Hak Subjektif, Kewajiban Negara, Tata Kelola, Lingkungan Hidup, Sumber Daya Alam.*

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), khususnya Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (1) sampai (5) memberi landasan fundamental yang mengatur prinsip dasar kegiatan perekonomian Indonesia, juga sebagai hukum dasar bidang politik hukum, khususnya yang menyangkut tata kelola sumber daya alam. Tabel 1 berikut adalah bunyi dan penjelasan atas substansi pasal-pasal tersebut.

**Tabel 1. Bunyi dan Maksud UUD NRI 1945 Pasal 28 H ayat (1)
dan Pasal 33 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5).**

Pasal dan Ayat	Isi	Maksud
Pasal 28 H ayat (1)	“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”	Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat digabungkan dengan hak-hak fundamental lainnya, seperti hak hidup dan hak untuk mendapatkan kesehatan yang baik, keberadaan hak ini sebagai <i>subjective rights</i> yang sangat diperlukan untuk mempertahankan dan menuntut kinerja negara dalam mewujudkan- kannya.
Pasal 33 (1)	“Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.”	Perekonomian Indonesia berasaskan atas asas kekeluargaan tidak berasaskan asas yang lainnya (contoh liberal ataupun sosialis).
Pasal 33 (2)	“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”	Penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting serta menguasai hajat hidup orang banyak. Seperti minyak bumi dan barang tambang lainnya.
Pasal 33 (3)	“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”.	Kekayaan alam dari seluruh wilayah Indonesia, baik yang ada di dalam bumi maupun di atas bumi haruslah digunakan untuk menyejahterakan rakyat Indonesia secara keseluruhan.
Pasal 33 (4)	“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan,	Penyelenggaraan perekonomian Indonesia, mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan serta menciptakan bangsa yang mandiri serta memajukan ekonomi nasional.

	kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.	
Pasal 33 (5)	Ketentuan Lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang	

Sumber: UUD NRI 1945.

UUD NRI 1945 memberikan dua bentuk pengakuan terhadap hak-hak fundamental di bidang pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam. *Pertama*, pengakuan hak subjektif (*subjective rights*) dalam lingkungan hidup yang diatur dalam pasal 28 H ayat (1) harus diimbangi dengan kewajiban negara (*duty of state*) untuk mewujudkan hak-hak tersebut (seperti terdapat di Portugal, Argentina, Spanyol, dan Swiss). Konstitusi Indonesia tidak memberikan perhatian pada pengakuan kewajiban negara. Kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan UUD 1945 (*preamble*) bersifat terlalu umum sehingga tidak dapat dipahami sebagai kewajiban negara untuk melindungi hak subjektif dan daya dukung ekosistem untuk kesejahteraan rakyat seluas-luasnya.

Kedua, pengakuan wawasan lingkungan hidup merupakan elemen penting dalam perekonomian nasional sebagai disebutkan dalam pasal 33 ayat (1), (2), (3) dan (4). Namun, keseluruhan substansi Pasal (1), (2), (3) di satu sisi dengan Pasal (4) – penambahan dalam amandemen keempat– menimbulkan permasalahan hukum konstitusi, khususnya dalam memberikan pemaknaan tentang bangunan sistem ekonomi nasional dan ketidakjelasan wujud komitmen negara dalam menjalankan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Penambahan ayat (4) dan ayat (5) dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 telah menjadikan Pasal 33 UUD NRI 1945 tidak lagi sepenuhnya menganut sosialisme atau ekonomi kerakyatan, melainkan menganut paham kapitalisme atau neoliberalisme.

Dualisme nilai tersebut, menjadikan kadar konstitusionalisme Pasal 33 UUD NRI 1945 terus-menerus membuka ruang perdebatan penafsiran antara dua nilai sosialisme vs kapitalisme/neo liberalisme. Implikasi hukum yang sangat nyata adalah tidak adanya landasan yuridis yang memberikan kepastian hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan perkara (*judicial review*) terhadap undang-undang yang dianggap inkonstitusional berdasarkan konsep ekonomi kerakyatan ekonomi pancasila, sesuai dengan Pasal 33 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945. Sebab penambahan Pasal 33 ayat (4) dan (5) mereduksi konsep ekonomi kerakyatan dalam Pasal 33 secara signifikan. Keberadaan ayat (1), (2), dan (3) lebih menegaskan pada bangunan sistem ekonomi kerja sama (kooperatif) dan pro rakyat, maka amandemen ayat (4) lebih mendorong dan cenderung menguatkan sistem ekonomi kompetisi yang memprioritaskan pada mekanisme pasar.

Kelemahan pencampuran berbagai hak fundamental dalam satu pasal menyebabkan pengakuan hak konstitusional terlewatkan dan tidak menjadi perhatian masyarakat dan penentu kebijakan. Perbandingan konstitusionalisasi hukum lingkungan di berbagai negara, seperti Jerman, Prancis, dan Ekuador menunjukkan bahwa semakin tinggi kehendak politik sebuah bangsa, maka semakin fokus, rinci, dan komprehensif perumusan hak konstitusionalnya.

Dalam Pasal 33 Ayat (4) dan (5) tersebut, jelas sekali peranan negara dalam mengatur perekonomian tidak terbatas hanya sebagai regulator. Pemerintah berperan dalam perekonomian atau dapat menjadi pelaku langsung apabila timbul eksternalitas negatif, kegagalan dalam mekanisme pasar, ketimpangan ekonomi atau kesenjangan sosial. UUD NRI 1945 Pasal 33 saat ini, masih menjadi landasan kerangka hukum yang mengatur tata kelola sumber daya alam.

Konstruksi tata kelola sumber daya alam menimbulkan masalah ketika para penyelenggara negara, yakni DPR dan pemerintah memberikan tafsir yang berbeda dari para *founding fathers* atas norma dasar atau norma fundamental (*grundnorm*) yang mengatur pengelolaan sumber daya alam sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “*Bumi, air dan kekayaan alam*

yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat". Karena rumusan pasal tersebut, tidak memberikan penjelasan tentang batasan dan tugas-tugas negara dalam menguasai bumi, air, dan kekayaan alam. Pasal ini juga tidak menjelaskan tentang batasan hak menguasai negara, aspek keberlanjutan dan perlindungan daya dukung ekosistem bumi, air dan kekayaan alam (Santosa, 2001:98-99, Arizona, 2008).

Pada ranah politik hukum, juga muncul pertentangan norma (*contradictio intermenis*) dalam menetapkan arah dan tujuan yang hendak dicapai dalam pengelolaan sumber daya alam antara yang termuat dalam Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 33 ayat (1), (2), (3) yang lebih berwatak dan bernilai mengedepankan perspektif ekonomi kerakyatan di satu sisi berhadapan hadapan *vis a vis* dengan Pasal 33 ayat (4) dan (5) yang lebih bernilai dan berperspektif neo-liberal (Mushoffa, 2017: 46). Pertentangan ini, pada gilirannya, berimplikasi pada munculnya kebijakan dan produk hukum organik yang mengabaikan unsur keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan.

Kontradiksi dan perbedaan perspektif dalam penafsiran Pasal 33 tersebut, pada gilirannya berimplikasi pada lahirnya berbagai regulasi dan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang tata kelola pertambangan mineral dan batu bara yang secara hierarki di bawah UUD NRI 1945 yang "belum" mampu mewujudkan keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan yang diharapkan dalam Pasal 33 (Cahyono, 2017; Widjojanto, 2017; Mushoffa, 2017; Subekti, 2020; Purnaweni, dkk, 2020; serta Magdoff dan Foster, 2017).

Berbagai realitas tata kelola sumber daya alam menunjukkan bahwa para pelaku usaha dan pihak Badan Usaha Milik Negara (BUMN), baik dari unsur swasta nasional maupun dari unsur perusahaan swasta asing atau *multinational corporation* (MNC) mengabaikan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan benar (*good governance*) serta mengabaikan prinsip-prinsip tata kelola lingkungan hidup yang baik dan benar (*good environmental governance*) (Kartika, dkk., 2012 dan Santosa, 2001). Tata kelola sumber daya alam hanya bertumpu mengedepankan kepentingan

ekonomi semata dan mengabaikan unsur-unsur keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan. Tata kelola sumber daya alam menunjukkan pengurusan sumber daya, mengakumulasi keuntungan yang tak terhingga yang terus diperebutkan, keamanan yang mengancam, ketimpangan sosial, konflik sosial, kemiskinan masyarakat lokal dan masyarakat adat, krisis pangan dan krisis identitas, korupsi dan kerusakan serta pencemaran lingkungan hidup (Widyamartaya, A., dan Widyanta, AB, 2001.; Magdoff dan Foster, 2018; Tarigan, 2015; dan Winarno, 2002).

Pengaturan hak subjektif juga harus diimbangi dengan kewajiban negara (*duty of state*) sebagaimana dilakukan oleh Prancis dengan *Environmental Charter* dan Ekuador dengan *Charter for Nature*. Demikian halnya dengan yang terdapat di Portugal, Argentina, Spanyol, dan Swiss. Konstitusi Indonesia tidak memberikan perhatian pada pengakuan hak fundamental dan kewajiban negara ini. Kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 (*preamble*) masih bersifat terlalu umum sehingga tidak dapat dipahami sebagai kewajiban negara untuk melindungi hak subjektif dan daya dukung ekosistem untuk kesejahteraan rakyat seluas-luasnya. Untuk itu, penelitian ini perlu melakukan kajian yang mendasar untuk merumuskan hak subjektif dan kewajiban negara di bidang tata kelola lingkungan dan sumber daya alam dalam UUD NRI 1945 dalam amandemen kelima dengan mengkaji berbagai konstitusi di berbagai negara lain (Santosa, 2016:14).

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif untuk menelaah hakikat dan makna hak subjektif dan kewenangan negara dalam tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam. Pendekatan dalam penelitian menggunakan pendekatan filsafati untuk menjawab makna dan hakikat hak subjektif dan kewajiban negara dalam tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam.

C. Pembahasan

Teori Machiavelli tentang tujuan negara dikemukakan dalam bukunya *"Il Princip"* (Kepala Negara). Menurut Machiavelli, tujuan negara adalah untuk memupuk kekuasaan guna mencapai kemakmuran rakyat, Pemerintah atau Raja sebagai teknik memupuk dan menggunakan kekuasaan. Kekuasaan *raison d'etere* dari negara. Obsesinya terhadap "negara absolut" suatu hal yang mutlak. Dalam usaha memupuk kekuasaan, raja atau pemimpin negara harus mempunyai sifat-sifat sebagai harimau, singa atau sifat-sifat sebagai kancil. Raja harus mempunyai sifat-sifat harimau agar ditakuti oleh rakyat dan musuh-musuhnya yang lebih lemah. Bersifat sebagai kancil yang cerdik, licik agar dapat menguasai rakyat dan menerobos lubang-lubang jaring atau perangkap yang dipasang oleh lawan-lawan politiknya yang lebih kuat. Negara boleh mengadakan perjanjian dengan negara-negara lain, tetapi tidak perlu mentaati perjanjian itu, yang penting rakyat tidak dirugikan dan kesejahteraan bisa dicapai (Atmadja, 2012: 50-52).

Tujuan negara ditentukan oleh cara pandang suatu bangsa (masyarakat) mengenai sifat hakikat negara sedangkan cara pandang tersebut bergantung pada landasan falsafah yang dianut. Sebagai contoh, tujuan nagara Indonesia ditentukan oleh cara pandang bangsa Indonesia mengenai sifat hakikat negara Indonesia. Cara pandang tersebut ditentukan oleh landasan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Sesuai dengan dengan landasan falsafah Pancasila, menurut pandangan bangsa Indonesia, negara adalah suatu sarana atau alat untuk mencapai tujuan bangsa Indonesia yaitu masyarakat yang adil dan makmur atau keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara Indonesia adalah sarana atau alat untuk menyelenggarakan kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia.

Berdasarkan pandangan tentang sifat hakikat negara Indonesia sebagaimana dikemukakan di atas, alinea keempat Pembukaan UUD 1945 menyebutkan bahwa tujuan negara Republik Indonesia adalah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Makna kesejahteraan umum dalam Pembukaan UUD 1945 sama kualitasnya dengan makna keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam sila kelima Pancasila. Sebagaimana sudah dikemukakan, pandangan mengenai

sifat dan hakikat negara menentukan tujuan negara sehingga tujuan negara menjadi titik tolak dalam menetapkan segenap aspek negara. Bentuk negara, bentuk pemerintahan, struktur organ-organ negara, fungsi, tugas dan wewenang organ-organ negara, sistem pembagian kekuasaan, dan lain-lain ditetapkan sesuai dengan atau berdasarkan tujuan negara.

Di samping hal-hal yang dikemukakan di atas, Soehino juga mengemukakan penjelasan lebih lanjut tentang hubungan tujuan negara dengan aspek lain dari negara yakni sebagai berikut, "Lagi pula dengan mengetahui tujuan negara itu, kita dapat menjawab soal legitimasi kekuasaan yaitu kekuasaan daripada organisasi negara juga dapat mengetahui sifat daripada organisasi negara. Karena semuanya itu harus sesuai dengan tujuan negara (Sibuea, 2014:118). Banyak teori hukum mengajarkan bahwa hukum harus stabil (*stable*), tetapi dia tidak boleh diam (*still*) atau kaku (*rigid*). Sepintas terlihat pernyataan tersebut saling bertentangan satu sama lain, tetapi sebenarnya tidak saling bertentangan. Karena, demikianlah salah satu hakiki dari hukum di mana di satu pihak hukum harus mengandung unsur kepastian dan prediktabilitas, sehingga dia harus stabil. Tetapi di lain pihak hukum haruslah dinamis, sehingga selalu dapat mengikuti dinamika perkembangan kehidupan manusia (Fuadi, 2013:1).

Pandangan serta pendapat yang lain mengenai teori-teori tujuan negara adalah sebagai berikut:

Menurut pandangan Plato, negara bukan alat untuk mencapai tujuan melainkan suatu keluarga besar atau suatu komunitas etis. Konsekuensi pandangan yang demikian semua warga negara dianggap bersaudara. Tiap orang wajib memandang sesamanya sebagai saudara, ayah, atau ibunya sehingga tiap orang harus saling melayani saudara sendiri. Tiap warga harus senantiasa bersedia melayani yang lain sesuai dengan bakat dan talenta masing-masing supaya tercapai kebahagiaan bersama. Fungsi negara sebagai komunitas etis (keluarga) adalah menciptakan, menjaga, memelihara, dan meningkatkan semangat saling melayani agar semua kebutuhan warga terpenuhi semaksimal mungkin (Sibuea, 2014:118).

Menurut Plato, negara harus dapat memberikan jaminan kebebasan supaya tiap orang dapat bertugas dengan baik.

Tanggung jawab masing-masing warga negara dapat dijalankan hanya jika ada kebebasan. Negara juga harus berupaya/menciptakan, menjaga, memelihara, dan meningkatkan semangat saling melayani supaya semua kebutuhan dapat terpenuhi semaksimal mungkin. Setiap warga harus menjadi pelaku aktif yang senantiasa siap sedia memenuhi panggilan untuk melayani sesamanya. Menurut pandangan Plato, hanya dengan cara demikian, kebahagiaan tiap warga dapat diselenggarakan. Namun Plato juga mengakui bahwa citra negara ideal yang dicita-citakan sebagaimana dikemukakan di atas tersebut tidak mungkin hadir dalam dunia yang nyata yang konkret, melainkan hanya terdapat dalam dunia cita-cita (dunia ide) yang abstrak. Tujuan negara seperti dikatakan di atas tidak mungkin tercapai jika negara dipimpin oleh penguasa yang bermoralitas buruk. Negara harus dipimpin oleh penguasa yang bermoralitas baik supaya fungsi, tugas, dan tujuan negara tercapai (Sibuea, 2014:118).

Sebagai tujuan negara dalam negara hukum kesejahteraan, kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat diletakkan di pundak pemerintah. Sebagai konsekuensinya, kedudukan pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan bersifat ganda. Di satu pihak, pemerintah berkedudukan sebagai penguasa yang membuat aturan. Pada saat yang sama, pemerintah berkedudukan sebagai pelayan masyarakat (*public servant*). Untuk melayani masyarakat, pemerintah tidak boleh diikat secara baku oleh undang-undang. Pemerintah harus memiliki kebebasan yang memadai untuk dapat mengambil inisiatif jika keadaan menghendaki. Jadi, untuk melayani masyarakat pemerintah harus memiliki ruang kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri sesuai dengan situasi dan kondisi nyata. Kebebasan pemerintah atau aparat pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri berdasarkan kenyataan seperti diuraikan di atas disebut wewenang diskresi (Sibuea, 2014, hlm. 122-123).

Asshiddiqie (2006) berpendapat bahwa prinsip-prinsip demokrasi dan nomokrasi sebaiknya dikembangkan dalam rangka mewujudkan cita-cita pembangunan Indonesia di masa depan. Demokrasi merupakan gagasan yang mengandalkan kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Puncak perkembangan gagasan

demokrasi yang paling diidealkan pada zaman modern sekarang ini adalah gagasan demokrasi yang berdasarkan hukum (*constitution democracy*). Dalam gagasan demokrasi modern, hukum menempati posisi yang sangat sentral. Demokrasi yang diidealkan haruslah diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum demokrasi dikembangkan ke arah yang keliru, karena hukum dapat ditafsir sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi. Karena itu berkembang konsep demokrasi yang berdasarkan hukum (*constitutional democracy*) yang lazim dipakai dalam perbincangan mengenai konsep modern tentang *constitutional state* yang dianggap ideal pada masa sekarang (Asshiddiqie, 2006).

Bersamaan dengan perkembangan pemikiran tentang negara, sejarah pemikiran kenegaraan juga mengembangkan gagasan mengenai negara hukum yang terkait dengan gagasan kedaulatan hukum. Istilah yang terkait dengan ini adalah nomokrasi yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos* atau *cratien*. Nomor artinya nilai atau norma yang diadakan sebagai konsep yang mengakui bahwa sebenarnya yang berkuasa bukanlah orang melainkan hukum itu sendiri, dalam istilah yang kemudian dikenal menurut tradisi Amerika Serikat, "*the Rule of Law, and not of Man*", atau "*rechtstaat*" menurut tradisi Eropa Kontinental. Namun dalam perkembangannya, diakui pula adanya kelemahan dalam sistem negara hukum, yaitu bahwa hukum dijadikan alat bagi orang yang berkuasa. Dengan demikian dikembangkanlah "*demokratische rechtstaat*" yang mensyaratkan prinsip negara hukum itu sendiri haruslah dijalankan menurut prosedur demokrasi yang disepakati bersama. Kedua konsep tersebut, *constitutional democracy* dan *democracy rechtstaat*, pada pokoknya merupakan dua sisi mata uang yang sama. Di satu pihak negara hukum haruslah demokrasi, dan di lain pihak negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum (Asshiddiqie, 2009).

Dalam konteks Indonesia yang dikenal sebagai negara maritim yang memiliki laut yang luas, negara agraris, negara yang memiliki pulau-pulau kecil yang berpotensi mengalami dampak dari perubahan iklim global, dan negara dengan potensi bencana yang tinggi, serta lautan kita pada tingkat kerusakan ekosistem yang sudah demikian parah, tidak ada pilihan selain diperlakukannya

penguatan tidak hanya saja sebagai negara demokrasi dan nomokrasi, tapi juga *ecocracy*. *Ecocracy* adalah suatu pemerintahan yang mendasarkan ke pemerintahannya pada prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*ecologically sustainable development/ESD*). ESD bukanlah bias lingkungan hidup sebagaimana dikhawatirkan oleh dunia usaha dan pengelola pemerintahan yang berpikir sempit, melainkan orientasi atau pertumbuhan ekonomi, pembangunan sosial (terutama bagi masyarakat rentan dan marjinal) dan perlindungan daya dukung ekosistem.

ESD memerlukan sentuhan *good governance* sehingga sering kali diistilahkan *good (ecologically) sustainable development governance*. Sebagaimana diuraikan di atas memengaruhi efektivitas pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Ketidakefektifan dalam pemberantasan korupsi, pembangunan sistem hukum dan penegakan hukum yang berkeadilan memberikan pengaruh negatif terhadap aktualisasi pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Untuk menjadikan Indonesia sebagai negara kokoh yang menganut demokrasi, nomokrasi dan ekokrasi, diperlukan penguatan hak-hak konstitusional di bidang pengelolaan lingkungan hidup. Artinya diperlukan penguatan berbagai Pasal yang saat ini terdapat dalam pembukaan, amandemen kedua (Pasal 28 H), dan amandemen keempat (Pasal 33 ayat 4) UUD NRI 1945. Tentunya hak-hak konstitusional di bidang pengelolaan lingkungan hidup ini harus diimbangi dengan penguatan di sektor demokrasi dan nomokrasi. Alasannya diperlukan penguatan hak-hak konstitusional di bidang pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Diperlukan perubahan *mindsite* (pola pikir) atau paradigma, dari paradigma pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) ke *sustainable development*. Hak-hak konstitusional memiliki kekuatan untuk melakukan perubahan *mindset* penentu kebijakan publik. Ada semacam daya paksa agar penentu kebijakan melakukan harmonisasi terhadap hak-hak konstitusional dengan ancaman adanya “gugatan” melalui “*constitutional review*” di Mahkamah Konstitusi.

Semakin kuat hak konstitusional diakui dalam suatu negara, maka semakin kuat posisi tawar rakyat maupun alam *vis a vis* negara. Karena Mahkamah Konstitusi memberikan putusan atas

pendapat DPR mengenai dugaan adanya pelanggaran oleh presiden dan wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar atau populer disebut dengan *impeachment* (pemakzulan). Konstitusi menjadi accuan utama presiden dan wakil presiden dalam menjalankan tugas-tugas negara dan pemerintahan dengan implikasi pemakzulan bagi mereka apabila tidak melaksanakannya.

Sebagaimana dijelaskan oleh Assiddiqie (2009), UUD NRI 1945 sudah mulai menghiyau. Paling tidak, UUD kita memberikan dua bentuk pengakuan terhadap konstitusionalisasi norma hukum lingkungan. *Pertama*, pengakuan hak subjektif dalam pengelolaan lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 28 H ayat (1). *Kedua*, pengakuan elemen berwawasan lingkungan merupakan elemen penting dalam perekonomian nasional sebagaimana disebut dalam pasal 33 ayat (4). Walaupun tidak jelas menekankan pembangunan berkelanjutan sebagai arah dan pola pembangunan, pasal 33 ayat (4) dapat ditafsir memberikan arah pembangunan ekonomi yang didasarkan pada konsep pembangunan berkelanjutan.

Dari penelaahan tujuh konstitusi di berbagai negara (Portugal, Argentina, Spanyol, Afrika Selatan, Swiss, Prancis dan Ekuador), kecuali Ekuador, negara-negara tersebut menganut pendekatan antroposentrisme (*people-based*), yang berarti diakui hak subjektif seperti menurut Steiger et al. (1980), yaitu hak-hak subjektif dipertahankan dan oleh karena itu negara dituntut untuk melindungi ekosistem.

Dari kedua pasal hak-hak konstitusional di bidang perlindungan lingkungan dan sumber daya alam dalam UUD NRI 1945 tersebut, Indonesia oleh Santosa (2016), dikategorikan dalam komitmen sedang (kategori ketiga). Dengan tantangan kondisi ekosistem lingkungan hidup yang negara, seluruh politisi dan masyarakat sipil untuk melakukan konstitusionalisasi norma hukum (perlindungan) lingkungan ke kategori yang lebih tinggi. Dengan demikian hak konstitusional di bidang pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam yang mulai diakui di Indonesia perlu dibuat lebih hijau (*greener*). Sehingga mampu mendorong adanya perubahan paradigma dan perilaku penentu kebijakan dalam memandang pembangunan dan ekosistem sumber daya alam.

Makna dan hakikat hak subjektif dan kewajiban negara dalam tata kelola lingkungan dan sumber daya alam (hak dasar lingkungan) terhadap warga negara dalam UUD NRI 1945

1. Materi Muatan Konstitusi di Indonesia

Dalam literatur dicatat beberapa ahli hukum mengemukakan pandangan tentang materi muatan konstitusi. KC. Wheare, mengemukakan materi muatan konstitusi minimal mencakup:¹

- a. Susunan pemerintahan (*structure of government*), yakni tentang lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudisial;
- b. Hubungan timbal balik antara lembaga negara tersebut satu sama lain;
- c. Hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan masyarakat (*community*) atau warga negara (*citizen*);
- d. Pernyataan perlindungan hak-hak warga negara (*declaration of the guarantee of the right of the subject*); dan
- e. Tujuan atau cita-cita politik ini menjadi sumber dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang mengikat secara hukum (*legally binding*) badan legislatif, badan eksekutif, dan badan yudisial.

Sedangkan menurut Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:²

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak manusia dan warga negaranya;
- b. Ditetapkan susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Menurut Miriam Budiarmo mengenai materi muatan konstitusi yakni antara lain:

- a. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, pembagian

¹ Anwar C. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Malang: Intrans Publishing.

² Thaib, Dahlan. 1999. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. hal. 16.

kekuasaan antara level pemerintahan; prosedur penyelesaian masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya;

- b. HAM.
- c. Prosedur perubahan konstitusi/UUD.
- d. Ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar.

Menurut C.F Strong konstitusi sejatinya mencantumkan keterangan-keterangan jelas mengenai hal-hal berikut:³

- a. Cara pengaturan berbagai jenis institusi;
- b. Jenis kekuasaan yang dipercayakan kepada institusi-institusi tersebut;
- c. Dengan cara bagaimana kekuasaan tersebut dilaksanakan.

Selanjutnya di dalam literatur teori tentang negara dan hukum, dicatat Hans Kelsen bahwa materi muatan konstitusi berupa:

- a. Pembukaan (*preamble*);
- b. Ketentuan mengenai isi undang-undang di masa yang akan datang (*determination of the contents of future statutes*);
- c. Ketentuan tentang fungsi administratif dan yudikatif (*determination of the administrative and judicial function*);
- d. Hukum yang inkonstitusional (*unconstitutional law*);
- e. Pembatasan-pembatasan konstitusional (*constitutional prohibitions*);
- f. Perlindungan hak (*bill of right*);
- g. Jaminan konstitusional (*guarantees of the constitution*).

Secara umum pengertian konstitusi yang dikemukakan para ahli relatif sama, bahwa konstitusi dibuat untuk mengatur pembagian kekuasaan dan pembatasan kekuasaan dalam negara, mengatur perlindungan konstitusional hak asasi manusia, dan mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat.

³ C.F. Strong. 2010. *Modern Political Constitutions Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*. Bandung: Nusa Media. hal. 15.

2. Materi Muatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Materi muatan suatu konstitusi, menurut Miriam Budiardjo memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut:⁴

- a. Organisasi negara;
- b. Hak-hak asasi manusia;
- c. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar; dan
- d. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.

3. Hak-Hak Asasi Manusia

Hak-Hak Asasi manusia dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 28A-J. Konsep HAM di Indonesia bukan saja terhadap hak-hak mendasar manusia, tetapi ada kewajiban dasar manusia sebagai warga negara untuk mematuhi peraturan perundang-undangan, hukum tak tertulis, menghormati HAM orang lain, moral, etika, patuh pada hukum internasional mengenai HAM yang telah diterima bangsa Indonesia, juga wajib membela terhadap negara. Sedangkan kewajiban bagi pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukan HAM yang telah diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional HAM yang diterima oleh Indonesia.⁵

Berdasarkan uraian di atas, terdapat pembagian terkait penegakan HAM di Indonesia. Bila kita kaji dalam muatan HAM yang diatur dalam UUD 1945, kiranya dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Terhadap hak-hak mendasar manusia diatur dalam Pasal 28A – Pasal 28H dan Pasal 28I ayat (1) dan (2) UUD 1945.
- b. Terhadap kewajiban dasar manusia sebagai warga negara untuk mematuhi Peraturan Perundang-undangan, hukum tak tertulis, menghormati HAM orang lain, moral, etika, patuh

⁴ Thaib, Dahlan dkk. 1999. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. hal. 17.

⁵ Muladi. 2005. *Hak Asasi Manusia (Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Refika Aditama. hal. 6.

pada hukum internasional mengenai HAM yang telah diterima bangsa Indonesia diatur dalam Pasal 28J UUD 1945.

- c. Terhadap hak dan kewajiban membela negara, dalam hal ini diatur di luar pasal 28A-J, di mana hak dan kewajiban membela negara diatur dalam Pasal 27 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara”.
- d. Terhadap kewajiban bagi pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM diatur dalam pasal 28I ayat (4) dan (5) UUD 1945.

Deskripsi tentang dinamika sejarah materi muatan UUD NRI 1945 sangat penting dan mendasar untuk mengetahui kelebihan dan kelemahan konstruksi hukum tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam di Indonesia untuk kemudian dijadikan bahan dalam menelaah makna dan hakikat hak subjektif warga negara serta implikasi hukum pengaturan hak dan kewajiban negara dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam. Kemudian setelah itu menjadi bahan telaah guna menyusun formulasi hukum ke depan tentang hak subjektif warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam.

UUD NRI 1945 memberikan dua bentuk pengakuan terhadap hak-hak fundamental di bidang pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam. *Pertama*, pengakuan hak subjektif (*subjective rights*) dalam lingkungan hidup yang diatur dalam pasal 28 H ayat (1) harus diimbangi dengan kewajiban negara (*duty of state*) untuk mewujudkan hak-hak tersebut (seperti terdapat di Portugal, Argentina, Spanyol, dan Swiss). Konstitusi Indonesia tidak memberikan perhatian pada pengakuan kewajiban negara. Kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan UUD 1945 (*preamble*) bersifat terlalu umum sehingga tidak dapat dipahami sebagai kewajiban negara untuk melindungi hak subjektif dan daya dukung ekosistem untuk kesejahteraan rakyat seluas-luasnya.

Kedua, pengakuan wawasan lingkungan hidup merupakan elemen penting dalam perekonomian nasional sebagai disebutkan dalam pasal 33 ayat (1), (2), (3), dan (4). Namun, keseluruhan

subtansi Pasal (1), (2), (3), di satu sisi dengan Pasal (4) – penambahan dalam amandemen keempat– menimbulkan permasalahan hukum konstitusi, khususnya dalam memberikan pemaknaan tentang bangunan sistem ekonomi nasional dan ketidakjelasan wujud komitmen negara dalam menjalankan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Penambahan ayat (4) dan ayat (5) dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 telah menjadikan Pasal 33 UUD NRI 1945 tidak lagi sepenuhnya menganut sosialisme atau ekonomi kerakyatan, melainkan menganut paham kapitalisme atau neoliberalisme. Dualisme nilai tersebut, menjadikan kadar konstitusionalisme Pasal 33 UUD NRI 1945 terus-menerus membuka ruang perdebatan penafsiran antara dua nilai sosialisme vs kapitalisme/neo liberalisme.

Implikasi hukum yang sangat nyata adalah tidak adanya landasan yuridis yang memberikan kepastian hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan perkara (*judicial review*) terhadap undang-undang yang dianggap inkonstitusional berdasarkan konsep ekonomi kerakyatan ekonomi pancasila, sesuai dengan Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. Sebab penambahan Pasal 33 ayat (4) dan (5) mereduksi konsep ekonomi kerakyatan dalam Pasal 33 secara signifikan. Keberadaan ayat (1), (2), dan (3) lebih meneguhkan pada bangunan sistem ekonomi kerja sama (kooperatif) dan pro rakyat, maka amandemen ayat (4) lebih mendorong dan cenderung menguatkan sistem ekonomi kompetisi yang memprioritaskan pada mekanisme pasar.

Kelemahan pencampuran berbagai hak fundamental dalam satu pasal menyebabkan pengakuan hak konstitusional terlewatkan dan tidak menjadi perhatian masyarakat dan penentu kebijakan. Perbandingan konstitusionalisasi hukum lingkungan di berbagai negara, seperti Jerman, Prancis, dan Ekuador menunjukkan bahwa semakin tinggi kehendak politik sebuah bangsa, maka semakin fokus, rinci, dan komprehensif perumusan hak konstitusionalnya.

Dalam Pasal 33 Ayat (4) dan (5) tersebut, jelas sekali peranan negara dalam mengatur perekonomian tidak terbatas hanya sebagai regulator. Pemerintah berperan dalam perekonomian atau dapat menjadi pelaku langsung apabila timbul eksternalitas

negatif, kegagalan dalam mekanisme pasar, ketimpangan ekonomi atau kesenjangan sosial, seperti pemuatannya dalam *charter* khusus yang disebut *Environmental Charter* (Prancis) atau *Charter of Nature* (Ekuador).⁶

Rumusan hak fundamental atau hak subjektif dalam konstitusi juga harus diimbangi dengan kewajiban negara (*duty of state*) untuk mewujudkan hak-hak tersebut seperti yang terdapat di Portugal, Argentina, Spanyol, Ekuador, Swiss, dan Afrika Selatan. Konstitusi Indonesia tidak memberikan perhatian pada pengakuan kewajiban negara. Kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan UUD 1945 (*preamble*) ***bersifat terlalu umum*** sehingga tidak dapat dipahami sebagai kewajiban negara untuk melindungi hak subjektif dan daya dukung ekosistem untuk kesejahteraan rakyat seluas-luasnya.

Hak-hak warga negara di bidang lingkungan hidup sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945 juga memiliki ***rumusan yang sangat umum***. Sehingga pemaknaannya sangat digantungkan pada kepentingan para penguasa dan dominasi bidang yang sedang diupayakan untuk diimplementasikan. Para pendiri negara (*founding father of the country*) dalam merumuskan konstitusi menyerahkan sepenuhnya pada penyelenggara negara untuk menafsirkan isinya dengan berpedoman pada prinsip-prinsip negara hukum dalam mewujudkan kesejahteraan sosial dan menjaga keberlanjutan lingkungan.

Dalam praktiknya selama lebih dari 76 tahun, para penyelenggara negara tampaknya semakin produktif menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan sektoral yang semangatnya lebih pada eksplorasi dan eksploitasi untuk mendapatkan sumber-sumber devisa negara dalam membiayai perencanaan pembangunan. Aspek lingkungan dan kesejahteraan sosial acap kali diabaikan. Hasil studi Komisi Pemberantasan Korupsi pada Tahun 2018 tentang “Kajian Harmonisasi Undang-Undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup” yang disusun dalam Rangka Rencana Aksi Gerakan Nasional

⁶ Santosa, Mas Ahmad. 2016. *Alamipun Butuh Hukum dan Keadilan*. Jakarta: Prima Pustaka. hal. 13-14.

Menyelamatkan Sumber Daya Alam (GN-PSDA).⁷ Studi ini memfokuskan kajiannya dalam 5 (lima) kelompok, yakni: (1) kelompok Agraria, Lingkungan Hidup dan Penataan Ruang, (2) Kelompok Kehutanan Pertanian dan Perkebunan, (3) Kelompok Pertambangan dan Energi, (4) Kelompok Kelautan dan Perikanan dan (5) Kelompok Pendukung. Hasil kajian tersebut menyimpulkan bahwa:

- a. Berdasarkan kajian terhadap pemenuhan prinsip-prinsip dalam Tap MPR No. IX/MPR/2001 dalam uraian sebelumnya dapat disimpulkan bahwa pemenuhan prinsip dalam kelompok agraria, lingkungan hidup dan penataan ruang belum seluruhnya terpenuhi bahkan terdapat undang-undang yang sama sekali tidak memenuhi salah satu prinsip, yaitu UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya terkait prinsip keadilan.
- b. Keberadaan undang-undang sektoral di kelompok kehutanan, pertanian dan perkebunan baru, kelompok pertambangan dan energi dan kelompok kelautan dan perikanan memenuhi sebagian dari (5) lima prinsip. Kelompok ini cenderung berorientasi pada eksploitasi sumber daya alam dengan kurangnya perlindungan terhadap lingkungan hidup terutama aspek pengelolaan sumber daya alam terpadu berbasis lingkungan hidup serta aspek keadilan khususnya terkait dengan perlindungan hak masyarakat hukum adat serta masyarakat termarginalisasikan. Pada perspektif antikorupsi, potensi korupsi terlihat dari ragam permasalahan, tumpang tindih dan pemenuhan aspek kepatian hukum. Sedangkan untuk kelompok undang-undang pendukung belum memenuhi sebagian dari (5) lima prinsip dan bahkan terdapat beberapa undang-undang yang tidak memenuhi salah satu prinsip. Selain itu masih perlu adanya sinkronisasi denganm peraturan sektoral sumber daya alam khususnya

⁷ Komisi Pemberantasan Korupsi, 2018, Kajian Harmonisasi Undang-Undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup” yang disusun dalam Rangka Rencana Aksi Gerakan Nasional Menyelamatkan Sumber Daya Alam (GN-PSDA), hal. 3005-308. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- c. Berdasarkan kajian yang dilakukan terhadap harmonisasi peraturan perundang-undangan sumber daya alam dan lingkungan hidup bahwa peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam belum harmonis. Hal tersebut disebabkan belum adanya undang-undang yang mengatur interaksi antara sektor sumber daya alam dan masih belum dirujuknya pendekatan agraria dan lingkungan hidup dan penataan ruang yang mengatur prinsip-prinsip penting lintas sektor. Hal tersebut menyebabkan potensi tidak harmonisnya pengaturan perencanaan antarsektor sumber daya alam dan lingkungan hidup maupun antara perencanaan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup sehingga menyebabkan tumpang tindih kewenangan. Khusus terkait relasi kelompok agraria, lingkungan hidup dan penataan ruang dengan kelompok undang-undang sektoral. Termasuk dalam praktik ini adalah tidak harmonisnya prosedur dan kewajiban pemulihan lingkungan hidup dan perlindungan lahan gambut, sehingga tidak terpenuhinya perlindungan lingkungan hidup secara optimal.
 - d. Pada sisi pengawasan dan partisipasi publik, terdapat penyimpangan konsep keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan undang-undang sektoral dengan tidak harmonisnya perlindungan hak mendapatkan informasi dan partisipasi masyarakat serta perlindungan masyarakat hukum adat antarsektor sehingga menyebabkan tidak terpenuhinya hak dan kewajiban dari subjek pelaku maupun penerima manfaat dari subjek pelaku maupun penerima manfaat dari sumber daya alam.
- Di sisi lain terdapat potensi tidak harmonisnya pendekatan penegakan hukum dan perlindungan masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya alam serta penegakan hukum antarsektor sehingga menyebabkan penegakan hukum tidak dapat sasaran dan tidak efektif seperti pendekatan penegakan hukum pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang

Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan dengan pendekatan perlindungan pada undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- e. Mahkamah Konstitusi pun telah menjadikan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*living constitution*) dan terus berkembang dari berbagai makna baru dihasilkan dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, konsepsi konstitusional penguasaan negara menegaskan bahwa kepemilikan atas tanah dan sumber daya alam berada pada tangan rakyat Indonesia. Sementara itu, negara melalui pemerintah diberikan kewenangan untuk menguasai agar tanah sumber daya alam tersebut bisa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan negara tersebut dilakukan dalam lima bentuk kewenangan mulai dari: (1) tingkatan yang paling kuat dalam bentuk pengelolaan (*beheersdaad*) langsung oleh negara; (2) tingkatan sedang di mana negara menentukan kebijakan (*beleid*) dalam bentuk perencanaan dan penyusunan program, serta pengurusan (*besturssdaad*) yang dilakukan dengan memberikan izin, lisensi dan konsesi.

Kesimpulan hasil studi KPK menunjukkan bahwa berbagai perundang-undangan sektoral tersebut masih banyak yang perlu dibenahi dan direvisi agar terjadi keselarasan dalam substansi hukumnya sehingga mudah dalam penegakan hukum. Untuk keperluan tersebut, Pemerintah telah menerbitkan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan tujuan untuk mengatasi berbagai persoalan disharmonisasi perundang-undangan dan melakukan debirokratisasi proses perizinan, memangkas berbagai hambatan teknis dan substansial dalam implementasi dan penegakan hukumnya. Namun karena adanya kesalahan dalam proses perumusannya (*Law in Making Procces*) yang mengabaikan partisipasi masyarakat dan debat publik, pengesahan UU Cipta Kerja ini mendapatkan banyak kritik dan perlawanan. Baik dari beberapa partai maupun dari kelompok akademisi dan kaum buruh industri.

Terbitnya berbagai undang-undang sektoral tersebut menunjukkan bahwa hak warga negara dan kewajiban negara dalam bidang pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam belum mampu diterjemahkan dalam berbagai perundang-undangan sektoral. Para pejabat pemerintahan juga dianggap belum mampu merumuskan dan mengoperasionalkan hak subjektif dan kewajiban negara atau pemerintah dalam perundang-undangan sektoral terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup dan pembangunan. Akses atas informasi, partisipasi masyarakat dan perwujudan hak subjektif warga negara acap kali terlewati. Pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dibiarkan berlalu tanpa upaya gugatan pada pengusaha untuk melakukan konservasi lingkungan.

Dalam persoalan ini, perlu pengembangan gagasan konstitusi baru atau amandemen tambahan (amandemen kelima). Dalam penelitian ini ditelusur dengan cara memperbandingkan dengan 6 negara; Argentina, Spanyol, Afrika Selatan, Swiss, Prancis, dan Ekuador untuk dipertimbangkan atau penyempurnaan hak-hak konstitusional di bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam dengan mengkaji konstitusionalnya. Mesti demikian harus dipahami bahwa tiap negara memiliki kedaulatan dalam merumuskan konstitusinya. Masing-masing negara memiliki sejarah, budaya, politik dan sistem ketatanegaraan serta daya dukung lingkungan hidup dan sumber daya alam yang dimilikinya sendiri-sendiri. Satu sama lain memang tidak saling memengaruhi dan mendekatkan konstitusinya ke negara lain. Namun demikian di era digital dan perkembangan kemajuan internet saat ini, mengadopsi hal yang baik dari sistem kenegaraan dan konstitusi negara lain tidaklah haram. Malah sebuah kewajiban yang harus dilakukan oleh negara atau pemerintah.

Persoalan lingkungan hidup dan sumber daya alam merupakan hal yang penting dan strategis bagi warga negara dan pemerintah di berbagai negara. Penting karena digunakan sebagai bahan dasar untuk pembangunan negara. Strategis karena keberadaannya tidak tergantikan untuk memenuhi kebutuhan hidup warga negaranya. Sehingga persoalan ini harus dimasukkan dalam konstitusi di banyak negara. Agar warga negara dan

pemerintah lebih berhati-hati dalam mengelola dan membaginya ke seluruh warga negara secara adil.

Terdapat berbagai pendapat dari para ahli konstitusi, mengapa persoalan lingkungan hidup harus masuk dalam konstitusi. Sehingga pandangan dan pendapat mereka masuk dalam aliran konstitusionalisme lingkungan. *Pertama* pendapat Kysar (2010), menyatakan bahwa pengakuan terhadap perlindungan lingkungan hidup dalam konstitusi (*the constitutionalization of environmental protection*). *Kedua* pendapat Hudson (2015), lebih mengedepankan bagaimana pasal-pasal dalam konstitusi berdampak pada kualitas lingkungan dan hak warga negara atas lingkungan (*How constitutional provision impact environmental quality and the environmental rights of the citizen*). *Ketiga* dari May and Day (2015), menjelaskan lebih rinci bahwa pertemuan antara hukum konstitusi, hukum internasional, HAM dan hukum lingkungan yang mengakui bahwa lingkungan hidup merupakan subjek yang layak untuk dilindungi dalam konstitusi dan dapat digugat di Mahkamah Konstitusi (*the confluence of constitutional law, international law, human rights and environmental law that embodies the recognition that the environmental is proper subject for protection in constitutional texts and for indication by constitutional court institutional court*).

Pada level global, konstitusionalisme lingkungan berkembang cukup pesat. Lebih dari 147 negara dari 193 negara di dunia telah memiliki pasal-pasal perlindungan lingkungan hidup dalam konstitusinya (Boyd, 2011). Substansi pasal-pasal tersebut, antara lain: (1) Terdapat lebih dari 140 negara telah merumuskan kewajiban pemerintah untuk melindungi lingkungan, (2) Ada 92 negara mengatur hak atas lingkungan hidup yang sehat, (3) Lebih dari 82 negara merumuskan kewajiban warga negara untuk melindungi lingkungan hidup, dan (4) terdapat lebih dari 30 negara mengatur hak atas lingkungan prosedural. Meski demikian, masih sangat sedikit perkara pengujian hak atas lingkungan hidup, baik substantif maupun prosedural di berbagai pengadilan di seluruh dunia.

Keberanian warga negara dalam pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi dapat berjalan efektif jika terpenuhi

beberapa hal yang mendasar yaitu: (1) Adanya mekanisme *judicial review* (JR) terhadap pasal-pasal dalam konstitusi, (2) Adanya putusan pengadilan JR yang berkualitas baik, (3) Adanya kepatuhan pemerintah (cabang kekuasaan negara) terhadap putusan pengadilan, dan (4) Adanya kepatuhan pengadilan lain terhadap putusan JR.⁸

4. Hakikat Kewajiban Negara terhadap Hak Dasar Lingkungan Warga Negara

Kewajiban negara adalah pertanggungjawaban negara untuk melindungi dan memenuhi hak-hak subjektif, hak negara, hak sipil dan hak individu dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan amanat konstitusi. Sedangkan hak subjektif adalah hak individu yang dijamin oleh negara dalam melindungi Hak Asasi Manusia. Hak-hak subjektif dibagi ke dalam: *hak-hak mutlak* atau *hak-hak onpersoonlijk* dan *hak-hak relatif* atau *hak-hak persoonlijk*. Hak-hak mutlak adalah hak-hak yang memuat kekuasaan untuk bertindak. Hak-hak relatif adalah hak-hak yang memuat kekuasaan untuk menuntut agar orang lain bertindak, artinya berbuat sesuatu.⁹

Hak-hak mutlak ialah: 1. Segala hak publik, segala hak subjektif yang berdasar dalam hukum publik dalam arti objektif, terutama apa yang disebut hak-hak dasar, hak-hak kemerdekaan atau hak-hak manusia, hak-hak manusia yang diuraikan dalam Undang-undang Dasar, yang memberikan kemerdekaan bertindak dalam berbagai hal, dan yang membawa kewajiban bagi setiap orang, juga badan-badan pemerintahan untuk tidak melanggarnya. 2. Sebagian hak-hak perdata (yaitu hak-hak yang bersandar pada hukum perdata dalam arti objektif, yaitu: a). Hak-hak kepribadian (*persoonlijkheidsrechten*), contoh hak manusia atas jiwanya; b). Hak-

⁸ Andrew Harding, Peter Layland and Tania Groppi, "Constitutional Court: Function and Practice in Comparative Perspective" in Andrew Harding and Peter Leyland (eds), *Constitutional Court: A Comparative Study* (Wildy, Summonds & Hill Publishing, 2009) dan Alec Stone Sweet, "Constitutional Court" in Michel Rosenfelt and Andra Sajo (eds). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press, 2012)10.

⁹ Prof. Mr. Dr. L. J. Van Apeldorn. 1993. *Pengantar Ilmu Hukum atau Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht. Cetakan kedua puluh lima*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita. hal.198-199.

hak keluarga (*familierechten*), seperti kekuasaan orang tua, kekuasaan perwalian dan pengampuan; c). Sebagian dari hak-hak harta (*vermogensrechten*); d). Hak-hak kebendaan (*zakelijke rechten*); e). Hak-hak atas barang-barang tak berwujud (*rechten op immateriele goederen*), contoh hak cipta.¹⁰

Hak-hak relatif ialah hak-hak harta, terkecuali hak-hak kebendaan dan hak-hak atas benda tak berwujud. Dipandang dari sudut yang berhak (penagih hutang), hak-hak relatif itu dinamai *piutang* atau *hak tagih*. Dipandang dari sudut yang lain (orang-orang yang berhutang), disebut *utang*. Biasanya hukum relatif disebut *ikatan* (*verbinten*). Utang sebenarnya tidak lain dari suatu keadaan yang terdiri atas hal, bahwa menurut hukum seseorang harus melakukan prestasi atau menerima prestasi. Jika hal itu dipenuhi, maka timbul keadaan yang dikehendaki oleh hukum.¹¹

Hak subjektif (*subjective rights*) lingkungan adalah formulasi hak atas tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam yang diberikan kepada Warga Negara Indonesia untuk bisa hidup lebih sejahtera berdasarkan standar keberlanjutan lingkungan dan ekosistemnya. Sedangkan kewajiban negara (*duty of state*) atas lingkungan adalah formulasi standar kewenangan yang diberikan pada negara dalam tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam yang diberikan kepada warga negara sesuai dengan standar keberlanjutan lingkungan dan ekosistemnya.

Menurut Tarigan, membagi makna atau *meaning* atas dua bagian yaitu makna linguistik dan makna sosial. Selanjutnya membagi makna linguistik menjadi dua yaitu makna leksikal dan makna struktural (Tarigan 1985: 11). Makna leksikal adalah makna unsur-unsur bahasa sebagai lambang benda, peristiwa, dll (Fatimah, 1999: 13). Sedangkan makna struktural adalah makna yang muncul sebagai akibat hubungan antara unsur bahasa yang satu dengan unsur bahasa yang lain dalam satuan yang lebih besar, berkaitan dengan morfem, kata, frasa, klausa, dan kalimat.

Leksikon yang dibentuk dalam otak manusia memiliki makna tertentu untuk mengungkapkan maksud atau keinginan yang ingin disampaikan. Hal ini menjadi bahan penelitian para ahli linguistik,

¹⁰ L. J. van Apeldoorn, *Ibid.*, hal.199-208.

¹¹ L. J. van Apeldoorn, *Ibid.*, hal. 209.

khususnya semantik. Menurut Blanke (1973:9), kata-kata yang dihasilkan oleh manusia dipengaruhi latar belakang budaya penuturnya. Semantik merupakan bagian dari semiorik yang berhubungan dengan sistem bahasa dan sistem tanda lainnya. Makna menurut Blanke (1973) adalah relasi antara hubungan sistemis dan tidak sistemis. Hal yang dimaksud sistemis oleh *blanke* adalah unsur bahasa, sementara yang dimaksud dengan hal yang tidak sistemis adalah unsur luar bahasa. Terkadang seseorang mengetahui makna berdasarkan pengalaman pribadinya atau pengalaman umum.

Hak subjektif dan kewajiban negara perlu diatur dan diakui sebagai satu kesatuan dalam menjamin hak dasar lingkungan pada setiap negara. *Legal recognition of some status or fact in a jurisdiction is formal acknowledgement of it as being true, valid, legal, or worthy of consideration and may involve approval or the granting of rights.*¹² Untuk menjamin hak dasar lingkungan tersebut perlu pengaturan yang secara eksplisit agar menjadi acuan norma dasar dalam aturan delegasi dan aturan atribusi di bawahnya sehingga terdapatnya harmonisasi peraturan yang menjamin hak dasar lingkungan.

Kapan pun hukum dasar secara tegas berbicara tentang "perlindungan" dalam hak dasar, hak individu atas perlindungan diabadikan dalam teks Undang-Undang Dasar. Fakta ini membuat lebih sulit untuk menemukan kewajiban perlindungan ketika perlindungan tersebut tidak secara tegas diperlukan atau hanya fitur dalam pembatasan hak.

Hal ini menjelaskan seringnya upaya Mahkamah Konstitusi untuk menetapkan tugas perlindungan dengan hak-hak individu yang korelatif dengan menggunakan konsep martabat manusia. Ini bekerja sangat baik dalam kasus kehidupan manusia, yang, seperti yang telah kami katakan, membentuk dasar eksistensial untuk menikmati martabat manusia, tetapi lebih canggung dalam kasus hak-hak dasar lainnya. Di sini, seseorang harus mengisolasi inti dari setiap hak yang disyaratkan oleh konsep martabat, karena hanya dengan memperhatikan inti inilah hak individu sesuai dengan kewajiban

¹² Oxford English Dictionary, 2nd ed

perlindungan. Ini adalah latihan yang harus dilakukan oleh Mahkamah karena diperlukan untuk memeriksa amandemen konstitusi untuk menentukan apakah mereka sesuai dengan jaminan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta jaminan martabat manusia. Tugas negara adalah untuk melindungi kepentingan hukum dan segenap kepentingan warganya. Secara khusus tugasnya adalah menjaga hak dasar lingkungan bagi warga negara.

Tugas perlindungan ini muncul dalam berbagai karakter. Ada yang sebagai kewajiban pada eksekutif dan legislatif. Sebagai tugas eksekutif untuk memberlakukan undang-undang perlindungan (termasuk yang memeriksa pelaksanaan kebijaksanaan eksekutif), dan sebagai pedoman, baik untuk kontrol yudisial (konstitusional).¹³ Untuk itu hubungan antara kewajiban perlindungan dan hak-hak dasar memerlukan pemeriksaan lebih dekat.

Teks Undang-Undang Dasar memberikan hak dasar untuk menuntut hak pribadi pada tingkat konstitusional sehubungan dengan hak-hak dasar yang tidak hanya harus dihormati oleh negara, tetapi juga harus dilindungi secara eksplisit. Jika, di sisi lain, kita melihat hak-hak dasar sebagai nilai-nilai objektif dari sistem hukum untuk menciptakan tugas konstitusional perlindungan, kita harus puas memahaminya hanya sebagai *fungsi* negara, bukan hukum *tugas*, yang tidak menimbulkan hak-hak sipil yang sesuai. Kita perlu melakukan ini untuk menjaga perbedaan antara aspek objektif fundamental hak dan hak klaim yang secara eksplisit ditetapkan dan dilindungi secara konstitusional. Namun demikian, hak-hak individu telah diciptakan sebagai pelengkap dari dimensi objektif dari hak-hak dasar dengan mengacu pada "makna utama" hak-hak dasar sebagai hak-hak individu.

Hak sipil dan hak asasi manusia yang dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh negara untuk mengantisipasi kerugian baik individu maupun lingkungan hidup. Pemisahan kekuasaan dan perlindungan hak adalah dua fitur dan alat utama negara hukum dalam

¹³ Alexy *Theorie der Grundrechte* 410 ff; Robbers *Sicherheit als Menschenrecht* 125; Stern *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* 950 ff; in detail Dietlein *Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten* 70 ff; Unruh *Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten* 20 ff.

perlindungan langsung dan tidak langsung kebebasan warga negara dari pelanggaran yang tidak dapat dibenarkan oleh negara. Namun, jaminan kebebasan harus dilihat dari sudut fungsi negara lainnya, karena ini memberikan makna dan signifikansi praktis.¹⁴

Sementara kebebasan diabadikan dalam berbagai aturan yang mengatur pemisahan kekuasaan dan penegakan hak, fungsi negara lainnya ini belum tercermin dalam teknik hukum khusus di tingkat konstitusional. Mereka mendasari konstitusi sebagai aspek penting dari legitimasi negara, tetapi referensi kepada mereka dalam teks konstitusi, di mana mereka ada sama sekali, agak cepat dan tidak sistematis. Mereka umumnya ditemukan di tempat-tempat seperti pembukaan, dalam klausul tentang dasar konstitusional, dalam pernyataan program yang biasanya menyertai hak-hak dasar, dalam batasan eksplisit hak-hak dasar dan di bagian organisasi konstitusi. Bahwa implementasi hak dasar lingkungan dalam konstitusional hak individu atas perlindungan dasar lingkungan jarang sekali terjamin. Sejauh kewajiban perlindungan disebut sebagai pembatasan hak-hak dasar, mereka hanya mewakili kekuasaan negara untuk membatasi hak-hak dasar untuk melindungi kepentingan yang disebutkan. Mengapa dasar dari semua tugas perlindungan ditemukan dalam satu pasal dan isinya dalam beberapa hak fundamental lainnya? Jika konsep perlindungan muncul dalam pasal tertentu, tetapi tidak pada yang lain maka, hal ini membuat untuk dapat dimintainya suatu pertanggungjawaban harus diberikan interpretasi restriktif dan hal ini sangat jarang sekali dilakukan oleh badan yudikatif sehingga aspek nilai dari hak dasar lingkungan dan tanggung jawab negara perlu dimunculkan lebih lanjut.

Dimulai dengan gagasan tentang martabat manusia sebagai kendaraan. Dasar dari semua tugas perlindungan ditemukan dalam satu pasal dan isinya dalam beberapa hak fundamental lainnya. Hidup tidak dianggap sebagai prasyarat penting untuk menikmati martabat manusia, yang akan menjadi solusi yang dapat diterima dengan menggunakan perlindungan martabat manusia. Martabat manusia hanyalah kendaraan untuk

¹⁴ Isensee Grundrecht *Dasauf Sicherheit* 19: kebebasan fundamental tidak akan ada nilainya, jika tidak didasarkan pada keamanan. Lihat lebih lanjut hal 21 dst.

perlindungan kepentingan hukum lain yang dijamin secara fundamental dan dengan demikian menimbulkan hak individu atas perlindungan.

Kapan pun hukum dasar secara tegas berbicara tentang "perlindungan" dalam hak dasar, hak individu atas perlindungan diabadikan dalam teks Undang-Undang Dasar. Fakta ini membuat lebih sulit untuk menemukan kewajiban perlindungan ketika perlindungan tersebut tidak secara tegas diperlukan atau hanya fitur dalam pembatasan hak.

D. Simpulan

Kewajiban negara (*duty of state*) adalah pertanggungjawaban negara untuk melindungi dan memenuhi hak-hak subjektif, hak negara, hak sipil dan hak individu dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan amanat konstitusi. Sedangkan hak subjektif (*subjective rights*) adalah hak individu yang dijamin oleh negara dalam melindungi Hak Asasi Manusia. Hak-hak subjektif dibagi ke dalam: *hak-hak mutlak* atau *hak-hak onpersoonlijk* dan *hak-hak relative* atau *hak-hak persoonlijk*. Hak-hak mutlak adalah hak-hak yang memuat kekuasaan untuk bertindak. Hak-hak relatif adalah hak-hak yang memuat kekuasaan untuk menuntut agar orang lain bertindak, artinya berbuat sesuatu.

Sedangkan hak subjektif (*subjective rights*) lingkungan adalah formulasi hak atas tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam yang diberikan kepada Warga Negara Indonesia untuk bisa hidup lebih sejahtera berdasarkan standar keberlanjutan lingkungan dan ekosistemnya. Sedangkan kewajiban negara (*duty of state*) atas lingkungan adalah formulasi standar kewenangan yang diberikan pada negara dalam tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam yang diberikan kepada warga negara sesuai dengan standar keberlanjutan lingkungan dan ekosistemnya.

Hak subjektif dan kewajiban negara perlu diatur dan diakui sebagai satu kesatuan dalam menjamin hak dasar lingkungan pada setiap negara. *Legal recognition of some status or fact in a jurisdiction is formal acknowledgement of it as being true, valid, legal, or worthy of*

*consideration and may involve approval or the granting of rights.*¹⁵

Untuk menjamin hak dasar lingkungan tersebut perlu pengaturan yang secara eksplisit agar menjadi acuan norma dasar dalam aturan delegasi dan aturan atribusi di bawahnya sehingga terdapatnya harmonisasi peraturan yang menjamin hak dasar lingkungan. Teks Undang-Undang Dasar memberikan hak dasar untuk menuntut hak pribadi pada tingkat konstitusional sehubungan dengan hak-hak dasar yang tidak hanya harus dihormati oleh negara, tetapi juga harus dilindungi secara eksplisit. Jika, di sisi lain, kita melihat hak-hak dasar sebagai nilai-nilai objektif dari sistem hukum untuk menciptakan tugas konstitusional perlindungan, kita harus puas memahaminya hanya sebagai *fungsi* negara, bukan hukum *tugas*, yang tidak menimbulkan hak-hak sipil yang sesuai. Kita perlu melakukan ini untuk menjaga perbedaan antara aspek objektif fundamental hak dan hak klaim yang secara eksplisit ditetapkan dan dilindungi secara konstitusional. Namun demikian, hak-hak individu telah diciptakan sebagai pelengkap dari dimensi objektif dari hak-hak dasar dengan mengacu pada "makna utama" hak-hak dasar sebagai hak-hak individu.

¹⁵ Oxford English Dictionary, 2nd ed

Referensi

Buku

- A. Jordan dan T. O’Riordan, 1999. “The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Policy and Politics”, dalam: C. Raffensperger dan J. Tickner (eds.), *Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle* (Washington, DC: Island Press), hal. 19-20. Lihat pula: E. Fisher, J. Jones, dan R. Von Schomberg, “Implementing the Precautionary Principle: Perspective and Prospects”, dalam: E. Fisher, J. Jones, dan R. Von Schomberg (eds.), *Implementing the Precautionary Principle: Perspective and Prospects* (Cheltenham, UK: Edward Edgard, 2006), hal. 2-3.
- Anwar, C. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Malang: Intrans Publishing.
- Arizona, Y., 2008. Konstitusi dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumberdaya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, *Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan*, 5 Agustus, FISIP Universitas Indonesia. Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2009, *Green Constitution “Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Rajawali Press.
- Atmadja, I D G. 2012. *Hukum Konstitusi, edisi revisi*. Malang: Setara Press.
- Berger, P. L., 2005. *Piramida Kurban Manusia: Etika Poltitik dan Perubahan Sosial*. Jakarta: LP3ES.
- Bosco, R. E., (Penerj.). 2006. *Hak-hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Jakarta: Elsam dan Seknas Aman.
- Bosco, R. E., (Penerj.). 2003. *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi*. Jakarta: Ford Foundation-HuMa.
- Cahyono, E. 2017. *Tragedi Salim Kancil: Potret Buram Pengelolaan SDA Bangsa Kita*. Malang: Transisi.
- Capra, F., 1982. *The Turning Point: Science, Society and the Rising Culture*. New York: Simon and Schuster.

- Chaidir, E., 2010. *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media.
- Chambliss, C. W., dan Seidman, R. B., 1971. *Law, Order and Power* Philippines: Addison Wesley Publishing Company.
- Dworkin, R., 2006. *Justice in Robes*. England: The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, London.
- Dworkin, R., 2011. *Justice For Hedgehogs*. England: The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London.
- Firdausy, C. M., (Editor). 1998. *Dimensi Manusia dalam Pembangunan Berkelanjutan*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Galundra, G., Bram, D., Nagara, G., dan Muharrom, E. 2014. *Pembangunan sebagai Hak Rakyat: Jalan Perubahan untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup*, (Cetakan Pertama, Edisi Revisi). Jakarta: Penerbit Epistema Institut, Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA), Pusaka, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif, Perkumpulan HuMa, Konsorsium Pendukung Sistem Hutan Kerakyatan (KpSHK), Indonesia Center for Environmental Law (ICEL), Working Group Tenure (WGT), Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM), Forest Watch Indonesia (FWI), Kamuki Papua, Karsa, dan Kemitraan.
- Galih, Bayu 2020. UU Minerba Digugat ke MK, Ini Pihak-pihak yang Ajukan Uji Materi, <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/11/07025801/uu-minerba-digugat-ke-mk-ini-pihak-pihak-yang-ajukan-uji-materi>. *Kompas.com.*, 11 Juli, Jakarta.
- Ginting, P., (Penterj.). 2020. *Lingkungan Hidup dan Kapitalisme: Sebuah Pengantar*. Tangerang Selatan: CV Marjin Kiri.
- Godard mengartikan frase “de procedures d’évaluation des risques” sebagai “procedures for evaluation of the risks”, sedangkan May mengartikan frase tersebut sebagai “risk assessment”. Lihat: J.R. May, op cit. note 3
- Goldsmith, J.. 1996. *Perangkap*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Haji Abdul Malik Karim Amrullah (HAMKA). 2015. *Keadilan Sosial Dalam Islam*. Jakarta: Gema Insani.

- Hardjasoemantri, K. 2002. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hettne, B., 2001. *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- <https://www.polity.org.za/article/environmental-right-in-terms-of-the-constitution-2018-02-14>
- Kartika, C.F., Hanafi, I., dan Hermawan. 2012. *Good Environmental Governance*. Malang: UB Press.
- Kartodihardjo, H. 2017. *Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Diskursus-Politik-Aktor-Jaringan*. Bogor: diterbitkan atas Kerja Sama: Sayogya Institute, Yayasan Auriga Rimbawan Muda Indonesia (RMI), Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah (P4W-IPB) Pusat Studi Agraria (PSA-IPB).
- Kartodihardjo, H. 2017. *Di Balik Krisis Ekosistem: Pemikiran Tentang Kehutanan dan Lingkungan Hidup*. Cinere-Depok: Kehati dan LP3ES.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, 2018. *Kajian Harmonisasi: Undang-Undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (SDA-LH) Disusun dalam Rencana Aksi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam*, Jakarta.
- Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis 2004, Andri G. Wibisana, *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 3, Juni 2011, hlm. 215.
- Kusnadi M. dan Saragih, B. 2000. *Ilmu Negara (Edisi Revisi)*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Kusnardi, M dan Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: CV Sinar Bakti.
- Latief, F..2020. UU Minerba Digugat ke MK, Ini Pihak-pihak yang Ajukan Uji Materi, *Kompas.com*, <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/11/07025801/uu-minerba-digugat-ke-mk-ini-pihak-pihak-yang-ajukan-uji-materi?page=all>, Diakses tanggal 11 Juli 2020.
- Latief, F., 2020. Kebutuhan Batubara dalam Negeri Dipastikan Terpenuhi, *Petrominer*, Diakses tanggal 12 Maret 2020. Jakarta.
- Magdoff, F., dan Foster, J.B. 2018. *Lingkungan Hidup dan Kapitalisme: Sebuah Pengantar*. Serpong, Tangerang Selatan: CV. Marjin Kiri,

- Mahmutarom, HR. 2020. *Rekonstruksi Konsep Keadilan: Studi Tentang Perlindungan Korban Tindakan Pidana terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Internasional*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- MD., Mahfud. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- MD., Mahfud. 1993. *Perkembangan Politik Hukum di Indonesia, Disertasi*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Mayangsari. 2020. Tujuh Agenda Prioritas Tata Kelola Pertambangan di Indonesia, *duniatambang.co.id*. Diakses 21 Januari 2020.
- Meirina Fajarwati. 2016. Green Constitution Sebagai Upaya Untuk Memperkuat Norma Lingkungan Hidup, *Jurnal Recht Vinding* diakses pada https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online,
- Muhammad, C. 1999. Reformasi Kebijakan Pertambangan Indonesia: Suatu Kebutuhan Mendesak, *Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Indonesia Center for Environmental Law/ICEL, Jakarta.
- Muhammad Insa Ansari. 2014. Implikasi Pengaturan Lingkungan Hidup terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Kegiatan Bisnis (Perspektif Konstitusi), *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 2, Juni, hlm. 277-278.
- Muladi. 2005. *Hak Asasi Manusia (Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat)*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Munawar-Rachman, B. 2012. *Ensiklopedi Nurcholis Madjid: Pemikiran Islam di Kanvas Peradaban*, Edisi Digital, Democracy Project. Jakarta: Yayasan Abad Demokrasi.
- Mushoffa, I. 2017. Ayat-ayat Neoliberalisme (Implikasi Yuridis dan Praktis Amendemen Pasal 33 UUD 1945 terhadap Ketimpangan Penguasaan Sumber Daya Alam (SDA) di Indonesia, *Jurnal Transisi*, Edisi No. 11, Malang Jawa Timur, hal. 46-70.
- Nonet, P., dan Selznick, P. 2003. *Hukum Responsif: Pilihan di Masa Transisi*. Jakarta: Ford Foundation – Huma.

- Publish What You Pay (PWYP) Indonesia. 2017. Koordinasi dan Supervisi Pertambangan Mineral dan Batubara. *Laporan Hasil Penelitian*, Jakarta.
- Purnaweni, H., Kismartini, P. B., dan Roziqin A., 2019. Politics and Business: The Policy on Tin Mining in Bangka, *International Journal of Business and Economic Affairs (IJBEA)*, 4(3), pp.133-139.
- Purnomo. 2015. *Praktik-Praktik Konservasi Lingkungan Secara Tradisional di Jawa*. Malang: University Brawijaya Press (UB Press).
- Rahardjo, S. 2004. *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Rahardjo, S. 2016. *Ilmu Hukum di Tengah Arus Perubahan*. Surabaya: Surya Pena Gemilang Publishing.
- Rawls, J. 2006. *Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar,
- Redaksi Great Publisher. 2009. *Buku Pintar Politik: Sejarah, Pemerintahan, dan Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Jogja Great Publisher.
- Safa'at, R. 2013. *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan: Dari Ketahanan Pangan Ke Kedaulatan Pangan*. Malang: UB Press.
- Safa'at, R and Liemanto, A. 2018. State's Resposillity for Enforcement over Fires in Indonesia (Case Studi on Forest Fires in Riau and Kalimantan), Volume 192, Oktober 2018,. *Proceeding of the 1st International Conference on Indonesia Legal Studies on Contemporary Issues on Indonesian Legal Studies in the Global Context*, Atlantis Press, Surakarta, pp. 247-250,
- Safa'at, R., 2020. Reform of World Governance Arrangements on Mining sector Based on the Principles of Justice and Sustainability, *Proceeding International Conference on Energy and Mining Management: Reformulation of Law and Policy On Energy and Mining Management*, Atlatis Press Amsterdam-Paris-Beijing, pp. 264-267,
- Safa'at, R. 2019. A New Paradigm of Indonesia Forest Management Based on Local Wisdom, *Pertanika Journal of Social Sciences*, Vol. 27 (1) Mar. 2019, pp. 571-584.

- Safire, W. 2004. *The Right Word in the Right Place at the Right Time*. New York: Simon & Schuste.
- Salim. 2012. *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sands, P. 1995. Frameworks, Standards, and Implementation. *Principles of International Environmental Law*, Vol. 1, Manchester University Press. pp. 773.
- Santosa, M., A. 1999. Reformasi Hukum dan Kebijakan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, *Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Indonesia Center for Enviromental Law/ICEL, Jakarta.
- Santosa, M. A. 2001. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Indonesia Center for Enviromental Law/ICEL. Jakarta.
- Santosa, M. A., 2016. *Alampun Butuh Hukum dan Keadilan*. Jakarta: Prima Pustaka.
- Saptaningrum, I. D. 2008, Jejak Neoliberalisme dalam Perkembangan Hukum di Indonesia, *Jentera: Jurnal Hukum*, Edisi Khusus, h. 78-83,
- Silalahi, D. 1996. *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Simatupang, M., dan Sigit, S., (Ed.). 1992. *Pengantar Pertambangan Indonesia*, Assosiasi Pertambangan Indonesia (IMA/Indonesia Mining Assosiation), Jakarta.
- Sodikin. Gagasan Kedaulatan Lingkungan Dalam Konstitusi Dan Implementasinya Dalam Pelestarian Lingkungan Hidup, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 48 No.3, Juli 2019, hlm. 296.
- Sodikin. 2014. *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*. Bekasi: Gramata Publishing.
- Soehoed A.R., 2005. *Sejarah Pengembangan Pertambangan PT Freeport Indonesia di Propinsi Papua Jilid 1: Membangun Tambang di Ujung Dunia*. Jakarta: Aksara Karunia, Aksara.
- Soehino. 2014. *Ilmu Negara*, dikutip dari Hotma P. Sibuea, Ilmu Negara. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Southalan, J., Heffron, R., Safa'at, R., Nurjaya, I N., dan Qurbani, I D. 2018. International Conference on Energy and Mining Law: Reformulasi of Law and Policy on Energy and Mining

- Management, Jakarta, Indonesia, 18-19 September, *Atlantis Press*, Amsterdam-Paris-Beijing.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., dan Fitoussi, J. P., 2011. *Mengukur Kesejahteraan: Mengapa Produk Domestik Bruto bukan tolok ukur yang tepat untuk menilai kemajuan?*. Serpong, Tangerang Selatan: CV Marjin Kiri.
- Strong, C.F. 2010. *Modern Political Constitutions* (Terjemahan). Bandung: Nusa Media.
- Subekti, R., 2020. Legal Protection of Indigenous Communities in Mining Law Perspective in Indonesia, *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 6 No, 1 Februari 2020, pp. 148-160.
- Sumardjono, M. S.W. 2018. *Pluralisme Hukum: Sumber Daya Alam dan Keadilan dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Surjono. 2018. *Bumi Yang Lestari: Kajian Literatur dan Empiris tentang Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan Skala Mikro–Makro*. Malang: UB Press.
- Suwarno, H., Simarmata, R., dan Ahmad, R., (Ed.). 2004. Di Bawah Satu Payung. *Prosiding, Hasil Konsultasi Publik RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam, Tim Konsultasi Publik*.
- Sumaatmadja, M. 1998. *Manusia dalam Konteks Sosial, Budaya dan Lingkungan Hidup*. Bandung: Alfabeta.
- Sujatmiko, 2015. Indonesia's Effort In Maintaining Sustainable Mineral Development, *Seventh Multi-year Expert Meeting on Commodities and Development*, Geneva, 15-16 April.
- Tarigan, A. 2015. Dampak Pertambangan Terhadap Sosial, Ekonomi dan Lingkungan Bagi Masyarakat Sekitar Tambang, *Workshop Jurnalis EITI*, Hotel Novotel, Bogor, 6-9 September 2015.
- Thaib, D. 1999. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Thaib, D. dkk, 1999. *Teori dan Hukum Konstitusi*, 2008,. Jakrta: PT RajaGrafindo Persada.
- Tim Penyusun Buku Wakil Ketua MK, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Dr. Harjono, S.H., MCL Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. hal.16.

- Tirtosoekotjo, S., Daulay, B., Slamet, S., dan Sumaryono, (Editor), 2004. *Batubara Indonesia - Coal of Indonesia*. Jakarta Selatan: Puslibang Teknologi Mineral dan Batubara, Departemen Energy dan Sumber Daya Mineral.
- Topatimasang, R., Fakih, M. dan Rahardjo, T., 2001. *Mengubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- United Nations Framework Convention on Climate Change, 2021. *Felt the Heat*, dalam http://unfccc.int/essential_background/feeling_the_heat/items/2917.php diakses Tanggal 25 Agustus Pukul 23.30 WIB
- Untung, H. B. 2009. *Corporate Social Responsibility*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wahid, Y., A.M. 2018. *Pengantar Hukum Lingkungan*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Wallace-Wells, D. 2019. *Bumi Yang Tidak Dapat Dihuni: Kisah Masa Depan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Wheare, K.C. 1975. *Modern Constitution*, Oxford University Press, London, hlm.33. dalam Maret Priyanta, Penerapan Konsep Konstitusi Hijau (Green Constitution) di Indonesia Sebagai Tanggung Jawab Negara Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010
- Widyamartaya, A., dan Widyanata, AB. (Penterj.). 2001. *Globalisasi Kemiskinan dan Ketimpangan*. Yogyakarta: Cinderalas Pustaka Rakyat Cerdas.
- Widjojanto, B., 2017. Masa Depan Indonesia Dikorupsi: Tantangan Pengelolaan Sumber Daya Alam, *Jurnal Transisi*, Edisi No. 11, h. 8-45. Malang.
- Wijoyo, S. 2003. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Djasasudarma, Fatimah. 1999. *Semantik 1: Pengantar ke Arah Ilmu Makna*. Bandung: Refika Aditama.
- Tarigan. 1985. *Menyimak sebagai Suatu Keterampilan Berbahasa*. Bandung: Angkasa.
- Blanke Gustav. 1973. *Einführung in die semantische Analyse*. Munchen: Max Hueber Verlag

Winarno, B. 2010. *Melawan Gurita Neoliberalisme*. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Zoelva, H. 2014. Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif UUD 1945, Dalam *Liber Amicorum*, 70 Tahun Prof. Dr. Achmad Sodiki SH. Malang: Universitas Brawijaya Press.

Peraturan:

UUD 1945

UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Constitution of Argentina, 1853:

Constitution of the Kingdom of Spain, 1978 Article 45

Constitution of the Portuguese Republic, 1976

Constitution of the Republic of South Africa, 1997 Article 24

Formulasi Hukum Pengaturan Hak Warga Negara dan Kewajiban Pemerintah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup dalam UUD NRI 1945

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si.;
Dr. Indah Dwi Qurbani, SH., MS.;
Erwin Syahrudin SH., MH.;
Siti Habiba, SH., MH.;
Emilda Yofita, SH.

Abstrak

Merumuskan hak-hak dasar lingkungan ke dalam konstitusi nasional memegang beberapa harapan untuk mengatasi tantangan lingkungan yang paling memengaruhi baik individu, kelompok atau lingkungan itu sendiri. Mereka harus dimatangkan menjadi norma-norma yang dapat ditegakkan untuk mewujudkan keadilan ekologis dan menjadi sarana untuk menanggapi tantangan lingkungan nasional di seluruh dunia. Apabila tidak diatur dengan jelas dan tegas pengaturan hak warga negara terhadap lingkungan dan tanggung jawab negara dalam jaminan pemenuhannya, maka tujuan untuk mewujudkan keadilan ekologis tidak tercapai. Untuk itu, penelitian ini perlu melakukan kajian yang mendasar terkait implikasi hukum terhadap hak subjektif (*subjective rights*) dan kewajiban negara (*duty of state*) dalam tata kelola sumber daya alam tidak dirumuskan dalam UUD NRI 1945.

Kata kunci: *Implikasi Hukum, Hak Subjektif, Kewajiban Negara, Tata Kelola Sumber Daya Alam.*

A. Latar Belakang

Setiap negara pasti mempunyai tujuan tertentu yang hendak diwujudkan. Tujuan negara inilah yang menjadi pedoman bagaimana negara itu disusun serta bagaimana kehidupan rakyatnya diatur. Di sisi lain, fungsi negara penekanannya pada aspek dinamika negara dengan segala aktivitas, peran yang dimainkan dalam mencapai tujuan negara. Teori Machiavelli tentang tujuan negara dikemukakan dalam bukunya "*Il Princip*" (Kepala Negara). Menurut Machiavelli, tujuan negara adalah untuk memupuk kekuasaan guna mencapai kemakmuran rakyat. Tujuan negara ditentukan oleh cara pandang suatu bangsa (masyarakat) mengenai sifat hakikat negara sedangkan cara pandang tersebut bergantung pada landasan falsafah yang dianut. Negara mempunyai tugas yang penting yaitu mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang timbul dalam masyarakat yang bertentangan satu sama lain. Di samping itu negara juga mempunyai tugas untuk mengorganisasi dan mengintegrasikan aktivitas individu/orang perseorangan dan golongan agar dapat dicapai tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya seperti apa yang mereka cita-citakan (Gani, 1984).

Banyak teori hukum mengajarkan bahwa hukum harus stabil (*stable*), tetapi dia tidak boleh diam (*still*) atau kaku (*rigid*). Sepintas terlihat pernyataan tersebut saling bertentangan satu sama lain, tetapi sebenarnya tidak saling bertentangan. Karena, demikianlah salah satu facet hakiki dari hukum di mana di satu pihak hukum harus mengandung unsur kepastian dan prediktabilitas, sehingga dia harus stabil. Tetapi di lain pihak hukum haruslah dinamis, sehingga selalu dapat mengikuti dinamika perkembangan kehidupan manusia (Lathif, 2017).

Tujuan negara Indonesia ditentukan oleh cara pandang bangsa Indonesia mengenai sifat hakikat negara Indonesia. Cara pandang tersebut ditentukan oleh landasan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Sesuai dengan landasan falsafah Pancasila, menurut pandangan bangsa Indonesia, negara adalah suatu sarana atau alat untuk mencapai tujuan bangsa Indonesia yaitu masyarakat yang adil dan makmur atau keadilan sosial bagi seluruh

rakyat Indonesia. Negara Indonesia adalah sarana atau alat untuk menyelenggarakan kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia.

Berdasarkan pandangan tentang sifat hakikat negara Indonesia sebagaimana dikemukakan di atas, alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan negara Republik Indonesia adalah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Makna kesejahteraan umum dalam Pembukaan UUD 1945 sama kualitasnya dengan makna keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam sila kelima Pancasila.

Indonesia sebagai negara demokrasi harus bisa memenuhi hak asasi manusia sebagai wujud dalam mencapai tujuan negara dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Hak asasi manusia dan demokrasi merupakan konsepsi kemanusiaan dan relasi sosial yang dilahirkan dari sejarah peradaban manusia di seluruh penjuru dunia. Hak asasi manusia dan demokrasi juga dapat dimaknai sebagai hasil perjuangan manusia untuk mempertahankan dan mencapai harkat kemanusiaannya, sebab hingga saat ini hanya konsepsi hak asasi manusia dan demokrasi yang terbukti paling mengakui dan menjamin harkat kemanusiaan. Negara di sini secara demokratis berkewajiban untuk mengeluarkan segala peraturan perundangan dan instrumen hukum lainnya agar pelaksanaan hak asasi manusia dapat ditegakkan secara demokratis sesuai dengan aturan yang berlaku (Rosana, 2016).

Asshiddiqie (2006) berpendapat bahwa prinsip-prinsip demokrasi dan nomokrasi sebaiknya dikembangkan dalam rangka mewujudkan cita-cita pembangunan Indonesia di masa depan. Demokrasi merupakan gagasan yang mengandalkan kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Puncak perkembangan gagasan demokrasi yang paling diidealkan pada zaman modern sekarang ini adalah gagasan demokrasi yang berdasarkan hukum (*constitution democracy*). Dalam gagasan demokrasi modern, hukum menempati posisi yang sangat sentral. Demokrasi yang diidealkan haruslah diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum demokrasi dikembangkan ke arah yang keliru, karena hukum dapat ditafsir sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi. Karena itu berkembang konsep demokrasi yang berdasarkan hukum

(*constitutional democracy*) yang lazim dipakai dalam perbincangan mengenai konsep modern tentang *constitutional state* yang dianggap ideal pada masa sekarang (Asshiddiqie, 2009).

Dalam konteks Indonesia yang dikenal sebagai negara maritim yang memiliki laut yang luas, negara agraris, negara yang memiliki pulau-pulau kecil yang berpotensi mengalami dampak dari perubahan iklim global, dan negara dengan potensi bencana yang tinggi, serta lautan kita pada tingkat kerusakan ekosistem yang sudah demikian parah, tidak ada pilihan selain diperlakukannya penguatan tidak hanya saja sebagai negara demokrasi dan nomokrasi, tapi juga *ecocracy*. *Ecocracy* adalah suatu pemerintahan yang mendasarkan kepemimpinannya pada prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*ecologically sustainable development/ESD*). ESD bukanlah bias lingkungan hidup sebagaimana dikhawatirkan oleh dunia usaha dan pengelola pemerintahan yang berpikir sempit, melainkan orientasi atau pertumbuhan ekonomi, pembangunan sosial (terutama bagi masyarakat rentan dan marjinal) dan perlindungan daya dukung ekosistem. ESD memerlukan sentuhan *good governance* sehingga sering kali diistilahkan *good (ecologically) sustainable development governance*. Sebagaimana diuraikan di atas memengaruhi efektivitas pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Ketidakefektifan dalam pemberantasan korupsi, pembangunan sistem hukum dan penegakan hukum yang berkeadilan memberikan pengaruh negatif terhadap aktualisasi pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. Untuk menjadikan Indonesia sebagai negara kokoh yang menganut demokrasi, nomokrasi dan ekokrasi, diperlukan penguatan hak-hak konstitusional di bidang pengelolaan lingkungan hidup (Asshiddiqie, 2009).

Di Indonesia hak-hak konstitusional atas lingkungan hidup telah diatur dalam Pasal 28 H Ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”. Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat digabungkan dengan hak-hak fundamental lainnya, seperti hak hidup dan hak untuk mendapatkan kesehatan yang baik, keberadaan hak ini sebagai

subjective rights yang sangat diperlukan untuk mempertahankan dan menuntut kinerja negara dalam mewujudkannya. Selain itu juga diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”. Hal ini mengartikan bahwa penyelenggaraan perekonomian Indonesia, mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan serta menciptakan bangsa yang mandiri serta memajukan ekonomi nasional.

Hal ini menandakan bahwa konstitusi telah memberikan dan menjamin perlindungan terhadap warga negaranya untuk memperoleh hak atas lingkungan hidup. Dan negara-negara berkewajiban dalam menjamin pemenuhannya yang merupakan amanah konstitusi yang telah disepakati bersama. Akan tetapi pengaturan dalam konstitusi Indonesia mengenai tata kelola lingkungan hidup terutama tentang hak subjektif (*subjective rights*) dan kewajiban negara (*duty of state*) dalam tata kelola sumber daya alam belum diatur secara khusus, tegas, dan terperinci. Kelemahan pencampuran berbagai hak fundamental dalam satu pasal menyebabkan pengakuan hak konstitusional terlewatkan dan tidak menjadi perhatian masyarakat dan penentu kebijakan.

Memberikan pengaturan khusus tentang hak lingkungan ke dalam konstitusi negara dengan cara menjelaskan amanat tugas dan wewenang negara dalam memenuhi hak warga negara terhadap lingkungan sangat penting sebagai salah satu manifestasi dari keadilan lingkungan. Pengaturan hak subjektif juga harus diimbangi dengan kewajiban negara (*duty of state*) sebagaimana dilakukan oleh Prancis dengan *Environmental Charter* dan Ekuador dengan *Charter for Nature*. Demikian halnya dengan yang terdapat di Argentina, Spanyol dan Swiss.

Namun, konstitusi Indonesia tidak memberikan perhatian pada pengakuan hak fundamental dan kewajiban negara ini. Kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 (*preamble*) masih bersifat terlalu

umum sehingga tidak dapat dipahami sebagai kewajiban negara untuk melindungi hak subjektif dan daya dukung ekosistem untuk kesejahteraan rakyat seluas-luasnya.

Memasukkan hak-hak dasar lingkungan ke dalam konstitusi nasional memegang beberapa harapan untuk mengatasi tantangan lingkungan yang paling memengaruhi baik individu, kelompok atau lingkungan itu sendiri. Mereka harus dimatangkan menjadi norma-norma yang dapat ditegakkan untuk mewujudkan keadilan ekologis dan menjadi sarana untuk menanggapi tantangan lingkungan nasional di seluruh dunia. Apabila tidak diatur dengan jelas dan tegas pengaturan hak warga negara terhadap lingkungan dan tanggung jawab negara dalam jaminan pemenuhannya, maka tujuan untuk mewujudkan keadilan ekologis tidak tercapai. Untuk itu, penelitian ini perlu melakukan kajian yang mendasar terkait implikasi hukum terhadap hak subjektif (*subjective rights*) dan kewajiban negara (*duty of state*) dalam tata kelola sumber daya alam tidak dirumuskan dalam UUD NRI 1945.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implikasi hukum terhadap kebijakan negara jika hak subjektif (*subjective rights*) dan kewajiban negara (*duty of state*) dalam tata kelola sumber daya alam tidak dirumuskan dalam UUD NRI 1945?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif untuk menelaah permasalahan dasar dalam penelitian ini. Antara lain masalah implikasi hukum dari tidak dijalankannya hak subjektif dan kewajiban negara dalam tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam serta formulasi hak subjektif dan kewajiban negara dalam tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan filsafati, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah hukum, dan pendekatan perbandingan hukum.

D. Pembahasan

Perkembangan permasalahan lingkungan global dan penempatannya dalam konstitusi, perkembangan hukum lingkungan internasional berkenaan dengan tanggung jawab negara terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup:

“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other states or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

Sebagai perbandingan, salah satu negara yang memiliki komitmen dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah Negara Afrika Selatan, Argentina, Spanyol, Swiss, Prancis, Ekuador dan Portugal.

Berikut adalah tabel mengenai muatan mengenai kewajiban dan hak subjektif warga negara dalam pemenuhan hak lingkungan yang diatur dalam konstitusi pada tujuh negara yaitu Negara Afrika Selatan, Argentina, Spanyol, Swiss, Prancis, Ekuador, dan Portugal:

Tabel 1. Kewajiban Negara dan Hak Atas Lingkungan Hidup pada Konstitusi Tujuh Negara.

Negara	Tahun Konstitusi	Pasal	Penyebutan Tugas & Kewajiban Negara	Penyebutan Jaminan Hak Lingkungan Hidup
Afrika Selatan	1996	Pasal 24	Tidak	Ya
Argentina	1853	Pasal 41	Ya	Ya
Spanyol	1978	Pasal 45 ayat (1), (2), dan (3)	Ya	Ya
Swiss	1999	Pasal 42-43a dan Pasal 74-80	Ya	Ya
Prancis	1958	Pasal 1-5	Tidak	Ya
Ekuador	2008	Pasal 86	Tidak	Ya
Portugal	1976	Pasal 52 ayat (3)	Tidak	Ya

Sumber: Data Primer, diolah penulis, 2021.

Dalam pengelolaan sumber daya alam, ketujuh negara dalam tabel di atas hanya mengatur di beberapa pasal pada konstitusinya, bahkan hanya ada yang mengatur dalam satu pasal saja. Hal ini menandakan bahwa pengaturan mengenai pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup sudah diakomodir pada setiap konstitusi negara yang menjadi objek kajian penelitian ini. Akan tetapi apabila dilihat secara kuantitatif, pasal yang mengatur mengenai hal tersebut masih tergolong minim. Pengaturan dalam pasal mengenai pengelolaan sumber daya alam yang kaitannya dengan lingkungan hidup di mana ada 3 dari 7 negara yang menyebutkan kewajiban negaranya dalam hal lingkungan hidup, ada yang tidak menyebutkan kewajiban negara. Penyebutan kewajiban negara dalam konstitusi tersebut menggunakan nomenklatur "*negara harus...*", di mana hal ini menandakan bahwa negara diberikan tanggung jawab oleh konstitusi untuk melaksanakan kewajibannya. Akan tetapi penyebutan mengenai kewajiban negara dalam konstitusi ketiga negara yaitu: Argentina, Spanyol, dan Swiss masih belum diatur secara kompleks, hanya ada di beberapa pasal atau ayat di konstitusinya.

Selain mengenai kewajiban negara, terdapat juga penyebutan mengenai jaminan hak atas lingkungan hidup dan seluruh negara dalam tabel sudah mengatur pada konstitusinya mengenai penjaminan hak atas lingkungan hidup. Hal ini menandakan bahwa seluruh negara yang menjadi objek kajian telah mengakui dan melindungi hak atas keselamatan lingkungan hidup. Namun, dalam hal kewajiban negara yang dalam hal ini mengatur jaminan hak lingkungan hidup dalam materi muatan konstitusi masing-masing negara masih dapat dikatakan minim.

Termasuk pada Konstitusi Spanyol sudah memberikan hak untuk menikmati lingkungan yang cocok untuk pengembangan orang tersebut, bahkan memberikan pemaknaan yang sangat luas yang dijamin konstitusi. Sama halnya di Negara Portugal dan Argentina, di dalam konstitusinya ditemukan hak dasar lingkungan yang mengatakan bahwa "*setiap orang harus*" memiliki hak untuk sehat dan lingkungan manusia yang seimbang secara ekologis dan kewajiban untuk mempertahankannya. Di Argentina, terdapat sebuah kasus di mana pengadilan menguatkan hak-hak

warga negara untuk menegakkan hak-hak lingkungan konstitusional tanpa pembuktian secara prosedural administratif yang mempersalahkan negara dalam mengelola lingkungan. Pengadilan Argentina juga menafsirkan ketentuan secara luas untuk memasukkan hak untuk menikmati pemandangan laut (United Nations Framework Convention on Climate Change, n.d.).

Konstitusi Ekuador yang disahkan oleh *Constitutional Assembly* pada 10 April 2008 dan mulai berlaku sesudah mendapat persetujuan rakyat melalui referendum dapat dikatakan sebagai konstitusi yang pertama kali menegaskan adanya hak alam sebagai subjek hukum dalam kehidupan manusia dalam wadah negara konstitusional. Dalam *title II* tentang *Fundamental Right* "Article of Right Entitlement" ditegaskan bahwa "*Person and people have the fundamental rights quaranteed in this constitution and in the international human rights instrument. Nature is subject to those rights given by constitution and law*". Dengan demikian setiap orang di Ekuador mempunyai hak-hak dasar yang dijamin oleh konstitusi dan oleh instrumen-instrumen internasional serta menjadikan alam merupakan subjek yang juga berhak atas segala hak yang dijamin dalam konstitusinya (Asshiddiqie, 2009).

Portugal (tahun 1976) dan Spanyol (1978) adalah negara pertama yang memasukkan hak atas lingkungan yang sehat dalam konstitusi mereka. Pasal 66 Konstitusi Portugal menyatakan "Setiap orang berhak atas lingkungan yang sehat dan seimbang secara ekologis dan kewajiban untuk mempertahankannya" (Wolfrum & Grote, 2012). Sejak pertengahan tahun tujuh puluhan, sembilan puluh lima negara telah memberikan status konstitusional untuk hak ini. Para ahli hukum tata negara mengamati bahwa pengakuan terhadap hak-hak lingkungan telah berkembang lebih pesat selama lima puluh tahun terakhir dibandingkan dengan hak asasi manusia lainnya (Law & Versteeg, 2012).

Dalam konstitusi sebagian besar negara telah disebutkan bahwa kewajiban semua orang untuk mematuhi konstitusi. Di hampir semua konstitusi juga termuat jaminan hak terkait lingkungan, kewajiban negara dan warga negara yang peduli tentang hak-hak ini juga telah ditentukan. Sebagian besar konstitusi memiliki menggunakan istilah-istilah berikut:

1. Semua berhak atas lingkungan yang sehat, seimbang, serta kewajiban untuk mempertahankan dan melestarikannya. Beberapa konstitusi telah menetapkan tugas negara untuk menjamin hak terkait lingkungan. Misalnya, konstitusi Republik Portugal dan Republik Ekuador bahkan telah menggambar peta jalan tugas.
2. Lingkungan harus dilestarikan untuk kepentingan anak cucu sekarang dan yang akan datang (Afrika Selatan).
3. Sudah menjadi kewajiban semua orang untuk melestarikan lingkungan (Spanyol).

Beberapa konstitusi juga memiliki garis besar tentang tugas negara dan warga negara, beberapa ketentuan tersebut adalah:

1. Pasal 41 - Semua penduduk berhak atas lingkungan yang sehat dan seimbang yang sesuai untuk pembangunan manusia agar produktif kegiatan harus memenuhi kebutuhan saat ini tanpa membahayakan generasi mendatang; dan memiliki kewajiban untuk melestarikannya. Sebagai prioritas pertama, kerusakan lingkungan menimbulkan kewajiban untuk memperbaikinya menurut hukum. Pihak berwenang harus menyediakan untuk perlindungan hak ini, penggunaan rasional dari sumber daya alam, pelestarian warisan alam dan budaya serta keanekaragaman hayati, dan wajib juga menyediakan informasi dan pendidikan lingkungan.
2. Article 66 - lingkungan manusia yang sehat dan seimbang secara ekologis serta kewajiban untuk mempertahankannya. Untuk menjamin hak atas lingkungan dalam konteks pembangunan berkelanjutan merupakan tugas negara, bertindak melalui badan-badan yang tepat dan dengan keterlibatan dan partisipasi warga:
 - a. Mencegah dan mengendalikan pencemaran, dan dampaknya, serta bentuk-bentuk erosi yang berbahaya;
 - b. Untuk mengatur dan mempromosikan perencanaan nasional dengan tujuan menetapkan lokasi yang tepat untuk kegiatan dan keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan sosial, sambil meningkatkan bentang alam;
 - c. Menetapkan dan mengembangkan cagar alam dan taman serta tempat rekreasi, serta mengklasifikasikan dan

melindungi pedesaan dalam rangka menjamin kelestarian alam dan pelestarian budaya aset kepentingan bersejarah atau artistik;

- d. Untuk mempromosikan penggunaan sumber daya alam secara rasional, sambil menjaga kapasitasnya untuk pembaruan dan stabilitas ekologis, menghormati prinsip solidaritas antar generasi;
- e. Untuk mempromosikan, bersama dengan otoritas lokal, kualitas lingkungan dari daerah berpenduduk dan kehidupan perkotaan khususnya yang berkaitan dengan arsitektur dan perlindungan zona sejarah;
- f. Untuk mempromosikan inklusi tujuan lingkungan di berbagai sektor kebijakan;
- g. Untuk mempromosikan pendidikan lingkungan dan menghormati nilai-nilai lingkungan; dan
- h. Menjamin bahwa kebijakan perpajakan mencapai kesesuaian antara pembangunan dan perlindungan terhadap lingkungan dan kualitas hidup.

Ketentuan terkait lingkungan hidup yang dibuat dalam Konstitusi Republik Ekuador tahun 2008 terlihat berbeda dengan negara lain. Konstitusi memberikan hak atas alam, yang melebihi hak manusia terhadap lingkungan pada umumnya. Hak-hak itu harus dijalankan sendiri dan itu akan menjadi kewajiban dan hak semua pemerintah, komunitas, dan individu Ekuador untuk menegakkan hak-hak tersebut.

Konstitusi Swiss 1999 dengan Amandemen hingga 2014. Di dalam konstitusinya mengatur hak dasar lingkungan dari pasal 74-80 dan menyebutkan kewajiban negara dalam pengelolaan serta pemenuhan jaminan lingkungan kepada warga negaranya pada pasal 42-43a yaitu tentang "*duties of the confederation and the chatons*".

Pada tanggal 1 Maret 2005, National Assembly Prancis mengadopsi Piagam Lingkungan Hidup (*the Charter for the Environment*) tahun 2004 dan mengintegrasikan Piagam ini ke dalam Konstitusi Prancis (*the Constitution of the French Fifth Republic*). Pengadopsian Piagam Lingkungan ini secara jelas terlihat dalam Pembukaan Konstitusi Prancis, sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, yang menyatakan: "*the French people solemnly proclaim*

their attachment to the Rights of Man and the principles of national sovereignty as defined by the Declaration of 1789, confirmed and complemented by the Preamble to the Constitution of 1946, and to rights and duties as defined in the Charter for the Environment of 2004" (Wibisana, 2011).

Piagam Lingkungan juga membebaskan kewajiban kepada setiap orang untuk ikut serta dalam upaya pemeliharaan dan perbaikan lingkungan (Pasal 2), dan kewajiban untuk menghindari gangguan terhadap lingkungan atau, jika penghindaran tidak memungkinkan, untuk membatasi akibat dari gangguan tersebut (Pasal 3). Kewajiban negara dalam pengaturan hak dasar lingkungan tidak diatur secara jelas dalam Konstitusi Prancis, mereka menaruh kewajiban kepada setiap orang untuk ikut serta dalam upaya pemeliharaan dan perbaikan lingkungan.

Memasukkan hak-hak dasar lingkungan ke dalam konstitusi nasional memegang beberapa harapan untuk mengatasi tantangan lingkungan yang paling memengaruhi baik individu, kelompok atau lingkungan itu sendiri. Mereka harus dimatangkan menjadi norma-norma yang dapat ditegakkan untuk mewujudkan keadilan ekologis dan menjadi sarana untuk menanggapi tantangan lingkungan nasional di seluruh dunia. Apabila tidak diatur dengan jelas dan tegas pengaturan hak warga negara terhadap lingkungan dan tanggung jawab negara dalam jaminan pemenuhannya, maka akan berpotensi:

- 1. Akan sulit meminta tanggung jawab negara akibat adanya eksplorasi dan eksploitasi**

Di negara kita, hukum yang mempunyai kedudukan tertinggi adalah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Asshiddiqie, 2009). Oleh karena hukum mempunyai kedudukan yang tertinggi, maka hukum haruslah ditegakkan, sebab apabila hukum tidak ditegakkan maka tidak akan ada gunanya hukum tersebut. Tegaknya hukum akan menjadi pengatur dan pengontrol semua aktivitas atau kegiatan manusia. Penegakan hukum di Indonesia berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat, di mana dalam hal ini rakyat berdaulat, berkuasa untuk menentukan bagaimana rakyat diperintah dalam rangka mencapai tujuan negara (Sodikin, 2014).

Tujuan negara adalah sebagaimana ditentukan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu rakyat menjadi sejahtera.

Adanya kedaulatan rakyat menstimulasi munculnya gagasan kedaulatan lingkungan dalam sistem kekuasaan di negara Indonesia. Kedaulatan lingkungan yang berarti kekuasaan atas suatu negara ada pada lingkungan hidup, atau alam sebagai jagat raya mendapat posisi dan kedudukan yang lebih tinggi dalam arti dalam setiap pengelolaan negara bahwa lingkungan hidup mendapat kedudukan yang tinggi (Sodikin, 2019). Dalam hal ini negara tidak hanya memiliki kekuasaan saja dalam pengelolaan sumber daya alam sebagaimana asas Hak Menguasai Negara, akan tetapi negara juga seharusnya dapat dimintai pertanggungjawaban atas segala hal yang diakibatkan adanya pengelolaan sumber daya alam. Akan tetapi landasan hukum mengenai pertanggungjawaban negara atas lingkungan hidup belum bisa dirumuskan secara jelas sehingga dalam hal ini negara akan sulit dimintai pertanggungjawaban.

Isu mengenai tanggung jawab negara terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup baru mulai disadari serta dilakukan oleh negara-negara di dunia baik negara maju dan negara berkembang pasca pembangunan dunia yang menyebabkan menurunnya kualitas lingkungan secara global. Salah satu permasalahan lingkungan global yang mendapat perhatian dan harus dihadapi oleh masyarakat dunia saat ini adalah *global warming* (pemanasan global) yang menyebabkan perubahan iklim. Pemanasan global merupakan permasalahan modern dan rumit. Kemiskinan, ekonomi, pembangunan dan pertumbuhan penduduk menjadi penyebabnya. Bukan hal yang mudah untuk mengatasinya dan apabila tidak mempedulikannya akan membuat keadaan menjadi semakin buruk (United Nations Framework Convention on Climate Change, n.d.).

2. Tidak adanya hak subjektif dan kewajiban negara akan mengakibatkan kontra produktif pembentukan peraturan perundang-undangan tentang sumber daya alam

Meskipun UUD NRI Tahun 1945 telah mencantumkan norma mengenai perlindungan terhadap lingkungan dalam batang tubuhnya namun belum dapat mengatasi permasalahan dan

kerusakan lingkungan yang terjadi. Kerusakan lingkungan yang terjadi bisa disebabkan karena penegakkan hukum yang masih lemah untuk para pihak yang melakukan kerusakan lingkungan, kesadaran masyarakat yang masih kurang untuk dapat menjaga lingkungannya, sanksi yang dikenakan belum dapat menimbulkan efek jera, atau terdapat kelemahan dalam peraturan perundang-undangannya. Untuk dapat mengatasi semua permasalahan tersebut maka harus memulainya dengan melakukan penguatan terhadap norma lingkungan hidup yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945 karena UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dari semua peraturan perundang-undangan yang ada. Dengan dilakukannya penguatan terhadap norma lingkungan hidup yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 maka peraturan perundang-undang di bawahnya akan mengikuti. Penguatan terhadap norma lingkungan hidup yang ada di undang-undang dapat dilakukan dengan mencantumkan secara rinci, tegas, dan jelas mengenai norma lingkungan hidup apa saja yang dibutuhkan untuk memberikan perlindungan yang penuh terhadap lingkungan hidup dan untuk mengurangi kerusakan lingkungan hidup (Fajarwati, 2016).

Hal ini akan mengakibatkan negara khususnya lembaga legislative mengalami kontra produktif pembentukan peraturan perundang-undangan karena tidak ada atribusi aturan yang jelas pada konstitusi. Hal ini dapat terlihat juga pada pengaturan pengelolaan sumber daya alam dari tujuh negara sebagai berikut:

Tabel 2. *Public Trustee* dan Hak Atas Lingkungan Hidup pada Undang-Undang.

Negara	Undang-Undang	Article	Public Trustee	Tugas & Kewajiban terhadap Lingkungan Hidup
Afrika Selatan	UU No 36 tahun 1998 tentang Air Nasional (No. 36 of 1998: National water act)	Chapter 1 Nomor 3	Ya	Ya
	No. 10 of 2004: National Environmental	Chapter I		

	Management: Biodiversity Act, 2004			
	No. 57 of 2003: National Environmental Management: Protected Areas Act, 2003.	Pasal 1		
Argentina	Codigo De Minería	Pasal 1-6	Tidak	Ya
	Ley Nacional No 13.273 Ley De La Defensa De La Riqueza Forestal Argentina	Pasal 3 ayat (4), 15, dan 17		
	Undang-Undang Air	Pasal 10, 18, dan 37		
Spanyol	Law 43/2003 Montes / UU Pegunungan	Pasal 7, 44	Tidak	Ya
Swiss	Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage (NCHA)1 of 1 July 1966 (Status as of 1 April 2020)	Pasal 3 dan 16	Tidak	Ya
	Federal Act on the Protection of the Environment (Environmental Protection Act, EPA)	Pasal 10		
	Federal Act on the Protection of Waters (Waters Protection Act, WPA)	Pasal 19-21		
Prancis	Code Forestier (Kode Kehutanan)	Pasal L112-1 Pasal L121-1	Tidak	Ya
	Undang No 2016-1087 tanggal 8 Agustus 2016 untuk pemulihan keanekaragaman hayati, alam dan lanskap (1)	Pasal 1246, 1247, dan 1248		
Ekuador	Ley De Minería	Pasal 4, 6, dan 16	Tidak	Ya
	Ley Forestal Y De Conservacion De Areas	Pasal 1, 2, 5, 10, 12,		

	Naturales Y Vida Silvestre	dan 19		
	Ley De Prevencion Y Control De La Contaminacion Ambiental	Pasal 3 dan 4		
Portugal	UU Kehutanan (Assembleia Da República Lei n.o 33/96)	Pasal 8 dan 10	Ya	Ya

Sumber: Data Primer, diolah penulis, 2021.

Dari hasil analisis Redaksional Kewajiban Negara di Perundangan-undangan Negara Afrika Selatan, Argentina, Spanyol, Swiss, Prancis, Ekuador dan Portugal ditemukan baik secara langsung dan tidak langsung (secara tersirat). Pola redaksional kewajiban negara tersebut ada yang ditemukan di bagian konsideran, batang tubuh di poin "*public trusty*", pasal mengenai prinsip, dan ditemukan juga pada bagian penjelasan. Jadi dapat disimpulkan hak subjektif dan kewajiban negara sangat jarang dengan tegas dicantumkan pada pasal-pasal di peraturan lingkungan hidup sumber daya alam yang ada di Negara Afrika Selatan, Argentina, Spanyol, Swiss, Prancis, Ekuador dan Portugal. Adapun dengan jelas disebutkan di konsideran akan tetapi hanya mengulang dari penyebutan pasal yang sudah dicantumkan di konstitusi negaranya. Terdapat kecenderungan variasi pengaturan tentang muatan sumber daya alam akan berbanding lurus dengan pencantuman hak dan tanggung jawab lingkungan yang diberikan ke warganya oleh negaranya.

3. Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana dari amanah konstitusi akan menghasilkan perumusan yang tidak jelas/tidak tegas dalam mengatur hak subjektif dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam

Bagi sebagian besar negara termasuk Indonesia, konstitusi termasuk klasifikasi konstitusi derajat tinggi sebagai konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Dalam setiap negara selalu terdapat berbagai tingkat peraturan perundang-undangan baik dilihat dari isinya maupun ditinjau dari bentuknya, salah satunya berupa konstitusi yang termasuk dalam kategori tertinggi, apabila dilihat dari segi bentuknya berada di atas

peraturan perundang-undangan yang lain (Soemantri, 2006). Lebih lanjut bagi konstitusi negara kesatuan pada dasarnya seluruh kekuasaan negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian, hal ini tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah.

Dalam konstitusi Indonesia sudah terdapat gagasan kedaulatan lingkungan yang kemudian diimplementasikan dalam beberapa perundang-undangan. Rumusan kebijakan perundang-undangan itu dalam rangka pelaksanaan UUD 1945 untuk memberikan nuansa hijau seperti dalam pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia, pembangunan perekonomian melalui pembangunan berkelanjutan dan wawasan nusantara yang merupakan batasan pengelolaan lingkungan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun apabila dari hal yang fundamental belum diatur secara tegas dan jelas, maka peraturan pelaksana atau peraturan perundang-undangan di bawahnya akan terbentuk peraturan yang belum bisa menjawab dan mengatasi persoalan sumber daya alam khususnya yang berkaitan dengan pemenuhan hak atas lingkungan hidup. Hal ini akan sangat berakibat adanya perbedaan penafsiran legislator dalam menafsirkan isi konstitusi. Ketidakjelasan norma dalam konstitusi membuat legislator kehilangan arah dalam melihat landasan dan tujuan filosofi, sosiologi, dan yuridis.

4. Belum ada jaminan secara tegas dalam konstitusi terhadap warga negaranya atas keselamatan lingkungan hidup

Manusia yang merupakan komponen lingkungan hidup yang paling sempurna di antara komponen lingkungan lainnya, maka menurut Kusnadi Hardjasoemantri, dengan kelebihanannya atas populasi-populasi yang lain, manusia mengemban tugas dan kewajiban untuk mengatur adanya keselarasan dan keseimbangan antara keseluruhan ekosistem baik ekosistem alamiah maupun ekosistem buatan (Hardjasoemantri, 2002). Keberadaan sumber daya alam dan keseimbangannya merupakan prasyarat keberadaan umat manusia yang tidak bisa dipisahkan dengan lingkungan hidup (Wibisana, 2011). Hal ini dikarenakan masyarakat Indonesia dalam kenyataannya lebih akrab dengan

lingkungan alamnya daripada dengan lingkungan teknologi. Keadaan alam masih lebih menentukan untuk sebagian besar masyarakat Indonesia daripada upaya teknologi.

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah hak paling asasi dan hakiki yang tidak bisa dikurangi dan manusia dapat menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hal ini karena lingkungan hidup merupakan satu kesatuan ekologi yang juga merupakan suatu daur kehidupan (*recycling*) atau suatu ekosistem di mana manusia ada di dalamnya. Ekosistem yang merupakan suatu hubungan timbal balik antara berbagai komponen lingkungan untuk mendukung keberlanjutan lingkungan hidup atau ekologi itu sendiri. Dalam hubungan yang timbal balik ini, diperlukan adanya keseimbangan dan keselarasan ekologi, yaitu suatu keadaan bahwa makhluk hidup ada dalam hubungan yang harmonis dengan lingkungannya, sehingga terjadi keseimbangan dan keselarasan interaksi antarmakhluk hidup dan lingkungannya. Dari semua makhluk hidup, manusialah yang paling mampu untuk beradaptasi dengan lingkungannya. Apabila manusia tidak mampu dalam menjaga dan melindungi lingkungan, maka terjadilah pencemaran, perusakan dan kerusakan lingkungan. Pencemaran dan perusakan itulah yang menjadi masalah bagi hidup dan kehidupan umat manusia.

Demikian yang dimaksudkan dan yang diinginkan dalam filosofi Pancasila sebagai dasar negara yang kemudian diimplementasi dalam hukum dasar tertulis yaitu UUD 1945. Sehingga perlu adanya jaminan terhadap hak atas lingkungan hidup secara jelas dalam konstitusi. Urgensi pengaturan atas hak subjektif dan kewajiban negara dalam tata kelola sumber daya alam pada era saat ini adalah adanya eksplorasi dan eksploitasi atas sumber daya alam dengan teknologi yang semakin canggih. Hal ini dapat dipastikan akan memberikan dampak lingkungan secara langsung dan akan mengganggu keselamatan lingkungan itu sendiri dan juga masyarakat. Apabila kedua hal itu tidak diatur secara tegas dalam konstitusi, maka jaminan atas keselamatan lingkungan hidup terhadap warganya tidak dapat terpenuhi. Dalam menjamin hak atas lingkungan hidup, negara sebagai pemangku kebijakan harus melakukan perencanaan secara hati-

hati untuk menghindari kerusakan atas lingkungan akibat adanya eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam (Raffensperger & Tickner, 1999).

Dalam hal ini apabila terdapat ancaman kerusakan yang serius dan tidak bisa dipulihkan, maka pejabat publik memiliki kewajiban untuk memastikan, berdasarkan penerapan asas kehati-hatian dan kewenangan yang dimilikinya, bahwa prosedur penilaian risiko (*risk assessment*) akan diikuti serta bahwa upaya provisional dan proporsional akan diambil untuk mencegah kerusakan tersebut.

5. **Implikasi hukum yang sangat nyata adalah tidak adanya landasan yuridis yang memberikan kepastian hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan perkara (*judicial review*) terhadap undang-undang yang dianggap inkonstitusional berdasarkan konsep ekonomi kerakyatan ekonomi pancasila, sesuai dengan Pasal 33 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945. Sebab penambahan Pasal 33 ayat (4) dan (5) mereduksi konsep ekonomi kerakyatan dalam Pasal 33 secara signifikan. Keberadaan ayat (1), (2), dan (3) lebih meneguhkan pada bangunan sistem ekonomi kerja sama (kooperatif) dan pro rakyat, maka amandemen ayat (4) lebih mendorong dan cenderung menguatkan sistem ekonomi kompetisi yang memprioritaskan pada mekanisme pasar**

Sri Soemantri menyatakan bahwa konstitusi dibangun di atas kerangka pemikiran negara sebagai organisasi kekuasaan dan oleh karena itu eksistensi konstitusi selain sebagai landasan atau dasar bagi kekuasaan, juga merupakan pembatasan kekuasaan (Soemantri, 2006).

UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia harus memberi rumusan yang jelas mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan negara dan juga harus menentukan persyaratan yang menjamin kesejahteraan dan hak-hak rakyat, serta memberikan perlindungan pada kebebasan yang menjamin kesejahteraan dan hak-hak rakyat, serta memberikan perlindungan pada kebebasan yang menjamin kondisi hidup yang lebih baik daripada masa lalu (zaman kolonial), serta kehidupan yang lebih bahagia di dalam negara (Tim Penyusun Buku Wakil Ketua MK, 2008).

Demikian juga dengan pengaturan lingkungan hidup dalam Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini merupakan bagian dari upaya negara dalam menjamin dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat serta mewujudkan kehidupan yang lebih baik bagi warga negaranya (Ansari, 2014).

6. Mahkamah Konstitusi akan susah melakukan penafsiran norma yang mengakibatkan terjadinya putusan yang tidak berkepastian hukum

Hak lingkungan terkandung dalam Konstitusi Republik Afrika Selatan, Undang-Undang 108 tahun 1996 (selanjutnya disebut sebagai "Konstitusi"). Bagian 24 sekarang mengabadikan hak-hak lingkungan di Afrika Selatan. Hak ini ditafsirkan memiliki tujuan dua kali lipat. Bagian pertama menjamin lingkungan yang sehat bagi setiap orang. Bagian kedua mengamanatkan negara untuk memastikan kepatuhan terhadap bagian pertama yang disebutkan di atas. Negara dilarang melanggar hak atas perlindungan lingkungan dan selanjutnya diharuskan untuk memberikan perlindungan terhadap perilaku berbahaya terhadap lingkungan.

Bagian 24 menyatakan sebagai berikut:

Setiap orang memiliki hak:

- a) Untuk lingkungan yang tidak berbahaya bagi kesehatan atau kesejahteraan mereka; dan
- b) Agar lingkungan dilindungi, untuk kepentingan generasi sekarang dan masa depan, melalui langkah-langkah legislatif dan lainnya yang masuk akal yang:
 - i. mencegah polusi dan degradasi ekologis;
 - ii. mempromosikan konservasi; dan
 - iii. mengamankan pembangunan berkelanjutan secara ekologis dan penggunaan sumber daya alam sambil mempromosikan pembangunan ekonomi dan sosial yang dapat dibenarkan.

Bagian ini juga menggabungkan Hukum Lingkungan Internasional yang mencakup tugas perawatan dan bahwa "Pencemar" akan membayar untuk mencemari lingkungan, yang menciptakan tanggung jawab atas kerusakan lingkungan yang disebabkan.

Konsep kesehatan dan kesejahteraan - Bagian 24 (a)

Bahwa "kesehatan" berkaitan dengan kesehatan manusia yang mencakup integritas mental dan fisik. Namun, "kesejahteraan" lebih sulit untuk didefinisikan dan sering dipertanyakan. Biasanya "kesejahteraan" dianggap dalam arti yang lebih luas yang mencakup karakteristik spiritual atau psikologis dan kebutuhan individu untuk dapat terhubung dengan alam. Masalah lingkungan, seperti konservasi dan pemeliharaan keanekaragaman hayati, dibawa dalam lingkup hak di atas.

Konsep kesehatan pertama kali ditangani dalam hal Konstitusi Interim dalam kasus Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan v Woodcarb (Pty) Ltd (selanjutnya disebut sebagai kasus Woodcarb). Dalam kasus Woodcarb, Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan mengajukan permohonan larangan di bawah Undang-Undang Pencegahan Polusi Atmosfer (selanjutnya disebut sebagai "APPA") berdasarkan keluhan yang diterima tentang emisi asap dari pabrik penggergajian Woodcarb. Woodcarb dioperasikan tanpa sertifikat pendaftaran yang diperlukan seperti yang dipersyaratkan oleh APPA. Larangan itu diberikan dalam hal Bagian 29 dari Konstitusi Interim. Pengadilan, bagaimana pun, sampai pada keputusan ini tanpa interpretasi tentang konsep kesehatan atau kesejahteraan.

Contoh praktis lain tentang bagaimana Bagian 24 (a) diterapkan, adalah kasus Hichange Investments (Pty) Ltd v Cape Produce Company (Pty) Ltd t / a Pelts Products and Others (selanjutnya disebut sebagai kasus Hichange). Cape Produce Company memproduksi sejumlah produk limbah kimia yang beberapa dikendalikan di bawah APPA. Dalam kasus Hichange, Pemohon (Hichange Investments) menuduh bahwa gas berbahaya yang diproduksi, menyebabkan bau ofensif busuk dan korosi struktur logam yang cepat dan tak terkendali dan bahwa gas-gas ini merugikan kesehatan dan kesejahteraan pekerja dan penduduk kota. Pengadilan di sini menghubungkan kesejahteraan dengan gagasan ketidaknyamanan fisik. Pengadilan telah ragu-ragu untuk menafsirkan kesejahteraan dalam arti yang lebih luas yang melampaui fisik dan mencakup dimensi estetika atau spiritual (Warnich, 2018).

Pembangunan berkelanjutan – Bagian 24 (b)

Sebelum negara memenuhi mandatnya dalam hal Bagian 24 (b), ia harus memastikan bahwa ada keseimbangan, tidak hanya dalam pertimbangan lingkungan, tetapi juga pertimbangan sosial dan ekonomi - yaitu pembangunan berkelanjutan. Untuk mencapai keberlanjutan dalam banyak kasus, ketidaksetaraan ekonomi perlu dikurangi dan masalah kesejahteraan sosial perlu ditangani.

Dalam kasus terkenal Menteri Pekerjaan Umum dan Asosiasi Lingkungan Lingkungan Kyalami Ridge dan Lain (selanjutnya disebut sebagai kasus Kyalami Ridge), hujan lebat menyebabkan banjir yang luas dan penghancuran rumah berikutnya sekitar 300 orang. Pemerintah memutuskan untuk mendirikan sebuah situs untuk akomodasi sementara. Penduduk kemudian membawa larangan menahan Responden dari melanjutkan dengan pembentukan pemukiman informal untuk akomodasi sementara. Argumen penduduk didasarkan pada bahwa tindakan Pemerintah bertentangan dengan skema perencanaan kota yang relevan serta undang-undang lingkungan yang berlaku. Argumen mereka lebih lanjut didasarkan pada kerusakan yang akan dilakukan terhadap lingkungan jika kamp-kamp sementara didirikan. Pengadilan memberikan larangan sementara dan memerintahkan Pemerintah untuk mematuhi undang-undang lingkungan yang diperlukan. Pemerintah kemudian berhasil mengajukan banding atas kasus ini ke Mahkamah Konstitusi. Seruan itu menimbulkan pertimbangan konstitusional yang penting, termasuk kewajiban konstitusional Pemerintah untuk memberikan bantuan kepada korban banjir. Pengadilan menyimpulkan bahwa, jika hal itu diberikan kepada kewajiban konstitusional Pemerintah kepada pemilik tanah, dan kepada kekuasaan eksekutifnya untuk melaksanakan keputusan kebijakan, keputusannya untuk mendirikan kamp transit sementara bagi para korban banjir adalah sah. Namun, para kritikus berpendapat bahwa pengadilan di Kyalami Ridge melewatkan kesempatan untuk menilai pembangunan berkelanjutan dengan latar belakang karakteristik minat yang menantang dalam prinsip keberlanjutan itu sendiri (Warnich, 2018).

Pembangunan berkelanjutan mendapat perhatian paling rinci dalam kasus Fuel Retailers Association of SA (Pty) Ltd v Director-

General Environmental Management Mpumalanga and Others (selanjutnya disebut sebagai Fuel Retailers). Kasus ini berkaitan dengan sifat dan ruang lingkup kewajiban otoritas lingkungan ketika mereka membuat keputusan yang mungkin memiliki dampak merugikan yang substansial terhadap lingkungan. Secara khusus, interaksi antara pembangunan sosial dan ekonomi dan perlindungan lingkungan. Di Fuel Retailers, kepercayaan keluarga ingin membangun stasiun pengisian. Namun, Undang-Undang Konservasi Lingkungan melarang siapa pun melakukan kegiatan yang mungkin memiliki dampak merugikan yang substansial terhadap lingkungan tanpa otorisasi tertulis dari Badan Pengatur yang benar yang diarahkan oleh Menteri. Dalam kasus di atas otorisasi diperoleh dari MEC Pertanian, Konservasi dan Lingkungan, Mpumalanga (Warnich, 2018).

Hukum Lingkungan di Afrika Selatan telah diperkuat oleh dimasukkannya hak lingkungan dalam hal Bagian 24 konstitusi. Bagian ini memberikan mandat kepada negara untuk memastikan perlindungan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan secara ekologis. Hal tersebut di atas dicapai dengan cara hukum dan peraturan. Individu swasta, entitas perusahaan dan otoritas publik perlu mematuhi undang-undang dan peraturan tersebut dengan cara menempatkan langkah-langkah yang tepat di tempat dan, di mana kepatuhan kurang, mekanisme penegakan hukum. Pengadilan dan peradilan lebih lanjut memainkan peran kunci dalam memastikan penegakan hak-hak lingkungan. Afrika Selatan juga memiliki banyak tujuan untuk mencapai keberlanjutan di berbagai bidang, yaitu; memastikan ketersediaan dan pengelolaan air dan sanitasi yang berkelanjutan untuk semua; memastikan akses ke energi yang terjangkau, andal, berkelanjutan dan modern untuk semua; mengambil tindakan segera untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya (ini akan dilakukan sejalan dengan Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim); melestarikan dan secara berkelanjutan menggunakan lautan, laut dan sumber daya laut untuk pembangunan berkelanjutan serta melindungi, memulihkan dan mempromosikan penggunaan ekosistem terestrial yang berkelanjutan, mengelola hutan secara berkelanjutan, memerangi penggurunan, dan menghentikan dan

membalikkan degradasi lahan dan menghentikan hilangnya keanekaragaman hayati.

Nomenklatur dalam pasal 28H ayat (1) dicantumkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hal ini berarti dalam konstusi telah diatur mengenai hak subjektif warga negara atas lingkungan hidup namun norma dalam pasal tersebut belum disebutkan mengenai kewajiban negara yang atas lingkungan hidup. Hal ini berbeda dengan pasal 31 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa:

- 1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- 2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Dalam pasal 31 dapat dilihat pada ayat (1) warga negara memiliki hak atas pendidikan kemudian pada ayat (2) dicantumkan juga mengenai kewajiban negara yaitu pemerintah memiliki kewajiban untuk membiayainya. Jadi dalam satu pasal diatur secara utuh mengenai hak warga negara dan juga kewajiban negara dalam pemenuhan hak tersebut. Seharusnya dalam pasal 28H ayat (1) juga bisa memiliki susunan yang sama dengan pasal 31 UUD NRI 1945, tidak hanya hak subjektif warga negara saja yang dicantumkan, namun kewajiban negara juga seharusnya diatur secara utuh dalam satu kesatuan pasal.

E. Simpulan

Pencantuman hak subjektif dan tugas serta tanggung jawab negara terhadap lingkungan menjadi sesuatu hal yang baru mengingat dalam konstitusi sebelum amandemen, hak asasi khususnya mengenai lingkungan hidup tidak diatur dan dibahas secara tegas dan jelas. Terdapat implikasi yang akan timbul yaitu akan sulit meminta tanggung jawab negara akibat adanya eksplorasi dan eksploitasi, tidak adanya hak subjektif dan kewajiban negara akan mengakibatkan kontra produktif pembentukan peraturan perundang-undangan tentang Sumber Daya Alam, pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana dari amanah konstitusi akan menghasilkan perumusan yang tidak jelas/tidak tegas dalam mengatur hak subjektif dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam, belum ada jaminan secara tegas dalam

konstitusi terhadap warga negaranya atas keselamatan lingkungan hidup, implikasi hukum yang sangat nyata adalah tidak adanya landasan yuridis yang memberikan kepastian hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan perkara (*judicial review*) terhadap undang-undang yang dianggap inkonstitusional berdasarkan konsep ekonomi kerakyatan ekonomi pancasila, sesuai dengan Pasal 33 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945. Sebab penambahan Pasal 33 ayat (4) dan (5) mereduksi konsep ekonomi kerakyatan dalam Pasal 33 secara signifikan. Keberadaan ayat (1), (2), dan (3) lebih meneguhkan pada bangunan sistem ekonomi kerja sama (kooperatif) dan pro rakyat, maka amandemen ayat (4) lebih mendorong dan cenderung menguatkan sistem ekonomi kompetisi yang memprioritaskan pada mekanisme pasar, dan Mahkamah Konstitusi akan susah melakukan penafsiran norma yang mengakibatkan terjadinya putusan yang tidak berkepastian hukum.

Referensi

- Ansari, M. I. 2014. Implikasi Pengaturan Lingkungan Hidup terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Kegiatan Bisnis (Perspektif Konstitusi). *Jurnal Konstitusi*, 11(2), pp. 277-278.
- Asshiddiqie, J. 2009. *Green Constitution "Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"*. Jakarta: Rajawali Press.
- Asshiddiqie, J. n.d. *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi*. [Online] Available at: http://jimly.com/makalah/namafile/160/Demokrasi_dan_Ekokrasi.pdf [Accessed 20 August 2021].
- Binawan, A. A. L. 2014. Jalan Terjal Ekokrasi. *Jurnal Hukum Lingkungan*, 1(1), p. 9.
- Borrows, J. 2010. *The Indigenous Constitution*. Toronto: University of Toronto Press.
- Boyd, D., 2012. *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Doherty, B. & Geus, M. d. 1996. *Democracy and Green Political Thought: Sustainability, Rights and Citizenship*. Milton Park: Routledge.
- F., M. & J.B., F., 2018. *Lingkungan Hidup dan Kapitalisme: Sebuah Pengantar*. Tangerang Selatan: CV. Marjin Kiri.
- Fajarwati, M. 2016. Green Constitution Sebagai Upaya Untuk Memperkuat Norma Lingkungan Hidup. *Jurnal Recht Vinding*.
- F, K. C., I, H. & Hermawan. 2012. *Good Environmental Governance*. Malang: UB Press.
- Gani, S. I. 1984. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Ghalia.
- Hardjasoemantri, K., 2002. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Husin, S. S. 2009. *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- I, M. 2017. Ayat-ayat Neoliberalisme (Implikasi Yuridis dan Praktis Amandemen Pasal 33 UUD 1945 terhadap Ketimpangan

- Penguasaan Sumber Daya Alam (SDA) di Indonesia. *Jurnal Transisi*, Issue 11.
- Kasim, H. & Anindyajat, T. 2016. Perspektif Konstitusional Kedudukan Negara dan Swasta dalam Pengelolaan Sumber Daya Air Menurut UUD 1945. *Jurnal Konstitusi*, 13(2).
- Lathif, N. 2017. Teori Hukum sebagai Sarana/Alat untuk Memperbaharui atau Merekayasa Masyarakat. *Pakuan Law Review*, 3(1), pp. 73-94.
- Law, D. & Versteeg, M. 2012. The Declining Influence of the United States Constitution. *New York University Law Review* 87.
- Mahkamah Konstitusi. 2008. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Latar Belakang Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VII (Keuangan Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK RI.
- Nurjaya, I. N. 2021. *Ideologi Tata Kelola Sumber Daya Alam Dalam Pembangunan Nasional Berkelanjutan*. Malang.
- Putra, D. A. 2019. Tinjauan Yuridis Terhadap Eksistensi Pengaturan Mengenai Lingkungan Hidup di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Konstitusi Republik Kelima Prancis. *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, 4(1).
- Quina, M. 2017. CLS sebagai Salah Satu Instrumen untuk Mendorong Laju Pemulihan Sungai: Pembelajaran dari Sungai Gangga dan Riachuelo. *Jurnal Hukum Lingkungan*, 3(2).
- Raffensperger, C. & Tickner, J. 1999. *Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle*. Washington DC: Island Press.
- Rinaldi, Y. 2015. *Konsep Keadilan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Banda Aceh: Universitas Syiah Kuala.
- Rosana, E. 2016. Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia. *Jurnal Tapis*, 12(1), pp. 38-53.
- Saefulloh, E. 2006. *Betapa Lemahnya Pemerintah*. Jakarta: Kompas.
- Santosa, M. A. 1999. *Reformasi Hukum dan Kebijaksanaan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Jakarta: Indonesia Center for Enviromental Law.

- Santosa, M. A. 2016. *Alampun Butuh Hukum dan Keadilan*. Jakarta: Prima Pustaka.
- Sembiring, R. 2014. *Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law (ICEL).
- Sodikin. 2014. *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*. Bekasi: Gramata Publishing.
- Sodikin. 2019. Gagasan Kedaulatan Lingkungan Dalam Konstitusi Dan Implementasinya Dalam Pelestarian Lingkungan Hidup. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 48(3), p. 296.
- Soekarno & Soepomo. 1945. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945-19 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Soemantri, S. 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Tarigan. 2015. *Dampak Pertambangan Terhadap Sosial, Ekonomi dan Lingkungan Bagi Masyarakat Sekitar Tambang*. Bogor, Workshop Jurnalis EITI.
- Tim Penyusun Buku Wakil Ketua MK, 2008. *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Dr. Harjono, S.H., MCL Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- United Nations Framework Convention on Climate Change, n.d. *Felt the Heat*. [Online] Available at: http://unfccc.int/essential_background/feeling_the_heat/items/2917.php [Accessed 25 August 2021].
- Warnich, B. 2018. *Polity*. [Online] Available at: <https://www.polity.org.za/article/environmental-right-in-terms-of-the-constitution-2018-02-14> [Accessed 20 August 2021].
- Wibisana, A. G. 2011. Konstitusi Hijau Prancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Prancis. *Jurnal Konstitusi*, 8(3).

- Wibisana, A. G. 2011. Konstitusi Hijau Prancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Prancis 2004. *Jurnal Konstitusi*, 8(3), p. 208-209.
- Wibisana, A. G., 2011. Konstitusi Hijau Prancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Prancis 2004. *Jurnal Konstitusi*, 8(3), p. 215.
- Wibisana, A. G. 2020. *Catatan Kritis Atas Ketentuan Mengenai Lingkungan Hidup Dalam Pasal 23 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja 2020*. Jakarta: Traction Energy Asia.
- Wolfrum, R. & Grote, R. 2012. *Constitutions of the Countries of the World*. New York: Oceana Law.
- Yusa, I. G. & Hermanto, B. 2018. Implementasi Green Constitution di Indonesia: Jaminan Hak Konstitusional Pembangunan Lingkungan Hidup Berkelanjutan. *Jurnal Konstitusi*, 15(2), p. 313.

Peraturan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Constitution of the Republic of South Africa, 1997
- Constitution of the Kingdom of Spain, 1978
- Constitution of Argentina, 1853
- Constitution of the Portuguese Republic, 1976
- Deklarasi Rio 1992

Konsep Integrasi Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan Antara Masyarakat Lokal dengan Korporasi

Erwin Syahrudin, SH., MH.,
dan Prof. Dr. Rachmad Safa'at SH., M.Si.

Abstrak

Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) merupakan suatu konsep penyelesaian sengketa di berbagai negara yang implementasinya terpisah antara mediasi, negosiasi, konsiliasi, konsultasi, pendapat ahli, dan arbitrase. Penerapan pemisahan jenis APS membuat mekanisme penyelesaian tidak maksimal karena pada setiap jenis terdapat keunikan masing-masing. Padahal tren saat ini menunjukkan semakin meningkatnya pemanfaatan berbagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Untuk itu dalam Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan (APSL) harus ada model yang efektif untuk bisa diterapkan. Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah normatif dengan sifat penelitian dalam penelitian ini adalah eksploratif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual.

Kata kunci: *Sengketa Lingkungan, Alternatif, Hybrid Sistem.*

A. Pendahuluan

Negara-negara di dunia sudah mulai memperhatikan pengelolaan lingkungan hidup sejak tahun 1972. Pada tahun tersebut Pemerintah Indonesia menyongsong Konferensi Lingkungan Hidup Sedunia I yang diselenggarakan di Stockholm, Swedia pada bulan Juni 1972, akan tetapi pada saat itu Pemerintah Indonesia belum mengenal lembaga khusus yang menangani masalah lingkungan

hidup. Padahal tren saat ini menunjukkan semakin meningkatnya pemanfaatan berbagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan seperti arbitrase, mediasi, konsultasi, konsiliasi, dan penilaian ahli. Penelitian dari Queen Mary University di London menunjukkan 93% dari respondennya memiliki preferensi untuk menyelesaikan sengketa melalui arbitrase dan *alternatif dispute resolution* (ADR) (Mary, 2018).

Penyelesaian sengketa melalui non-litigasi telah dikenal dengan ADR (Wiryawan, 2010). Pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam cenderung diarahkan kepada kepentingan investasi dan selalu dipahami sebagai *economic sense* dan tidak dipahami sebagai *ecological and sustainable sense*. Oleh karena itu, kelestarian lingkungan kemudian diangkat sebagai isu bahwa kelestarian lingkungan dan ketersediaan sumber daya alam merupakan salah satu hak asasi manusia (HAM). Kesadaran mengenai keterkaitan antara HAM dengan lingkungan dipicu oleh tingginya laju kerusakan lingkungan secara global yang diakibatkan oleh pertumbuhan industri yang cepat di bidang kehutanan, kelautan, energi, dan pertambangan. Kerusakan ini pada gilirannya memustahilkan penikmatan atau pemenuhan HAM, yang tidak hanya terbatas pada hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, tetapi juga mencakup hak-hak sipil dan politik (Kasim, 2004). Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) merupakan suatu konsep penyelesaian sengketa di berbagai negara yang implementasinya terpisah antara mediasi, negosiasi, konsiliasi, konsultasi, pendapat ahli, dan arbitrase. Penerapan pemisahan jenis APS membuat mekanisme penyelesaian tidak maksimal karena pada setiap jenis terdapat keunikan masing-masing. Saat ini terlihat semakin dilirikinya alternatif penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan. Untuk itu dalam Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan (APSL) harus ada model yang efektif untuk bisa diterapkan.

B. Metodologi

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah normatif dengan sifat penelitian dalam penelitian ini adalah eksploratif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan konsep.

C. Pembahasan

ADR (*Alternative Dispute Resolution*) sebagai salah satu cara untuk menyelesaikan sengketa sudah semenjak lama dikenal dalam berbagai kepercayaan dan budaya. Berbagai fakta telah mewujudkan bahwa pada dasarnya mediasi, konsiliasi, dan negosiasi bukan merupakan suatu metode yang asing dalam upaya menyelesaikan sengketa di tengah masyarakat. Hanya saja konteks pendekatan dan caranya berbeda dengan budaya hukum (*legal culture*) setempat. Pengeritan Legal Culture dimaksud adalah: *"People's attitudes toward law and the legal system-their beliefs, values, ideas and expectations. In other words, it is that part of general culture which concerns the legal system"*. Seperti masyarakat Cina tradisional secara sadar, mereka menerima ikatan-ikatan moral lebih dikarenakan pengaruh sanksi sosial daripada karena dipaksakan oleh hukum (Sutiyoso, 2008).

Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli. Penyelesaian sengketa dalam perkara perdata dapat dilakukan melalui jalur litigasi (istilah yang dipergunakan untuk mereka yang menggunakan lembaga peradilan), dan jalur non-litigasi (istilah yang dipergunakan untuk mereka yang menggunakan lembaga di luar pengadilan), dapat dilaksanakan apabila para pihak yang berperkara bersepakat untuk memilih salah satu lembaga tersebut. Jadi pilihan tersebut bukanlah suatu tindakan kebetulan tetapi sebagai perilaku manusia yang berkaitan dengan hukum. Sebagaimana dikatakan oleh A. De Wild, bahwa hukum merupakan bentuk perilaku manusia yang bisa diamati (Munir, 1997).

Teori alternatif penyelesaian sengketa dikemukakan dan dikembangkan oleh Ralf Dahrendorf pada tahun 1958. Teori penyelesaian sengketa berorientasi kepada struktur dan institusi sosial. Ralf Dahrendorf berpendapat bahwa masyarakat mempunyai dua wajah dalam hal ini sengketa dan konsensus (H. Salim HS., 2013). Oleh karena itu, Ralf berpendapat bahwa teori sosiologi harus dibagi menjadi dua bagian, teori sengketa dan teori konsensus. Teori sengketa menganalisis sengketa kepentingan dan penggunaan kekerasan yang mengikat masyarakat bersama di hadapan tekanan

itu. Sementara itu, teori konsensus menguji nilai integrasi dalam masyarakat (H. Salim HS., 2013). Richard L. Abel, mengartikan sengketa (*dispute*) adalah, "Pernyataan publik mengenai tuntutan yang tidak selaras (*inconsistent claim*) terhadap sesuatu yang bernilai (H. Salim HS., 2013)." Selanjutnya, dapat ditambahkan mengenai pengertian sengketa adalah, "Pertentangan, perselisihan dan percekocan yang terjadi antara pihak yang satu dengan pihak yang lainnya dan/atau antara pihak yang satu dengan berbagai pihak yang berkaitan dengan sesuatu yang bernilai, baik itu berupa uang maupun benda". Pada definisi ini, sengketa dikonstruksikan sebagai perselisihan/pertentangan antara para pihak yang bersengketa terdiri dari dua pihak atau lebih dari dua pihak. Misalnya, yang bersengketa antara A melawan B, C, D. A sebagai penggugat, sedangkan B, C, D sebagai pihak lawan (tergugat). Berdasarkan uraian tersebut, dapat dirumuskan definisi teori penyelesaian sengketa.

Untuk itu dalam menyikapi praksis perselisihan lingkungan yang berorientasi pada pencapaian pemahaman bersama atau konsensus yang merupakan tujuan melekat dari pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan (*communicative action*) sangat perlu untuk merekonstruksi konsep rasio praktis menjadi konsep rasio komunikatif melalui alternatif penyelesaian sengketa lingkungan. Habermas meyakini bahwa tindakan antar manusia dalam sebuah masyarakat tidak terjadi secara semena-mena, melainkan bersifat rasional. Sifat rasional tindakan tersebut dalam pandangan Habermas bersifat instruktif. Ia mengasumsikan bahwa para partisipan dalam komunikasi mengorientasikan diri pada pencapaian pemahaman satu sama lain. Pemahaman juga dapat diartikan sebagai persetujuan atau konsensus. Rasio komunikatif membimbing tindakan komunikatif untuk mencapai persetujuan bersama berupa konsensus tentang sesuatu. Konsensus tersebut tidak serta merta terjadi begitu saja. Prasyarat utama terjadinya konsensus adalah adanya saling mengerti dan adanya pinjam-meminjam perspektif. Satu pihak harus mencoba memahami persoalan orang lain atau mencoba berperan sebagai yang lain agar mengetahui persoalan yang dihadapi orang lain agar konsensus tersebut dicapai untuk menyelesaikan suatu sengketa.

Teori tindakan komunikatif Habermas bertumpu pada gagasan bahwa tatanan sosial pada akhirnya tergantung pada

kapasitas para aktor untuk mengenali validitas atau kesahihan intersubjektif dari berbagai klaim yang menjadi dasar kerja sama sosial. Dengan demikian, kerja sama melalui tindakan komunikatif diperoleh dengan klaim kesahihan yang dapat dijustifikasi melalui komunikasi termasuk dengan cara mengkritisi. Pembicara dalam tindakan komunikatif Habermas melakukan tindak tutur yang berorientasi pada saling pengertian dengan mengajukan klaim kesahihan, dan mengandaikan bahwa klaim kesahihan akan diterima oleh pendengar. Komunikasi yang baik mensyaratkan pendengar memahami dan menerima tindak tutur. Pendengar menyetujui atau mengafirmasi pernyataan pembicara. Jika tindak tutur diterima, timbulah yang dinamakan hubungan pelaku (*actor relationship*) yang menciptakan hubungan sosial. Menurut Habermas, dunia dapat dibagi menjadi tiga. Pertama, dunia subjektif (bagian dunia internal) yang didasari oleh perasaan, kepercayaan, keinginan, pengalaman, dan niat para pelaku. Kedua, dunia sosial bersama yang dibentuk oleh norma, hubungan aktor, lembaga lembaga, dan kemana para aktor pelaku itu menempatkan dirinya (bagian dari dunia luar). Ketiga, dunia objektif yaitu objek dan keadaan yang objektif (bagian dari dunia luar). Habermas berpendapat bahwa seorang pembicara yang melakukan tindakan bicara pada saat yang sama harus menciptakan klaim validitas kebenaran, ketulusan, dan pemahaman oleh pendengar tindak tutur ingin berhasil.

Menurut pandangan Habermas, filsafat harus memiliki hubungan dan kerja sama dengan disiplin ilmu lainnya seperti ilmu sosial dan ilmu empiris pada umumnya. Keterkaitan antara filsafat dengan ilmu empiris dihadirkan dalam bukunya "*Theory of Communicative Action*". Rekonstruksi kritis Habermas terhadap permasalahan rasionalitas mengambil akarnya dari teori kritis tentang kritik terhadap rasio instrumental (Dennis A. de Vera, 2014). Masyarakat Samin dengan berdasarkan gerakan kritik mencoba mencari keadilan di tengah arus politik yang mendukung penuh pembangunan. Mereka menyuarakan protes terhadap proyek semen yang ada di lingkungan hutan, tempat mereka bertani menggantungkan hidupnya. Mereka merasa paham betul lingkungan dia bergantung dan kelestarian lingkungan yang tidak boleh diubah bentangan alamnya karena sudah pasti akan mengganggu tak hanya ekosistem hutan akan tetapi juga ekosistem pertanian yang

dibangun oleh warga sekitar. Mereka yang selalu diam dan tidak pernah ikut campur dalam politik pemerintahan seketika melawan apabila aspek lingkungan yang sangat potensial bagi kelangsungan hidup manusia diganggu bahkan hendak dirusak dengan alasan pembangunan untuk menyejahterakan rakyat sekitar dengan penyerapan lapangan kerja. Akan tetapi mereka tidak membutuhkan pekerjaan, mereka hanya butuh untuk hidup yang berkelanjutan dan berdampingan dengan alam karena hanya satu-satunya alam tempat mereka bergantung. Apabila alam itu sudah tidak lagi ada karena diokupasi oleh perusahaan yang memanfaatkan lahan sekitar, baik dari tanah tempat maupun tanah tempat tinggal. Tak berhenti di situ sumber daya alami yang menjadi cadangan air dan tempat penyangga bumi yaitu gunung kapur akan juga tak lepas dari eksploitasi manusia dalam aktivitas industri.

Untuk itu dalam menyikapi praksis perselisihan lingkungan yang berorientasi pada pencapaian pemahaman bersama atau konsensus yang merupakan tujuan melekat dari pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan (*communicative action*) sangat perlu untuk merekonstruksi model rasio praktis menjadi model rasio komunikatif melalui alternatif penyelesaian sengketa lingkungan. Habermas meyakini bahwa tindakan antar manusia dalam sebuah masyarakat tidak terjadi secara semena-mena, melainkan bersifat rasional. Sifat rasional tindakan tersebut dalam pandangan Habermas bersifat instruktif. Ia mengasumsikan bahwa para partisipan dalam komunikasi mengorientasikan diri pada pencapaian pemahaman satu sama lain. Pemahaman juga dapat diartikan sebagai persetujuan atau konsensus. Rasio komunikatif membimbing tindakan komunikatif untuk mencapai persetujuan bersama berupa konsensus tentang sesuatu. Konsensus tersebut tidak serta merta terjadi begitu saja. Prasyarat utama terjadinya konsensus adalah adanya saling mengerti dan adanya pinjam-meminjam perspektif. Satu pihak harus mencoba memahami persoalan orang lain atau mencoba berperan sebagai yang lain agar mengetahui persoalan yang dihadapi orang lain agar konsensus tersebut dicapai untuk menyelesaikan suatu sengketa.

Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau *Alternative Dispute Resolution* timbul dari suatu gerakan atas motif besarnya biaya berlitigasi mengakibatkan tingginya biaya ekonomi, kelelahan

psikis yang berkepanjangan, ditambah dengan biaya asuransi, dan sia-sianya waktu yang dihabiskan untuk berperkara. Pada tahun 80-an, Presiden Bush Senior mengkritik para pengacara tidak memiliki sensitivitas terhadap “*access to justice*”. Perkembangan model *access to justice* adalah untuk menjawab kritik terhadap proses peradilan atau litigasi yang hasilnya semakin menjauh dari rasa keadilan masyarakat. Mauro Cappelletti and Bryant Garth merupakan penggagas utama *access to justice* menempatkan mediasi yang merupakan salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa sebagai gelombang ketiga dari akses ke keadilan. Akan tetapi pada praktiknya juga terdapat kelemahan-kelemahan dalam model maupun praktik misalnya berbeda dengan hakim atau arbiter, yaitu:

1. Mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa antara para pihak;
2. Mediator menopang para pihak di dalam mencapai suatu kesepakatan. Di mana para pihak lah yang menentukan sendiri kesepakatan di antara mereka;
3. Pihak ketiga yang bersifat netral dan cenderung pasif terhadap penawaran penyelesaian yang solutif;
4. Mediator hanya berperan sebagai penengah di dalam sebuah persengketaan.

Selain mediasi, alternatif penyelesaian sengketa lainnya (arbitrase, konsiliasi, negosiasi, dan lain sebagainya) juga terdapat beberapa kekurangan yang tidak bisa dinafikan. Dari kekurangan tersebut perlu adanya formula model alternatif penyelesaian sengketa ideal yang bisa menyesuaikan kebutuhan para pencari keadilan.

Teori tindakan komunikatif Habermas bertumpu pada gagasan bahwa tatanan sosial pada akhirnya tergantung pada kapasitas para aktor untuk mengenali validitas atau kesahihan intersubjektif dari berbagai klaim yang menjadi dasar kerja sama sosial. Dengan demikian, kerja sama melalui tindakan komunikatif diperoleh dengan klaim kesahihan yang dapat dijustifikasi melalui komunikasi termasuk dengan cara mengkritisi. Teori tindakan komunikatif bergantung pada justifikasi, yaitu teori argumentasi atau diskursus. Oleh karenanya, diskursus oleh Habermas disebut sebagai “*bentuk reflektif*” dari tindakan komunikatif. Suatu hasil dalam diskursus, baik konsensual dan non-konsensual, adalah

rasional hanya jika dalam prosesnya tidak terjadi eksklusi yang kasat mata, penindasan argumentasi, manipulasi, penipuan diri, dan sejenisnya (Rehg, 2017).

Seorang pengamat netral dapat menilai apakah lawan bicara telah mematuhi prosedur institusional, sedangkan peserta yang terlibat harus menilai seberapa baik mereka telah memenuhi prasyarat dialektika dengan pengujian kritis yang ketat. Kondisi kebenaran dari proposisi adalah adanya persetujuan potensial dari semua. Dengan demikian makna universal pragmatis kebenaran ditentukan oleh tuntutan untuk mencapai konsensus rasional (Rehg, 2017).

Habermas membagi tiga bentuk argumentasi, yaitu argumentasi sebagai produk, argumentasi sebagai prosedur, dan argumentasi sebagai proses, atau ketiganya bisa diselaraskan sebagai: 1) logika; 2) dialektika; dan 3) retorika. Pada tingkat logika, para pihak menganggap argumentasi sebagai produk, yaitu sejumlah alasan yang mendukung kesimpulan. Dari perspektif ini, pihak yang berargumentasi bertujuan membangun “argumen yang meyakinkan” dari sifat intrinsik argumentasi dan dengan mana klaim kesahihan dapat ditentukan. Kekuatan logis dari argumentasi semacam itu tergantung pada seberapa baik seseorang telah mempertimbangkan semua informasi yang relevan untuk menghindari kemungkinan terjadinya keberatan dari pihak lawan. Penilaian logis mengandaikan adanya kecukupan dialektis dari prosedur argumentatif. Produk dari praktek pembuatan argumen adalah kuat secara logis hanya jika pada tingkat dialektika, telah diberikan argumentasi dan kontra argumentasi dalam suatu diskusi kritis yang keras (Habermas, 1984).

Habermas mengatakan kondisi ini sebagai “kompetisi ritual untuk argumen yang lebih baik.” Para peserta dalam dialektika harus dapat mengemukakan masalah yang dihadapi, menanggapi keberatan yang relevan, memenuhi beban pembuktian yang diajukan, dan sebagainya. Oleh karenanya, dalam proses mediasi, mediator harus membangun komunikasi dialogis antara para pihak, memberikan kesempatan yang sama kepada para pihak untuk mengemukakan permasalahan dan tuntutan, serta mendengarkan kedua belah pihak secara seimbang. Jika diperlukan, mediator dapat mengklarifikasi pernyataan salah satu pihak atau meminta bukti pendukung dari pernyataan tersebut. Pengujian kritis terhadap pernyataan para pihak pada gilirannya

bergantung pada kualitas retorika proses persuasif. Perspektif retorika dimaksudkan untuk mendesain argumentasi untuk menempatkan audiens dalam ruang sosial-psikologis yang tepat untuk membuat penilaian kolektif yang bertanggung jawab.

Aspek retorika cocok diterapkan pada mediasi yang bersifat terbuka seperti mediasi publik. Dalam mediasi publik, pihak yang berkepentingan dapat hadir, walaupun tidak harus menjadi pihak penutur. Para pihak yang terlibat langsung mediasi seperti ini bukan hanya harus dapat meyakinkan pihak lawannya, tetapi juga dapat meyakinkan para audiens yang hadir, yang juga merupakan pihak yang berkepentingan.

Prasyarat ini pada dasarnya mengharuskan semua pihak untuk menilai semua informasi dan argumen yang relevan serasional mungkin, dan mempertimbangkan argumentasi hanya didasarkan pada kepantasan dalam pencapaian kebenaran yang tidak memihak. Salah satu tantangan untuk menjalankan teori Habermas pada mediasi adalah persyaratan pelibatan semua pihak yang terdampak untuk berpartisipasi sehingga diskursus bersifat inklusif. Kenyataannya, adalah tidak mungkin semua pihak yang terdampak dapat berpartisipasi dalam suatu proses mediasi, terutama dalam mediasi publik, seperti dalam kasus agraria atau pertanahan. Jalan keluarnya adalah dengan hanya melibatkan perwakilan dari pihak-pihak yang bersengketa. Pihak representatif memposisikan diri sebagai semua pihak yang terkena dampak, dan keputusan harus diambil dengan mempertimbangan semua pihak yang terkena dampak meskipun mereka tidak berpartisipasi dalam diskusi.

Pembicara dalam tindakan komunikatif Habermas melakukan tindak tutur yang berorientasi pada saling pengertian dengan mengajukan klaim kesahihan, dan mengandaikan bahwa klaim kesahihan akan diterima oleh pendengar. Komunikasi yang baik mensyaratkan pendengar memahami dan menerima tindak tutur. Pendengar menyetujui atau mengafirmasi pernyataan pembicara. Jika tindak tutur diterima, timbulah yang dinamakan hubungan pelaku (*actor relationship*) yang menciptakan hubungan sosial. Menurut Habermas, dunia dapat dibagi menjadi tiga (G. Goldkuhl, 1999). Pertama, dunia subjektif (bagian dunia internal) yang didasari oleh perasaan, kepercayaan, keinginan, pengalaman, dan niat para pelaku. Kedua, dunia sosial bersama yang dibentuk oleh

norma, hubungan aktor, lembaga-lembaga, dan ke mana para aktor pelaku itu menempatkan dirinya (bagian dari dunia luar). Ketiga, dunia objektif yaitu objek dan keadaan yang objektif (bagian dari dunia luar). Habermas berpendapat bahwa seorang pembicara yang melakukan tindakan bicara pada saat yang sama harus menciptakan klaim validitas kebenaran, ketulusan, dan pemahaman oleh pendengar tindak tutur ingin berhasil (G. Goldkuhl, 1999).

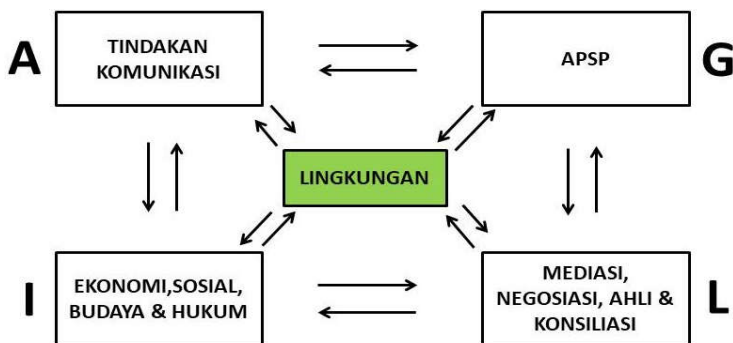
Hal ini dapat diilustrasikan dalam dialog:

Harry C. Bredemeier menyatakan bahwa hukum dapat digunakan sebagai pengintegrasi, dan sarana untuk memperlancar integrasi sosial. Teori ini merupakan pengembangan dari teori sistem sosial Talcott Parsons, yang mengatakan bahwa sistem sosial terurai dalam sub sistem-sub sistem (Rahardjo, 1977). Talcott Parsons dengan teori struktural fungsional yang dimulai dengan empat fungsi penting sistem tindakan, yaitu *adaptation* (adaptasi), *goal attainment* (pencapaian tujuan), *integration*, dan *latency* (Ritzer, 1996). Teori ini dikenal dengan teori sibernetika. Teori sibernetika dicetuskan pertama kali oleh Talcott Parsons, di mana dalam teorinya Parsons menganggap bahwa masyarakat merupakan suatu sistem yang terdiri dari bagian-bagian (sub-sub) yang saling berkaitan dan saling memengaruhi secara timbal balik. Parson berpandangan bahwa masyarakat merupakan suatu sistem secara fungsional yang terintegrasi dalam bentuk ekuilibrium. Meski integrasi sosial tidak akan pernah dapat dicapai secara sempurna, namun secara prinsip sistem sosial selalu cenderung untuk bergerak kepada harmoni yang bersifat dinamis. Secara lebih spesifik teori ini menyebutkan bahwa di dalam sebuah masyarakat terdapat berbagai macam sub sistem, di mana antara subsistem satu dengan subsistem lainnya saling berkaitan dan saling memengaruhi satu sama lain. Sub sistem sebagaimana dimaksud meliputi subsistem antara lain adalah, sub sistem budaya, subsistem sosial, subsistem politik dan sub sistem ekonomi, atau yang populer dikenal dengan istilah AGIL (Tittenbrun, 2014).

Teori ini akan digunakan dalam membangun model alternatif penyelesaian lingkungan. Yang diperlukan dalam teori tindakan adalah suatu adaptasi aktif, bukan pasif. Teori ini menuntut

adanya transformasi lingkungan secara aktif melawan kemandekan, untuk merealisasikan nilai-nilai kemanusiaan. Upaya manusiawi menghasilkan keseimbangan yang kompleks antara faktor-faktor yang menghalangi dan memperlancar perubahan evolusioner (Beilharz, 2005). Teori Sibernetika Talcott Parsons yang mengemukakan teori mengenai masyarakat yang bersifat menyeluruh dengan bertitik tolak pada tindakan-tindakan individu dengan segala keterkaitannya yang luas di dalam masyarakat. Menurut Talcott Parsons (Soemito, 1989) tingkah laku individu tidak merupakan tingkah laku biologis, tetapi sebagai tingkah laku yang mempunyai arti sosiologis. Tingkah laku individu itu selalu dapat diberi tempat dalam suatu hubungan sosial tertentu, yang berarti bahwa tingkah laku itu merupakan tindakan yang berstruktur.

Talcott Parson dalam teori sistemnya mengemukakan bahwa sistem sosial yang luas ini terdiri dari sub-sistem tindakan-tindakan individu dalam bidang budaya, sosial, kepribadian dan organisme kelakuan. Tindakan-tindakan manusia di dalam masyarakat ini dibatasi oleh dua lingkungan dasar yang masing-masing bersifat fisik yaitu lingkungan fisik-organik (*physic-organic environment*) dan yang bersifat ideal yang disebut realitas tertinggi (*the ultimate reality environment*). Di antara kedua lingkungan dasar tersebut terdapat subsistem yang merupakan suatu kesatuan hierarki yaitu subsistem budaya dengan fungsi mempertahankan pola; subsistem sosial dengan fungsi integrasi; sub sistem politik dengan fungsi mengejar tujuan dan sub sistem ekonomi dengan fungsi melakukan adaptasi tanpa mengesampingkan prioritas utama lingkungan sebagai unsur *depended*.



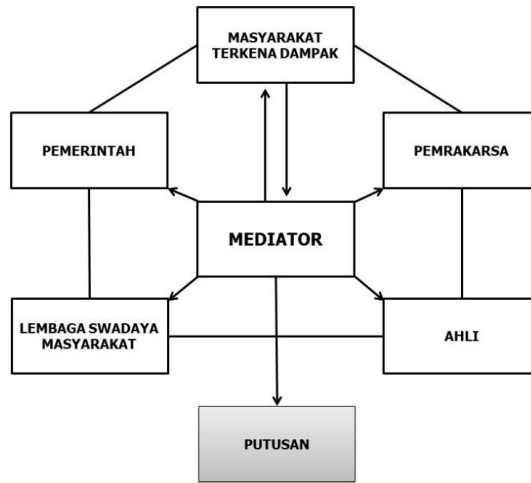
Gambar 1. Model Integrasi Alternatif Penyelesaian Lingkungan Prismatic (Modifikasi Teori Sibernetika).

Bagan di atas adalah modifikasi teori sibernetika Talcott Parson yang menggambarkan hubungan sibernetika antara sub sistem-sub sistem dalam masyarakat berlangsung melalui proses arus informasi dari subsistem dengan tingkat informasi tinggi ke subsistem dengan informasi rendah. Sebaliknya juga terjadi arus dari sub sistem dengan tingkat informasi rendah, yang dalam hal ini dikondisikan oleh subsistem yang memiliki tingkat energi lebih tinggi. Dalam kerangka sub sistem-sub sistem tersebut, hukum dapat masuk ke dalam sub sistem budaya dan dapat masuk ke dalam sub sistem sosial. Sebagai sub sistem budaya, hukum mempertahankan pola, nilai-nilai budaya yang merupakan pedoman bagi tingkah laku-tingkah laku individu. Sebagai sub sistem sosial, ekonomi dan budaya, hukum berfungsi untuk melakukan integrasi mengatur kegiatan individu dalam memenuhi kebutuhannya serta mencegah timbulnya konflik-konflik dan hal-hal lain yang mengganggu kelancaran pergaulan sosial dan produktivitas masyarakat. Sedangkan tindakan komunikasi adalah fungsi adaptasi yang dilakukan atas respons konflik masyarakat yang tidak dapat mempertahankan hidupnya di tengah perubahan lingkungannya.

Hukum sebagai hasil akal budi manusia pada hakikatnya mengandung berbagai nilai etika dan moral yang dibutuhkan oleh masyarakat yang bersifat dinamis. Jadi hukum yang dinamis selalu mampu memberikan jalan keluar apabila terjadi benturan hukum atau ketidakpastian yang berlanjut. Hukum yang dinamis selalu dapat memberikan jalan keluar dan solusi apabila ada perselisihan

dan sengketa, terutama terhadap kebutuhan masyarakat yang menyangkut nilai. Aspek Lingkungan dalam bagan ini ditempatkan sebagai pusat hiposentrum dalam menjaga sistem yang sudah ada. Sedangkan alternatif penyelesaian sengketa yang eksisting adalah suatu sistem pengendalian sengketa untuk membuat kesepakatan hukum (*consensus*). Jadi, Hukum menerima asupan (*input*) dari bidang ekonomi, politik dan budaya untuk dianalisis dampaknya dan kemudian diformulasikan dalam tindakan komunikasi berupa pilihan alternatif sengketa terbaik (*prismatic*) dan pada akhirnya menjadi keluaran (*output*) untuk dikembalikan kepada masyarakat sebagai wujud keadilan sosial yang responsif. Tindakan komunikasi Habermas tersebut adalah akses representasi dari alternatif penyelesaian sengketa prismatic. Tindakan komunikasi tersebut dapat bertransformasi menjadi Institusi hukum seperti BANI (Badan Arbitrase Nasional Indonesia), atau bersifat penekanan praktik alternatif penyelesaian sengketa yang adaptif (*pseudo dispute resolution*) yang pada prinsipnya akan menjadi sarana pengintegrasikan yang bisa diterima, diakui dan dimanfaatkan serta *memberikan the best win-win solution* di tengah masyarakat.

Model APSP ini juga sangat bergantung pada teori tindakan komunikatif Habermas yang bertumpu pada gagasan bahwa tatanan sosial pada akhirnya tergantung pada kapasitas para aktor. Prasyarat ini pada dasarnya mengharuskan semua pihak turut terlibat dalam diskursus inklusif baik dari pemerintah, swasta, LSM, ahli dan masyarakat terkena dampak. Berdasarkan teori Habermas, maka Model Integrasi Alternatif Penyelesaian Lingkungan Prismatic (Modifikasi Teori Sibernetika) tidak bisa berdiri sendiri melainkan diperlukannya *support* dari aktor penentu dalam penyelesaian sengketa yaitu para pihak yang terlibat dalam proses terwujudnya berkeadilan sosial. Berikut adalah gambar model implementasi APP yang di dalamnya terdapat faktor penentu dalam mewujudkan putusan yang berkeadilan:



**Gambar 2. Model Implementasi
Penyelesaian Sengketa Lingkungan Prismatik.**

Dari bagan Gambar 2 dapat diberikan penjelasan bahwa aktor-aktor APSP terdiri dari, Masyarakat Terkena Dampak, LSM, Pengusaha/Pemrakarsa, Konsultan dan Pemerintah. Kondisi konflik dapat dijelaskan dengan teori morfologi Donald Black untuk mengetahui dinamika hubungan antar konflik. Analisis morfologi akan dapat membantu dalam mencari resolusi konflik. Menurut Donald Black, *"Morphology is the horizontal aspect, or the distribution of people in relation to each other, including their division of labor, integration, and intimacy"* (Black, 1976).

Morfologi adalah horizontal aspek dari kehidupan sosial, membagi hubungan orang dari satu dengan yang lain, termasuk pembagian dari ketenagakerjaan, hubungan interaksi, keintiman, kesatuan. Bervariasi melewati pengaturan dari setiap jenis, apakah masyarakat, komunitas, lingkungan, atau organisasi, tempat publik, pernikahan atau teman dekat (Black, 1976). Morfologi variabel menjelaskan banyak pola/bentuk dari kehidupan sosial. Misalnya, bentuk evolusi sosial, seperti keluarga, pertumbuhan pemerintah, keanekaragaman kehidupan budaya. Diferensiasi juga menjelaskan aspek dari stratifikasi, agama, kekerasan, dan organisasi. Morfologi juga menjelaskan tentang kuantitas dan gaya dari hukum. Strategi dari menjelaskan penerapan untuk evolusi hukum dalam peradilan. Dan itu mungkin untuk menjelaskan hukum dan

kelangsungan dari hukum itu sendiri dalam hubungan kepada pusat kehidupan sosial (Black, 1976).

Kesimpulan dari pembahasan morfologi ini yaitu menimbulkan perilaku *differentiation varies across groups*. Diferensiasi dalam setiap kelompok golongan secara horizontal di antara manusia. Diferensiasi beraneka ragam jenisnya, dari masyarakat ke organisasi, keluarga, sahabat. Termasuk di dalamnya juga terdapat perbedaan di antara sesama dalam dunia bisnis dan perbedaan tempat.

Aktor Organisasi adalah korporasi aspek, atau kapasitas dari tindakan kolektif. Semakin banyak organisasi semakin kelompok masyarakat itu terorganisir dibandingkan tanpa organisasi. Dalam kajian ini Donald Black menyimpulkan, organisasi merupakan aspek sosial yang bisa dihitung. Kemudian menyatakan *bahwa law varies directly with organization*, artinya orang yang berkelompok selalu menang dibandingkan individu di hadapan hukum (*an organization bringing a lawsuit against another is more likely to win than an individual bringing a lawsuit against another individual*).

Pada saat yang sama, arah hukum dalam perilaku organisasi yaitu "*Law is greater in a direction toward less organization than toward more organization*". Dampak dari pernyataan ini mengindikasikan *organization/group is more likely to bring a lawsuit against an individual. In a direction toward less organization, law varies directly with organizational distance. But, in a direction toward more organization, law varies inversely with organization*.

Masyarakat lokal agar mendapatkan posisi tawar yang seimbang dan posisi kekuatan yang seimbang ketika melawan perusahaan atau kelas atas seperti yang disampaikan pada Teori Perilaku Hukum Black harus berkelompok dan bersinergi. Dari aktor-aktor Kelompok masyarakat terkena dampak, LSM, Pengusaha/Pemrakarsa, Konsultan dan Pemerintah tersebut semua saling berkonfigurasi antara satu dengan yang lain dan berpusat pada mediator sebagai hiposentrum diskursus manajemen proses penyelesaian sengketa. Kemudian mediator melakukan korespondensi dengan aktor-aktor yang terlibat. Setelah itu mediator melakukan konfirmasi atas rekomendasi-rekomendasi pemerintah, ahli dan LSM kepada masyarakat terkena dampak oleh karena mereka adalah subjek terkena dampak atas tindakan pemanfaatan lingkungan yang berpotensi adanya kerusakan. Setelah itu dilakukan

musyawarah antara mediator dan masyarakat terkena dampak sampai akhirnya diberikan putusan yang bersifat mengikat antara para pihak dan harus dipatuhi bersama. Peran pihak ketiga menjadi sangat penting oleh karena harus secara independen, berperan aktif memberikan rekomendasi sampai putusan yang mengikat kedua belah pihak.

Untuk memenuhi standar pihak ketiga tersebut diperlukan adanya lembaga profesi pihak ketiga yang punya kecakapan dalam hal logika, dialektika dan retorika untuk dapat mewujudkan kesadaran komitmen dalam menciptakan iklim investasi berdasarkan wawasan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan. Musyawarah mengandaikan adanya komunikasi yang konstruktif untuk mencapai kesepakatan bersama. Dengan demikian, tindakan komunikasi antar pihak dalam APSLP sangatlah penting. Meminjam pendekatan tindakan komunikatif Habermas, satu pihak mengungkapkan permasalahan dan tuntutan. Pihak yang lain juga dapat memproblematisasi permasalahan yang diajukan oleh salah satu pihak, serta juga dapat mengajukan tuntutan pembanding (*counterclaim*). Di sinilah pentingnya peran pihak ketiga untuk dapat mengevaluasi setiap pernyataan yang diajukan oleh para pihak, memvalidasinya guna mencapai kesepakatan bersama.

D. Simpulan

Ketidakefektifan & efisien sengketa lingkungan yang diselesaikan di lembaga peradilan mengakibatkan diperlukannya sebuah alternatif penyelesaian sengketa yang efisien waktu, biaya, dan tenaga bagi masyarakat. Alternatif penyelesaian sengketa lingkungan sudah diatur dalam hukum positif di Indonesia. Akan tetapi proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan jarang sekali berhasil, mengingat dalam memahami permasalahan dibutuhkan pendekatan lintas disiplin ilmu dan pemahaman khusus mengenai hukum lingkungan secara mendalam serta metode penyelesaian sengketa. Model yang efektif dalam penyelesaian sengketa dalam Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan Prismatic (APSLP) dengan pendekatan lintas disiplin ilmu dan penerapan campuran APS (*hybrid system*). Penerapan APSLP agar dapat terimplementasikan dengan baik harus dibangun dengan prinsip

tanggung jawab pemerintah, prinsip pencegahan, prinsip kehati-hatian dan prinsip pembangunan berkelanjutan serta prinsip musyawarah mufakat.

E. Saran

Pendekatan mendalam harus dilakukan dengan prinsip partisipatif-inklusif, prinsip akuntabilitas dan prinsip transparansi agar APSL di luar pengadilan antara dapat berjalan efektif dan mewujudkan keadilan sosial. Pendekatan itu dapat terwujud apabila adanya keterlibatan secara holistik yaitu *stakeholder* harus mencakup aktor pemerintah, pemrakarsa, lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang lingkungan, ahli, dan masyarakat terkena dampak. Untuk dapat menciptakan kepastian hukum maka APSLP harus dilegitimasi dalam pengaturan yang di dalamnya terdapat hukum materiil dan hukum formil yang jelas. Selain itu sifat putusan juga harus mengikat dan memaksa sehingga dapat mewujudkan keadilan sosial.

Referensi

- Beilharz, Peter. 2005. *Teori-Teori Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Black, Donald. 1976. *The Behavior Of Law*. New York: Academic Press.
- Cappelletti, Mauro, et. al. 1976. "Access To Justice: Comparative General Report", International Private Law.
- G. Goldkuhl, et. al., (Ed). 1999. *Proceedings Of The Fourth International Workshop On The Language Action Perspective On Communication Modelling*. Copenhagen: Language Action Perspective.
- Habermas, Jürgen. 1984. *Theory Of Communicative Action, Volume One: Reason And The Rationalization Of Society*, Diterjemahkan Oleh Thomas A. Mccarthy, Boston, Massachuset, Beacon Press.
- H. Salim HS., dan Erlies Septiana N. 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis Dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- James Bohman dan William Rehg. 2017. Jürgen Habermas (Online), <https://Plato.Stanford.Edu/Archives/Fall2017/Entries/Habermas/>.(9 Januari 2019).
- Kasim, Ifdhal. Hak Atas Lingkungan Hidup Dan Tanggung Gugat Korporasi Internasional. *Jurnal SUAR*. Volume 5, Nomor 10 & 11.2004.
- Munir, Mochamad. 1997. Penggunaan Pengadilan Negeri Sebagai Lembaga Untuk Menyelesaikan Sengketa Dalam Masyarakat. *Disertasi*. Surabaya: Universitas Airlangga Program Pascasarjana.
- Queen Mary University Of London. 2018. International Arbitration Survey: The Evolution Of International Arbitration.[Http://Www.Arbitration.Qmul.Ac.Uk/Media/Arbitration/Docs/2018-International-Arbitration-Survey---The-Evolution-Of-International-Arbitration-\(2\).PDF](http://Www.Arbitration.Qmul.Ac.Uk/Media/Arbitration/Docs/2018-International-Arbitration-Survey---The-Evolution-Of-International-Arbitration-(2).PDF) (Diakses Tanggal 2 November 2020).
- Rahardjo, Satjipto. 1977. *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- Ritzer, George. 1996. *Sociological Theory*. New York: The Mcgraw-Hill Companies. Inc.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1984. *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*. Bandung: Sinar Baru.

- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1989. *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*. Semarang: CV. Agung.
- Sutiyoso, Bambang. 2008. *Hukum Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Yogyakarta: Gama Media.
- Tittenbrun, Jacek. 2014. Talcott Parsons' Economic Sociology. *International Letters Of Social And Humanistic Sciences*. Volume 13.
- Vera, Dennis A. De. 2014. Habermas, Discourse Ethics, And Normative Validity. *Jurnal Kritike*, Volume 8, Nomor 2.
- Wiryan, I Ketut, dan I Ketut Artadi. 2010. *Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*. Bali: Udayana University Press.
- Yuhassarie, Emmy (Ed.). 2005. *Mediasi Dan Court Annexed Mediation*. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum.

Reformulasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berbasis pada Perlindungan Hak Asasi Petani Pangan

Fauzin, SH., MH.,
dan Prof. Dr. Rachmad Safa'at SH., M.Si.

Abstrak

Pangan sebagai kebutuhan dasar setiap orang memiliki kedudukan strategis dalam negara Indonesia. Secara tersirat menjadi bagian hak asasi warga negara yang berdasarkan UUD Tahun 1945 harus dipenuhi oleh negara. Namun, beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan pangan belum memberi kepastian atas pemenuhan hak atas pangan, bahkan terdapat pengaturan yang berpotensi mengancam kemandirian dan kedaulatan pangan. Berangkat dari kondisi yang demikian, maka penulisan ini fokus pada permasalahan tentang reformulasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan yang berbasis pada hak asasi petani pangan. Untuk mengkaji permasalahan, digunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Sementara bahan hukum primernya adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pangan dan yang mengatur tentang perlindungan lahan pangan serta pengaturan tentang perlindungan terhadap petani.

Berdasarkan hasil kajian, maka ditemukan bahwa diperlukan reformulasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan karena terdapat inkonsistensi antara arah kebijakan yang tercermin pada bagian konsideran dengan formulasi-formulasi pasal per pasal pada bagian batang tubuhnya. Inkonsistensi formulasi kebijakan terjadi pada sebuah undang-undang dan antar undang-

undang tentang formulasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan. Reformulasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan yang berbasis pada hak asasi petani pangan dimaksudkan sebagai langkah koreksi dan selanjutnya menata kembali kebijakan-kebijakan yang dipandang inkonsistensi menjadi kebijakan yang konsisten.

Kata kunci: *Reformulasi, Kebijakan, Alih Fungsi, Lahan Pertanian Pangan, Hak Asasi Petani Pangan.*

A. Latar Belakang

Pangan sebagai kebutuhan dasar setiap orang memiliki kedudukan strategis dalam negara Indonesia. Karena untuk pemenuhan beberapa hak asasi yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sangat tergantung dengan ketersediaan pangan. Di antara hak-hak asasi yang pemenuhannya membutuhkan pangan yaitu hak untuk hidup dan mempertahankan hidup,¹ hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar,² dan hak hidup sejahtera lahir dan batin.³ Secara tersirat hak-hak asasi tersebut dapat dimaknai sebagai hak pangan. Ketika hak-hak asasi tersebut terpenuhi, maka itu sama halnya dengan pemenuhan hak pangan bagi seluruh warga negara. Kalau pangan adalah hak bagi semua warga negara dan keberadaannya tertuang dalam UUD 1945, maka negara, terutama pemerintah, memiliki tanggung jawab terhadap perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhannya.⁴

Meskipun pasal-pasal dalam UUD 1945 yang terkait dengan hak pangan sebagai hasil amandemen, namun bukan berarti sebelum amandemen UUD 1945 tidak ada perhatian terhadap hak pangan. Bahkan sejak era Presiden Soekarno perhatian terhadap pangan sudah tampak. Tahun 1948, tepatnya bulan Mei, Presiden

¹ Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Pasal 28C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Pasal 28H Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴ Pasal 28I Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Soekarno membentuk Panitia Agraria Jogjakarta. Panitia ini yang bertanggung jawab terkait dengan kebijakan pangan. Selanjutnya, pada tahun 1952 hingga tahun 1956, Presiden Soekarno menerbitkan kebijakan tentang swasembada beras.⁵

Berbagai kebijakan pengaturan tentang pangan silih berganti. Hingga pada tahun 1996 Presiden Soeharto membuat terobosan kebijakan, yakni dengan menetapkan kebijakan dalam bentuk undang-undang. Presiden Soeharto untuk pertama kalinya menerbitkan undang-undang tentang pangan, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Kesadaran pangan sebagai bagian kebutuhan dasar manusia dan pemenuhannya menjadi keharusan karena pangan dipandang sebagai hak asasi manusia.

Pandangan yang demikian menjadi salah satu pertimbangan terbitnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996.⁶ Setelah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan berlaku kurang lebih enam belas tahun, terbit Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Terbit dan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 ini sekaligus mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Pertimbangan penetapan undang-undang tentang pangan ini juga menganggap bahwa pangan sebagai kebutuhan dasar manusia dan merupakan bagian hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD 1945. Anggapan pangan sebagai hak semakin kuat ketika dibagian mengingatnya dalam penetapan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 ini mencantumkan Pasal 28A, dan Pasal 28C Ayat (1) UUD Tahun 1945.

Proses pemenuhan hak pangan secara berdaulat akan terkendala dengan lahan pertanian pangan yang luasnya terus berkurang dari tahun ke tahun. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), lahan sektor pertanian hingga April 2022 luasnya 4,81 juta hektare. Luas lahan pertanian mengalami penurunan

⁵ Juli Panglima Saragih, 2016, Kelembagaan Urusan Pangan dari Masa ke Masa dan Kebijakan Ketahanan Pangan, *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan*, Volume 17, Nomor 2, Oktober 2016. hlm. 171.

⁶ Konsideran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, bagian menimbang huruf a menyatakan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional.

kurang lebih 50% (lima puluh persen) jika dibandingkan dengan data pada tahun 2010. Luas lahan tahun 2010 berada pada angka 9.295.385 hektare. Luas lahan pertanian yang terus berkurang dari tahun ke tahun, tidak menguntungkan bagi warga negara yang masih menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian.

Padahal, lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris. Penduduk Indonesia masih banyak yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Tercatat pada tahun 2021 pekerja di sektor pertanian sebanyak 38,77 juta jiwa atau setara dengan 29,59 persen dari jumlah penduduk Indonesia secara keseluruhan. Pekerja di sektor pertanian masih lebih besar jika dibandingkan dengan sektor perdagangan (18,81%) dan penduduk yang bekerja di sektor industri pengolahan (14,96%). Meskipun masih menempati posisi tertinggi jika dibandingkan dengan jumlah pekerja di sektor lainnya, namun jika dibandingkan antara tahun 2021 dengan jumlah pekerja sektor pertanian pada tahun 2010, maka jumlah pekerja di sektor pertanian mengalami penurunan. Jumlah pekerja sektor pertanian tahun 2010 sebesar 42,46 juta jiwa.

Berkurangnya lahan pertanian dan berkurangnya warga yang memilih bekerja sebagai petani perlu diperhatikan. Keduanya akan memengaruhi proses untuk mewujudkan pemenuhan hak pangan. Berkurangnya lahan pertanian pangan akibat tindakan alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi lahan non pertanian pangan. Dampaknya bukan hanya terhadap kuantitas lahan pertanian saja, akan tetapi juga berdampak pada pilihan warga negara antara bekerja sebagai petani atau bekerja bukan sebagai petani. Apalagi, jika peristiwa alih fungsi mengakibatkan seorang petani kehilangan status hak milik atas lahan pertaniannya. Selain itu, alih fungsi lahan pertanian juga dapat menjadi penyebab warga negara yang bekerja sebagai petani akan kehilangan pekerjaan atau mata pencahariannya.

Peningkatan jumlah penduduk⁷ sudah pasti akan menyebabkan kebutuhan pangan juga mengalami peningkatan. Ketika jumlah

⁷ Berdasarkan data Badan Pusat Statistik bahwa jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2010 sebanyak 237,6 juta jiwa. Pada tahun 2020 jumlah penduduk Indonesia meningkat menjadi 276.647.735 jiwa.

pangan yang tersedia tidak berbanding lurus dengan peningkatan jumlah penduduk, maka akan berpotensi menimbulkan krisis pangan. Upaya untuk meningkatkan kuantitas pangan dalam rangka memenuhi kebutuhan pangan sesuai dengan peningkatan jumlah penduduk akan mendapatkan tantangan dengan berkurangnya luas lahan pertanian pangan. Peristiwa alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi lahan non pertanian pangan sebagai penyebab berkurangnya lahan pertanian pangan.

Ketentuan Pasal 22⁸ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, sudah menyatakan terkait ancaman produksi pangan yang salah satunya yaitu alih fungsi penggunaan lahan. Seolah ketentuan ini tidak berdampak ketika kenyataannya peristiwa alih fungsi lahan pertanian pangan terjadi di mana-mana. Antisipasi terhadap ancaman-ancaman produksi pangan baik dari Pemerintah maupun Pemerintah Daerah juga tidak tampak wujudnya.

Justru regulasi baik yang masih tetap berlaku ataupun yang terbit setelah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, substansinya tetap tidak menutup ruang bagi pihak-pihak yang ingin melakukan alih fungsi lahan pertanian pangan. Penetapan regulasinya tidak digunakan untuk menuangkan sebuah rumusan ketentuan yang dapat menghambat atau bahkan menutup kesempatan bagi siapapun atau pihak manapun untuk melakukan alih fungsi lahan pertanian pangan. Kesadaran tentang pentingnya pangan dan semakin menyempitnya luas lahan pertanian pangan ternyata tidak serta merta mendorong para pembuat regulasi untuk membuat ketentuan yang progresif.

Pemenuhan hak pangan secara berdaulat harus berhadapan dengan kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan. Ketentuan Pasal 12 Ayat (5) huruf e dan f Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menarik diperhatikan. Pada pasal ini

⁸ Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, bahwa ancaman Produksi Pangan merupakan kejadian yang dapat menimbulkan kegagalan Produksi Pangan yang disebabkan oleh: a. perubahan iklim; b. serangan organisme pengganggu tumbuhan serta wabah penyakit hewan dan ikan; c. bencana alam; d. bencana sosial; e. pencemaran lingkungan; f. degradasi sumber daya lahan dan air; g. kompetisi pemanfaatan sumber daya Produksi Pangan; h. alih fungsi penggunaan lahan; dan i. disinsentif ekonomi.

mengatur bahwa untuk mewujudkan ketersediaan pangan melalui Produksi Pangan dalam negeri dilakukan dengan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif, dan membangun kawasan sentra Produksi Pangan. Faktanya, alih fungsi lahan produktif masih terjadi meskipun terdapat ketentuan yang seharusnya menjadi dasar mempertahankan lahan produktif.

Ternyata, terdapat kebijakan yang menjadi dasar tindakan alih fungsi lahan pertanian pangan. Di antaranya, ketentuan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Menurut Pasal 44, bahwa meskipun lahan sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan masih dapat dialihfungsikan dengan alasan untuk kepentingan umum.

Bahkan, jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, bahwa alasan alih fungsi bukan hanya untuk kepentingan umum saja, akan tetapi juga alasan untuk kepentingan proyek strategis nasional. Terbit Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, ternyata semakin memperluas alasan yang dapat digunakan untuk melakukan alih fungsi lahan pertanian. Bukan hanya untuk kepentingan umum saja, tapi juga untuk kepentingan proyek strategis nasional dapat digunakan sebagai alasan melakukan alih fungsi. Sehingga krisis lahan berpotensi semakin parah. Ketika lahannya krisis, maka pemenuhan pangan dengan mengandalkan produksi pangan dalam negeri juga semakin sulit untuk diharapkan.

Berdasarkan uraian latar belakang yang demikian, maka menjadi sangat penting untuk menghentikan peristiwa alih fungsi lahan pertanian pangan. Ini menjadi salah satu bagian untuk mewujudkan pemenuhan pangan dari produksi dalam negeri. perlindungan lahan pertanian pangan juga menjadi bagian penting dalam melindungi hak-hak petani pangan. Oleh karena itu, kajian kali ini fokus pada permasalahan reformulasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan yang berbasis pada perlindungan hak asasi petani pangan.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa diperlukan reformulasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan?
2. Bagaimana reformulasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan yang berbasis pada hak asasi petani pangan?

C. Metode penulisan

Metode penulisan tentang reformulasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan berbasis pada perlindungan hak asasi petani pangan, menggunakan metode penulisan hukum normatif. Dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primernya meliputi:

1. Pasal 28A, Pasal 28C Ayat (1), dan Pasal 28H Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani;
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan;

Penulisan ini juga ditunjang dengan bahan hukum sekunder yang berupa hasil-hasil penelitian terdahulu dan artikel-artikel dalam jurnal ilmiah yang terkait dengan pokok permasalahan.

D. Kerangka Teoritik

1. Kebijakan dan Perlindungan Hak Asasi Petani

Orde telah berganti beberapa kali, namun nasib para petani tetap menjadi bagian terbesar yang tidak banyak mengalami perubahan dalam kehidupannya. Para petani tetap seperti

sediakala yaitu selalu terpinggirkan dari segenap produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.⁹ Dalam arti luas *policy* atau kebijakan mempunyai dua aspek pokok, yang menjadi faktor hadirnya suatu kebijakan, yaitu:¹⁰

- a. *Policy* merupakan praktik sosial, dalam arti bahwa sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat. Kejadian ini tumbuh dalam kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat.
- b. *Policy* adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh karena diperlukan untuk mendamaikan dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan insentif bagi tindakan bersama oleh pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian jika ada pihak-pihak yang berkonflik baik kepentingan maupun lainnya maka untuk mengatasinya antara lain dihasilkan suatu kebijakan (*policy*).

Sehingga sebagai kesimpulannya, *policy* dapat berbentuk sebagai suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat dan kebijakan yang merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan suatu inisiatif kebijakan.

Pengertian kebijakan ini menjadi dasar filosofis dalam merumuskan sebuah kebijakan publik (*public policy*).¹¹ Secara sederhana kebijakan publik dapat diartikan sebagai produk politik, sehingga unsur unsur politik ikut mewarnai kebijakan yang dihasilkan. Selain itu Gerston L.N dalam bukunya *Public Policy Making A Democratic* menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan upaya yang dilakukan oleh pejabat pemerintah pada setiap tingkatan pemerintahan untuk memecahkan masalah publik. Dengan

⁹ Nouval F, Zacky dkk. 2010. *Petaka Politik Pangan Indonesia: Konfigurasi Kebijakan Pangan yang Tak Memihak Rakyat*. Malang: Intrans Publishing. hal. V.

¹⁰ Abdoellah, Awan Y dan Yudi Rusfiana. 2016. *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. hal. 14.

¹¹ Rusli, H. Budiman. 2013. *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*. Bandung: Hakim Publishing. hal. 6.

demikian pemahaman konsep terhadap pengertian dasar atas kebijakan menjadi sebuah kewajiban agar dapat menghasilkan kebijakan publik yang benar-benar hadir sebagai solusi sebuah persoalan yang ada. Sebagai produk politik, memang sarat dengan kepentingan politik golongan atau kelompok, namun proporsionalitas kepentingan dan harmoni menjadi sesuatu yang sangat penting diperhatikan untuk menghasilkan kebijakan yang baik.¹²

Sebelum merumuskan kebijakan publik agar dapat menjadi jawaban atas persoalan yang ada, maka perumus kebijakan harus memperhatikan beberapa tahapan pembentukannya, di antaranya (1) Mengidentifikasi isu-isu kebijakan publik, (2) Mengembangkan proposal kebijakan publik, (3) Melakukan advokasi kebijakan publik, (4) Melaksanakan kebijakan publik, (5) mengevaluasi kebijakan yang dilaksanakan.¹³ Sehingga perumusan sebuah kebijakan dapat sesuai dengan konsep awalnya yaitu untuk mengatasi *problem* yang ada.

Setelah hadirnya sebuah kebijakan, maka yang perlu diperhatikan adalah implementasinya, karena kebijakan tanpa adanya implementasi yang selaras maka akan menghadirkan kebijakan yang tidak bermanfaat. Implementasi dari sebuah kebijakan menyangkut persoalan konflik, keputusan dan menyangkut apa yang diperoleh dari adanya sebuah kebijakan. Oleh karenanya implementasi sebuah kebijakan merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perumusan kebijakan.¹⁴

Perlindungan Petani adalah segala upaya untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim.¹⁵ Hanya saja, regulasi tentang perlindungan yang ada masih belum mendasarkan pada hak asasi petani. Artinya, secara substansi regulasi tentang perlindungan petani masih membutuhkan perbaikan secara serius. Meskipun, keberadaan regulasi juga tidak serta merta memberikan jaminan atas hak asasi petani. Namun, jika mengingat

¹² Loc.cit.

¹³ Dunn, William N.. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Edisi Kedua)*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. hal. 98.

¹⁴ Abdoellah, Awan Y. dan Yudi Rusfiana, *Ibid*, hal. 56.

¹⁵ Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

bahwa hukum dibuat untuk dilaksanakan, dan hukum tidak dapat lagi disebut sebagai hukum, apabila hukum tidak pernah dilaksanakan.¹⁶

Merumuskan kebijakan pertanian memang tidak mudah. Posisi di persimpangan banyak kepentingan, baik ekonomi maupun politik, membuat kebijakan pertanian kerap kali sulit melepaskan diri dari berbagai kontroversi. Kentalnya warna politik dalam berbagai kebijakan tampaknya menyulitkan perbaikan sektor potensial perekonomian Indonesia ini. Pada hakikatnya, kebijakan pemerintah memiliki tiga tujuan utama, yaitu efisiensi, pemerataan, dan ketahanan atau stabilitas. Efisiensi tercapai apabila alokasi sumber daya ekonomi yang langka keberadaannya mampu menghasilkan pendapatan maksimum, serta alokasi barang dan jasa yang menghasilkan tingkat kepuasan konsumen yang paling tinggi. Pemerataan diartikan sebagai distribusi pendapatan di antara kelompok masyarakat atau wilayah yang menjadi target pembuat kebijakan. Biasanya, pemerataan yang lebih baik akan dicapai melalui distribusi pendapatan yang lebih baik atau lebih merata.

2. Hak Pangan

Pangan adalah kebutuhan dasar manusia paling utama, karena itu pemenuhan pangan merupakan bagian dari hak asasi individu. Pemenuhan pangan juga sangat penting sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas.¹⁷ Hak adalah kepentingan yang dilindungi hukum, sedangkan kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi. Kepentingan pada hakikatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya. Apa yang dinamakan hak itu sah karena dilindungi oleh sistem hukum. Pemegang hak melaksanakan kehendak menurut cara tertentu dan kehendaknya itu diarahkan untuk memuaskan.¹⁸

¹⁶ Rahardjo, Satjipto. 2009. *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, hal. 1.

¹⁷ Safa'at, Rachmad. 2013. *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan: Dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*. Malang: UB Press, hal. 228.

¹⁸ Mertokusumo, Sudikno. 1996. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty, hal. 41.

Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai hak. Dengan demikian, tidak setiap kekuasaan dalam masyarakat itu dapat disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang.¹⁹

Dalam teori aliran sejarah (Dernburg) menyatakan bahwa hak telah hidup jauh sebelum lahirnya negara beserta tatanan hukum yang diadakannya. Peraturan hukum menjamin dan memberi bentuk hak-hak hukum, akan tetapi tidak menciptakannya. Jika peraturan hukum tidak dapat menciptakan tetapi hanya menjamin hak, maka peraturan hukum tersebut tidak pula dapat menghapus hak-hak yang ada.²⁰

Hak atas pangan dapat diterjemahkan sebagai *right not to be hungry*, yaitu hak bagi setiap orang atau sekelompok orang dalam suatu masyarakat, wilayah atau negara untuk mendapatkan kecukupan makanan yang dibutuhkan, bagi keperluan menjalankan aktivitas hidupnya dalam batas-batas yang memenuhi ukuran kesehatan. Kerangka berpikir yang menempatkan pangan sebagai hak bisa digunakan sebagai instrumen untuk memotong kerangka pemahaman, yang mengatakan bahwa persoalan pemenuhan pangan hanya sekadar persoalan distribusi sumber-sumber pangan semata.²¹

3. Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan dan Kepentingan Umum

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kepentingan Umum adalah kepentingan yang harus memenuhi peruntukannya dan

¹⁹ Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. hal. 52.

²⁰ Kelsen, Hans. 2018. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media. hal. 115-116

²¹ Zacky Nouval F, dkk. 2010. *Petaka Politik Pangan Indonesia: Konfigurasi Kebijakan Pangan yang Tak Memihak Rakyat*. Malang: Intrans Publishing. hal. 8.

harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan baik langsung maupun tidak langsung.²² Dalam penjelasan Pasal 49 UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara menjelaskan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara atau kepentingan masyarakat bersama dan atau kepentingan pembangunan.

Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu: 1) bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah; 2) bahwa kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah; dan prinsip yang ke-3) bahwa kegiatan tersebut tidak untuk mencari keuntungan.²³

E. Hasil dan Pembahasan

1. Reformulasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan

a. Formulasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Pertama, menelaah bagian konsideran UUPA. Pada bagian menimbang huruf a “bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur”. Perumusnya secara tegas menyatakan kalau rakyat Indonesia perekonomiannya bercorak agraris. Sehingga bumi, air dan ruang angkasa mempunyai fungsi yang amat penting untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus

²² Sutedi, Adrian. 2020. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika. hal. 417.

²³ *Ibid.*, hal. 89-90.

1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong.

Kedua, menelaah pada bagian batang tubuh UUPA. Terdapat beberapa substansi pasal yang menarik untuk ditelaah kaitannya dengan alih fungsi lahan pertanian pangan. Ketentuan Pasal 2 (1) yang mengatur bahwa “atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Pada ayat berikutnya, pasal ini mengatur ketentuan mengenai Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk: a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; dan b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Pada Ayat (3) menegaskan tentang penggunaan wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara untuk mencapai sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.²⁴

Berikutnya ketentuan yang secara tersurat terkait dengan alih fungsi lahan pertanian yaitu pada ketentuan Pasal 7 UUPA bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Sementara Pasal 18 dapat dijadikan pedoman dalam rangka mendapatkan pemahaman tentang kepentingan umum. Menurut

²⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Pasal 18 bahwa Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Jika membaca UUPA, pada bagian penjelasan juga menarik untuk dicermati secara mendalam. Terdapat beberapa pokok tujuan Undang-Undang Pokok Agraria ialah:

- 1) meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- 2) meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- 3) meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dasar yang keempat diletakkan dalam Pasal 6, yaitu bahwa: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.

Tetapi ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat 3). Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada

pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomi lemah.

Dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini sedang menjadi dasar dari pada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu di negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut "*landreform*" atau "*agrarian reform*" yaitu, bahwa "Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendirinya". Agar supaya semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan ketentuan-ketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh orang tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (Pasal 13 jo Pasal 17). Pula perlu ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik (Pasal 17), agar dicegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan tertentu saja. Dalam hubungan dengan ini Pasal 7 memuat suatu asas yang penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Akhirnya ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan- bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain.

Ketentuan Pasal 18 yang menyatakan bahwa pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak. Frasa "Pencabutan hak dimungkinkan" dapat menjadi landasan para pelaku alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

b. Formulasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Pertama, pada bagian konsiderannya, keberpihakannya sangat tegas terhadap lahan pertanian pangan. Pada huruf di bagian menimbang menyatakan:

“bahwa lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Kemudian keberpihakannya semakin nampak dengan membaca pada bagian menimbang pada huruf b yang menyatakan:

“bahwa Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional”.

Kebijakan ini diterbitkan juga wujud negara yang menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.

Jika membaca pada pada bagian huruf d mencerminkan perumus kebijakan menyadari ancaman-ancaman terhadap pangan. Di satu sisi pertambahan penduduk meningkat dan disisi yang lain terdapat peningkatan perkembangan ekonomi dan industri yang mengakibatkan terjadinya degradasi lahan dan alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi lahan non pertanian pangan. Kegiatan alih fungsi lahan pertanian sebagai kegiatan yang kontraproduktif dengan peningkatan pertambahan penduduk yang secara pasti menuntut ketersediaan pangan untuk ditingkatkan pula. Namun harus berhadapan dengan semakin menyempitnya luas lahan pertanian pangan.

Kedua, menarik untuk memperhatikan ketentuan-ketentuan pada bagian batang tubuhnya. Ketentuan Pasal 1 memberikan batasan tentang lahan pertanian pangan berkelanjutan, dan tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Konsistensi antara yang dirumuskan pada bagian menimbang masih terjaga dengan ketentuan Pasal 1. Begitu pula tujuan yang dirumuskan pada pasal 3²⁵ juga masih konsisten dengan bagian konsideran.

Namun, pada ketentuan Pasal 44 dan Pasal 50 formulasi kaitannya dengan alih fungsi lahan pertanian pangan dirumuskan sebagai berikut:

- (1) Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.
- (2) Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:
 - a. dilakukan kajian kelayakan strategis;
 - b. disusun rencana alih fungsi lahan;
 - c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan
 - d. disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.
- (4) Dalam hal terjadi bencana sehingga pengalihan fungsi lahan untuk infrastruktur tidak dapat ditunda, persyaratan

²⁵ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, bahwa Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan:

- 1) melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- 2) menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- 3) mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
- 4) melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;
- 5) meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- 6) meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- 7) meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
- 8) mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
- 9) mewujudkan revitalisasi pertanian.

sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b tidak diberlakukan.

- (5) Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan untuk infrastruktur akibat bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan.
- (6) Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 50

- (1) Segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan batal demi hukum, **kecuali untuk kepentingan umum** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2).

Ketentuan Pasal 44 dan Pasal 50 keberadaannya menyebabkan rumusan keberpihakan yang tertuang di bagian menimbang dan beberapa pasal di daerah Plumpang menjadi tidak bermakna.

c. Formulasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Tabel 1. Perbandingan Pengaturan Tentang Kepentingan Umum.

UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (BAB VIII Pengadaan Tanah Pasal 122, 123) hal. 690.
Pasal 8 Pihak yang Berhak dan pihak yang menguasai Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang ini.	Ketentuan Pasal 8 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 8 (1) Pihak yang Berhak dan pihak yang menguasai Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang ini. (2) Dalam hal rencana Pengadaan Tanah, terdapat Objek Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan, tanah kas desa, tanah wakaf,

	tanah ulayat/tanah adat, dan/atau tanah aset Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah, penyelesaian status tanahnya harus dilakukan sampai dengan penetapan lokasi. (3) Penyelesaian perubahan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan. (4) Perubahan obyek Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) khususnya untuk proyek prioritas Pemerintah Pusat dilakukan melalui mekanisme: a. pelepasan kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh Instansi; atau b. pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh swasta.
Pasal 10 Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan: a. pertahanan dan keamanan nasional; b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal; e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan	Ketentuan Pasal 10 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 10 Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan: a. pertahanan dan keamanan nasional; b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api; c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya; d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal; e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik; g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah; h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah; i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah; j. fasilitas keselamatan umum; k. permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;

distribusi tenaga listrik; g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah; h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah; i. rumah sakit Pemerintah/ Pemerintah Daerah; j. fasilitas keselamatan umum; k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah; l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; m. cagar alam dan cagar budaya; n. kantor Pemerintah/ Pemerintah Daerah/desa; o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/ atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/ Pemerintah Daerah; q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan pasar umum dan lapangan parkir umum.	l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; m. cagar alam dan cagar budaya; n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Desa; o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus; p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah; q. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah; r. pasar umum dan lapangan parkir umum; s. kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; t. kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; u. kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; v. kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; w. kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.

Jika dicermati tabel ini, maka yang dapat dilihat dengan jelas yaitu perluasan pengadaan tanah untuk pembangunan. Alasannya bukan hanya sebatas untuk kepentingan umum saja, akan tetapi juga bisa untuk kepentingan proyek strategis nasional. Perluasan

tersebut, secara pasti akan semakin serius dampaknya bagi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada BAB VIII mengatur tentang Pengadaan Tanah. Ketentuan Pasal 122 berisi perubahan beberapa Pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Berikut perubahan ketentuan terkait Pengadaan Tanah bagi Pembangunan (terdapat sepuluh Pasal yang diubah): Pasal 8, Pasal 10, Pasal 14, Pasal 19, Pasal 19A, 19B, dan Pasal 19C, Pasal 24, Pasal 28, Pasal 34, Pasal 36, Pasal 42 dan Pasal 46.

d. Formulasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Pertama, Konsideran pada bagian menimbang huruf a terdapat kandungan bahwa negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur serta untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar warga negara, negara menyelenggarakan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, khususnya Petani secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.

Kedua, pada bagian batang tubuh mari dicermati mengenai batasan beberapa istilah yang sangat penting dalam undang-undang ini. Di antaranya mengenai Perlindungan Petani yang dimaknai sebagai segala upaya untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim.

Kelanjutan tentang yang dimaksud dengan perlindungan petani diatur dalam ketentuan Pasal 7 Ayat (2) bahwa Strategi Perlindungan Petani dilakukan melalui:

1. prasarana dan sarana produksi Pertanian;
2. kepastian usaha;
3. harga Komoditas Pertanian;

4. penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi;
5. ganti rugi gagal panen akibat kejadian luar biasa;
6. sistem peringatan dini dan penanganan dampak perubahan iklim; dan
7. Asuransi Pertanian.

Tentang prasarana dan sarana produksi pertanian dimaknai lebih lanjut dalam bahwa yang dimaksud prasarana pertanian berdasarkan Pasal 16 ayat (2) yaitu sebagai berikut:

- a) jalan Usaha Tani, jalan produksi, dan jalan desa;
- b) bendungan, dam, jaringan irigasi, dan embung; dan
- c) jaringan listrik, pergudangan, pelabuhan, dan pasar.

Sementara yang dimaksud dengan sarana produksi pertanian yaitu meliputi:

- a) benih, bibit, bakalan ternak, pupuk, pestisida, pakan, dan obat hewan sesuai dengan standar mutu; dan
- b) alat dan mesin pertanian sesuai standar mutu dan kondisi spesifik lokasi.

Pada pengaturan yang kaitannya dengan perlindungan petani, ternyata tidak ditemukan ketentuan yang berhubungan dengan perlindungan hak milik atas lahan pertanian yang pemiliknya adalah petani pangan. Justru pada konsep pemberdayaan petani yang dimaknai sebagai segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Petani untuk melaksanakan Usaha Tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan Kelembagaan Petani.

Ketentuan Pasal 7 Ayat (3) mengatur mengenai strategi pemberdayaan Petani dilakukan melalui:

- a. pendidikan dan pelatihan;
- b. penyuluhan dan pendampingan;
- c. pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian;
- d. konsolidasi dan jaminan luasan lahan Pertanian;
- e. penyediaan fasilitas pembiayaan dan permodalan;

- f. kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; dan
- g. penguatan Kelembagaan Petani.

Yang menarik bahwa salah satu strategi pemberdayaan petani yaitu dengan konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian. Seharusnya dengan ketentuan yang demikian, maka hak petani atas lahan pertanian terlindungi. Pengaturan lebih lanjut tentang jaminan ketersediaan lahan ini dapat ditemukan pada Pasal 55. Menjadi kewajiban bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberikan jaminan ketersediaan lahan Pertanian. Jaminan itu dilakukan melalui:

a. Konsolidasi Lahan Pertanian

Ketentuan Pasal 56 ayat (1) mengatur bahwa *“konsolidasi lahan pertanian merupakan penataan kembali penggunaan dan pemanfaatan lahan sesuai dengan potensi dan rencana tata ruang wilayah untuk kepentingan lahan Pertanian”*.

Pada Pasal 56 Ayat (2) menyatakan bahwa *“Konsolidasi lahan Pertanian diutamakan untuk menjamin luasan lahan Pertanian bagi Petani agar mencapai tingkat kehidupan yang layak”*.

Sesuai dengan Pasal 56 Ayat (3) bahwa konsolidasi lahan pertanian dilakukan melalui:

- a) pengendalian alih fungsi lahan Pertanian; dan
- b) pemanfaatan lahan Pertanian yang terlantar.

b. Jaminan Luasan Lahan Pertanian.

1. Pasal 58 Ayat (1):

Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban memberikan jaminan luasan lahan pertanian bagi petani.

2. Pasal 58 Ayat (2):

Jaminan dilakukan dengan memberikan kemudahan untuk memperoleh tanah negara bebas yang diperuntukan atau ditetapkan sebagai Kawasan Pertanian. Kemudahannya berupa: (Pasal 58 Ayat 3)

- a) Pemberian paling luas 2 hektare tanah negara bebas yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Pertanian kepada Petani, yang telah melakukan Usaha Tani paling sedikit 5 (lima) tahun berturut-turut.

- b) pemberian lahan Pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (1).

Diberikan dalam bentuk hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan. (Pasal 59). Tanah tidak diberikan ke Petani dengan status hak milik.

Namun, inkonsistensi pengaturan kembali dapat dicermati dengan adanya ketentuan pada Pasal 63. Pada ketentuan ini diatur sebagai berikut:

- (1) Petani dilarang mengalihfungsikan lahan Pertanian yang diperoleh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (3) menjadi lahan non Pertanian.
- (2) Petani dilarang mengalihkan lahan Pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (3) kepada pihak lain secara keseluruhan atau sebagian, kecuali mendapat izin dari Pemerintah atau pemerintah daerah.
- (3) Petani yang mengalihkan lahan Pertanian kepada pihak lain secara keseluruhan atau sebagian tanpa mendapat izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenai sanksi administratif berupa pencabutan hak atau izin.

Ketentuan Pasal 63 jelas tidak konsisten dengan pengaturan mengenai strategi pemberdayaan petani, khususnya terkait dengan konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian. Ketentuan Pasal 63 juga tidak konsisten dengan ketentuan mengenai pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

Jadi, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani pengaturannya perlu dikritik terkait dengan: Pengaturan Perlindungan untuk mempertahankan hak milik atas lahan pertanian bagi petani masih lemah. Ketentuan Pasal 98 huruf d hanya sebatas himbauan bagi masyarakat yang ingin berperan serta dalam pemberdayaan petani dapat diwujudkan dalam bentuk pencegahan alih fungsi lahan pertanian.

Peristiwa alih fungsi lahan pertanian dalam undang-undang ini terbagi menjadi dua, yaitu:

- a. Alih fungsi lahan pertanian yang berstatus hak milik dari petani; dan

- b. Alih fungsi lahan pertanian sebagaimana yang diatur dalam pasal 58.

Jika mengacu pada Pasal 103 bahwa alih fungsi lahan pertanian yang dilarang jika dilakukan oleh petani tanpa izin adalah alih fungsi lahan pertanian sebagaimana yang diatur pasal 58. Padahal, lahan pertanian sebagaimana dimaksud pasal 58 itu diberikan kepada petani dengan status bukan hak milik. Pertanyaannya, bagaimana jika petani melakukan alih fungsi lahan pertanian yang berstatus sebagai hak milik?

Lahan pertanian sebagai unsur vital dalam proses produksi justru pengaturan perlindungannya sangat lemah. Bahkan, lahan pertanian tidak menjadi bagian dari sarana dan prasarana produksi pertanian. Ketentuan Pasal 16 yang mengatur mengenai Prasarana dan sarana ternyata tidak menyebutkan lahan pertanian di dalamnya. Dengan demikian sangat jelas bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 belum menempatkan lahan pertanian pangan sebagai hak asasi bagi petani pangan.

e. Reformulasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan yang Berbasis pada Hak Asasi Petani Pangan

Tampak jelas formulasi tentang kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan yang tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan bahwa aspek hak asasi petani masih kurang mendapatkan perhatian secara serius. Formulasi dalam UUPA yang paling nampak berpihak pada perlindungan petani. Namun, formulasi dalam UUPA tereduksi antara substansi pasal yang satu dengan pasal yang lainnya dan bahkan harus dikesampingkan dengan formulasi pengaturan terkait dengan perlindungan hak atas lahan pertanian bagi petani yang tersebar di undang-undang terkait lainnya.

Secara jelas dalam konsiderannya di UUPA menyatakan tentang susunan kehidupan rakyat Indonesia masih bercorak agraris. Sehingga bumi, air dan ruang angkasa dipandang sebagai modal penting dalam membangun masyarakat yang adil dan Makmur. Tekad penggunaan tanah di seluruh wilayah Indonesia akan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Namun, di bagian batang tubuh UUPA juga merumuskan formulasi tentang

kemungkinan pengambilan tanah dari rakyat dan berpotensi bertentangan dengan tekad dan komitmen yang tertuang pada bagian konsideran. Atas nama pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat menjadi sumber tidak konsistennya antara rumusan konsideran dengan rumusan batang tubuh.

Kalau mengacu pendapat para ahli bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum mengandung tiga prinsip, yaitu: 1) bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah; 2) bahwa kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah; dan prinsip yang ke-3) bahwa kegiatan tersebut tidak untuk mencari keuntungan.²⁶

Namun, jika menelaah rumusan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja pada BAB VIII tentang Pengadaan Tanah sebagaimana yang dirumuskan pada Pasal 122 dan 123, ternyata sudah tidak sesuai. Formulasi pengadaan tanah yang dirumuskan dalam UUPA sudah dikesampingkan oleh para perumus Undang-Undang tentang Cipta Kerja.

Perluasan tentang “Instansi” juga ditemukan. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 1 menerjemahkan:

“Instansi yang memerlukan Tanah adalah Lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, Badan Bank Tanah dan badan hukum milik negarabadan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang mendapat penugasan khusus Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah atau Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, badan hukum milik negaralbadan usaha milik negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk Kepentingan Umum.”

²⁶Sutedi, Adrian. 2020. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika. hal. 89-90.

Instansi yang dimaksud bukan hanya sebatas instansi pemerintah saja, akan tetapi yang dimaksud instansi juga termasuk badan usaha atau instansi swasta.

Aspek hak asasi petani, khususnya hak atas tanah bagi petani belum juga mendapatkan perhatian pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Secara tersurat tidak ditemukan formulasi tentang perlindungan hak asasi petani, khususnya hak atas tanah atau lahan pertanian. Antara arah politik hukum sebagaimana yang tercermin dalam bagian konsideran juga ternyata tidak diterjemahkan secara baik dalam rumusan pasal per pasal pada bagian batang tubuhnya. Apalagi beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 2013 telah diubah dan menjadi bagian dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Hak petani atas lahan pertanian semakin tidak terlindungi. Orientasi ke investasi dengan mengorbankan kepentingan sektor pertanian pada umumnya dan para petani khususnya.

Formulasi-formulasi kebijakan tentang alih fungsi lahan pertanian, khususnya pertanian pangan yang tidak lagi menguntungkan bagi petani pangan, sudah semestinya ditata kembali. Konsistensi antara politik hukumnya dengan rumusan pasal per pasal dalam batang tubuh pada setiap kebijakan harusnya juga menjadi perhatian. Politik hukum harus menjadi acuan atau sebuah arah kebijakan yang tercermin di setiap rumusan pasal per pasal. Pada bagian konsideran sebagai cermin politik hukum sebuah kebijakan, sesungguhnya sudah berpihak pada perlindungan hak asasi petani, baik hak atas pangan, hak atas tanah, pendapatan yang layak dan arah kebijakan yang ingin menyejahterakan petani.

F. Simpulan dan Rekomendasi

1. Diperlukan reformulasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan karena terdapat inkonsistensi antara arah kebijakan yang tercermin pada bagian konsideran dengan formulasi-formulasi pasal per pasal pada bagian batang tubuhnya. Inkonsistensi formulasi kebijakan terjadi pada sebuah undang-undang dan antar undang-undang tentang formulasi kebijakan

alih fungsi lahan pertanian pangan. Kondisi yang demikian tentu bukan cermin kualitas substansi undang-undang yang baik, Ketika aspek substansi undang-undang secara jelas terdapat permasalahan, maka sangat besar pula potensi permasalahan atau implikasinya pada proses penegakan hukum. Inkonsistensi tersebut ditemukan pada UUPA, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Inkonsistensi semakin meningkat dengan perubahan-perubahan bersamaan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

2. Reformulasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan yang berbasis pada hak asasi petani pangan dimaksudkan sebagai langkah koreksi dan selanjutnya menata kembali kebijakan-kebijakan yang dipandang inkonsistensi menjadi kebijakan yang konsisten. Penataan kembali formulasi kebijakan mengarah pada perlindungan hak-hak asasi petani, yaitu hak atas pendapatan yang layak, hak atas pangan dan yang paling penting yaitu hak atas tanah. Petani pangan Indonesia dalam proses produksinya masih sangat tergantung dengan keberadaan lahan pertanian alias tanah. Sehingga tanah yang berfungsi sebagai lahan pertanian menjadi sangat fundamental bagi para petani. Berbagai undang-undang terkait yang seharusnya dari sisi substansi bagian konsiderannya berpihak pada petani, namun ketika sudah dirumuskan ke dalam pasal per pasal pada bagian batang tubuhnya ternyata saling bertentangan. Bahkan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, juga antara yang dirumuskan dalam konsiderannya dengan formulasi yang tersebar di pasal per pasal juga tidak konsisten. Hak-hak petani khususnya terkait dengan lahan pertanian tidak cukup terlindungi pada undang-undang tersebut. Apalagi setelah beberapa pasal diubah melalui Undang-undang Cipta Kerja.

Referensi

- Diyan Isnaeni, dkk. 2018. *Reforma Agraria: Land Reform dan Redistribusi Tanah di Indonesia*. Malang: Intrans Publishing.
- Hermawan, Sapto. 2021. *Demokrasi Lingkungan Hidup: Konsep, Teori, dan Isu-isu Kontemporer di Indonesia*. Malang: Intrans Publishing.
- Mukti Fajar, dkk. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nouval, Zacky. 2010. *Petaka Politik Pangan Indonesia*. Malang: Intrans Publishing.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Safa'at, Rachmad. 2014. *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan: Dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*. Malang: UB Press.
- Sutedi, Adrian. 2020. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syarif, Elsa. 2012. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. Jakarta: Gramedia.

Penelitian

- Satjipto Rahardjo. 2003. Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia, Buku Kompas, Jakarta.
- Soetandyo Wignjosoebroto, Pedoman & Tata Cara Penulisan Disertasi, Madani, Malang, 2017.

Jurnal

- Anisa Nurpita, Dampak Alih Fungsi Lahan Terhadap Ketahanan Pangan Rumah Tangga Tani di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo, *Jurnal Gama Societa*, Vol. 1 No. 1, Januari 2018.
- Afwit Freastoni, Politik Hukum Perlindungan Lahan Pertanian dan Hak Asasi Petani Sebagai Instrumen Mewujudkan Ketahanan Pangan Berkelanjutan di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol.III, No. 2, November 2010, PUSKASI FH Universitas Widyagama Malang.
- Fauzin, Pengaturan Impor Pangan Negara Indonesia Berbasis Pada Kedaulatan Pangan, *Jurnal Pamator*, Volume 14 No. 1, April 2021, hlm. 1-9.

Rahayu Subekti, Perlindungan Lahan Pertanian Dalam Mengantisipasi Alih Fungsi Tanah Akibat Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan, *Jurnal Yustisia*, Vol. 4 No. 2 Mei–Agustus 2015.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Meneropong Relasi Hukum dan IPTEK dalam Kacamata Asas Kehati-hatian pada Pengendalian Pencemaran Air di Indonesia

Daru Adianto, SH., MT.
dan Prof. Dr. Rachmad Safa'at SH., M.Si.

Abstrak

Penelitian ini memfokuskan pada bahasan tentang rekonseptualisasi asas kehati-hatian dalam pengendalian pencemaran air di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidakpastian (*uncertainty*) dan kurangnya data IPTEK untuk mendukung kepastian hukum dalam mendukung pengendalian pencemaran air terutama untuk produk teknologi dan bahan kimia berbahaya merupakan kenyataan yang dihadapi dalam pengelolaan lingkungan hidup. Prinsip kehati-hatian hadir untuk memberi landasan untuk mengambil langkah preventif. Namun penerapannya masih dihadapkan pada permasalahan konsepsi atas prinsip yang tidak mudah untuk diterapkan. Sebagai contoh dalam pengendalian pencemaran dan menjaga kualitas mutu air di Indonesia masih belum membaik. Zat pencemar yang belum diketahui sumbernya atau yang masih belum dapat dibuktikan tingkat bahayanya bagi lingkungan hidup dan kesehatan manusia merupakan fakta yang harus segera diselesaikan. Terobosan melalui diadopsinya prinsip kehati-hatian dalam mengelola dan menjaga kualitas mutu air di Indonesia perlu untuk dikaji lebih lanjut untuk melihat keefektifan dalam mencegah laju degradasi lingkungan dan bahaya bagi manusia.

Kata Kunci: *Meneropong Relasi Hukum, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Asas Kehati-Hatian, Pengendalian, dan Pencemaran Air.*

A. Latar Belakang

Pengelolaan lingkungan hidup dilakukan untuk mendorong terwujudnya pembangunan nasional yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan demi generasi saat ini dan yang akan datang. Pandangan ini merupakan konsideran Undang-Undang (UU) Nomor 23 tahun 1997 yang ditegaskan kembali dalam upaya Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana dijabarkan dalam norma dan pengaturan pada UU Nomor 32 Tahun 2009. Pengaturan ini merupakan wujud dari perlindungan Hak Asasi Manusia sebagaimana diatur dalam konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 28H Ayat (1) yang berbunyi:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”

Sebelum diakui sebagai Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia melalui Perubahan Kedua UUD 1945, Indonesia telah merumuskan kebijakan pengelolaan lingkungan yang dituangkan melalui UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Ketentuan ini disempurnakan melalui UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian direvisi lagi melalui UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Perkembangan konsepsi pengelolaan lingkungan hidup juga terjadi di tingkat global. United Nation Environment Programme (UNEP) menyebutkan bahwa *Environmental governance* merupakan kunci penentu dalam mencapai pembangunan berkelanjutan. Dalam hal ini, UNEP mengakui bahwa lingkungan hidup, dan hubungannya yang tak terpisahkan dengan dimensi sosial dan ekonomi, mengandalkan proses pengambilan keputusan yang baik,

kelembagaan yang efektif, kebijakan-kebijakan yang dibuat, aturan-aturan, standar, dan norma.

Penegasan dalam berbagai dokumen yang dihasilkan oleh negara-negara sejak 1972 (*Stockholm Declaration*) hingga Rio +20 menggambarkan tidak secara definitif namun melalui kriteria dan capaian yang ingin diraih melalui berbagai program dan aktivitas yang dikembangkan bersama. Pengelolaan lingkungan hidup memiliki berbagai ragam definisi dan teori yang melatarbelakanginya. Seperti yang disampaikan oleh Stefan Partelow dan kawan-kawan banyak teori yang dikembangkan dalam berbagai kelompok, yakni:

1. *Polycentricity*, yang dikenalkan oleh Vincent Ostrom (Ostrom et al. 1961). Teori ini menjelaskan pengelolaan area perkotaan yang berkarakter keragaman, *overlapping* kelompok politik atau pusat pengambilan keputusan.
2. *Network governance*, yang dikembangkan pada tahun 1970-an dan banyak dirujuk oleh berbagai peneliti di mana bercirikan jejaring pengelolaan sebagai *counter* dari teori atau pandangan monopolistik yang mengedepankan peran negara sebagai pihak yang berperan tunggal.
3. *Collective action theory* yang dikembangkan oleh Olson (1965) dan dipopulerkan oleh Elinor Ostrom dalam tulisannya yang berjudul *Governing the Commons* (1990) sebagai teori yang menjelaskan mengapa banyak kelompok masyarakat yang menggunakan sumber daya alamnya tidak selalu mengalami over eksploitasi.
4. *Governmentality/Environmentality* yang diformulasikan oleh Michel Foucault di akhir tahun 1970-an yang mengamati cara pemerintah dan aktor lainnya memanfaatkan pengetahuan untuk menyusun kebijakan.
5. *Multilevel governance theory* yang muncul dalam diskusi di awal-awal *European Union* saat penyusunan *Maastricht Treaty* di tahun 1992 yang menguji kondisi pengintegrasian vertikal antar negara dan politik internasional.
6. *Interactive governance theory* yang dikonsepkan oleh Kooiman (2016) dengan mengembangkan konsep *governability* dari riset terdahulunya sebagai *aggregate* langkah pengelolaan

(*governing*) yang dilakukan oleh aktor sosial untuk merespons kebutuhan publik dan visi.

7. *Adaptive governance* yang muncul di akhir 1990-an yang dipopulerkan oleh Gunderson dan Holling dalam buku mereka yang berjudul *Panarchy* (2002) dan berbagai buku lainnya. Teori ini merujuk pada upaya atau sarana untuk menerapkan *Resilience theory* dalam praktik yang bertujuan untuk mengurangi ketidakpastian (*uncertainty*) melalui langkah *iterative* dan *continual learning*
8. *Evolutionary governance theory* yang dikenalkan oleh Assche et al (2014) yang memahami kata *governance* sebagai proses evolusi yang terus menerus.

David Benson dan Andrew Jordan menjelaskan bahwa dalam beberapa dekade telah terjadi pergeseran konsep pengelolaan lingkungan dari tindakan lokal menuju tindakan pemerintah nasional. Lebih lanjut dijelaskan bahwa penggunaan kata *government* (pemerintah) berbeda dan dibedakan dengan kata *governance* yang menekankan pada arah kegiatan dari berbagai aktor baik pemerintah, NGOs, industri dan publik. Mengutip tulisan Adger dan Jordan (2009), bahwa negara/pemerintah memiliki tradisi menggunakan regulasi dan pengadilan untuk mengelola lingkungan hidup. Perkembangan terakhir bahwa aktor non pemerintah termasuk masyarakat dan pelaku bisnis lebih banyak lagi terlibat secara langsung dalam menata kelola dengan berbagai instrumen yang dapat digunakan, termasuk instrumen keuangan dan pasar.

UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) mendefinisikan frasa Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi:

1. Perencanaan.
2. Pemanfaatan.
3. Pengendalian.
4. Pemeliharaan.

5. Pengawasan.
6. Penegakan hukum.

Keenam klaster kegiatan dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup guna mencapai pembangunan berkelanjutan.

Penegakan hukum sebagai salah satu instrumen yang digunakan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia merupakan instrumen penting. Hal senada dikemukakan oleh UNEP bahwa *UN Environment works to build public support for the fight against environmental crime, thus encouraging governments and authorities to crack down through the laws already in place. Lebih tegas lagi dikemukakan bahwa Without strong environmental law and institutions, we will be unable to protect and restore our planet.*

Dalam lingkup penggunaan instrumen hukum pidana, dapat ditelusuri perkembangan pola dan pendekatan yang digunakan dari tiga undang-undang bidang lingkungan hidup yang pernah dimiliki Indonesia sejak 1982. Di masa awal, perlindungan dan pengelolaan lingkungan di Indonesia dimulai dengan terbitnya UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Ketentuan ini disahkan pada tanggal 11 Maret 1982 dengan memuat 8 bab dan 24 pasal. Satu-satunya pasal yang mengatur pidana dalam undang-undang ini yakni Pasal 22. Pasal ini mengatur pemidanaan atas perbuatan yang mengakibatkan rusak atau tercemarnya lingkungan hidup (juga berdasarkan undang-undang lainnya) baik secara sengaja maupun lalai. Pencemaran atau kerusakan yang diakibatkan oleh kesengajaan pelaku dikategorikan sebagai kejahatan, sedangkan yang diakibatkan oleh kelalaian dikategorikan sebagai pelanggaran. Perkembangan ini menunjukkan bahwa semakin baru semakin keras dan tegas penggunaan instrumen penegakan hukum dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Selain itu, perkembangan materi muatan pun mengalami penambahan pengaturan dan normanya. Berkembangnya kondisi dan tuntutan dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, pada tanggal 19 September 1997 disahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sebagai

perbaikan atas UU No. 4 Tahun 1982 maka dalam UU No. 23 Tahun 1997 ini juga ditambahkan pasal-pasal terkait penyelesaian sengketa dan pidana korporasi. Secara keseluruhan, undang-undang ini memuat 11 bab dan 52 pasal. Pada Bab IX yang mengatur ketentuan pidana menegaskan bahwa pelaku pencemar atau perusak lingkungan merupakan kejahatan dengan ancaman hukuman berat di mana ancaman pidana maksimal 10 (sepuluh) tahun. Dan jika mengakibatkan kematian atau luka berat ancaman penjara maksimal dinaikan menjadi 15 tahun di mana ini merupakan ancaman pidana maksimal dalam hukum pidana Indonesia.

Selain pemidanaan atas unsur kesengajaan, undang-undang ini mengatur pemidanaan bagi pelaku pencemar atau perusak berdasarkan unsur kelalaian. Sebagaimana diatur dalam Pasal 42 UUPPLH, pencemar atau perusak yang karena kelalaiannya diancam dengan ancaman pidana penjara tiga tahun, dan jika mengakibatkan kematian atau luka berat ancaman pidana penjara menjadi 5 tahun. Selain tindakan pencemaran atau perusakan, melepaskan energi dan/atau zat dan/atau komponen lain yang berbahaya atau beracun ke media lingkungan juga diancam dengan pidana penjara. Hal lain dalam Pasal 43 ini juga mengatur pemidanaan atas pengoperasionalan suatu instalasi yang diketahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan. Dalam konteks kalimat tersebut, lebih membedakan faktor kemampuan *foreseen* dengan pengaturan pencemaran atau kerusakan atas kesengajaan.

Dua belas tahun kemudian di mana tepatnya pada tanggal 3 Oktober 2009, Indonesia memiliki undang-undang baru dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Semakin banyak pengaturan yang dimuat dalam undang-undang ini, di mana terdiri dari 17 bab dan 127 pasal. Bertambahnya pasal-pasal dalam pengaturan dan norma perundangan merupakan jawaban atas permasalahan dan evaluasi regulasi dan kebijakan yang sebelumnya untuk meningkatkan kinerja pengelolaan lingkungan hidup. Pada bagian Permasalahan

akan dijabarkan kondisi setelah diterapkannya UUPPLH sejak tahun 2009.

Salah satu bentuk pelaksanaan tugas pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah pengendalian pencemaran lingkungan. Pemerintah memiliki tugas untuk mengendalikan pencemaran lingkungan yang salah satunya melalui upaya perlindungan dan pengelolaan mutu air sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang dijumpai pada Bab III mulai dari Pasal 108 hingga Pasal 161. Bab ini mengatur penyelenggaraan, kewenangan, hak, kewajiban serta larangan terkait dengan perlindungan dan pengelolaan mutu air. Materi muatan pengaturan di bab ini dapat dirangkum sebagai berikut:

1. Kegiatan perencanaan

Kegiatan perencanaan dilakukan melalui pendekatan Daerah Aliran Sungai (DAS), Cekungan Air Tanah (CAT) dan ekosistemnya. Hal ini menggambarkan bahwa perlindungan dan pengelolaan mutu air dilakukan dalam satuan sistem air, yakni DAS untuk air permukaan dan CAT untuk air akuifer. Perencanaan juga dijadikan titik awal pengambilan keputusan untuk memberikan gambaran kondisi yang dimiliki seperti pada aktifitas inventarisasi badan air, penetapan Baku Mutu Air, penetapan Alokasi Beban Pencemar air, dan tindakan yang dibutuhkan untuk melindungi dan mengelola mutu air yang dituangkan dalam rencana Perlindungan dan Pengelolaan Mutu Air.

Inventarisasi dilakukan oleh Menteri untuk mengidentifikasi dan melihat karakter Badan Air. Penetapan Baku Mutu Air dilakukan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai kewenangannya untuk air tanah dan air permukaan (berdasarkan segmentasi atau zonasi Badan Air). Hal ini dilakukan melalui pemantauan rona awal Mutu Air tanah dan/atau pemantauan Mutu Air tanah referensi, di mana Baku Mutu Air Nasional telah ditetapkan melalui Lampiran VI PP tersebut. Selain inventarisasi dan penetapan Baku Mutu Air, dalam kegiatan perencanaan juga menjadi tugas Menteri,

Gubernur, atau Bupati/Wali Kota untuk menetapkan Alokasi Beban Pencemar Air baik untuk sektor industri, domestik, pertambangan, migas, pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan dan sektor lainnya yang diatur kemudian sesuai perkembangan dan kebutuhan. Pemerintah, baik Menteri, Gubernur atau Bupati/Wali Kota sesuai kewenangannya ditugaskan pula untuk menyusun Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Mutu Air dengan mempertimbangkan dan berkoordinasi dengan kementerian/lembaga lain yang terkait.

Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Mutu Air ini berisi pemanfaatan, pengendalian dan pemeliharaan. Untuk dapat menyusun Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Mutu Air, Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota harus mendasarkan penyusunannya pada hasil pemantauan Mutu Air, Baku Mutu Air, dan Alokasi Beban Pencemar Air. pemantauan Mutu Air digunakan untuk menetapkan Status Mutu Air yang diintegrasikan dalam Sistem Informasi Lingkungan Hidup. Status ini digunakan untuk menentukan dan memberikan informasi kondisi kualitas air baik atau tercemar.

2. Kegiatan pemanfaatan

Pemanfaatan Badan Air ditetapkan melalui Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Mutu Air sebagaimana dijelaskan di atas. Salah satu pemanfaatan Badan Air adalah sebagai penerima Air Limbah bagi kegiatan/usaha namun tidak melampaui Baku Mutu Air dan Mutu Air sasaran.

3. Kegiatan pengendalian

Pengendalian meliputi kegiatan pencegahan pencemaran air, penanggulangan pencemaran air, dan pemulihan mutu air baik dari sumber pencemar titik (*point source*) dan sumber pencemar nirtitik (*non-point source*). Bagi sumber nirtitik, maka pemerintah diperintahkan untuk menyediakan sarana dan prasarana pengendalian pencemaran air, sedangkan bagi sumber pencemar titik yang merupakan pencemaran yang bersumber dari kegiatan/usaha yang memiliki Persetujuan Teknis Pemenuhan Baku Mutu Air Limbah diwajibkan kepada penanggung jawab kegiatan/usaha untuk melakukan

pengolahan Air Limbahnya dan mematuhi Baku Mutu Air Limbah yang ditetapkan oleh Menteri.

Pembuangan Air Limbah oleh kegiatan/usaha atau pengelola Kawasan dilakukan setelah disusun kajian atau memenuhi standar teknis yang disediakan oleh Pemerintah. Selain itu, dalam pembuangan Air Limbah wajib memperhatikan dampak pada skenario terburuk bagi fungsi ekosistem, ketersediaan Alokasi Beban Pencemar Air, dan/atau ketersediaan dan penguasaan teknologi oleh penanggung jawab kegiatan/usaha. Alokasi Beban Pencemar Air dapat diperdagangkan yang ditetapkan dan dikembangkan oleh Menteri atau ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Wali Kota setelah mendapat rekomendasi teknis Menteri.

Dalam hal terjadi pencemaran, maka penanggung jawab kegiatan/usaha wajib melaporkan kejadian dan melakukan penanggulangan Pencemaran Air, jika dalam waktu 24 jam tidak dilakukan penanggulangan, Menteri/Gubernur/Bupati/Wali Kota menetapkan pihak ketiga untuk melakukan penanggulangan Pencemaran Air tersebut dengan penggantian biaya dari penanggung jawab kegiatan/usaha yang mencemari. Selain menanggulangi, penanggung jawab kegiatan/usaha yang mencemar juga wajib melakukan pemulihan Mutu Air. Pemerintah melakukan pemulihan jika tidak ditemukan sumber pencemarnya dan yang bertanggung jawab.

4. Kegiatan pemeliharaan

Dalam kegiatan pemeliharaan Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota melakukan pemeliharaan Mutu Air dengan perlindungan Badan Air untuk dikonservasi sesuai dengan Baku Mutu Air Kelas satu dan ekosistemnya. Selain melakukan upaya konservasi, pemerintah juga melakukan Pencadangan Badan Air dan ekosistemnya dengan menghentikan pemanfaatan dalam kurun waktu tertentu.

5. Hak, Kewajiban, Larangan, dan Peran Serta masyarakat

Pada bagian ini dijelaskan hak, kewajiban, larangan bagi setiap orang di mana diatur penegasan Hak Perlindungan bagi Pejuang Lingkungan. Masyarakat berperan dalam bentuk pemantauan mandiri, upaya pengurangan beban pencemar

air, penyampaian hasil pemantauan secara benar dan akurat, menyebarluaskan gerakan pengurangan pencemar air, menjadi mitra dengan para pihak dalam pengurangan pencemaran air juga terlibat dalam program ekoriparian.

Bahasan selanjutnya mengatur sumber pencemar baik yang titik maupun nirtitik sebagaimana dijelaskan di atas, di mana dalam praktiknya akan dijumpai bahan pencemar yang belum diatur dan belum diketahui bagaimana dampaknya bagi lingkungan dan manusia. Perkembangan pengetahuan dan teknologi selain mempermudah manusia mencapai tujuannya, juga membawa dampak bagi lingkungan hidup dan kesehatan manusia, di mana dapat diberikan contoh pada Penggunaan Bahan Kimia Berbahaya seperti *Dichlorodiphenyltrichlorethane* (DDT) dan *Per- and Polyfluoroalkyl Substances* (PFAS) atau pengembangan produk rekayasa genetik (PRG).

B. Rumusan Masalah

Manusia menggunakan bahan kimia industri dalam kehidupan sehari-hari baik disadari atau tidak. Pengolahan cat, pembuatan plastik, bahan bakar dan lainnya dapat kita jumpai dengan mudah. Penggunaan bahan-bahan kimia dipromosikan sebagai bantuan atau digunakan untuk mempermudah kehidupan manusia. DDT dikembangkan pada tahun 1940an sebagai insektisida modern pertama. DDT sangat efektif untuk menangani dan menanggulangi malaria, tipus, atau penyakit lainnya yang berasal dari serangga. Pada Tahun 1950-an, Departemen Pertanian Amerika mulai melakukan langkah kebijakan untuk pelarangan penggunaan DDT dengan semakin banyak data dan bukti yang menunjukkan tingkat bahaya dan racun bagi manusia dan lingkungan.

Dalam buku yang berjudul *Silent Spring*, Rachel Carson menyadarkan masyarakat bahwa bahaya penggunaan pestisida dalam kehidupan manusia dan alam. Sehingga pada tahun 1972, Badan Perlindungan Lingkungan Amerika (*US Environmental Protection Agency* atau *US EPA*) mengeluarkan larangan penggunaan DDT dengan alasan dampak lingkungan yang tidak

mudah dipulihkan, baik kehidupan di lingkungan secara umum dan bahaya lainnya yang mengancam kesehatan manusia.

Contoh lain, bahan kimia yang dikenal dengan Per-and Polyfluoroalkyl Substances atau dikenal dengan PFAS. Bahan ini merupakan golongan bahan kimia yang memiliki 5000 hingga 10.000 jenis kombinasi. Dari ribuan kombinasi tersebut, setidaknya telah diidentifikasi ada 4.700 PFAS yang beredar di pasar global dalam berbagai produk.

PFAS ¹	Development Time Period							
	1930s	1940s	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s
PTFE	Invented	Non-Stick Coatings			Waterproof Fabrics			
PFOS		Initial Production	Stain & Water Resistant Products	Firefighting foam				U.S. Reduction of PFOS, PFOA, PFNA (and other select PFAS ²)
PFOA		Initial Production		Protective Coatings				
PFNA					Initial Production	Architectural Resins		
Fluoro-telomers					Initial Production	Firefighting Foams		Predominant form of firefighting foam
Dominant Process ³		Electrochemical Fluorination (ECF)						Fluoro-telomerization (shorter chain ECF)
Pre-Invention of Chemistry /		Initial Chemical Synthesis / Production			Commercial Products Introduced and Used			
Notes: 1. This table includes fluoropolymers, PFAAs, and fluorotelomers. PTFE (polytetrafluoroethylene) is a fluoropolymer. PFOS, PFOA, and PFNA (perfluorononanoic acid) are PFAAs. 2. Refer to Section 3.4. 3. The dominant manufacturing process is shown in the table; note, however, that ECF and fluorotelomerization have both been, and continue to be, used for the production of select PFAS.								
Sources: Prevedourous et al. 2006; Concawe 2016; Chemours 2017; Gore-Tex 2017; US Naval Research Academy 2017								

Gambar 1. PFAS yang Beredar di Pasar Global.

Pada tahun 1970-an, penelitian menemukan adanya PFAS dalam darah buruh kerja dan pada Tahun 1990 secara umum dapat ditemukan dalam darah manusia kebanyakan. Data-data tersebut semakin meningkatkan kewaspadaan berbagai lembaga di United States (US) terhadap penggunaan kelompok bahan kimia ini yang juga dikenal dengan *Forever Chemicals* karena sifatnya yang persisten dan sangat sulit terurai. Langkah pencegahan dilakukan baik entitas negara/pemerintah, kelompok sipil maupun dunia industri terkait penanganan lebih lanjut dari PFAS. US EPA melakukan berbagai langkah dan kebijakan untuk memonitor perkembangan dan juga melakukan studi lanjutan untuk mendeteksi bahaya kesehatan manusia dan lingkungan. Bersama pihak industri juga telah dilakukan upaya pengembangan

teknologi untuk mencari bahan kimia alternatif sebagai pengganti PFAS. Tindakan lain juga ditempuh dengan terus dikembangkan teknologi untuk penanggulangan keberadaan PFAS yang telah mencemari air permukaan dan tanah di Amerika Serikat. Masyarakat dan pemerintah di Amerika, Kanada dan Eropa mengambil langkah hukum untuk meminta pertanggungjawaban kepada industri penyuplai PFAS seperti DuPont, Chemours, dan Corteva. Upaya ini dapat ditelusuri dari gugatan dan keputusan di pengadilan US dengan gugatan yang diajukan Pemerintah North Carolina County, atau melalui pengadilan Eropa, European Union.

Contoh di atas memberikan gambaran bahwa tidak semua kejadian pencemaran atau kerusakan lingkungan dapat diketahui sumber dan/atau penyebabnya. Bahkan dengan ditetapkannya Baku Mutu Lingkungan dalam hal ini Baku Mutu Air, sebagai contoh, maka kondisi terjadinya pencemaran dari sumber yang parameter di luar yang telah ditetapkan pada Lampiran VI Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ini tidak dapat memenuhi ketentuan UUPPLH.²¹ Perubahan definisi pencemaran dalam tiga undang-undang lingkungan hidup yang pernah ada di Indonesia sebenarnya dirumuskan untuk memberikan kepastian hukum atas suatu kondisi yang sedang dipermasalahkan. Namun di sisi lain hal ini sangat rigid sehingga sulit untuk mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta kenyataan yang ada.

Kondisi tingkat kualitas air di Indonesia dipantau melalui berbagai metode. Metode yang digunakan oleh Indonesia yakni melalui Indeks Kualitas Air (IKA) yang merupakan salah satu komponen Indeks Kualitas Lingkungan Hidup Indonesia (IKLH Indonesia) yang diumumkan setiap tahunnya oleh Menteri Lingkungan Hidup. Selain itu, kualitas air dinilai melalui Penetapan Daya Dukung dan Daya Tampung (D3T) yang juga diterbitkan oleh Menteri Lingkungan Hidup setiap lima tahun. Kedua metode tersebut memiliki perbedaan.

Lebih dari 10 (sepuluh) ribu kegiatan/usaha yang memiliki potensi mencemar/merusak secara langsung berdasarkan klaster usaha yang disusun oleh BPS pada Tahun 2020. Kegiatan usaha ini setidaknya menghasilkan air limbah dalam operasional kegiatannya

yang pada gilirannya air limbah tersebut setelah diolah sesuai ketentuan peraturan perundangan dan kewajiban dalam izin dan kajian lingkungannya dibuang ke media lingkungan. Media lingkungan yang menerima air limbah sesuai ketentuan perundang-undangan haruslah merupakan badan air di mana termasuk dalam badan air dan dibatasi hanya sungai, waduk, danau dengan sistem terbuka. Drainase atau selokan (dalam bahasa lokal) bukan merupakan badan air yang dapat menerima air limbah dari kegiatan usaha, namun sering kali dijadikan badan air penerima buangan air limbah sebagaimana dicantumkan dalam Izin Pembuangan Air Limbah (IPAL).

Selain syarat tersebut, harus menjadi perhatian juga bagaimana kondisi badan air penerima. Kondisi di sini maksudnya adalah bagaimana Daya Tampung (*threshold*) yang dimiliki oleh badan air penerima. Dengan penghitungan ini, maka jumlah total beban pencemar di suatu badan air dengan badan air lainnya bahkan dalam satu badan air dengan segmen (wilayah) yang berbeda memiliki angka yang tidak sama.¹

Tabel 1. Nilai Minimum dan Maksimum Indikator IKLH Tahun 2019.

Indikator	Minimum	Maximum	Nasional
IKA	35,37 (DIYogyakarta)	69,29 (Bangka Belitung)	86,56
IKU	67,97 (DKI Jakarta)	93,79 (Kalimantan Utara)	52,62
IKTL	24,66 (DKI Jakarta)	100 (Papua Barat)	62,00
IKLH	42,84 (DKI Jakarta)	83,96 (Papua Barat)	66,55

Melihat kondisi umum sungai di Indonesia berdasarkan laporan Indeks Kualitas Lingkungan Hidup dari KLHK yang menghimpun dari 34 provinsi se-Indonesia, kualitas sungai Indonesia dikatakan baik dengan angka rata-rata nasional di 52,62%.

Dari data Kementerian LHK pada tahun 2020, Indeks Kualitas Air 2019 di Indonesia berada di angka 52,62% di mana 12 provinsi dari 34 provinsi berada di bawah angka nasional. Secara metode dijelaskan bahwa penilaian Indeks Kualitas Air menggunakan

¹ Daya tampung dan alokasi beban pencemaran sungai citarum, KLHK, 2019

standar klasifikasi mutu air kelas II di mana klas air tersebut hanya dapat digunakan untuk pertanian dan peternakan. Lebih lanjut disebutkan dalam laporan ini bahwa ada 3 faktor penyebab angka rata-rata tahunan selama 5 tahun berturut-turut berada pada rentang 50,2-53,1 yakni:

1. Frekuensi pemantauan yang masih sedikit.
2. Secara umum upaya pengendalian pencemaran air belum efektif atau belum mampu menurunkan beban pencemaran sampai tingkat yang memadai.
3. Koefisien regim sungai atau rasio debit maksimum-minimum rata-rata sungai di Indonesia masih di atas 50, sehingga waktu musim kemarau kualitas air sungai sangat kecil untuk mengencerkan bahan pencemar yang masuk.

Ketiga hal yang disebutkan di atas menegaskan bahwa selain kualitas air di Indonesia yang buruk, juga tata kelola perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia tidak mencapai amanat UUPPLH. Sistem yang dibangun melalui UUPPLH tidak mampu menekan beban pencemar dari kegiatan pembangunan di mana juga terbukti bahwa perhitungan Alokasi Beban Pencemar pada suatu media lingkungan, air sebagai contoh, tidak digunakan dalam pengambilan langkah kebijakan. Kondisi tersebut juga dapat dilihat dari ditemukannya debit air musim kemarau yang kecil dan tidak mampu menampung beban pencemar tidak menjadi pertimbangan dalam penerbitan izin pembuangan air limbah.



Gambar 2. Lokasi Pabrik Tekstil di Rancaekek dan di Pekalongan.

Selain pencemaran yang disebutkan di atas, juga sama terjadi pada dalam kasus pencemaran udara, pencemaran akibat *hazardous waste/substances* bahkan dalam pengembangan *bio-tech* dan kegiatan usaha lain yang menghadapi kondisi *uncertainty* dan *uncontrollable*.



**Gambar 3. Eks Sumur Gas Lapindo
dan Mitigasi *Outcrossing* di Amerika Latin.**

Lebih lanjut, dalam kasus pencemaran/kerusakan selain jenis yang mudah dipahami kondisi dan bentuknya secara inderawi seperti banjir dan kebakaran hutan/lahan, juga terdapat pencemaran yang belum atau tidak disadari kondisinya atau belum ditentukan ambang batasnya. Kondisi ini terjadi terkait dengan pencemaran perairan dari logam berat, lahan terkontaminasi, kandungan *micro-plastic* dalam sungai, kandungan Per-and Polyfluoroalkyl Substances (PFAS), kandungan Dichlorodiphenyltrichloroethane (DDT) dalam tubuh manusia, kandungan Dioxin dan Furan dalam media lingkungan dan tubuh manusia, yang keberadaannya tidak alamiah (*naturally occurrence*).

Dari gambaran kejadian tersebut, telah diidentifikasi dan dikelompokkan berdasarkan penyebab dan karakternya sebagai berikut:

1. Kelompok dengan potensi PENCEMARAN akibat TIDAK BERIZIN (*Illegal Point Source*), di mana pada kelompok ini kejadian perusakan/pencemaran diakibatkan tindakan kegiatan/usaha yang tanpa dilengkapi izin atau dengan izin namun dilampauinya ketentuan izin;
2. Kelompok dengan potensi PENCEMARAN akibat ketidakmampuan tata kelola pengendalian pencemaran air (*mismanagement*);

3. Kelompok dengan potensi PENCEMARAN akibat kegiatan yang memiliki IZIN PEMERINTAH (*Legal Point Source*), di mana dalam kelompok ini kejadian pencemaran/perusakan diakibatkan akumulasi beban pencemar yang membuat terlampauinya alokasi beban pencemar maksimal atau dilampauinya Daya Tampung;
4. Kelompok dengan potensi PENCEMARAN dari bahan pencemar yang diketahui namun sumber yang belum diketahui (*unknown source*);
5. Kelompok dengan potensi PENCEMARAN dari bahan yang belum ada/belum kuat *scientific evidence* untuk menunjukkan dampak negatifnya.

C. Kerangka Teoritik

1. Konsepsi Asas Kehati-hatian (*Precautionary Principle*)

Asas kehati-hatian yang dimaknai dalam UUPPLH yakni ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.² Penjelasan ini memuat unsur:

- a. Ketidakpastian mengenai dampak;
- b. Dari kegiatan dan/atau usaha;
- c. Karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK);
- d. BUKAN merupakan alasan untuk MENUNDA langkah; dan
- e. meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan.

Asas kehati-hatian yang dianut dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia menegaskan pengakuan terhadap ketidakpastian dampak yang dikarenakan keterbatasan penguasaan untuk menyikapi tuntutan KEPASTIAN HUKUM yang dikenal secara umum dalam konsepsi hukum. Prinsip ini diambil atau diadopsi melalui berbagai perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Pertimbangan

² Penjelasan Pasal 2 Huruf f UUPPLH

ini dapat dijumpai dalam Naskah Akademik penyusunan UU Pengelolaan Lingkungan Hidup dimana kemudian disahkan menjadi UUPPLH tahun 2009. Naskah Akademik UUPPLH menuliskan bahwa belum diadopsinya prinsip-prinsip internasional dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia menjadi salah satu pertimbangan revisi UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup di mana dicontohkan di sana bahwa *Precautionary Principle* dalam Konvensi PBB tentang Konservasi Keanekaragaman Hayati sebagaimana diratifikasi melalui UU Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Keanekaragaman Hayati). Selain UNCBD, prinsip kehati-hatian juga ditemukan dalam 23 *multilateral environmental treaties* (MEAs), 2 *bilateral treaties*, dan lebih dari 293 dokumen lain terkait dengan MEAs. Berdasarkan *Rio Declaration Precautionary Principle* didefinisikan sebagai berikut:

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

Definisi tersebut menggunakan kata *Precautionary approach* yang harus diterapkan secara meluas oleh negara-negara sesuai dengan kapasitas masing-masing negara, di mana ketika terdapat ancaman/bahaya serius atau kerusakan yang tidak dapat dipulihkan, kurangnya kepastian (dukungan data) IPTEK tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk menunda dalam mengambil langkah seefektif mungkin untuk mencegah degradasi lingkungan. Pembukaan UNCBD disebutkan bahwa:

“where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat”.

Kalimat tersebut mengandung makna yang sejurus dengan definisi yang digunakan oleh Deklarasi Rio 1992 di mana

kurangnya data IPTEK tidak menjadi alasan untuk menunda mengambil langkah untuk menghindari atau mengurangi ancaman/bahaya.

Karsten Klint Jensen menelusuri prinsip kehati-hatian dalam konteks liberal untuk melihat dasar moral (*Moral Foundation*) dari prinsip ini. Dalam tulisannya ini Karsten menghubungkan *uncertainty* dalam IPTEK dikasus-kasus lingkungan dengan pendekatan Kajian Risiko (*Risk Assessment*). Lebih lanjut Karsten menjelaskan perlunya “*acceptable level of risk*” dan adanya bentuk/wujud dari bahaya. Pandangan Karsten ini juga menunjukkan adanya perbedaan pandangan dalam penerapan dan menerapkan prinsip ini terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup sejak diadopsinya prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan lingkungan hidup di dunia.

Prinsip kehati-hatian berkembang di Jerman sejak 1970 dan diadopsi di negara-negara Eropa pada tahun 1980-an. Prinsip ini akhirnya diadopsi melalui prinsip kelima belas dalam *Rio Declaration* dan MEAs hingga akhirnya diadopsi dalam hukum Indonesia melalui UUPPLH.

D. Hasil dan Pembahasan

Dalam kasus-kasus lingkungan IPTEK merupakan alat bukti yang sangat krusial mengingat wujud pencemaran dan/atau kerusakan tidak mudah dicermati melalui panca indra manusia. Dalam kasus yang umum dijumpai adalah bagaimana membuktikan pencemaran dan/atau kerusakan itu telah terjadi dan siapa yang menjadi penanggung jawab sumber pencemaran dan/atau kerusakan itu. Berdasarkan Pasal 1 Angka 14 definisi Pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimakkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lainnya ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mut lingkungan hidup yang telah ditetapkan. Sedangkan Pada Angka 16 mendefinisikan perusakan lingkungan hidup sebagai tindakan orang yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia dan/atau hayati lingkungan hidup sehingga melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Kedua definisi yang digunakan dalam UUPPLH

ini mensyaratkan dilampauinya Baku Mutu Lingkungan Hidup (bagi pencemaran) dan Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan (bagi kerusakan lingkungan). Untuk membuktikan terlampauinya kedua standar tersebut dibutuhkan bantuan IPTEK agar dapat ditetapkan suatu kondisi secara objektif dan terpercaya (kredibel).

Kedua standar tersebut ditetapkan oleh Pemerintah setelah mempertimbangkan perkembangan IPTEK mutakhir dan masukan ahli di bidang masing-masing. Pemerintah juga menetapkan standar metode pengambilan sampel serta standar analisis yang digunakan untuk dapat menghasilkan informasi kondisi bahkan di setiap parameter yang diatur dalam Baku Mutu Lingkungan Hidup dan Kriteria Kerusakan Lingkungan Hidup. Keragaman metode pengambilan sampel dan analisis di setiap parameter tersebut akan memunculkan kemungkinan perbedaan hasil yang diperoleh. Untuk kepastian hukum, maka Pemerintah menerbitkan Standar Nasional Indonesia yang dibutuhkan dalam pencegahan pencemaran air.

Dari sudut pengawasan, ada pencemaran yang diakibatkan dari *unknown source*, dan pencemaran yang merupakan akumulasi beban pencemar lebih dari satu sumber serta pencemaran yang diakibatkan dari kelompok yang belum masuk dalam empat puluh enam parameter dalam Baku Mutu Air. Pada sumber pencemar tersebut menempatkan IPTEK pada posisi yang sulit untuk menentukan kondisi PENCEMARAN yang bersandarkan pada aspek legal formal, seperti ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai contoh dari kasus DDT yang ditemukan dalam Air Susu Ibu warga Jakarta pada tahun 2001 telah dilarang penggunaannya di Indonesia sejak tahun 1979, atau contoh keberadaan *micro-plastic* dan PFAS yang belum diatur dalam Baku Mutu Lingkungan Hidup namun keberadaannya di sungai telah terbukti.

Permasalahan IPTEK dan hukum menjadi isu yang menarik untuk dipelajari lebih mendalam. Sheila Jasanoff menjelaskan bahwa hakim berperan untuk mempertimbangkan dan mengakui bagaimana IPTEK (*scientific*) dan lembaga hukum harus saling terkait satu dengan lainnya, kemudian hakim memainkan perannya dalam menjaga ilmu pengetahuan (*epistemology*) dalam menentukan pandangan ahli yang digunakan, serta memainkan peran *ontology* dalam menentukan mana yang dibutuhkan untuk

memutus suatu perkara.³ Hal ini akan dijumpai dalam kasus-kasus lingkungan hidup di mana semua kasus selalu menggunakan KETERANGAN AHLI untuk memutus suatu perkara baik secara pidana, perdata, tata usaha negara bahkan uji material.

IPTEK juga dibutuhkan oleh Pemerintah untuk menentukan penerbitan izin kegiatan/usaha baik secara umum dijumpai melalui pembahasan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) maupun penerbitan izin edar bagi *Genetic Modified Organisms* (GMOs) keputusan izin didasari pertimbangan IPTEK dan perkembangannya yang sangat mungkin belum diketahui apa bahaya yang akan muncul saat izin akan diterbitkan. Hal ini dapat dilihat dalam peredaran dan penggunaan DDT atau varietas tertentu yang akan dilepas di alam. Belum ditemukannya pengganti plastik dalam perilaku berbelanja dan produk *consumer* di Indonesia yang menimbulkan ditemukannya *micro-plastic* dalam perairan darat Indonesia.

Di sisi lain, parameter *micro-plastic* belum dicantumkan dalam Baku Mutu Air. Bahaya dari keberadaan *micro-plastic* masih terus diteliti, selain permasalahan keberadaannya yang persisten dan sulit terurai. Interaksi antar zat dalam air limbah dengan zat pencemar lain di alam pun dapat mengakibatkan reaksi yang memunculkan potGraeme laurie, Shawn HE Harmo and Abia Arzuagaensi atau dugaan bahaya lingkungan, seperti pecahnya kestabilan ARSEN dalam Fly-ash ketika bertemu dengan kadar pH air yang asam kuat atau temperatur air di atas enam puluh derajat celcius.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa relasi antara hukum dan IPTEK terutama di bidang pengendalian pencemaran air sangat erat. IPTEK sendiri memiliki karakter yang terus berkembang di mana kebenaran dalam satu masa akan digantikan dengan kebenaran di masa depan dengan kehadiran teknologi itu sendiri. Namun juga diakui bahwa revolusi teknologi membuat ketidakstabilan norma sosial dan hukum yang dalam pandangan kepastian hukum menjadi suatu studi yang terus berkembang.

Data dari penelusuran perkara di bidang lingkungan hidup yang ditelusuri melalui Direktori Putusan yang dikelola secara

³ Daedalus Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Science and the Legal System, 2018

daring oleh Mahkamah Agung sejak 2009 hingga akhir 2020, ditemukan tidak kurang dari 176 kasus dalam katagori bidang Lingkungan Hidup yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dari data kasus tersebut 111 merupakan kasus pidana, 22 merupakan kasus perdata, 38 merupakan kasus tata usaha negara, dan 2 hak uji materi yang diajukan melalui Mahkamah Agung.



Gambar 4. Kasus Perkara Lingkungan Tahun 2009-2020.

Pada kasus pidana, ada kasus yang diputuskan dengan menggunakan delik formal dan ada yang menggunakan delik materiil. Hal ini menggambarkan norma pengaturan yang dijadikan dasar yang berupa delik materiil (Pasal 98 dan 99 UUPPLH) dan delik formil (Pasal 100-115 UUPPLH).

Dalam pemeriksaan perkara lingkungan peran ahli dibutuhkan untuk mengonkretkan kondisi *imaginer* yang tidak mudah ditangkap oleh inderawi manusia. Peran ini penting terutama dalam pemeriksaan keberadaan zat pencemar dan kondisi media lingkungan yang dipermasalahkan. Lara Khoury dan Stuart Smyth menuliskan bahwa:

“Reasonable foreseeability is well grounded in its application to tangential products, where historical knowledge exists about how liabilities develop and the extent of their effect, such as when an activity is clearly known to cause physical

injury. It becomes more problematic when applied to innovative products because historical knowledge is not available to outline where and when liabilities may develop”.

Paparan tersebut mengungkapkan bahwa dalam perkara yang memiliki dukungan literatur yang sudah cukup banyak sehingga patut menduga atau setidaknya kehati-hatian mudah diterapkan, namun dalam pengembangan suatu teknologi yang baru, hal ini tidak mendapat dukungan sejarah pengetahuan yang memadai.

Kondisi ini menegaskan hubungan dan ketergantungan (*interdependency*) dari hukum dan prosedur hukum dengan ilmu pengetahuan dan teknologi. Sehingga dalam konteks hukum lingkungan perkembangan dan adopsi asas kehati-hatian (*Precautionary Principle*) perlu dipelajari dan dikaji terutama dampak penerapan asas ini dalam pemeriksaan kasus dan penetapan pertanggungjawaban atas kasus tersebut juga dalam perumusan kebijakan dan regulasi bidang lingkungan hidup. Kehadiran prinsip ini merupakan tawaran untuk menyeimbangkan kebutuhan pengembangan IPTEK dan pembangunan, termasuk pemanfaatan sumber daya alam, namun tetap waspada akan potensi bahaya dan ancaman yang belum dapat dikenali di tahap awal penerbitan izin atau pengembangan IPTEK.

Konsep kehati-hatian yang diadopsi menjadi asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup Indonesia melalui UUPPLH pada Pasal 2 huruf f dan pada bagian Penjelasan UUPPLH yang menuliskan bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi telah meningkatkan kualitas hidup dan mengubah gaya hidup manusia. Pemakaian produk berbasis kimia telah meningkatkan produksi limbah bahan berbahaya dan beracun. Hal itu menuntut dikembangkannya sistem pembuangan yang aman dengan risiko yang kecil bagi lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.

Di samping menghasilkan produk yang bermanfaat bagi masyarakat, industrialisasi juga menimbulkan dampak, antara lain, dihasilkannya limbah bahan berbahaya dan beracun, yang apabila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain. Dengan menyadari hal tersebut, bahan

berbahaya dan beracun beserta limbahnya perlu dilindungi dan dikelola dengan baik. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus bebas dari buangan limbah bahan berbahaya dan beracun dari luar wilayah Indonesia. Menyadari potensi dampak negatif yang ditimbulkan sebagai konsekuensi dari pembangunan, terus dikembangkan upaya pengendalian dampak secara dini. Analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal) adalah salah satu perangkat preventif pengelolaan lingkungan hidup yang terus diperkuat melalui peningkatan akuntabilitas dalam pelaksanaan penyusunan amdal dengan mempersyaratkan lisensi bagi penilai amdal dan diterapkannya sertifikasi bagi penyusun dokumen amdal, serta dengan memperjelas sanksi hukum bagi pelanggar di bidang amdal.

Selain penyebutan dalam Pasal 2 dan Penjelasan tersebut, dapat dilihat adanya beberapa pengaturan dalam pasal-pasal yang memiliki semangat/jiwa yang sama seperti pengaturan pada langkah preventif baik dengan penerapan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang mempertimbangkan daya tampung dan daya dukung, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Kajian Risiko Lingkungan yang merupakan langkah pengendalian dini dari potensi bahaya pencemaran/kerusakan. Sebagai contoh di European Union (EU) yang telah menerbitkan petunjuk penerapan prinsip kehati-hatian sejak tahun 2000 sebagai panduan sejauh mana diterapkan dan dipatuhi serta penerapan baik dalam penyusunan kebijakan maupun keputusan pengadilan.

Sedangkan di Indonesia masih belum ditemukan petunjuk penerapannya selain berbagai tulisan ahli yang dijumpai dalam jurnal dan buku serta literatur. Bahkan dalam perkembangannya, dalam kasus di US dan EU penerapan ini mulai dikaitkan dengan kejadian PFAS di mana perusahaan Chemours, DuPont, dan afiliasinya bersengketa hukum melalui pengadilan dengan berbagai entitas. Ketidakjelasan batasan konsepsi ini yang perlu didefinisikan agar memperjelas dalam penerapan dan memberi kepastian.

Ketidakjelasan konsep asas kehati-hatian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum terutama terkait distribusi hak, kewajiban dan tanggung jawab. Selain itu, pendistribusian hak,

kewajiban dan tanggung jawab yang banyak dikembangkan di dunia internasional dalam rangka menguatkan konsep keadilan dalam hal ini EQUITY, namun Indonesia belum banyak mengadopsi dan mengkaji ketepatan penerapannya dengan tujuan dari azas itu sendiri.

E. Simpulan

Ketidakpastian (*uncertainty*) dan kurangnya data IPTEK untuk mendukung kepastian hukum dalam mendukung pengendalian pencemaran air terutama untuk produk teknologi dan bahan kimia berbahaya merupakan kenyataan yang dihadapi dalam pengelolaan lingkungan hidup. Prinsip kehati-hatian hadir untuk memberi landasan untuk mengambil langkah preventif. Namun penerapannya masih dihadapkan pada permasalahan konsepsi atas prinsip yang tidak mudah untuk diterapkan. Dalam kajian ini pun menunjukkan bahwa pada pengendalian pencemaran dan menjaga kualitas mutu air di Indonesia masih belum dapat mewujudkan kualitas air yang membaik. Zat pencemar yang belum diketahui sumbernya atau yang masih belum dapat dibuktikan tingkat bahayanya bagi lingkungan hidup dan kesehatan manusia merupakan fakta yang belum dapat ditempatkan dalam konstruksi hukum. Terobosan melalui diadopsinya prinsip kehati-hatian dalam mengelola dan menjaga kualitas mutu air di Indonesia perlu untuk dikaji lebih lanjut untuk melihat keefektifan dalam mencegah laju degradasi lingkungan dan bahaya bagi manusia.

Referensi

Buku

Donal MacKenzie and Judy Wajeman. 1985. *The Social Shaping of Technology*. Open University Press.

Jurnal/Artikel

Andri G. Wibisono, The Development of the Precautionary Principle in International and in Indonesian Environmental Law, 14 Asia Pac. J. Env'tl. L. 169, 2011

Graeme Laurie, Swhawn Harmon, Fabiana Arzuaga, Foresighting Futures: Law, New Technologies, and the Challenges of Regulating for Uncertainty, *Law Innovation and Technology*, 2012

Partelow, S., A. Schlüter, D. Armitage, M. Bavinck, K. Carlisle, R. Gruby, A.-K. Hornidge, M. Le Tissier, J. Pittman, A. M. Song, L. P. Sousa, N. Văidianu, and K. Van Assche. 2020. Environmental governance theories: a review and application to coastal systems. *Ecology and Society* 25(4):19.

Lara Khoury dan Stuart Smyth, Reasonable Foreseeability and Liability in relation To Genetically Modified Organisms, *Bulletin of Science Technology & Society*, 2007 .

Science for Environment Policy. 2017. The Precautionary Principle: decision making under uncertainty. Future Brief 18. Produced for the European Commission DG Environment by the Science Communication Unit, UWE, Bristol.

Laporan

BPS 2020

Daya tampung dan alokasi beban pencemaran sungai citarum, KLHK, 2019

Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2019, KLHK, 2020

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Internet

<https://www.unep.org/explore-topics/environmental-governance/about-environmental-governance/environmental-governance>, diakses 30 November 2021

<https://www.unep.org/news-and-stories/story/helping-enforcement-catch-environmental-laws>, diakses 30 November 2021

<https://www.unep.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance>, diakses 30 November 2021

<https://www.epa.gov/ingredients-used-pesticide-products/ddt-brief-history-and-status>, diakses pada tanggal 12 Desember 2021 5) <https://pfas->

[1.itrcweb.org/fact_sheets_page/PFAS_Fact_Sheet_History_and_Us_April2020.pdf](1.itrcweb.org/fact_sheets_page/PFAS_Fact_Sheet_History_and_Us_April2020.pdf)

<Epa.gov/pfas>, diakses pada tanggal 12 Desember 2021

[https://www.euronews.com/green/2021/09/14/poisoning-generations-us-company-taken-to-](https://www.euronews.com/green/2021/09/14/poisoning-generations-us-company-taken-to-eucourt-over-toxic-forever-chemicals-in-landmar)

<eucourt-over-toxic-forever-chemicals-in-landmar> , diakses pada tanggal 12 Desember 2021

Rekonstruksi Politik Hukum Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara Berbasis Keadilan Sosial dan Keberlanjutan Lingkungan

Prof. Dr. Rachmad Safa'at SH., M.Si.

Abstrak

Pidato ilmiah ini bertujuan untuk menjelaskan dan merumuskan konstruksi baru politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara yang responsif terhadap keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, bertumpu pada hasil penelitian yang bersumber pada kepustakaan. Konstruksi baru yang dirumuskan mengakomodasi teori politik hukum responsif dan progresif, teori keadilan sosial menurut Al-Qur'an dan Pancasila sila kelima, prinsip-prinsip tata kelola pertambangan mineral dan batubara, serta mendasarkan pada prinsip *good governance* dan *good environmental governance* dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan.

Hasil kajian menunjukkan bahwa: *Pertama*, politik hukum tata kelola pertambangan saat ini, baik dalam ranah kebijakan dan regulasi maupun dalam ranah implementasi ternyata abai dan tidak mampu mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran rakyat serta menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan yang meluas, masif, dan sistematis. *Kedua*, diperlukan konstruksi baru politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara mengingat produk kebijakan dan regulasi serta implementasinya

telah menyimpangi politik hukum yang telah ditetapkan konstitusi, khususnya pasal 33 ayat (3) dan kinerja tata kelola pemerintahan yang tertuang dalam *Worldwide Governance Indicators* (WGI) dan *Good Environmental Governance* serta menimbulkan ketimpangan sosial, bahkan konflik sosial di wilayah pertambangan.

Kata kunci: *rekonstruksi, politik hukum, tata kelola pertambangan, keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan.*

A. Pendahuluan

Indonesia dikaruniai Allah *subhanahuwata'ala* sumber daya alam yang melimpah. Potensi sumber daya alam Indonesia meliputi hutan, laut, minyak bumi, gas alam, mineral, dan batubara. Sumber daya alam tersebut merupakan agunan dan masa depan Indonesia. Bumi Indonesia menyediakan begitu banyak kekayaan sumber daya alam untuk bangsa ini. Jika dibandingkan dengan negara lain di Asia Tenggara, misalnya Malaysia, Filipina, Singapura, Vietnam, dan Thailand, Indonesia masih lebih unggul.

Khusus untuk cadangan mineral metalik, tersebar di 437 lokasi di Indonesia bagian barat dan timur seperti tembaga dan emas di Papua, emas di Nusa Tenggara, nikel di Sulawesi dan Kepulauan Indonesia timur, serta bauksit, batubara di Kalimantan. Indonesia juga dikenal sebagai negara kaya dengan kandungan mineral yang siap diangkat kapan saja. Kondisi yang demikian ini menempatkan Indonesia sebagai produsen terbesar kedua untuk komoditas timah, posisi terbesar keempat untuk komoditas tembaga, posisi kelima untuk komoditas nikel, posisi ketujuh untuk komoditas emas.

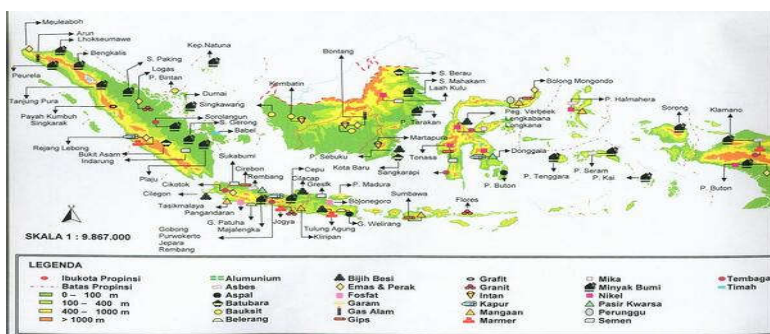
Negara Indonesia juga memiliki penghasil batubara terbesar kelima di dunia. Indonesia menjadi negara pengeksport batubara terbesar di dunia karena masih minimnya pemanfaatan batubara di dalam negeri. Negara tujuan ekspor batubara Indonesia, yakni Hongkong, Taiwan, Cina, Korea Selatan, Jepang, India, Italia, dan

negara Eropa lainnya. Batubara juga dimanfaatkan sebagai bahan bakar dalam sektor pembangkit listrik.

Direktur Jenderal Mineral dan Batubara (Minerba), Kementerian ESDM, Bambang Gatot Ariyono menyebutkan bahwa cadangan mineral di Indonesia masih cukup besar, terutama besi, emas primer, dan nikel. Sementara untuk sumber daya, tercatat tembaga, besi, dan emas primer menempati jumlah terbesar dibandingkan komoditas mineral lainnya. “Potensi sumber daya dan cadangan minerba masih besar, khususnya nikel masih cukup lumayan, kemudian besi. Lainnya: emas primer, tembaga, bauksit, dan perak,” ujar Bambang dalam jumpa pers di kantornya, Kamis (Latief, 2020).

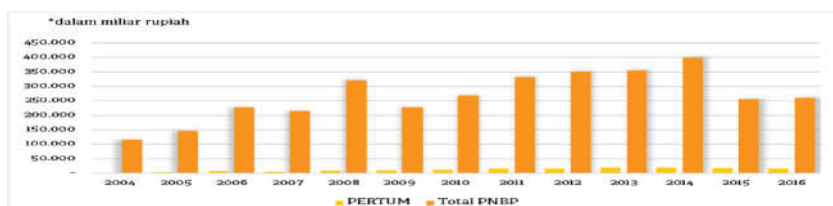
Berdasarkan data Badan Geologi per Desember 2018, potensi sumber daya tembaga mencapai 12.468,35 bijih juta ton, sementara besi sebesar 12.079,45 bijih juta ton, emas primer 11.402,33 bijih juta ton, nikel 9.311,06 bijih juta ton, perak 6.433,01 bijih juta ton, bauksit 3.301,33 bijih juta ton, timah 3.878,29 bijih juta ton, dan emas alluvial 1.619,84 bijih juta ton. Sementara cadangan total terbukti dan terkira dari nikel 3.571,56 bijih juta ton, besi 3.074,01 bijih juta ton, emas primer 3.024,39 bijih juta ton, perak 2.765,96 bijih juta ton, tembaga 2.761,18 bijih juta ton, bauksit 2.378,34 bijih juta ton, timah 1.209,94 bijih juta ton, dan emas alluvial 6,06 bijih juta ton.

Bambang juga menyebutkan potensi sumber daya batubara sebesar 149,009 miliar ton dan cadangan 37,604 miliar ton. Cadangan terbukti batubara Indonesia sebesar 3,5 persen dari total cadangan terbukti dunia. Meskipun cadangan batubara Indonesia bukan yang terbesar di dunia, namun ekspor Indonesia yang paling besar. Cadangan terbesar justru Amerika Serikat, diikuti Rusia, Australia, Cina, India, baru Indonesia. Akan tetapi, Indonesia mempunyai ekspor yang paling besar. Karena penggunaan di dalam negeri masih belum begitu signifikan kenaikannya, lebih cepat kenaikan produksinya daripada kenaikan kebutuhan dalam negeri,” jelasnya.



Gambar 1. Peta Sebaran Mineral dan Batubara di Indonesia.

Kegiatan pertambangan mineral dan batubara masih menjadi salah satu kontribusi penerimaan negara yang potensial untuk mendukung Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) setiap tahunnya. Meski belum sebesar kontribusi penerimaan negara dari minyak dan gas bumi, sumbangan subsektor minerba memberikan jumlah yang tidak sedikit.



Gambar 2. Kontribusi PNPB Pertambangan Umum terhadap PNPB Total (2004-2016).

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP, 2004-2016)

Dengan potensi dan kontribusi yang besar sektor sumber daya alam, khususnya mineral dan batubara dalam PNPB diperlukan kejelasan arah politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara yang mampu menyejahterakan rakyat, khususnya di daerah yang kaya bahan tambang serta menjaga keberlanjutan lingkungan bagi generasi berikutnya. Namun demikian, dalam tataran realitas telah terjadi sebaliknya. Berbagai referensi hukum konstitusi, politik hukum, tata kelola pertambangan mineral dan batubara, menunjukkan adanya pengabaian terhadap prinsip dan nilai-nilai keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan.

Berbagai laporan hasil penelitian telah memberikan deskripsi faktual bahwa kekayaan sumber daya mineral dan batubara,

ternyata tidak serta-merta menjejahterakan rakyat dan memberikan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Justru sebaliknya menimbulkan kemiskinan, konflik sosial, degradasi, dan kerusakan lingkungan yang masif, terstruktur, dan sistematis melalui berbagai kebijakan dan regulasi yang tidak ramah terhadap keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan.

Konstruksi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara menimbulkan masalah ketika para penyelenggara negara, yakni DPR dan pemerintah memberikan tafsir yang berbeda dari para *founding fathers* atas norma dasar atau norma fundamental (*grundnorm*) yang mengatur pengelolaan sumber daya alam sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat*”. Karena rumusan pasal tersebut, tidak memberikan penjelasan tentang batasan dan tugas-tugas negara dalam menguasai bumi, air, dan kekayaan alam. Pasal ini juga tidak menjelaskan tentang batasan hak menguasai negara, aspek keberlanjutan dan perlindungan daya dukung ekosistem bumi, air dan kekayaan alam (Santosa, 2001:98-99, Arizona, 2008).

Pada ranah politik hukum, juga muncul pertentangan norma (*contradiktio intermenis*) dalam menetapkan arah dan tujuan yang hendak dicapai dalam pengelolaan sumber daya alam antara yang termuat dalam Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 33 ayat (1), (2), (3) yang lebih berwatak dan bernilai mengedepankan perspektif ekonomi kerakyatan di satu sisi berhadapan-hadapan *vis a vis* dengan Pasal 33 ayat (4) dan (5) yang lebih bernilai dan berperspektif neo-liberal (Mushoffa, 2017: 46). Pertentangan ini, pada gilirannya, berimplikasi pada munculnya kebijakan dan produk hukum organik yang mengabaikan unsur keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan.

Kontradiksi dan perbedaan perspektif dalam penafsiran Pasal 33 tersebut, pada gilirannya berimplikasi pada lahirnya berbagai regulasi dan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang tata kelola pertambangan mineral dan batubara yang secara hierarki di bawah UUD NRI 1945 yang “belum” mampu

mewujudkan keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan yang diharapkan dalam Pasal 33. Keberadaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba) serta Undang Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara sampai saat ini, masih menjadi perdebatan di kalangan masyarakat, khususnya kalangan akademisi dan aktivis lingkungan (Cahyono, 2017; Widjojanto, 2017; Mushoffa, 2017; Subekti, 2020; Purnaweni, dkk, 2020; serta Magdoff dan Foster, 2017).

Berbagai realitas pertambangan menunjukkan bahwa para pelaku usaha dan pihak Badan Usaha Milik Negara (BUMN), baik dari unsur swasta nasional maupun dari unsur perusahaan swasta asing atau *multinational corporation* (MNC) mengabaikan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan benar (*good governace*) serta mengabaikan prinsip-prinsip tata kelola lingkungan hidup yang baik dan benar (*good environmental governance*) (Kartika, dkk., 2012 dan Santosa, 2001).

Tata kelola pertambangan hanya bertumpu pada mengedepankan kepentingan ekonomi semata dan mengabaikan unsur unsur keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan. Tata kelola pertambangan mineral dan batubara menunjukkan pengurasan sumber daya, mengakumulasi keuntungan yang tak terhingga yang terus diperebutkan, keamanan yang mengancam, ketimpangan sosial, konflik sosial, kemiskinan masyarakat lokal dan masyarakat adat, krisis pangan dan krisis identitas, korupsi dan kerusakan serta pencemaran lingkungan hidup (Widyamartaya, A., dan Widyanta, AB, 2001.; Magdoff dan Foster, 2018; Tarigan, 2015; dan Winarno, 2002).

Berbagai laporan hasil penelitian menunjukkan dampak aktivitas pertambangan meningkatkan angka pengangguran, kekerasan, ketimpangan ekonomi, kemiskinan, ketidakadilan sosial, pencemaran dan kerusakan lingkungan, korupsi dalam tata kelola pertambangan mineral dan batubara. Hal ini membangun kesadaran kritis untuk mempertanyakan kembali bahwa telah terjadi kesalahan mendasar dalam tata kelola pertambangan mineral dan batubara dan berupaya mendekonstruksi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara ke depan

lebih berkeadilan dan berkelanjutan lingkungan. Peran negara dan pemerintah untuk menyejahterakan rakyat harus ditata kembali dengan mengemukakan dan menyodorkan paradigma baru (*the new paradigm*) dalam teori Politik Hukum *Responsive, Good Governance*, dan *Good Environmental Governance*, teori keadilan sosial (*social justice*) dan keberlanjutan lingkungan (Goldsmith, 1996; Hettne, 2001; Munawar, 2012; HAMKA, 2015; Berger, 2004; Stiglitz, dkk., 2011; Nonet dan Selznick, 2003; Capra, 1982; Kartodihardjo, 2017).

Kompleksitas permasalahan tata kelola pertambangan semakin rumit dengan diundangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang menurut beberapa pengamat, cacat dalam *law in making process* di samping banyak persoalan substansial yang terkesan syarat dengan kolusi, korupsi, dan nepotisme serta mengabaikan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan benar (*good governance*) serta abai terhadap prinsip-prinsip tata kelola lingkungan hidup yang baik (*good environmental governance*). Ditambah lagi dengan disahkan UU Cipta Kerja oleh DPR RI pada hari Senin tanggal 5 Oktober 2020 yang akan secara resmi menjadi undang-undang setelah pembubuhan tanda tangan oleh presiden dan proses pengundangan. Hari Selasa, 2 November 2020, Presiden Joko Widodo telah mensahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Kedua undang-undang tersebut, menimbulkan polemik dan kontroversi sejak awal gagasan, mulai proses perumusan naskah akademis sampai proses pembahasan dan pengesahan di DPR RI. Banyak pihak, mulai kalangan akademisi, aktivis NGO/LSM, mahasiswa dan aktivis organisasi pekerja/buruh menengarai, bahwa UU tersebut lebih banyak mengakomodasi kepentingan investor di satu sisi. Di sisi yang lain, justru mengabaikan hak-hak dasar para pekerja, bahkan mengabaikan dan mengorbankan keberlanjutan ekologi dan ekosistem serta melanggar hak asasi manusia, khususnya hak untuk hidup sejahtera di lingkungan yang baik dan sehat.

Dengan demikian, politik hukum tata kelola pertambangan saat ini (*existing*) telah mengabaikan dan menyimpangi prinsip

keadilan sosial sebagaimana yang tertuang dalam sila kelima Pancasila dan nilai-nilai keadilan sosial dalam Islam (Rahman, 2012 dan Hamka, 2015). Keberadaan tambang yang seharusnya memberikan kemakmuran pada rakyat, justru terjadi sebaliknya. Masyarakat lokal dan/atau masyarakat adat sekitar tambang semakin terjauhkan dan teralienasi dari akses tenurial yang selama ini mereka jaga dan lestarikan. Ketimpangan sosial ekonomi dan kemiskinan masyarakat sekitar tambang semakin terbuka (Amiruddin dan Soares, 2003; Tarigan, 2015).

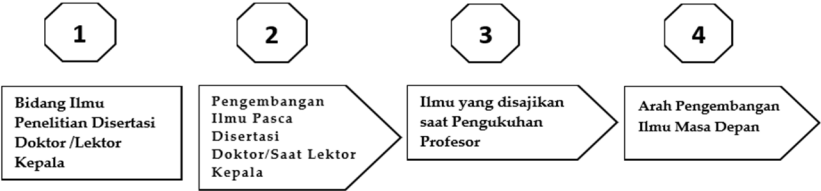
Berdasarkan latarbelakang tersebut, fokus permasalahan yang dikaji dalam pidato ilmiah ini adalah: (1) Apa urgensi merekonstruksi politik hukum *existing* tata kelola pertambangan dan batubara berbasis keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan? (2) Bagaimana konstruksi baru politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara yang responsif terhadap keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan hidup harus diadvokasikan di masa yang akan datang?

B. Pengembangan Ilmu Masa Depan

Guna menyusun kerangka kerja hukum (*legal framework*) untuk merumuskan konstruksi politik hukum tata kelola pertambangan berbasis keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan di masa yang akan datang, saya akan mengembangkan penelitian dan pengabdian masyarakat untuk merumuskan konstruksi baru politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara yang responsif dan akomodatif terhadap keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan. Gambar 3. menjelaskan secara singkat alur pemikiran pengembangan ilmu hukum lingkungan dan sumber daya alam untuk menghasilkan rumusan rekomendasi untuk diajukan pada pemangku kepentingan (*stakeholders*).

Fase pertama, saat menulis disertasi S3 hukum lingkungan dan sumber daya alam tentang *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan Berbasis Sistem Kearifan Lokal Masyarakat Hukum Adat* dengan pendekatan penelitian hukum empiris (*Empirical Legal Research*). Fase *Kedua*, penelitian bersama tim *teaching* di bidang hukum lingkungan, pesisir, dan laut serta hutan terkait dengan perlindungan hukum hak masyarakat adat dan masyarakat terkait

dengan akses terhadap sumber daya hutan dan pesisir, serta lautan. Pada fase *ketiga*, penyusunan naskah pidato pengukuhan Profesor merumuskan konstruksi baru politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara berbasis pada keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan. Pada fase *keempat*, mengembangkan dan merumuskan konstruksi baru politik hukum pengelolaan sumber daya alam yang berdasarkan pada tiga pilar utama, mendemokratisasikan politik hukum tata kelola sumber daya alam yang berkelanjutan dan memakmurkan rakyat, konstitusi hijau (*green constitution*), serta keadilan sosial menurut Islam dan Pancasila.



Gambar 3. Alur Perkembangan Ilmu Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam Masa Depan.

Ilmu Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam	Ilmu Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam	Ilmu Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam	Ilmu Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam
<i>Konsep yang diformulasikan :</i> 1. Konstruksi Politik Hukum 2. Kedaulatan Pangan 3. Kearifan Lingkungan 4. Keberlanjutan Lingkungan 5. <i>Green Constitution</i> 6. Metode Penelitian Hukum Empiris (<i>Empirical Legal Research</i>)	<i>Konsep yang diformulasikan :</i> 1. Rekonstruksi Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Hutan, Pesisir dan Lautan 2. Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat 3. Kesejahteraan Masyarakat Pesisir dan sekitar hutan (<i>Forest for People</i>) 4. Negara Poros Maritim	<i>Konsep yang Diformulasikan :</i> 1. Rekonstruksi Politik Hukum Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara 2. <i>Green Constitution</i> 3. Keberlanjutan Lingkungan 4. Keadilan Sosial Menurut Islam dan Pancasila 5. <i>Good Governance</i> dan <i>Good Environmental Governance</i>	<i>Konsep yang diformulasikan :</i> 1. Mendemokrasi-kan Politik Hukum Tata Kelola Sumber Daya Alam yang berke-lanjutan dan memakmurkan rakyat 2. <i>Green Constitution</i> 3. Keadilan Sosial Menurut Islam dan Pancasila.

C. Pembahasan

1. Urgensi Merekonstruksi Politik Hukum Tata Kelola Pertambangan dan Batubara Berbasis Keadilan Sosial dan Keberlanjutan Lingkungan

Rekonstruksi berasal dari kata *reconstruction* yang diberi pengertian tentang penyusunan kembali, pembangunan kembali atau menata ulang dan dapat juga diberi pengertian reorganisasi (Suteki, 2008). Sedangkan dalam *Tesaurus Bahasa Indonesia* yang ditulis oleh Eko Endarmoko (2007:518) rekonstruksi memiliki dua makna, *pertama*: pemugaran, perbaikan, rehabilitasi, renovasi, restorasi; reorganisasi; revolusi. *Kedua*: reka ulang. Dalam *Black's Law Dictionary*, pengertian *reconstruction* adalah sebagai "*the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*". Konstruksi ulang politik hukum tatakelola pertambangan yang dihasilkan dari kegiatan untuk menyusun dan mempertemukan konstruksi yang bersifat ideal dan kondisi yang berlaku saat ini atau "*existing*" yang dapat ditelusuri pada tiga ranah bekerjanya hukum sebagaimana dirumuskan oleh Chambliss dan Seidman (1971) dalam teori bekerjanya hukum, yaitu *pertama*, ranah Lembaga Pembuat Peraturan Perundang-undangan (*Law Making Institution*). *Kedua*, ranah Lembaga Penerapan Sanksi (*Sanction Activity Institutions*) dan *ketiga*, ranah pemegang peran (*Role Occupant*). Rekonstruksi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara berarti upaya untuk menyusun konstruksi baru dengan berbekal konstruksi ideal dan konstruksi "*existing*" tentang paradigma, dasar, tujuan, isi serta implementasi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara (Safa'at, R., 2013).

Politik hukum dalam penulisan naskah pidato ini, dimaksudkan sebagai kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan di sini, berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terinci, dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Semuanya

itu, diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Dengan demikian, politik hukum dalam konteks tata kelola pertambangan mineral dan batubara, mengandung dua sisi yang terintegrasi, yakni: (1) sebagai arahan pembuatan hukum atau kebijakan lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum tentang tata kelola pertambangan mineral dan batubara, dan (2) sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah produk hukum tentang tatakelola pertambangan mineral dan batubara yang dibuat, sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir kebijakan tersebut untuk mencapai tujuan negara (Safa'at, R., 2013)

Tata kelola pertambangan di Indonesia, menurut Maryati Abdulla, Koordinator Nasional *Publish What You Pay Indonesia* dalam acara Diskusi Publik Revisi UU Minerba di Balai Kartini, Senin (20/01/2020) terdapat 7 agenda prioritas tata kelola pertambangan di Indonesia: *Pertama*, hal utama yang harus diprioritaskan adalah pembenahan sistem perizinan dan tata guna lahan. Proses pemberian izin-izin harus berkonsultasi dan melibatkan masyarakat setempat, pemda dan pemangku kepentingan terkait. Selain itu, perlu dilakukan proses uji tuntas (*due diligence*) yang ketat. *Kedua*, tata kelola produksi dan perdagangan komoditas. Salah satu yang perlu digarisbawahi adalah pengendalian produksi dan ekspor. Penghitungan *Domestic Market Obligation* (DMO) harus sesuai dengan kebutuhan industri hilir dalam negeri. Tidak hanya itu, diperlukan juga strategi peningkatan nilai tambah komoditas tambang dalam negeri. *Ketiga*, pembenahan sistem pajak/penerimaan negara dan aspek keuangan investasi. Transparansi sangat dibutuhkan publik terhadap pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah dapat memberikan ruang bagi publik untuk mengetahui transparansi penerimaan daerah dari sektor mineral dan batubara. *Keempat*, pengembangan wilayah dan efektivitas pelaksanaan dan desentralisasi. Hal ini dapat dicapai melalui koordinasi dan keterlibatan pemangku kepentingan daerah termasuk sinkronisasi dengan rencana kebijakan yang akan dibuat. *Kelima*, pengawasan standar *good mining practice* (GMP) dan penanganan dampak sosial lingkungan. Dilakukan dengan cara pencegahan dan penanganan dampak

pertambangan dan perubahan iklim, termasuk sinkronisasi dengan kebijakan energi nasional. *Keenam*, peningkatan nilai tambah dan pengembangan industri hilir. Produk akan memiliki nilai tambah jika dilakukan proses hilirisasi dalam negeri. Maka diperlukan adanya konsistensi regulasi dan pengawasan regulasi, termasuk penciptaan *environment* bagi pengembangan industri hilir. Kemudian yang terakhir. *Ketujuh* adalah penegakan hukum dan pemberantasan korupsi (Mayangsari, 2020).

Pembahasan tentang urgensi rekonstruksi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara dalam sub bab ini memfokuskan kajiannya pada, pembahasan tentang: (1) Dinamika perjalanan konstruksi politik hukum tata kelola pertambangan di Indonesia. Pembahasan tentang hal ini sangat penting untuk mengetahui dan menjelaskan perkembangan sejarah konstruksi politik hukum pertambangan dari Orde Lama, Orde Baru, sampai Era Reformasi. (2) Urgensi menyusun konstruksi baru politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara yang mendasarkan diri pada pembahasan tentang konstruksi politik hukum ideal dan potret kondisi konstruksi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara saat ini (*existing*).

2. Dinamika Konstruksi Politik Hukum Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia

Deskripsi tentang dinamika sejarah konstruksi politik hukum tata kelola pertambangan di Indonesia sangat penting dan mendasar untuk mengetahui kelebihan dan kelemahan konstruksi politik hukum tata kelola pertambangan untuk kemudian dijadikan bahan dalam menyusun konstruksi politik hukum yang baru dalam tata kelola pertambangan mineral dan batubara di masa mendatang yang lebih baik sehingga dapat mewujudkan keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan.

a. Era Orde Lama Menjelang Orde Baru

Dalam masa pemerintahan Presiden Soekarno (Orde Lama) penjabaran Pasal 33 UUD 1945 sepanjang soal penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang ada di dalamnya ditafsirkan dengan melahirkan UU tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria atau UUPA (UU No. 5/1960). Tujuan utama dari UUPA untuk melakukan redistribusi tanah

dan melakukan pemerataan penguasaan tanah bagi rakyat. Menurut Mahfud, UUPA merupakan produk hukum yang sangat responsif, berwawasan kebangsaan, mendobrak watak kolonialis yang masih mencengkeram bangsa Indonesia sampai selama 15 tahun menjadi bangsa dan negara merdeka (MD, 1993 dan 1999:112). Pada masa itu, UUPA adalah aturan utama sebagai landasan pengaturan pertanahan, air, hutan, dan perkebunan.

b. Era Orde Baru

Hukum pertambangan yang berlaku pada pemerintahan era Orde Baru adalah Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam rangka mempercepat pembangunan ekonomi nasional dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur secara spirituil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 maka pertambangan dikelola sedemikian rupa agar menjadi kekuasaan ekonomi riil untuk masa kini dan akan datang. Undang-Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan harus selaras dengan cita-cita bangsa dan kepentingan nasional yang ditinjau dari sudut politik dan ekonomi, sosial dan strategis. Dalam UU ini, kuasa pertambangan yang pada waktu itu didominasi oleh perusahaan asing memberikan dalam bentuk kontrak kerja (KK) yang mana masa kontraknya 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun sehingga bila ditotalkan jangka waktu untuk satu kontrak kerja adalah 60 tahun. Apabila dikaji secara mendalam materi muatan UU ini, bersifat sentralistik sehingga tidak memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengaturnya terutama dalam hal pemberian izin dan pembayaran keuntungan.

Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun merupakan rezim yang menghamba kepada kepentingan pemilik modal. Bahkan, undang-undang pertama kali dibuat oleh rezim itu adalah UU Penanaman Modal Asing (UU No. 1/1976). Selang empat bulan kemudian, diundangkanlah UU tentang Ketentuan Pokok Kehutanan (UU No. 5/1967), lalu UU tentang Ketentuan Pokok Pertambangan (No. 11/1967). Tiga undang-

undang tersebut, menunjukkan arah politik hukum pemerintah bahwa perekonomian Indonesia di bawah Orde Baru akan ditopang dengan modal asing sebesar-besarnya pada sektor kehutanan dan pertambangan. Kelahiran UU kehutanan dan UU pertambangan merupakan satu bentuk fragmentasi pengaturan sumber daya alam yang sebelumnya sudah diatur dalam UUPA.

Kelahiran dua UU tersebut, bahkan dalam hal tertentu medistorsi semangat UUPA yang berorientasi pada pemerataan dan redistribusi tanah. Pola fragmentasi perundang-undangan ini, bila dirunut memiliki kesamaan dengan spesialisasi kerja dalam sistem produksi. Pembagian kerja ditujukan agar spesialisasi dilakukan dan produksi dapat ditingkatkan setinggi-tingginya untuk mencapai nilai lebih dari produksi yang berlebih. Setiap unit kerja memiliki mekanisme dan nilai-nilai tersendiri yang membedakannya dengan unit kerja lain. Dalam perundang-undangan sumber daya alam, spesialisasi itu, diwujudkan menjadi sektoralisasi sumber daya alam yang secara objektif (alam dan lingkungan yang dieksploitasi), dinilai secara kuantitatif dan spesifik (*minimum diversity*) yang diurus oleh instansi pemerintah secara khusus. Hal ini kemudian menghadirkan konflik antardepartemen yang mengurus sumber daya alam (egosektoral) karena adanya ruang sumber daya alam yang tumpang tindih.

Sekumpulan UU yang lahir pada masa itu, bukan hanya teks hukum yang berada dalam ruang hampa, tetapi memiliki jiwa dan konteks sosialnya, yaitu pembangunanisme (*developmentalism*). Semangat pembangunanisme sebagai jalan merekonstruksi negara-negara yang mengalami penjajahan dan peperangan pada perang dunia kedua sudah mulai diwacanakan oleh Presiden Amerika Serikat Harry S. Truman dekade 1950-an. Pembangunanisme itu, kemudian disebarkan ke beberapa negara non-blok untuk mengatisipasi gelombang komunisasi negara dunia ketiga. Indonesia pasca-Soekarno masuk sebagai bagian negara yang berkiblat pada pembangunanisme tersebut (Arizona, 2008).

c. Era Orde Reformasi

Pasca-Orde Baru, pergantian kepemimpinan dan perubahan di berbagai sektor dengan semangat reformasi berlangsung. Pada level hukum berpuncak pada paket amandemen UUD 1945 empat kali (1999-2002). Perubahan yang menambah sampai 300% ketentuan UUD itu seiring dan diikuti dengan perubahan pada level undang-undang dan kebijakan lainnya. Di bidang perundang-undangan sumber daya alam, pola fragmentasi peraturan gaya Orde Baru dilanjutkan dan bertambah masif. Ada 12 (dua belas) UU yang dibuat, yaitu: (a) UU Kehutanan; (b) UU Perlindungan Varietas Tanaman; (c) UU Minyak dan Gas Bumi; (d) UU Ketenagalistrikan; (e) UU Panas Bumi; (f) UU Sumber Daya Air; (g) UU Perkebunan; (h) UU Penetapan Perpu No. 1/2004 tentang Perubahan UU Kehutanan; (i) UU Perikanan; (j) UU Penanaman Modal; (k) UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; (l) UU Energi (Arizona, 2008).

Watak dari undang-undang yang lahir pasca-Orde Baru, terutama yang berkaitan dengan sumber daya alam, di samping memasifkan sektoralisasi sumber daya alam juga diikuti dengan gelombang komersialisasi dan privatisasi atau swastanisasi sektor publik yang semestinya merupakan tanggung jawab langsung dari negara.

Dengan adanya tuntutan reformasi dalam segala bidang termasuk bidang pertambangan yang salah satunya adalah perubahan paradigma sentralistik ke otonomi daerah yang seluas-luasnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tepatnya tanggal 12 januari 2009 diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Undang-Undang ini, hadir dalam menghadapi tantangan lingkungan strategis dan pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peran swasta dan masyarakat. Dengan demikian, terjadi pembaruan dalam konstruksi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara mulai dari

UUPA, yang mengatur tentang hak-hak pertambangan yang umumnya diberikan kepada partikelir dan pemerintah hanya mengatur, membina, dan mengawasi; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1959 membatalkan hak-hak pertambangan, dan Undang-Undang Nomor 37 tahun 1960 merupakan produk hukum untuk mempersiapkan sebuah undang-undang pertambangan yang sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Hidayat dan Samekto, 1998; Pigome, 2011).

3. Urgensi Menyusun Konstruksi Baru Politik Hukum Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara

Pembahasan bab ini, memfokuskan kajian kritis konstruksi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara di Era Reformasi, khususnya dalam pemerintahan Presiden Joko Widodo. Oleh karena, saat ini, terjadi perlawanan dan penolakan yang kuat atas diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara dan disahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja pada hari Senin tanggal 2 November 2020. Permasalahan tersebut, sampai saat ini, masih menjadi perdebatan di kalangan masyarakat, khususnya kalangan akademisi dan aktivis lingkungan, aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat dan awak media. Bahkan, sebagian orang yang mewakili masyarakat Indonesia telah mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Mengawali bahasan ini, perkenankan saya menjelaskan amanat konstitusi terkait dengan tujuan tata kelola pertambangan mineral dan batubara, kemudian dilanjutkan dengan menguraikan kerangka hukum pertambangan mineral dan batubara yang meliputi: (a) hierarki kerangka hukum mineral dan batubara, (b) pembatasan ekspor dan peningkatan nilai tambah, (c) pengutamaan Kepentingan Dalam Negeri Minerba, (d) reklamasi dan pasca tambang, dan kewenangan pemerintah daerah.

Setelah mendeskripsikan kondisi *existing* kebijakan dan peraturan yang perundang-undangan yang berlaku, saya akan melakukan analisis dengan teori dan prinsip hukum yang relevan dengan fokus permasalahan yang dikaji meliputi: (1) teori hukum responsif dan progresif, (2) teori tata kelola pemerintahan yang baik dan teori tata kelola lingkungan hidup yang baik, (3) prinsip keadilan sosial, dan (4) prinsip keberlanjutan lingkungan. Hasil analisis digunakan sebagai landasan untuk menyusun yang direkomendasikan pada pemangku kepentingan. Dalam hal ini, pemerintah agar segera menyusun konstruksi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara yang baru berbasis dan mengakomodasi prinsip keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan.

a. Konstruksi Ideal Politik Hukum Tata Kelola Tambang Berdasarkan Amanat Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 Terkait dengan Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), khususnya Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (1) sampai (5) memberi landasan fundamental yang mengatur prinsip dasar kegiatan perekonomian Indonesia, juga sebagai hukum dasar bidang politik hukum, khususnya yang menyangkut tata kelola sumber daya alam. Tabel 1. berikut adalah bunyi dan penjelasan atas subtansi pasal-pasal tersebut.

Tabel 1 Bunyi dan Maksud UUD 1945 Pasal 28 H ayat (1) Dan Pasal 33 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5)

Pasal dan Ayat	Isi	Maksud
Pasal 28 H ayat (1)	“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”	Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat digabungkan dengan hak-hak fundamental lainnya, seperti hak hidup dan hak untuk mendapatkan kesehatan yang baik, keberadaan hak ini sebagai <i>subjective rights</i> yang sangat diperlukan untuk mempertahankan dan menun-

		tut kinerja negara dalam mewujudkannya.
Pasal 33 (1)	“Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.”	Perekonomian Indonesia berasaskan atas asas kekeluargaan tidak berasaskan asas yang lainnya (contoh liberal ataupun sosialis).
Pasal 33 (2)	“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”	Penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting serta menguasai hajat hidup orang banyak. Seperti minyak bumi dan barang tambang lainnya.
Pasal 33 (3)	“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”.	Kekayaan alam dari seluruh wilayah Indonesia, baik yang ada di dalam bumi maupun di atas bumi haruslah digunakan untuk menyejahterakan rakyat Indonesia secara keseluruhan.
Pasal 33 (4)	“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.	Penyelenggaraan perekonomian Indonesia, mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan serta menciptakan bangsa yang mandiri serta memajukan ekonomi nasional.
Pasal 33 (5)	Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang	

Sumber: UUD NRI 1945.

UUD NRI 1945 memberikan dua bentuk pengakuan terhadap hak-hak fundamental di bidang pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam. *Pertama*, pengakuan hak subjektif (*subjective rights*) dalam lingkungan hidup yang diatur dalam pasal 28 H ayat (1) harus diimbangi dengan kewajiban negara (*duty of state*) untuk

mewujudkan hak-hak tersebut (seperti terdapat di Portugal, Argentina, Spanyol, dan Swiss). Konstitusi Indonesia tidak memberikan perhatian pada pengakuan kewajiban negara. Kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan UUD 1945 (*preamble*) bersifat terlalu umum sehingga tidak dapat dipahami sebagai kewajiban negara untuk melindungi hak subjektif dan daya dukung ekosistem untuk kesejahteraan rakyat seluas-luasnya.

Kedua, pengakuan wawasan lingkungan hidup merupakan elemen penting dalam perekonomian nasional sebagai disebutkan dalam pasal 33 ayat (1), (2), (3) dan (4). Namun, keseluruhan substansi Pasal (1), (2), (3) di satu sisi dengan Pasal (4) – penambahan dalam amandemen keempat– menimbulkan permasalahan hukum konstitusi, khususnya dalam memberikan pemaknaan tentang bangunan sistem ekonomi nasional dan ketidakjelasan wujud komitmen negara dalam menjalankan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Penambahan ayat (4) dan ayat (5) dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 telah menjadikan Pasal 33 UUD NRI 1945 tidak lagi sepenuhnya menganut sosialisme atau ekonomi kerakyatan, melainkan menganut paham kapitalisme atau neoliberalisme. Dualisme nilai tersebut, menjadikan kadar konstitusionalisme Pasal 33 UUD NRI 1945 terus-menerus membuka ruang perdebatan penafsiran antara dua nilai sosialisme vs kapitalisme/neo liberalisme.

Implikasi hukum yang sangat nyata adalah tidak adanya landasan yuridis yang memberikan kepastian hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan perkara (*judicial review*) terhadap undang-undang yang dianggap inkonstitusional berdasarkan konsep ekonomi kerakyatan ekonomi pancasila, sesuai dengan Pasal 33 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945. Sebab penambahan Pasal 33 ayat (4) dan (5) mereduksi konsep ekonomi kerakyatan dalam Pasal 33 secara signifikan. Keberadaan ayat (1), (2), dan (3) lebih menegaskan pada bangunan sistem ekonomi kerja sama (kooperatif) dan pro rakyat, maka amandemen ayat (4)

lebih mendorong dan cenderung menguatkan sistem ekonomi kompetisi yang memprioritaskan pada mekanisme pasar.

Kelemahan pencampuran berbagai hak fundamental dalam satu pasal menyebabkan pengakuan hak konstitusional terlewatkan dan tidak menjadi perhatian masyarakat dan penentu kebijakan. Perbandingan konstitualisasi hukum lingkungan di berbagai negara, seperti Jerman, Prancis, dan Ekuador menunjukkan bahwa semakin tinggi kehendak politik sebuah bangsa, maka semakin fokus, rinci, dan komprehensif perumusan hak konstitusionalnya.

Dalam Pasal 33 Ayat (4) dan (5) tersebut, jelas sekali peranan negara dalam mengatur perekonomian tidak terbatas hanya sebagai regulator. Pemerintah berperan dalam perekonomian atau dapat menjadi pelaku langsung apabila timbul eksternalitas negatif, kegagalan dalam mekanisme pasar, ketimpangan ekonomi atau kesenjangan sosial. UUD NRI 1945 Pasal 33 saat ini, masih menjadi landasan kerangka hukum yang mengatur tata kelola pertambangan mineral dan batubara. Sub bab berikutnya menjelaskan kerangka dan landasan hukum pertambangan dan mineral (Minerba) pasca reformasi.

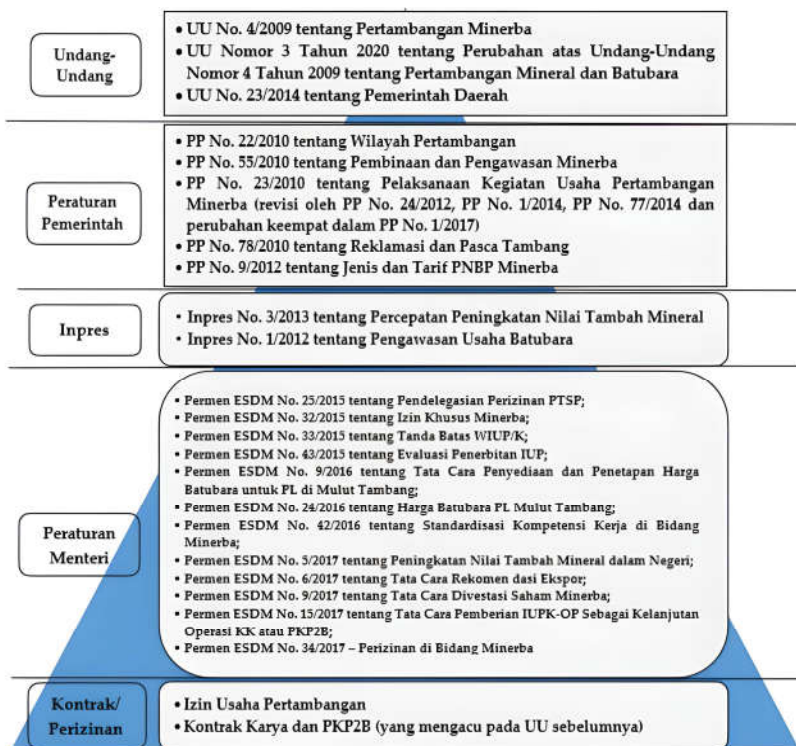
b. Kerangka Landasan Hukum dan Kondisi Eksiting Konstruksi Politik Hukum Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara

Sejak tahun 2009, aktivitas pertambangan mineral dan batubara diatur dengan UU No. 4/2009 (UU Minerba) yang menggantikan UU No. 11/1967. Terdapat beberapa perbedaan yang sangat mendasar di antara kedua UU tersebut. Konsesi tambang yang berbasis kontrak (KK, PKP2B, dan KP) sudah tidak diberlakukan lagi untuk proyek pertambangan baru (setelah 2009), digantikan dengan sistem perizinan tunggal. Izin usaha ini, dikenal dengan nama IUP. Pemberian IUP dapat dilakukan oleh pemerintah pusat (yang diwakili oleh KPM); kementerian ESDM dan Gubernur atau Bupati/Walikota, terutama bergantung pada cakupan wilayah tambang dan kriteria lainnya. IUP khusus hanya dapat dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pengelolaan pertambangan mineral dan batubara (minerba) di Indonesia memasuki babak baru. DPR RI, dalam rapat paripurna

yang digelar Selasa (12/5/2020) telah mengesahkan perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) alias UU Minerba. Sebulan kemudian, Presiden Jokowi pada 10 Juni 2020 lalu telah menandatangani dan mengesahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Ada sejumlah poin penting yang diatur dalam revisi UU minerba, yakni mulai dari kewenangan perizinan, perpanjangan izin, pengaturan terhadap izin pertambangan rakyat (IPR) dan aspek lingkungan, hilirisasi, divestasi, hingga pengaturan yang diklaim untuk memperkuat badan usaha milik negara (BUMN).

Dalam Peraturan Peralihan Pasal 174, Undang-Undang UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menjelaskan: “Peraturan pelaksana Undang-Undang ini harus telah ditetapkan dalam waktu 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini mulai berlaku”. Dengan demikian, peraturan pelaksana yang telah ada masih dinyatakan berlaku sebelum ditetapkan penggantinya. Selanjutnya diuraikan hierarki kerangka hukum peraturan pelaksana di bidang tata kelola pertambangan mineral dan batubara sebelum diadakan peraturan pelaksana yang baru. Lihat Gambar 4 berikut.



Gambar 4. Hierarki Kerangka Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara.

Sumber: Laporan *Extractive Industries Transparency Initiative*, 2015, halaman 27 dan UU Nomor 3/2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4/2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Di samping itu, masih terdapat beberapa peraturan perundang undangan sektoral yang terkait dengan tata kelola pertambangan mineral dan batubara, antara lain: Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Penanaman Modal dan Undang-Undang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan/TSP (*Corporate Social Responsibility/CSR*) serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilihat dalam Tabel 2 berikut ini.

**Tabel 2. Peraturan Perundang-undangan Nasional yang Terkait dengan
Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara.**

Perundang- Undangan Nasional	Keterangan
Undang-Undang Pemerintah Daerah	1. UU No. 4/2009 tentang Mineral dan Batubara. 2. Pasal 6 mengenai wewenang pemerintah pusat. 3. Pasal 7 mengenai wewenang pemerintah provinsi 4. Pasal 8 mengenai wewenang pemerintah kabupaten/kota UU ini menjelaskan bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki wewenang dalam pemberian IUP maupun IPR. 5. UU No. 28/2009 tentang Keuangan Negara, Pasal 60 ayat 1 Tarif pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB) ditetapkan paling tinggi sebesar 25%. Ayat 2, tarif MBLB tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah. 6. UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 14 ayat 1 Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. Lampiran CC bidang ESDM mengatur lebih rinci pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral berdasarkan sub-urusan: geologi, mineral dan batubara, minyak dan gas bumi, energi baru terbarukan, dan ketenagalistrikan. UU ini menjelaskan bahwa pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki wewenang dalam pemberian IUP maupun IPR, wewenang dialihkan kepada pemerintah provinsi (Gubernur) dengan rekomendasi Bupati untuk penerbitan WIUP. Pada tanggal 7 April 2015, Dirjen Minerba mengirimkan surat edaran No 04 E/30/DJB/2015 kepada Gubernur dan Bupati/ Walikota di seluruh Indonesia terkait berlakunya UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa kewenangan pengawasan akan dilakukan oleh Pemerintah Pusat. 7. Permen ESDM No.43/2015 tentang Evaluasi Penerbitan IUP. 8. BAB III: pengumuman status IUP <i>Clear and Clean</i> dan pemberian sertifikat <i>Clear and Clean</i> Pasal 21:

	Gubernur wajib menyampaikan hasil evaluasi terhadap penerbitan IUP kepada Menteri sejak penandatanganan dokumen perizinan dari bupati/walikota.
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	1. Kerangka hukum yang dipakai dalam pemakaian hutan untuk area pertambangan adalah berdasar pada UU No. 41/1999 yang membagi fungsi hutan menjadi tiga yaitu hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi. UU ini mengatur bahwa area pertambangan dilarang beroperasi di kawasan hutan konservasi dan hanya dapat menggunakan kawasan hutan lindung dan hutan produksi. Akan tetapi, kawasan hutan lindung dilarang digunakan untuk penambangan terbuka (<i>open pit</i>). Untuk menggunakan wilayah hutan, perusahaan pertambangan memerlukan Izin Prinsip (IP) sebelum mendapatkan Izin Pinjam Pakai (IPP) sesuai PP No. 24/2010. Masa berlaku IP adalah dua tahun dan dapat diperpanjang. Sedangkan IPP berlaku sampai dengan berakhirnya masa perizinan atau masa kontrak pertambangan. Kegiatan eksplorasi tidak perlu mendapatkan IP terlebih dahulu dan dapat langsung mengajukan IPP. 2. Laporan dari Manajer Advokasi dan Jaringan <i>Publish What You Pay</i> (PWYP) Indonesia, Aryanto Nugroho (Desember 2017) menjelaskan bahwa terdapat wilayah izin usaha pertambangan yang masuk dalam hutan lindung dan kawasan hutan konservasi. Hingga 2017 tak kurang 3,81 juta Ha masuk di kawasan hutan lindung dan 803,3 ribu Ha masuk dalam kawasan hutan konservasi. 3. Sejak tahun 2011 pemerintah memberlakukan moratorium izin penggunaan kawasan hutan dan lahan gambut melalui Inpres No. 10/2011 yang diperpanjang masing-masing dua tahun melalui Inpres No. 6/2013, Inpres No. 8/2015 dan terakhir melalui Inpres No. 6/2017. Akan tetapi untuk moratorium ini tidak berlaku untuk kegiatan fisik bagi sektor panas bumi, minyak dan gas bumi, ketenagalistrikan, dan lahan untuk padi dan tebu.
Undang-Undang Republik Indonesia	1. Pasal 68 ayat 1: Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berkewajiban:

Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	a. memberikan informasi yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara benar, akurat, terbuka, dan tepat waktu; b. menjaga keberlanjutan fungsi lingkungan hidup; dan c. menaati ketentuan tentang baku mutu lingkungan hidup dan/atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. 2. Mewajibkan setiap usaha dan/atau kegiatan eksploitasi sumber daya alam untuk memiliki hasil studi atau telaah lingkungan yang disebut Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). AMDAL ini mencakup kegiatan Penyajian Informasi Lingkungan (PIL), Penyajian Evaluasi Lingkungan (PEL) dan Kerangka Acuan (KA) untuk penyusunan Studi Evaluasi Lingkungan. Perusahaan pertambangan diwajibkan untuk mendapatkan izin lingkungan yang dikeluarkan oleh Menteri atau Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangan masing-masing. 3. PP No. 78/2010 mengatur dan mewajibkan kepada setiap pemegang IUP menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pascatambang, kemudian setelah masa eksploitasi berakhir, perusahaan tambang tersebut harus melaksanakan reklamasi dan pascatambang. Selanjutnya untuk menjamin kesungguhan pelaksanaan reklamasi dan pascatambang, setiap pemegang IUP juga diwajibkan untuk menyimpan Jaminan Reklamasi dan Jaminan Pascatambang. Tujuan utama reklamasi dan pascatambang adalah menata kembali, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup dan ekosistem di area tambang dan sekitarnya agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya. Prinsip utama reklamasi dan pascatambang meliputi perlindungan terhadap kualitas air permukaan, air tanah, air laut, dan tanah serta udara di wilayah pertambangan sesuai dengan standar baku mutu lingkungan hidup yang sehat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal	Bab Penjelasan pasal 15 huruf b: Tanggung jawab sosial perusahaan adalah tanggung jawab yang melekat pada setiap perusahaan penanaman modal untuk tetap menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat.
Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas	1. Pasal 1 Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. 2. Pasal 74 ayat 1: Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	1. Paragraf 5, tentang Energi Dan Sumber Daya Mineral Pasal 39 menetapkan beberapa ketentuan dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang menyatakan bahwa Pasal 128 dan 129 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 128A, sehingga berbunyi sebagai berikut: (1) Pelaku usaha yang melakukan peningkatan nilai tambah batubara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (2), dapat diberikan perlakuan tertentu terhadap kewajiban penerimaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128. (2) Pemberian perlakuan tertentu terhadap kewajiban penerimaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kegiatan peningkatan nilai tambah batubara dapat berupa pengenaan royalti sebesar 0% (nol persen). 2. Pasal 162 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: “Setiap orang yang merintangi atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP, IUPK, IPR atau SIPB yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86F dan Pasal 136 ayat (2) dipidana dengan

	pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah)

Sumber: UU Pemerintah Daerah, UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan, UU Kehutanan, UU Penanaman Modal, UU Perseroan Terbatas dan UU Cipta Kerja, Diolah, 2020.

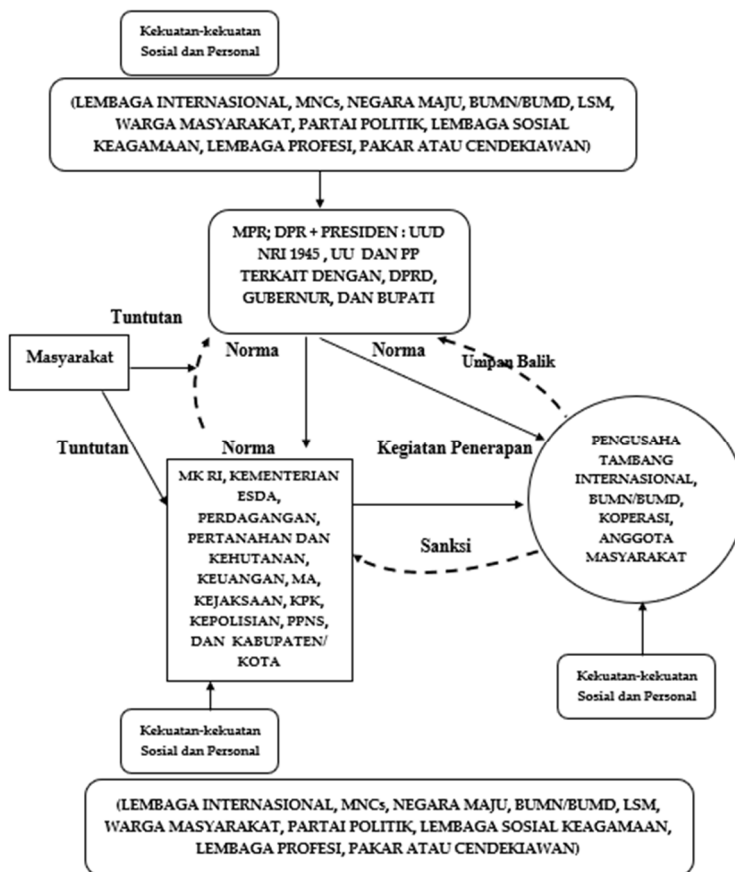
Dari berbagai peraturan perundang-undangan di bidang tata kelola pertambangan mineral dan batubara sebagaimana tercantum dalam Tabel 2 tersebut, menunjukkan adanya prinsip dasar yang diatur: (1) prinsip keberpihakan pada kepentingan bangsa, (2) prinsip keberlanjutan, (3) prinsip keadilan sosial, (4) prinsip demokrasi, (5) prinsip kepastian hukum. Hasil studi Komisi Pemberantasan Korupsi menunjukkan bahwa ke 5 (lima) prinsip tersebut, tidak terimplementasikan dengan baik disebabkan karena unsur pengawasan dan penegakan hukumnya lemah serta tidak jelasnya kewenangan kelembagaan yang melakukan pengawasan dan penegakan hukum (KPK, 2018:11-125).

Berbagai regulasi telah dihasilkan (sebagaimana telah diuraikan) untuk mewujudkan tata kelola pertambangan mineral dan batubara yang berkeadilan sosial dan menjaga keberlanjutan lingkungan sebagaimana digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Namun demikian, berbagai laporan dari kalangan akademisi, lembaga swadaya masyarakat maupun dari kalangan pemerintahan memberikan data yang sangat memprihatinkan, menunjukkan adanya anomali dan situasi krisis, antara lain: (a) amandemen Pasal 33 ayat (4) dan (5) UUD NRI 1945 mengubah makna demokrasi ekonomi yang mengutamakan kemakmuran masyarakat sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3), ke arah sistem perekonomian yang mengedepankan efisiensi, kompetisi bukan perekonomian yang kooperatif yang memprioritaskan pada sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, (b) memburuknya kualitas lingkungan akibat pertambangan; (c) kesenjangan ekonomi semakin menganga; (d) mengabaikan hak masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam; (e) dana bagi hasil mineral dan batubara yang rendah untuk kesejahteraan masyarakat di daerah yang kaya hasil pengelolaan mineral dan tambang (f) bagi hasil yang tidak proporsional antara pusat dan

daerah; (g) kemiskinan meningkat di daerah kaya tambang; (h) konflik sosial yang terus mewarnai dunia pertambangan; (i) penguasaan areal tambang yang tidak sesuai dengan hukum (UU Minerba, UU Agraria, UU Kehutanan, UU Perkebunan, dan UU Konservasi Tanah); (j) pelanggaran tata ruang di bidang pertambangan (merujuk UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang); (k) tumpang tindih regulasi antara pengaturan pertambangan dengan pemerintahan daerah (UU Minerba vs UU Pemda); (l) pelanggaran hukum pertambangan secara sengaja maupun akibat ketidapkahaman, (m) lemahnya penegakan hukum atas setiap bentuk pelanggaran hukum di bidang tata kelola pertambangan mineral dan batubara, seperti kebakaran hutan, pengabaian pengenaan jaminan pertambangan, reklamasi pascatambang, dan jasa lingkungan; (n) meluasnya pungutan liar; dan (o) korupsi dalam tata kelola pertambangan, (p) degradasi lingkungan yang semakin masif (Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral, 2019; Ningtyas, 2019; Mushoffa, 2017; Bosco, 2006; Kartodihardjo, 2017; Santosa 2001; Wijoyo, 2017; Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Indonesia dan *EITI Indonesia*, 2015; *Publish What You Pay Indonesia*, 2015; Amiruddin dan Soares, 2003; Rachmad, S., dan Limanto, A., 2018; Magdoff dan Foster, 2011; Anonim 1, 2016; Anonim 2, 2016; Anonim 3, 2016; Anonim 4, 2015; dan Anonim 5, 2017).

Problematika lain terletak pada belum maksimalnya aspek potensi penerimaan pajak dari sektor pertambangan mineral dan batubara. Manajer Advokasi dan Jaringan *PWYP Indonesia*, Aryanto Nugroho (Desember 2017), menjelaskan bahwasanya dari 10.584 IUP kurang lebih hanya setengahnya yang memiliki NPWP dan melaporkan SPT. “Persoalan ini mengakibatkan pemerintah mengalami kerugian yang tidak sedikit, yakni mencapai enam triliun rupiah per tahunnya, akibat para pengusaha tambang banyak tidak membayarkan kewajiban pajaknya.

Berdasarkan ragaan teori bekerjanya sistem hukum dari Chambliss dan Seidman, dapat dijelaskan kompleksitas faktor-faktor yang saling memengaruhi bekerjanya sistem hukum tersebut yang berkaitan dengan politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara dalam Gambar 5. berikut ini.



Gambar 5. Bekerjanya Politik Hukum Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara.

3. Urgensi Merekonstruksi Politik Hukum Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara Berdasarkan Prinsip Keadilan Sosial dan Keberlanjutan Lingkungan

Penataan sektor pertambangan ke depannya akan menghadapi daftar persoalan yang harus segera dituntaskan dan serangkaian tantangan yang mutlak untuk dihadapi. Pada sesi diskusi perwakilan KPK, Dian Patria, Ketua Tim Pencegahan Korupsi Sumber Daya Alam KPK mengungkapkan bahwasanya komitmen serius dan dukungan penuh dari seluruh instansi terkait dalam isu ini, merupakan kunci keberhasilan penataan sektor pertambangan nasional. Tanpa adanya kerja sama dari berbagai instansi, seperti

KPK, Kementerian ESDM, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Pemerintah Daerah, upaya penataan sektor pertambangan akan berjalan lambat dan bersifat parsial sehingga sulit untuk menyelesaikan masalah sampai ke akarnya.

Untuk itulah politik hukum tata kelola pertambangan yang ada saat ini, (*existing*) sudah saatnya dikonstruksi guna memberikan ruang dinamik dalam menata politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara yang pada gilirannya menghasilkan *legal framework* tata kelola pertambangan yang responsif dan akomodatif terhadap keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan dengan menggunakan empat pilar yang meliputi: *Pertama*, teori hukum responsif dan progresif. *Kedua*, prinsip keberlanjutan lingkungan. *Ketiga*, prinsip tata kelola pemerintahan dan lingkungan yang baik dan benar. Serta *Keempat*, teori keadilan sosial menurut Pancasila dan Islam (Nonet dan Selznick, 2003; Rahardjo, 2004-2018; Muhammad, 2010; Santosa, 2001; HAMKA, 2017; Munawar-Rachman, 2012; *United Nation Development Programme* (UNDP), 1997; Keraf, 2010).

Konstruksi Baru Politik Hukum Tata Kelola Pertambangan Berbasis Keadilan Sosial dan Keberlanjutan Lingkungan: Sebuah Kebutuhan Mendesak

Politik hukum tata kelola pertambangan *existing*, meminjam bahasa Alan Gart sudah saatnya dikonstruksi dengan menggunakan konsep RDR, yaitu: *Regulation-Deregulation-Reregulation*. Mengingat kondisi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara saat ini, sudah dalam situasi anomali dan krisis yang berimplikasi pada kerusakan dan pencemaran lingkungan dan ketimpangan sosial dan ekonomi masyarakat, maka konstruksi baru harus segera dirumuskan dan tidak perlu ditunda lagi. Dengan meminjam istilah William Safire, dalam karyanya *The Right Word in The Right Place at The Right Time*, mengajarkan perlunya ada *legal framework* dalam tata kelola tambang yang, tepat perumusannya, tepat wilayahnya, dan tepat waktunya (Gart, 1994; Safire, 2004; dan Galundra, dkk., 2014).

***Pertama*, Teori Hukum Responsif dan Progresif**

Salah satu teori yang digunakan untuk menganalisis kegagalan politik hukum *existing* dalam politik hukum tata kelola

pertambangan mineral dan batubara adalah teori hukum responsif dan teori hukum progresif (Nonet dan Zelnick, 2001; Bosco, 2003; dan Rahardjo, 1985). Nonet dan Zelnick, dalam bukunya berjudul *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law* disimpulkan bahwa ada hubungan yang signifikan antara sistem pemerintahan sebuah negara dengan hukum yang dianutnya (Nonet dan Zelnick, 2001). Dalam sistem pemerintahan yang otoriter, hukum menjadi subordinasi dari politik. Artinya, hukum mengikuti politik. Dengan kata lain, hukum digunakan hanya sekadar menunjang politik penguasa. Sebaliknya dalam sistem pemerintahan yang demokratis, hukum terpisah secara diametral dari politik. Artinya, hukum bukan menjadi bagian dari politik, akan tetapi hukum menjadi acuan berpolitik dari sebuah bangsa.

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa kalau kita melihat hubungan antara subsistem politik dengan subsistem hukum akan tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah. Mencerna pernyataan ini, maka dapat ditangkap suatu perspektif bahwa dalam kenyataan empiris, politik sangat menentukan bekerjanya hukum (Rahardjo, 1985).

Pengaruh politik dalam ber hukum, berarti berlaku juga pada penegakan hukumnya, karakteristik produk-produk hukum, serta proses pembuatannya. Hal di atas dapat dilihat dalam fakta ber hukum sepanjang sejarah Indonesia, pelaksanaan fungsi dan penegakan hukum tidak selalu berjalan seiring dengan perkembangan strukturnya. Lebih lanjut Rahardjo menegaskan bahwa untuk keluar dari situasi keterpurukan hukum di Indonesia, maka harus ada usaha pembebasan diri tentang kinerja yang konvensional yang diwariskan oleh mazhab hukum positif dengan segala doktrin dan prosedurnya yang serba formal prosedural yang justru melahirkan keadilan yang bersifat formal bukan keadilan substansial. Pencerahan dan pembebasan dari belenggu formal prosedural itu, barang tentu hanya dapat ditempuh melalui paradigma hukum progresif yang sangat peduli kepada kebenaran, kemanusiaan, dan keadilan. Bukankah keberadaan hukum di tengah-tengah masyarakat tidak hanya dibatasi untuk mencapai kepastian, tetapi yang jauh lebih besar daripada itu untuk

mencapai keadilan sejati menyejahterakan rakyat. Hal ini, hanya dapat terwujud dan didapatkan melalui penegakan hukum secara progresif.

Pengaruh politik dalam ber hukum, berarti berlaku juga pada penegakan hukumnya, karakteristik produk-produk hukum, serta proses pembuatannya. Hal di atas dapat dilihat dalam fakta ber hukum sepanjang sejarah Indonesia, pelaksanaan fungsi dan penegakan hukum tidak selalu berjalan seiring dengan perkembangan strukturnya. Struktur hukum dapat berkembang dalam kondisi konfigurasi politik apa pun dengan ditandai keberhasilan pembuatan kodifikasi dan unifikasi hukum sebagaimana tampak dalam Program Legislasi Nasional.

Akan tetapi, pelaksanaan fungsi atau penegakan fungsi hukum cenderung menjadi lemah. Sekalipun produk hukum yang dihasilkan jumlahnya secara kuantitatif meningkat, tetapi substansi dan fungsi hukumnyapun tidak selalu meningkat atau sesuai dengan aspirasi masyarakat. Hal ini terjadi ketidaksinkronan antara struktur hukum dengan fungsi hukum sebagaimana disebut di atas disebabkan oleh intervensi atau gangguan dari tindakan-tindakan politik. Hukum kadang tidak (dapat) ditegakkan karena adanya intervensi kekuasaan politik.

Konsep konfigurasi politik demokratis dan/atau konsep otoriter ditentukan berdasarkan tiga indikator, yaitu sistem kepartaian dan peranan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, dominasi peranan eksekutif, dan kebebasan pers. Sedangkan, konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan menafsirkan hukum. Untuk selanjutnya pengertian secara konseptual dirumuskan sebagai berikut.

- a. Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka ruang bagi partisipasi masyarakat untuk terlibat secara maksimal dalam menentukan kebijakan negara. Konfigurasi politik demikian menempatkan pemerintah lebih berperan sebagai organisasi yang harus melaksanakan kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis. Oleh karena itu, badan perwakilan rakyat dan partai politik berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam

pembuatan kebijakan negara. Pers terlibat dalam menjalankan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembredelan atau tindakan kriminalisasi lainnya.

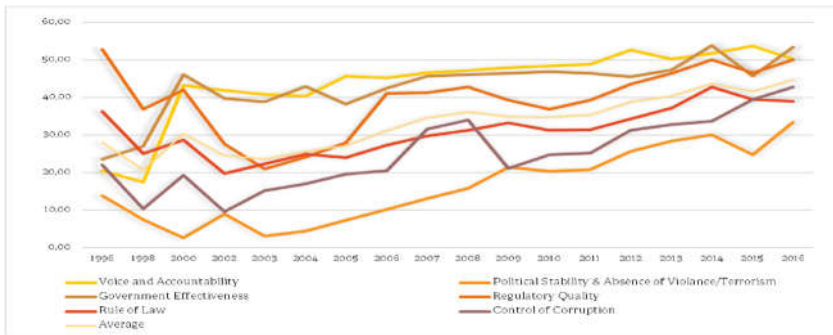
- b. Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi politik yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan, dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat untuk justifikasi (*rubber stamp*) atas kehendak pemerintah. Sedangkan, pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa berada di bawah kontrol pemerintah dalam bayang-bayang pembredelan.
- c. Produk hukum responsif atau otonom adalah karakter produk hukum yang mencerminkan pemenuhan atas aspirasi masyarakat, baik individu maupun berbagai kelompok sosial sehingga secara relatif lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Proses normatifikasinya mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat. Lembaga peradilan dan peraturan hukum berfungsi sebagai instrumen pelaksana bagi kehendak masyarakat. Sedangkan rumusannya, biasanya, cukup diperinci sehingga tidak terlalu terbuka untuk ditafsirkan.
- d. Produk hukum konservatif atau ortodoks adalah karakter produk hukum yang mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan negara yang sangat dominan sehingga dalam proses pembuatannya tidak akomodatif terhadap partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Prosedur pembuatan yang dilakukan biasanya hanya bersifat formalitas. Di dalam produk hukum yang demikian, biasanya hukum berjalan dengan sifat positivis instrumentalis atau sekadar menjadi alat justifikasi bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya, biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga penguasa negara dapat menginterpretasikan menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan (Nonet, 2001).

Jika konstruksi produk hukum *existing* dalam tata kelola pertambangan mineral dan batubara dianalisis dengan teori hukum progresif dan responsif, maka masuk dalam tipe produk hukum konservatif atau ortodoks. Hal ini tampak jelas ketika DPR RI dan presiden Jokowi mengesahkan dan menetapkan UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara di tengah pandemi Covid-19. Ketika masyarakat Indonesia perhatiannya tertuju pada penanganan korban penularan pandemi Covid-19 yang secara kuantitatif dan kualitatif jumlahnya semakin meningkat. Dari sisi proses pembuatan aturan perundang-undangan (*law in making process*), keberadaan undang-undang ini, sudah menyalahi prosedur, bahkan membungkam aspirasi dan memasung pendapat masyarakat. Seharusnya sebelum undang-undang ini disahkan perlu dilaksanakan terlebih dahulu dialog publik dengan berbagai *stakeholders*. Termasuk di dalamnya melakukan dialog publik dengan kalangan kampus dan kelompok swadaya masyarakat. Berbagai kalangan, aktivis lingkungan baik dari Wahana Lingkungan Hidup dan Jaringan Masyarakat Tambang, masyarakat hukum adat, bahkan kalangan akademis melakukan protes keras atas pengesahan Perubahan UU Minerba tersebut. Bahkan, beberapa orang yang tergabung dalam koalisi masyarakat sipil telah mengajukan uji materiil ke MK atas pengesahan perubahan UU minerba. Protes penolakan atas pengesahan UU tersebut, juga diajukan oleh berbagai masyarakat hukum adat dari berbagai wilayah tanah air (Anonim 6, 2020; Galih, 2020).

Setiap Produk hukum, yang mengatur hajat hidup orang banyak, khususnya kebijakan maupun perundang-undangan regulasi dan peraturan perundang-undangan tentang tata kelola pertambangan mineral dan batubara sebelum diundangkan harus diuji publik terlebih dahulu. DPR RI dan pemerintah wajib merespons aspirasi yang muncul dari atau pemangku kepentingan yang terkait dengan masalah tata kelola pertambangan. Dengan demikian, karakter dan watak produk hukum bersifat responsif dan otonom yang mengakomodasi aspirasi masyarakat.

Kedua, Prinsip Good Governance dan Good Environmental Governance

Dua puluh dua (22) tahun reformasi, kinerja tata kelola pemerintahan yang ditunjukkan dalam *Worldwide Governance Indicators* (WGI) secara umum memiliki tren yang semakin membaik, meski skornya masih di bawah 50 dari skala 0–100. Indonesia juga mengalami indeks tata kelola yang fluktuatif pada setiap tahunnya. WGI merangking negara-negara di dunia dengan 6 (enam) indikator utama: (1) *voice and accountability* (ruang aspirasi dan akuntabilitas) – mengukur bagaimana kondisi partisipasi masyarakat dalam pemilu, kebebasan berekspresi, berserikat dan kebebasan pers; (2) *political stability & absense of violence/terrorism* (stabilitas politik dan ketiadaan ancaman kekerasan/terorisme) – adanya kemungkinan instabilitas politik, tindak kekerasan, termasuk terorisme; (3) *government effectiveness* (efektivitas pemerintahan) – persepsi publik atas kualitas layanan publik, kualitas layanan kepada masyarakat dan tingkat independensi dari kepentingan politik, kualitas perumusan dan implementasi kebijakan, serta kredibilitas pemerintah terhadap kebijakan yang dihasilkan; (4) *regulatory quality* (kualitas perundang-undangan) – mengukur persepsi atas kemampuan pemerintah dalam memformulasikan dan mengimplementasikan regulasi yang mendorong pengembangan sektor privat; (5) *rule of law* (penegakan hukum) – persepsi terhadap sejauh mana institusi cukup dipercaya dan mematuhi aturan, termasuk dalam penghormatan terhadap kontrak, hak cipta, kepercayaan terhadap polisi, pengadilan, serta adanya kemungkinan terhadap kejahatan dan kekerasan; (6) *control of corruption* (kontrol terhadap korupsi) – memotret persepsi sejauh mana adanya kemungkinan kekuasaan publik dijalankan untuk kepentingan pribadi-baik korupsi dalam skala kecil (*petty corruption*) maupun skala besar (*grand corruption*), termasuk pembajakan (*capture*) negara oleh elit dan kepentingan privat.



Gambar 6. Indikator Tata Kelola Pemerintahan Indonesia 1996-2016.

Sumber: *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, 2018.

Dari keenam indikator tersebut, data dalam kurun waktu 18 (delapan belas) tahun terakhir, skor rata-rata Indonesia jika diurut dari level tertinggi ke terendah ada pada indikator: (1) ruang aspirasi dan akuntabilitas, disusul oleh (2) efektivitas pemerintahan, (3) kualitas perundang-undangan, kemudian (4) penegakan hukum, (5) kontrol terhadap korupsi, dan yang terakhir (6) stabilitas politik serta ketiadaan kekerasan/terorisme. Dari skala 0 sampai dengan 100, skor rata-rata Indonesia masih berada di bawah angka 50, yakni pada skor rata-rata 44,6. Meski angka tersebut, rata-rata *lower middle income countries* (36,5), dan sedikit di bawah rata-rata *upper middle income countries* (49,5) – namun masih relatif jauh dibanding negara-negara OECD dengan rata-rata skor di atas 84. Namun demikian, skor indeks tata kelola Indonesia masih memiliki kecenderungan yang semakin membaik dalam kurun waktu 20 tahun di era reformasi ini.

Ketiga, Teori Keadilan Sosial

Teori Keadilan Sosial, merupakan pilar terpenting dalam merekonstruksi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara. Sebagaimana dipesankan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Karena selama ini, politik hukum tata kelola pertambangan batubara belum mampu mewujudkan pesan konstitusi, mewujudkan kemakmuran rakyat. Untuk mewujudkan negara kesejahteraan berdasarkan pesan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, diperlukan tata kelola pertambangan yang berpijak pada konsepsi keadilan menurut Al-Qur'an dan konsepsi keadilan

yang termuat dalam sila kelima Pancasila, yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kitab Suci Al-Qur'an banyak menyebutkan masalah keadilan dalam berbagai konteks. Selain perkataan "adil" (Arab: *'adl*), untuk makna "keadilan" dengan berbagai nuansanya, kitab suci juga menggunakan perkataan "*qisth*" dan "*wasth*". Para ahli tafsir ada yang memasukkan sebagian dari pengertian kata-kata "*mîzân*" ke dalam pengertian "*'adl*". Semua pengertian berbagai kata-kata itu bertemu dalam suatu ide umum sekitar "sikap tengah yang berkeimbangan dan jujur".

Beberapa firman Illahi tentang keadilan sebagai berikut: *Sesungguhnya Allah memerintahkan keadilan dan kebaikan, dan pemberian perhatian kepada kaum kerabat. Dan Dia melarang dari hal-hal yang keji dan jahat. Dan memberi kamu sekalian petunjuk, agar kiranya kamu merenungkan* (Q.S., 16: 90).

Sesungguhnya Allah memerintahkan hendaknya kamu semua menunaikan amanat kepada yang berhak, dan apabila kamu menghakimi antara manusia hendaknya kamu menghakimi dengan adil. Sesungguhnya Allah adalah sebaik-baiknya yang memberi petunjuk kepadamu semua tentang hal itu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat (Q.S., 4: 58).

Wahai sekalian orang yang beriman! Jadilah kamu orang-orang yang tegak untuk Allah, sebagai saksi dengan keadilan (al-qisth). Dan janganlah sampai kebencian suatu golongan mendorongmu ke arah tindakan tidak adil. Bertindaklah adil, itulah yang lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Mahaperiksa atas segala sesuatu yang kamu kerjakan (Q.S., 5: 8).

Wahai sekalian orang yang beriman! Jadilah kamu orang-orang yang tegak untuk keadilan, sebagai saksi bagi Allah walaupun mengenai diri kamu sendiri, atau kedua orang tuamu dan karib-kerabat. Kalau (mengenai) orang kaya atau miskin, maka Allah lebih mampu melindungi keduanya. Karena itu, janganlah kamu mengikuti hawa (nafsu) dalam menegakkan keadilan. Dan kalau kamu menyimpang atau berpaling (dari keadilan), maka sesungguhnya Allah Mahaperiksa akan segala sesuatu yang kamu kerjakan (Q.S., 4: 135).

Dari beberapa kutipan firman Allah Swt. tersebut dapat dirasakan betapa kuatnya aspirasi keadilan dalam Islam. Semangat

ini merupakan kelanjutan aspirasi dan pemikiran bangsa-bangsa, karena pengalaman mereka dalam menjalankan pemerintahan yang senantiasa mengandung godaan ke arah kezaliman. Dalam lingkupnya yang lebih luas, ketika budaya bernegara itu menular kepada bangsa-bangsa Arya, khususnya Persia atau Iran, maka aspirasi keadilan itu secara amat pekat mewarnai dunia pemikiran kenegaraan budaya Irano-Semitik. Maka dari sudut pandang ini, cita-cita keadilan yang amat kuat dalam Islam merupakan puncak dari proses pertumbuhan budaya Irano-Semitik itu yang secara historis-sosiologis menyatakan diri dalam misi suci para nabi dan rasul (Munawar-Rachman, 2012 dan HAMKA, 2017, dan Mahmutarom, 2020.).

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 merupakan penjabaran sila kelima dari Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang dijiwai asas-asas dan nilai-nilai sila pertama, kedua, ketiga, dan keempat. Pancasila sebagai dasar negara dimulai dengan asas Ketuhanan Yang Maha Esa dan diakhiri dengan tujuan pokok kehidupan kenegaraan, mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Asas-asas perikemanusiaan, persatuan, dan kerakyatan berada dalam spektrum yang bermula dengan ketuhanan dan berujung dengan keadilan sosial, sejalan dengan prinsip negara-bangsa yang bertujuan menciptakan maslahat umum. Berkenaan dengan ini, suatu ironi besar telah terjadi. Karena negara kita termasuk beberapa negara yang paling banyak menderita ketimpangan sosial di dunia. Penderitaan ketimpangan sosial itu, akibat melemahnya kesadaran cinta tanah air atau patriotisme, semangat mendahulukan dan membela kepentingan bangsa atau nasionalisme, rendahnya standar etika dan moral sosial yang mendorong sikap-sikap mementingkan diri dan golongan sendiri, tanpa peduli kepada kepentingan bangsa dan negara, dan berbagai penyakit sosial politik yang telah melemahkan negara dan bangsa. Karena itu, berkaitan dengan krisis nasional yang berpangkal dari persoalan KKN, keadilan sosial tidak bisa tidak harus dimulai dengan pemberantasan KKN secara total. Adalah KKN itu yang pertama-tama menjadi sebab ketimpangan pembagian kembali kekayaan nasional pada tingkat pribadi,

kelompok maupun daerah. Pemerintahan yang bersih merupakan prasarana paling penting bagi terwujudnya keadilan sosial.

Sejalan dengan itu, fungsi pemerintahan ialah tanggung jawab mempertahankan nasib warga negara yang miskin, *memelas*, tak berdaya (*destitute*). Sebab, masyarakat secara keseluruhan mempunyai kewajiban untuk setidaknya-tidaknya menjamin kesejahteraan minimal para anggotanya. Dan, karenanya harus menyediakan suatu perlindungan tertentu terhadap risiko yang seseorang tidak berdaya untuk melawannya. Jadi, tidak benar lagi sepenuhnya memandang bahwa seorang individu bertanggung jawab atas nasibnya sendiri dan harus diberi kebebasan memilih apakah mau bahagia atau mau sengsara. Sebagian yang menimpa individu adalah tanggung jawab masyarakat sehingga masyarakat wajib melakukan usaha mendorong yang baik dan mencegah yang buruk bagi masing-masing individu warganya. Masyarakat di sini dimaksudkan terutama lembaganya yang paling kuat dan berwewenang, yaitu pemerintah.

Pandangan dasar serupa itu bersifat universal, sejajar dengan asas perikemanusiaan yang adil dan beradab. Terdapat perbedaan dalam cara menyatakannya dan melaksanakannya, karena perubahan ruang dan waktu. Selain pemberantasan total KKN sebagai pangkal tolak utama, keadilan sosial di negeri kita sekarang *pertama-tama* memerlukan pemikiran serius tentang bagaimana menyediakan upah penyelamatan (*relief payments*) kepada yang memerlukan. *Kedua*, pemerintah juga dituntut untuk memberi subsidi dan mengatur organisasi-organisasi yang dibentuk oleh para pekerja, atau oleh para pekerja bersama majikan mereka, guna membantu anggota-anggotanya. Yang *ketiga* ialah menciptakan suatu sistem asuransi oleh pemerintah yang bersifat wajib. Justru dengan penggunaan yang berhasil dari sistem asuransi wajib itulah persoalan upah penyelamatan dapat ditiadakan.

Ringkasnya, penciptaan keadilan sosial adalah sejajar dengan pengertian “negara sejahtera” (*welfare state*), yang menuntut tersedianya standar hidup minimal untuk setiap warga. Penciptaan keadilan sosial menjadi lebih relevan untuk bangsa ini yang sedang bergerak menjadi negara industri. Berbeda dari pola ekonomi agraris yang menyediakan ruang kemandirian kepada para petani,

pengrajin, dan pedagang kecil, pola ekonomi industri menyebabkan semakin banyak orang yang hidup dari gaji atau upah sehingga tergantung kepada majikan. Individualisme akibat ekonomi industri harus diimbangi dengan tanggung jawab sosial yang lebih besar, khususnya untuk membantu kaum penganggur, orang sakit, dan orang lanjut usia. Ditambah lagi, urbanisasi sangat mengurangi rasa tanggung jawab antarsesama manusia sebagai akibat gaya hidup tidak saling kenal. Sila Pancasila yang kelima adalah Keadilan bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Sila ini dipandang sebagai tujuan kehidupan kita bernegara dan bermasyarakat yang beriman dan bertakwa (sila pertama), mengikuti prinsip-prinsip kemanusiaan (sila kedua), bersatu secara nasional (sila ketiga), dan mengakui kedaulatan atau kekuasaan rakyat dengan menerapkan mekanisme musyawarah/mufakat (sila keempat). Keadilan, di sini, bukan berarti bahwa tiap orang harus memperoleh dan memiliki kekayaan yang sama, seperti semboyan yang pernah dipopulerkan oleh orang-orang PKI “sama rata sama rasa”. Namun, keadilan yang dimaksud adalah adanya pemerataan hasil-hasil pembangunan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan rakyat Indonesia. Keadilan akan terwujud jika keempat sila yang lainnya bisa dilaksanakan secara utuh dan bersinambungan (Munawar-Rachman, 2012, Dworkin, 2006 dan 2011, serta Rawl, J., 2006).

Keempat, Prinsip Keberlanjutan Lingkungan

Prinsip keberlanjutan lingkungan, merupakan pilar keempat yang menopang bangunan hukum atau *legal framework* konstruksi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara. Pilar ini sangat penting karena kerusakan lingkungan sangat signifikan di Indonesia terkait operasi tambang besar-besaran untuk emas, tembaga, batubara tembaga, dan mineral lainnya. Teori keberlanjutan lingkungan ini, penting untuk memutus diri dari sistem yang didasari oleh motif tunggal berupa akumulasi kapital terus-menerus dalam wujud pertumbuhan ekonomi tanpa akhir. Pemutusan ini, merupakan kondisi yang perlu dan mendasar bagi terciptanya peradaban ekologi baru (Magdoff dan Foster, 2018; Firdausy, 1998).

Tak terbantahkan lagi bahwa ekologi bumi – termasuk sistem daya dukung kehidupan yang menjadi tempat bergantungnya

manusia dan spesies lainnya – sedang dalam serangan serius dan terus-menerus karena aktivitas manusia. Juga jelas, jika kita tidak mengubah cara hidup kita secara radikal, hasilnya akan menjadi bencana. Krisis lingkungan yang berupa multifaset, kompleks, dan semakin cepat pada skala planet ini dapat ditelusuri pada satu penyebab sistemik tatanan sosial-ekonomi tempat kita hidup yang sangat kapitalistik. Penulis *Silent Spring*, sebuah karya klasik yang menyulut gerakan lingkungan hidup modern, adalah masyarakat yang memuja “dewa-dewa kecepatan dan kuantitas, beserta laba yang mudah dan cepat didapat (Carson, 1998). Dalam bahasa Al-Qur’an, surat Ar Rum ayat 41 difirmankan: *“Telah tampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan perbuatan tangan manusia. Allah menghendaki agar mereka merasakan sebagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar)”*.

Perusahaan yang bergerak dalam industri ekstraktif mineral dan batubara memiliki tanggung jawab lingkungan seperti yang telah diatur dalam berbagai undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan menteri, eksplorasi, konstruksi, dan pengembangan tambang, penambangan, produksi, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan di industri emas. Dalam rangka tanggung jawabnya tersebut, perusahaan yang biaya restorasi atau reklamasi lingkungan yang disebut dengan dana *Abandonment and Site Restoration* (ASR) untuk migas dan dana jaminan reklamasi serta dana jaminan pascatambang untuk minerba.

Perusahaan pertambangan minerba diwajibkan untuk menempatkan dua jenis jaminan, yaitu jaminan reklamasi (eksplorasi dan operasi produksi) dan jaminan pascatambang sesuai Permen ESDM No. 7/2014:

1. Penempatan jaminan reklamasi tahap eksplorasi ditentukan oleh Ditjen Minerba atas nama Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan wewenangannya. Jaminan tersebut, ditempatkan seluruhnya yang dimuat dalam Rencana Kerja dan Anggaran Biaya (RKAB) eksplorasi awal. Setelah rencana kerja dan anggaran biaya eksplorasi disetujui oleh Ditjen Minerba, pemegang IUP/IUPK eksplorasi wajib menyetorkan jaminan tersebut dalam waktu maksimal 30 hari sejak disetujui berupa deposito berjangka. Jaminan berbentuk

deposito berjangka tersebut, ditempatkan pada bank pemerintah atas nama bersama antara Ditjen Minerba, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai kewenangan dan pemegang IUP/IUPK Eksplorasi bersangkutan.

2. Jaminan reklamasi tahap operasi produksi untuk periode 5 tahun pertama wajib ditempatkan seluruhnya untuk jangka waktu 5 tahun, namun jika ternyata umur tambang kurang dari 5 tahun maka jaminan reklamasi tahap operasi produksi ditempatkan sesuai dengan umur tambang. Serupa dengan penetapan jaminan reklamasi tahap eksplorasi, jenis jaminan ini ditetapkan oleh Ditjen Minerba atas nama Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota yang berwenang dan dicantumkan dalam RKAB operasi produksi tahunan. Jaminan ini dapat berbentuk: a. Rekening Bersama yang ditempatkan pada Bank Pemerintah atas nama bersama antara Ditjen Minerba, Gubernur, atau Bupati/Walikota dan pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi bersangkutan, b. Deposito Berjangka yang ditempatkan pada Bank Pemerintah atas nama bersama antara Ditjen, Gubernur, atau Bupati/Walikota dan pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi bersangkutan, c. Bank Garansi yang diterbitkan oleh Bank Pemerintah di Indonesia atau Bank swasta nasional di Indonesia, d. Jaminan reklamasi dapat berbentuk cadangan akuntansi (*accounting reserve*) apabila pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi terdaftar pada bursa efek di Indonesia (dengan penempatan saham >40%) dan memiliki jumlah modal disetor minimal USD 50 juta.
3. Jaminan Pascatambang wajib terkumpul seluruhnya dalam 2 tahun sebelum memasuki pelaksanaan pascatambang. Jaminan pascatambang ditempatkan dalam bentuk Deposito Berjangka yang ditempatkan pada Bank Pemerintah atas nama bersama antara Ditjen Minerba, Gubernur, atau Bupati/Walikota yang berwenang dan pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi bersangkutan. Penetapan besaran jaminan pascatambang ditetapkan oleh Dirjen Minerba atas nama Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.

Terkait dengan izin usaha pertambangan (IUP) diatur dalam UU 4 Tahun 2009 mengkualifikasikan 3 jenis izin usaha, yaitu : (1) izin usaha pertambangan untuk melakukan kegiatan pertambangan di daerah wilayah izin usaha pertambangan yang dibagi menjadi: IUP eksplorasi, IUP operasi produksi; (2) izin pertambangan rakyat (IPR) merupakan izin untuk melakukan kegiatan pertambangan di daerah wilayah pertambangan rakyat (WPR) dengan luas wilayah dan investasi terbatas; (3) izin usaha pertambangan khusus (IUPK) merupakan izin untuk melakukan kegiatan pertambangan di wilayah WIUP khusus (WIUPK). Penetapan waktu lamanya izin diberikan dan keluasan wilayah cakupan izin pertambangan, baik berupa IUP, IPR, dan WIPK tidak didasarkan analisis yang kuat dan akurat tentang batas daya dukung potensi mineral dan batubara di lingkungan wilayah pertambangan.

Peraturan Menteri ESDM Nomor 2 Tahun 2013 mengenai Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan yang dilaksanakan oleh Pemprov dan Pemkab/Pemkot mengatur bahwa Izin Pertambangan Rakyat (IPR) harus membuat rencana reklamasi dan rencana pascatambang berdasarkan dokumen lingkungan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan sebelum diterbitkannya IPR.

Terkait dengan jumlah dana jaminan reklamasi tidak tersedia daftar yang bisa diakses oleh publik mengenai jumlah dana jaminan reklamasi yang telah disetor, baik oleh Ditjen Minerba maupun Pemda. Jumlah dana jaminan reklamasi dan dana pascatambang yang dilaporkan perusahaan pelapor sektor minerba. Rincian data yang dilaporkan masing-masing perusahaan. Sebagai contoh, pada semester 2 tahun 2016, BPK melakukan pemeriksaan efektivitas pengelolaan jaminan reklamasi dan pasca tambang Provinsi Kalimantan Timur dan Pemkab Kutai Kertanegara. Hasil pemeriksaan menemukan permasalahan, antara lain: i) Belum seluruh Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kabupaten Kutai Kertanegara menempatkan jaminan reklamasi dalam bentuk rekening giro, deposito berjangka atau bank garansi; ii) pengawasan pelaksanaan kegiatan reklamasi oleh Distamben Provinsi Kalimantan Timur dan Inspektur Tambang belum dilakukan melalui sistem pelaporan dan evaluasi serta peninjauan

lapangan. Selanjutnya, BPK merekomendasikan agar Gubernur Kalimantan Timur: a) menetapkan penempatan jaminan reklamasi dalam bentuk deposito/ bank garansi atas jaminan reklamasi badan usaha pemegang IUP yang tersimpan dalam rekening bersama; b) Memerintahkan Kepala Distamben Provinsi Kalimantan Timur menertibkan badan usaha pemegang IUP untuk melaksanakan reklamasi sesuai dengan rencana reklamasi yang disetujui.

Banyak masyarakat di daerah pertambangan yang ekonominya bergantung pada usaha pertambangan skala kecil yang dilaksanakan dengan cara mendulang (*artisanal*) maupun dengan bantuan peralatan mesin. Definisi *Artisanal and Small-Scale Mining* (ASM) secara garis besar adalah kegiatan pertambangan yang dilakukan secara perorangan, berkelompok, oleh keluarga, atau koperasi dengan cara yang tradisional dan minimal atau tanpa teknologi UU No. 4/2009 Minerba tidak mengenal ASM tetapi mengatur mengenai pertambangan rakyat untuk mengakomodasi legalitas usaha pertambangan tradisional yang dilakukan oleh rakyat. Pertambangan rakyat harus dilakukan di wilayah pertambangan rakyat dan mendapatkan izin usaha pertambangan rakyat (IPR) (Laporan EITI Indonesia, 2015).

Berdasarkan Laporan EITI 2015 tersebut, menunjukkan bahwa pemerintah dan pengusaha pertambangan mineral dan batubara tidak serius dalam menjaga keberlanjutan lingkungan, baik saat eksplorasi, produksi, dan pascatambang. Lamanya izin usaha pertambangan serta keluasan wilayah pertambangan juga tidak didasarkan analisis perhitungan daya dukung wilayah pertambangan. Dengan demikian, kerusakan dan pencemaran lingkungan sampai saat ini, berlangsung sangat masif dan sistematis. Dalam konteks inilah diperlukan instrumen hukum lingkungan yang memuat prinsip-prinsip keberlanjutan lingkungan untuk diintegrasikan dan dimasukkan dalam materi muatan dalam regulasi tata kelola pertambangan mineral dan batu baru.

Konsep pembangunan berkelanjutan mulai dirumuskan pada akhir tahun 1980-an sebagai respons terhadap strategi pembangunan sebelumnya yang lebih terfokus pada tujuan utama pertumbuhan ekonomi tinggi dan yang terbukti telah menimbulkan degradasi kapasitas produksi maupun kualitas

lingkungan hidup akibat dari eksploitasi sumber daya yang berlebihan. Awalnya, konsep ini, dirumuskan dalam laporan Bruntland (*Bruntland Report*) sebagai hasil kongres Komisi Dunia Mengenai Lingkungan dan Pembangunan (*World Commission on Environment and Development*) Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1987. Secara sederhana dinyatakan dalam *Our Common Future*, didefinisikan sebagai berikut: “*Development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generation to meet their own needs*” (Pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya).

Prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yang wajib diakomodasi dalam tata kelola pertambangan mineral dan batubara sebagaimana telah ditetapkan dalam *United Nation Conference on Environment and Development* (UNCED) yang diselenggarakan pada Tahun 1992, yaitu:

1. Keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*).
2. Keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*).
3. Prinsip pencegahan dini (*precautionare principle*).
4. Perlindungan keanekaragaman hayati (*Conservation of biological diversity*).
5. Internalisasi biaya lingkungan dan mekanisme insentif (*internatinalisation of environmental cost and insentive mechanism*).

Elemen-elemen ini juga dikemukakan oleh Sands, yang menyatakan bahwa elemen hukum dari pembangunan berkelanjutan terdiri atas: a) keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*), yang dapat dilihat dari kebutuhan untuk melindungi SDA bagi keuntungan generasi yang akan datang; b) pemanfaatan secara berkelanjutan (*the principle of sustainable use*), yang direfleksikan dalam eksploitasi SDA secara berkelanjutan (*sustainable*), hati-hati (*prudent*), rasional (*rational*), bijak (*wise*), dan layak (*appropriate*); c) keadilan intragenerasi, yang ditunjukkan melalui pemanfaatan SDA secara berkeadilan (*equitable use of natural resources*), di mana pemanfaatan SDA oleh satu negara tetap harus memperhatikan kebutuhan dari negara lain; dan d) prinsip integrasi (*integration principle*), yang meminta adanya jaminan bahwa pertimbangan lingkungan akan diintegrasikan ke dalam rencana, kebijakan, serta program terkait

ekonomi dan pembangunan, serta pemenuhan kebutuhan pembangunan harus memperhatikan tujuan perlindungan lingkungan (Sands, 1995:199).

Jika prinsip-prinsip utama pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan diintegrasikan dan diakomodasi dalam perumusan kebijakan dan regulasi politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara akan berimplikasi pada perubahan mendasar yang terkait dengan: (1) kewajiban menyiapkan dokumen AMDAL, (2) pelaksanaan audit lingkungan, (3) keluasan wilayah izin usaha pertambangan, (4) batas maksimal kapasitas eksplorasi dan produksi tambang, (5) batas produksi dan durasi atau batas waktu izin pertambangan, (6) kewajiban reklamasi dan konservasi lingkungan bekas pertambangan, (7) besarnya uang jaminan atas usaha reklamasi dan konservasi lingkungan yang dibebankan pada pelaku usaha pertambangan, dan (8) penegakan sanksi bagi setiap usaha yang melanggar hukum.

Perubahan politik hukum tata kelola pertambangan batubara tidak cukup dilakukan dengan *biasa-biasa saja*. Untuk itu, perlu adanya perubahan yang strategis dan mendasar dan diperlukan perjuangan yang memerlukan jaringan yang luas demi dunia yang lebih baik bertujuan untuk menciptakan keadilan sosial dan ekonomi serta lingkungan yang sehat dan berkelanjutan. Perwujudan ke arah tersebut, diperlukan “revolusi ekologis” sebagaimana dirumuskan oleh Paul Sweezy dalam bukunya *Kapitalisme dan Lingkungan* yang diterbitkan pada 1989:

“Yang perlu dilakukan untuk mengatasi krisis lingkungan, dan dengan itu pula manusia punya masa depan, adalah menggantikan kapitalisme dengan tatanan sosial berdasarkan sebuah perekonomian yang tidak membaktikan diri untuk memaksimalkan keuntungan privat dan mengakumulasi kapital yang lebih besar, melainkan lebih kepada kebutuhan riil manusia dan memulihkan lingkungan ke kondisi sehat yang berkelanjutan. Inilah inti perubahan revolusioner hari ini” (Sweezy, 1989:9).

Revolusi ekologis yang memasuki ruang perubahan kebijakan dan regulasi di bidang politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan keadilan sosial dan

keberlanjutan lingkungan oleh Mansur Fakhri, Roem Topatimasang, dan Toto Raharjo dalam bukunya *Mengubah Kebijakan Publik*, terbit tahun 2001 disebut sebagai “Gerakan Advokasi” yang ingin memperjuangkan perubahan kebijakan untuk tegaknya keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan dalam politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara. Subtansi konstruksi politik hukum tata kelola pertambangan mineral yang baru hendaknya mendasarkan diri pada empat pilar utama sebagaimana terlihat dalam Gambar 6. di bawah ini.



Gambar 6: Model Konstruksi Politik Hukum Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara Berkelanjutan Lingkungan dan Berkeadilan Sosial.

D. Penutup

Sebagai penutup pidato ini, perkenankan saya menyampaikan beberapa kesimpulan: *Pertama*, kondisi *existing* politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara saat ini, menghadapi situasi krisis dan dalam situasi anomali karena mengabaikan nilai-nilai keadilan sosial tertuang dalam sila kelima Pancasila dan Alquran serta prinsip-prinsip keberlanjutan lingkungan dan. *Kedua*, diperlukan konstruksi baru politik hukum tata kelola pertambangan mineral dan batubara agar kebijakan dan regulasi ke depan lebih responsif terhadap keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan yang direkomendasikan dengan cara mengintegrasikan dan mengakomodasikan empat pilar utama, yang meliputi: (1) teori hukum responsif dan progresif, (2) teori *good governance* dan *good environmental governance*, (3) keadilan

sosial berdasarkan sila kelima dan Al-Qur'an, dan (4) prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. *Ketiga*, agar rekomendasi tersebut dapat diwujudkan diperlukan *social movement* atau gerakan sosial yang luas, komprehensif, dan memiliki *networking* yang kuat untuk mengawal setiap agenda perubahan yang terkait dengan kebijakan dan regulasi tata kelola pertambangan mineral dan batubara. Kalangan akademisi dari dunia kampus menjadi aktor utama (*agent*) pembaruan yang menjadi motor utama penggerak perubahan.

Referensi

- Anonim 1. 2016. Lobi Freeport Menggoyang Istana Jokowi, *Tempo*, 19-25 Oktober, Jakarta, h. 1-2.
- Anonim 2. 2016. Goyang Mundur Setya. *Tempo*, 21-27 Desember, Jakarta.
- Anonim 3. 2016. Morat Marit Paket Ekonomi, *Tempo*, 11-17 Juli, Jakarta.
- Anonim 4. 2015. Bumi Meleleh, *Times*, 8-14 Juni, Jakarta.
- Anonim 5. 2017. Uji Nyali Freeport, *Sindo Weekly*, 5 Maret, Jakarta.
- Anonim 6. 2020, Revisi UU Minerba Sah, Pengusaha Mau Perpanjang Izin Tambang, *CNN Indonesia*, 14 Mei, Jakarta.
- Arizona, Y. 2008. Konstitusi dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumberdaya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, *Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan*, 5 Agustus, FISIP Universitas Indonesia. Jakarta.
- Berger, P. L. 2005. *Piramida Kurban Manusia: Etika Politik dan Perubahan Sosial*. Jakarta: LP3ES.
- Bosco, R. E., (Penerj.). 2006. *Hak-hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Jakarta: Elsam dan Seknas Aman.
- Bosco, R. E. (Penerj.). 2003. *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi*. Jakarta: Ford Foundation-HuMa.
- Cahyono, E. 2017. *Tragedi Salim Kancil: Potret Buram Pengelolaan SDA Bangsa Kita*. Malang: Transisi.
- Capra, F. 1982. *The Turning Point: Science, Society and the Rising Culture*. , New York: Simon And Schuster.
- Chambliss, C. W., dan Seidman, R. B. 1971. *Law, Order and Power*, Philippines: Addison Wesley Publishing Company.
- Dworkin, R. 2006. *Justice in Robes*. London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts,.
- Dworkin, R. 2011. *Justice For Hedgehogs*. London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

- Firdausy, C. M., (Editor). 1998. *Dimensi Manusia dalam Pembangunan Berkelanjutan*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Galundra, G., Bram, D., Nagara, G., dan Muharrom, E. 2014. *Pembangunan sebagai Hak Rakyat : Jalan Perubahan untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup*, (Cetakan Pertama, Edisi Revisi). Jakarta: Penerbit Epistema Institut, Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA), Pusaka, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif, Perkumpulan HuMa, Konsorsium Pendukung Sistem Hutan Kerakyatan (KpSHK), Indonesia Center for Environmental Law (ICEL), Working Group Tenure (WGT), Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM), Forest Watch Indonesia (FWI), Kamuki Papua, Karsa, dan Kemitraan.
- Galih, Bayu. 2020. UU Minerba Digugat ke MK, Ini Pihak-pihak yang Ajukan Uji Materi, <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/11/07025801/uu-minerba-digugat-ke-mk-ini-pihak-pihak-yang-ajukan-uji-materi>. *Kompas.com.*, 11 Juli, Jakarta.
- Ginting, P., (Penterj.). 2020. *Lingkungan Hidup dan Kapitalisme: Sebuah Pengantar*. Tangerang Selatan: CV Marjin Kiri.
- Goldsmith, J. 1996. *Perangkap*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Haji Abdul Malik Karim Amrullah (HAMKA). 2015. *Keadilan Sosial Dalam Islam*. Jakarta: Gema Insani.
- Hettne, B. 2001. *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Kartika, C.F., Hanafi, I., dan Hermawan. 2012. *Good Environmental Governance*. Malang: UB Press.
- Kartodihardjo, H. 2017. *Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Diskursus-Politik-Aktor-Jaringan*. Bogor: Diterbitkan atas kerja sama: Sayogya Institute, Yayasan Auriga Rimbawan Muda Indonesia (RMI), Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah (P4W-IPB) Pusat Studi Agraria (PSA-IPB).
- Kartodihardjo, H. 2017. *Di Balik Krisis Ekosistem: Pemikiran Tentang Kehutanan dan Lingkungan Hidup*. Cinere-Depok: Kehati dan LP3ES.

- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2018. *Kajian Harmonisasi: Undang-Undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (SDA-LH) Disusun dalam Rencana Aksi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam*, Jakarta.
- Latief, F. 2020. UU Minerba Digugat ke MK, Ini Pihak-pihak yang Ajukan Uji Materi, *Kompas.com*, <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/11/07025801/uu-minerba-digugat-ke-mk-ini-pihak-pihak-yang-ajukan-uji-materi?page=all>., Diakses tanggal 11 Juli 2020.
- Latief, F. 2020. Kebutuhan Batubara dalam Negeri Dipastikan Terpenuhi, *Petrominer*, Diakses tanggal 12 Maret 2020. Jakarta.
- Magdoff, F., dan Foster, J.B. 2018. *Lingkungan Hidup dan Kapitalisme: Sebuah Pengantar*. Serpong, Tangerang Selatan: CV. Marjin Kiri.
- Mahmutarom, HR. 2020. *Rekonstruksi Konsep Keadilan: Studi Tentang Perlindungan Korban Tindakan Pidana terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Internasional*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- MD., Mahfud. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- MD., Mahfud. 1993. *Perkembangan Politik Hukum di Indonesia, Disertasi*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Mayangsari. 2020. Tujuh Agenda Prioritas Tata Kelola Pertambangan di Indonesia, *duniatambang.co.id*. Diakses 21 Januari 2020.
- Muhammad, C. 1999. Reformasi Kebijakan Pertambangan Indonesia: Suatu Kebutuhan Mendesak, *Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Indonesia Center for Enviromental Law/ICEL, Jakarta.
- Munawar-Rachman, B. 2012. *Ensiklopedi Nurcholis Madjid: Pemikiran Islam di Kanvas Peradaban*, Edisi Digital, Democracy Project, Yayasan Abad Demokrasi, Jakarta.
- Mushoffa, I. 2017. Ayat-ayat Neoliberalisme (Implikasi Yuridis dan Praktis Amandemen Pasal 33 UUD 1945 terhadap Ketimpangan Penguasaan Sumber Daya Alam (SDA) di Indonesia, *Jurnal Transisi*, Edisi No. 11, Malang Jawa Timur, hal. 46-70.

- Nonet, P., dan Selznick, P. 2003. *Hukum Responsif: Pilihan di Masa Transisi*. Jakarta: Ford Foundation – Huma.
- Publish What You Pay (PWYP) Indonesia, 2017. Koordinasi dan Supervisi Pertambangan Mineral dan Batubara. *Laporan Hasil Penelitian*, Jakarta.
- Purnaweni, H., Kismartini, P. B., dan Roziqin A. 2019. Politics and Business : The Policy on Tin Mining in Bangka, *International Journal of Business and Economic Affairs (IJBEA)*, 4(3), pp.133-139.
- Purnomo. 2015. *Praktik-Praktik Konservasi Lingkungan Secara Tradisional di Jawa*. Malang: University Brawijaya Press (UB Press).
- Rahardjo, S. 2004. *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Rahardjo, S. 2016. *Ilmu Hukum di Tengah Arus Perubahan*. Surabaya: Surya Pena Gemilan, Publishing.
- Rawls, J. 2006. *Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Safa'at, R., 2013. *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan: Dari Ketahanan Pangan Ke Kedaulatan Pangan*. Malang: UB Press.
- Safa'at, R and Liemanto, A. 2018. State's Resposibility for Enforcement over Fires in Indonesia (Case Studi on Forest Fires in Riau and Kalimantan), Volume 192, Oktober 2018,. *Proceeding of the 1st International Conference on Indonesia Legal Studies on Contemporary Issues on Indonesian Legal Studies in the Global Context*, Atlantis Press, Surakarta, pp. 247-250,
- Safa'at, R. 2020. Reform of World Governance Arrangements on Mining sector Based on the Principles of Justice and Sustainability, *Proceeding International Conference on Energy and Mining Management : Reformulation of Law and Policy On Energy and Mining Management*, Atlatis Press Amsterdam-Paris-Beijing, pp. 264-267,
- Safa'at, R. 2019. A New Paradigm of Indonesia Forest Management Based on Local Wisdom, *Pertanika Journal of Social Sciences*, Vol. 27 (1) Mar. 2019, pp. 571-584.
- Safire, W. 2004. *The Right Word in the Right Place at the Right Time*, Simon & Schuste, New York.

- Salim. 2012. *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sands, P. 1995. Frameworks, Standards, and Implementation. *Principles of International Environmental Law*, Vol. 1, Manchester University Press. pp. 773.
- Santosa, M., A. 1999. Reformasi Hukum dan Kebijakanaksanaan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, *Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Indonesia Center for Enviromental Law/ICEL, Jakarta.
- Santosa, M. A. 2001. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Indonesia Center for Enviromental Law/ICEL. Jakarta.
- Santosa, M. A. 2016. *Alampun Butuh Hukum dan Keadilan*. Jakarta: Prima Pustaka.
- Saptaningrum, I. D. 2008, Jejak Neoliberalisme dalam Perkembangan Hukum di Indonesia, *Jentera: Jurnal Hukum*, Edisi Khusus, h. 78-83,
- Silalahi, D. 1996. *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Simatupang, M., dan Sigit, S., (Ed.). 1992. *Pengantar Pertambangan Indonesia*, Assosiasi Pertambangan Indonesia (IMA/Indonesia Mining Assosiation), Jakarta.
- Southalan, J., Heffron, R., Safa'at, R., Nurjaya, I N., dan Qurbani, I D. 2018. Internasional Conference on Energy and Mining Law: Reformulasi of Law and Policy on Energy and Mining Management, Jakarta, Indonesia, 18-19 September, *Atlantis Press*, Amsterdam-Paris-Beijing.
- Soehoed A.R. 2005. *Sejarah Pengembangan Pertambangan PT Freeport Indonesia di Propinsi Papua Jilid 1: Membangun Tambang di Ujung Dunia*. Jakarta: Aksara Karunia, Aksara.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., dan Fitoussi, J. P. 2011. *Mengukur Kesejahteraan: Mengapa Produk Domestik Bruto bukan tolok ukur yang tepat untuk menilai kemajuan?*. Serpong, Tangerang Selatan: CV Marjin Kiri.
- Subekti, R. 2020. Legal Protection of Indigenous Communities in Mining Law Perspective in Indonesia, *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 6 No, 1 Februari 2020, pp. 148-160.

- Sumardjono, M. S.W. 2018. *Pluralisme Hukum : Sumber Daya Alam dan Keadilan dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Surjono. 2018. *Bumi Yang Lestari: Kajian Literatur dan Empiris tentang Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan Skala Mikro–Makro*. Malang: UB Press.
- Suwarno, H., Simarmata, R., dan Ahmad, R., (Ed.). 2004. Di Bawah Satu Payung. *Prosiding, Hasil Konsultasi Publik RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Tim Konsultasi Publik.
- Sumaatmadja, M. 1998. *Manusia dalam Konteks Sosial, Budaya dan Lingkungan Hidup*. Bandung: Alfabeta.
- Sujatmiko. 2015. Indonesia's Effort In Maintaining Sustainable Mineral Development, *Seventh Multi-year Expert Meeting on Commodities and Development*, Geneva, 15-16 April.
- Tarigan, A. 2015. Dampak Pertambangan Terhadap Sosial, Ekonomi dan Lingkungan Bagi Masyarakat Sekitar Tambang, *Workshop Jurnalis EITI*, Hotel Novotel, Bogor, 6-9 September 2015.
- Tirtosoekotjo, S., Daulay, B., Slamet, S., dan Sumaryono, (Editor), 2004. *Batubara Indonesia - Coal of Indonesia*. Jakarta Selatan: Puslibang Teknologi Mineral dan Batubara, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.
- Topatimasang, R., Fakih, M. dan Rahardjo, T. 2001. *Mengubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Untung, H. B. 2009. *Corporate Social Responsibility*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wahid, Y. A.M., 2018. *Pengantar Hukum Lingkungan*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Wallace-Wells, D. 2019. *Bumi Yang Tidak Dapat Dihuni : Kisah Masa Depan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Widyamartaya, A., dan Widhyanta, AB. (Penterj.), 2001. *Globalisasi Kemiskinan dan Ketimpangan*. Yogyakarta: Cinderalas Pustaka Rakyat Cerdas.
- Widjojanto, B. 2017. Masa Depan Indonesia Dikorupsi: Tantangan Pengelolaan Sumber Daya Alam, *Jurnal Transisi*, Edisi No. 11, h. 8-45. Malang.
- Wijoyo, S. 2003. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*. Surabaya: Airlangga University Press.

- Winarno, B. 2010. *Melawan Gurita Neoliberalisme*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Zoelva, H. 2014. Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif UUD 1945, Dalam *Liber Amicorum*, 70 Tahun Prof. Dr. Achmad Sodiki SH., Malang: Universitas Brawijaya Press.

Konstitusionalitas Hak Warga Negara dan Kewajiban Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Luthfi Marfungah SH., MH.,
dan Prof. Dr. Rachmad Safa'at SH., M.Si.

Abstrak

Pasal 33 UUD NRI 1945 sebagai dasar utama pengelolaan sumber daya alam. Sebagai turunannya, UU No. 5 Tahun 1960 beserta legislasi sektor lainnya turut mengatur hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam. Banyaknya konflik sektoral antara lembaga dan legislasi di bidang sumber daya alam, memerlukan kontrol yang baik untuk memastikan agar undang-undang di bidang sektoral tetap teguh terhadap konstitusi. Dalam hal ini peranan Mahkamah Konstitusi RI (MK RI), menjadi sangat urgen dan signifikan untuk dipelajari, terutama kaitan eratnya dasar-dasar MK RI dalam menafsirkan hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan sosio-legal. Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menemukan konsep kewajiban negara dan hak konstitusional warga negara dalam memperoleh alokasi yang adil atas sumber daya alam. Hasil akhir dari penelitian ini adalah konsep hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam adalah dengan menempatkan negara bukan sebagai pemilik atas tanah dan sumber daya alam, melainkan sebagai pengatur dan pengawas penguasaan tanah dan sumber daya alam. Sedangkan konsep hak menguasai negara dalam pengelolaan sumber daya alam adalah

sebagai hak publik dibandingkan dengan hak privat sebagaimana hak-hak atas tanah perseorangan dan kolektif.

Kata kunci: *Konstitusionalitas, Hak Warga Negara dan Kewajiban Negara, Pengelolaan Sumber Daya Alam.*

A. Latar Belakang

Hak dan kewajiban negara untuk pengelolaan dan pengusahaan sumber kekayaan alam saat ini terkandung dan diamanatkan melalui ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.¹ Pasal tersebut memiliki makna mendalam yang patut dipatuhi oleh para penyelenggara negara dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam.² Ada beberapa kata yang perlu dijabarkan maknanya lebih lanjut untuk implementasi dalam peraturan perundang-undangan, yaitu: kata “dikuasai oleh negara” dan kata “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.³ Menjadi persoalan ketika muncul penafsiran yang berbeda di antara pemerintah dan masyarakat mengenai konsep kewajiban dan hak menguasai oleh negara (*the state's right of disposal*).⁴

Konstitusi sendiri tidak memberikan pengertian yang tegas bagaimana hak menguasai negara tersebut harus dipahami.⁵

¹ Rachmad Safa'at et al, “Legal Implications Regulation of Citizens's Rights and Government Obligations in Managing Natural Resources and The Environment in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia”, *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 9 (3), hal. 611-625.

² UUD NRI 1945, bukanlah hukum biasa, melainkan hukum dasar yang memuat norma-norma yang tertinggi dalam negara yang disebut norma dasar atau norma fundamental negara (*staats fundamenteelnorm*) yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI 1945. Kedudukan UUD NRI 1945, mempunyai fungsi sebagai alat kontrol terhadap norma hukum yang lebih rendah. Hal ini juga berlaku bagi peraturan perundang-undangan yang merupakan penjabaran dari Pasal 33 UUD NRI 1945.

³ Tri Hayati, Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam dan Implikasinya Terhadap Bentuk Pengusahaan Pertambangan, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 49(3), 2019, hal. 768-789.

⁴ Irfan Nur Rachman, “Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945”, *Jurnal Konstitusi*, 13 (1), 2016, hal. 191-212.

⁵ Dalam putusan-putusan MK RI sebelumnya, argumentasi mengenai hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam yang dikonsepkan melalui konsep makna “dikuasi negara” dijadikan argumentasi hukum oleh MK dalam

Konstitusi hanya memberikan batasan bahwa penguasaan dan kewajiban oleh negara ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Yang menjadi pertanyaan saat ini adalah, apakah melalui hak dan kewajiban tersebut negara menjadi pemilik tunggal atas bumi, air dan kekayaan Indonesia? Apakah dengan adanya hak penguasaan dan pengelolaan tersebut, hak-hak lain yang telah ada sebelum negara terbentuk menjadi subordinasi dari hak menguasai negara? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi perdebatan panjang antara negara, korporasi dan masyarakat.

Peran negara dalam pengelolaan dan penguasaan sumber daya alam semakin luas dan berkembang pasca reformasi 1998.⁶ Jika sebelumnya produk legislasi memberi peran bagi negara dalam pengaturan pemanfaatan sumber daya alam dan hubungan hukum yang terjadi dalam pemanfaatan tersebut, maka setelah reformasi peran negara tidak hanya mengatur melainkan juga mengurus, mengelola dan mengawasi pemanfaatan sumber daya alam.⁷ Kata dikuasai oleh negara, merujuk pada penggunaan kata “Negara”, bukan menggunakan kata “Pemerintah”.⁸ Tentunya, hal ini memiliki makna dan tujuan tertentu dari para pendiri negara pada saat itu. Jika menggunakan kata “Pemerintah” berarti merujuk kepada penyelenggara negara, yang dapat bermakna Pemerintah Pusat dan juga Pemerintah Daerah.⁹ Namun para pendiri negara pada saat itu lebih memilih untuk menggunakan kata “Negara”, di mana hal ini merujuk pada suatu organisasi yang

memutus perkara-perkara yang erat kaitannya dengan pengelolaan dan pengusahaan sumber daya alam. Artinya putusan tersebut telah menjadi yurisprudensi karena diikuti oleh para hakim konstitusi dalam memutus perkara serupa. Pengertian dikuasai oleh negara tidak mungkin direduksi menjadi hanya kewenangan negara untuk mengatur perekonomian. Oleh karena itu pandangan yang mengartikan penguasaan oleh negara identik dengan pemilikan dalam konsepsi perdata maupun pandangan yang menafsirkan pengertian penguasaan oleh negara itu hanya sebatas kewenangan pengaturan oleh negara, keduanya ditolak oleh MK. Sodiki, Achmad. 2012. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Konstitusi Press. hal. 268.

⁶ Prabawa Eka Soesanta, “Menguatkan Peran Pemerintah untuk Menguasai Sumber-Sumber Energi Nasional”, *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, 36(1), 2018. hal. 1-12.

⁷ Maria S.W. Sumardjono, 2014, *Semangat Konstitusi dan Alokasi yang Adil atas Sumber Daya Alam*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. hal. 2.

⁸Lihat Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

⁹ Nurdin, Ismail. 2017. *Etika Pemerintahan (Norma, Konsep, dan Praktik Etika Pemerintahan)*. Jakarta: Lintang Rasi Aksara Books. hal. 9-10

memiliki kedaulatan dalam arti dapat melakukan tindakan hukum baik ke dalam maupun ke luar dari negara.¹⁰ Dengan demikian, menjadi tidak heran jika undang-undang yang paling banyak diajukan untuk diuji materi adalah undang-undang di bidang sumber daya alam yang lahir pasca reformasi.¹¹

Dari sekian banyak undang-undang yang telah diajukan pengujian ke MK, penelitian ini meletakkan fokus kajian pada pengujian undang-undang yang diputus MK. Adapun makna hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam. Ada 14 (empat belas) Putusan MK yang menggunakan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 sebagai batu uji yaitu, Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan; Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 mengenai Pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; Putusan MK No. 058-059-060/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air; Putusan MK No. 11/PUU-V/2007 tentang Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya; Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; Putusan MK No. 25/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; Putusan MK No. 55/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan; Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; Putusan MK No. 65/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi; Putusan MK No. 113/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 4 Tahun 2009

¹⁰ *Ibid.*, hal. 9-10.

¹¹ Tody Sasmita, Pemaknaan Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi (Kajian Terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/PUU-X/2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010), (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2014), hal. 2-5.

tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; dan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Empat belas Putusan MK RI, hanya ada enam putusan yang di dalamnya memuat makna hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan dan pengusahaan sumber daya alam. Enam putusan di antaranya yaitu Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan; Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 mengenai Pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; Putusan MK No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air; Putusan MK No. 20/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Sejumlah perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 tersebut tidak hanya menunjukkan perbedaan penafsiran dalam implementasi undang-undang di bidang agraria dan sumber daya alam saja, melainkan juga menunjukkan adanya perbedaan paradigma konstiusionalitas dalam menafsirkan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Maka dalam perjalanannya konflik agraria dan sumber daya alam perlu juga dikaji dalam konteksnya sebagai konflik antar norma dengan konstiusionalitas sebagai kerangkanya.

Perbedaan paradigma tersebut, dalam catatan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), menyebabkan setidaknya 241 konflik agraria terjadi di Indonesia pada tahun 2020. 241 konflik tersebut di antaranya terdiri dari perkebunan dengan letusan konflik sebanyak 122 konflik, dilanjutkan dengan konflik terbesar kedua mencapai 41 konflik kehutanan. Dilanjutkan dengan konflik proyek infrastruktur yang menimbulkan 30 konflik, 12 Konflik pertambangan, diikuti dengan 11 konflik fasilitas militer, diakhiri dengan 3 konflik pesisir kelautan dan 2 konflik di bidang agribisnis.¹²

Mengutip data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Rapat Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menyampaikan bahwa hingga tahun

¹² Konsorsium Pembaruan Agraria, 1 Januari 2021

2021 terdapat 8.111 kasus sengketa agraria, dan yang diselesaikan baru mencapai 1.591 kasus.¹³ Berbagai konflik agraria yang tercatat tersebut hanya merupakan puncak gunung es dari ribuan konflik lainnya yang tidak terdata oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional maupun organisasi masyarakat sipil. Berkaitan dengan fenomena *judicial review* terhadap berbagai legislasi di bidang agraria dan sumber daya alam, peran dan kontribusi MK sebagai penjaga konstitusi (*Guardian of Constitution*)¹⁴ sekaligus penafsir tertinggi atas konstitusi (*The Sole Interpreter of Constitution*) menjadi strategis untuk diteliti. Penelitian ini meletakkan fokusnya pada perspektif dan kecenderungan MK dalam memaknai konsep HMN, konsep sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan hak-hak konstitusional warga negara dalam memperoleh alokasi yang adil atas sumber daya alam. Perspektif dan kecenderungan tersebut akan dilihat dari berbagai putusan MK atas permohonan pembatalan sejumlah undang-undang yang berkaitan dengan agraria dan sumber daya alam.

B. Permasalahan

Pasal 33 UUD 1945 merupakan dasar utama kewenangan negara untuk menguasai tanah, air beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sebagai turunannya, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria beserta legislasi sektoral lainnya juga turut mengatur dan memperkokoh hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam yang terkonsep melalui hak menguasai negara. Di tengah konflik antar norma di antara legislasi di bidang sumber daya alam ini, diperlukan kontrol yang baik untuk memastikan agar setiap undang-undang sektoral tetap berpegang teguh pada semangat Pasal 33 UUD NRI 1945. Dalam hal ini peranan dan tafsiran Mahkamah Konstitusi RI menjadi sangat penting untuk dipelajari, terutama dalam kaitannya dengan dasar-dasar pertimbangan

¹³ Komisi II DPR RI, dalam Rapat Terbuka Evaluasi Penanganan Permasalahan Pertanahan, 17 Februari 2022.

¹⁴ Mahkamah Konstitusi bukan hanya sekadar *The Guardian of Constitution* tetapi juga *The Guardian of Ideology*. Ilham Hermawan, "Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Ideologi Bangsa", *Prosiding Kongres Pancasila VI*, (Jakarta: Pusat Studi Pancasila, 2014), hal. 197.

Mahkamah Konstitusi RI dalam menafsirkan hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam; dan pandangan serta preferensi Mahkamah Konstitusi RI terhadap relasi negara, rakyat dan korporasi dalam peta penguasaan tanah dan sumber daya alam di Indonesia.

C. Konstitusionalitas Pengelolaan Sumber Daya Alam

Sepanjang perjalanan Mahkamah Konstitusi mulai sejak didirikan pada tahun 2002 hingga saat ini, undang-undang yang telah diperiksa dan diuji oleh Mahkamah Konstitusi RI mencapai 797 undang-undang dan menghasilkan 1514 putusan.¹⁵ Dari sekian banyak undang-undang yang diuji, tiga puluh di antaranya merupakan undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan dan penguasaan tanah dan sumber daya alam.¹⁶

Permohonan pengujian terhadap undang-undang di atas sebagian besar didasarkan pada relasi yang timpang dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam. Ketimpangan tersebut tidak hanya dalam hubungan horizontal antara individu dalam negara, melainkan juga ketimpangan struktural dalam hubungan negara dengan individu.¹⁷ Berbagai ketimpangan yang muncul dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam di Indonesia melahirkan letupan-letupan konflik agraria yang terus menajam. Ketimpangan tersebut salah satunya disebabkan oleh penafsiran dan pemaknaan yang berbeda di antara para aktor yang berinteraksi dalam hal hak warga negara dan kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam yang terbungkus dalam

¹⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-undang", (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2022), hal. 1

¹⁶ Yance Arizona, 2013, Mahkamah Konstitusi dan Reformasi Tenurial Kehutanan, Makalah yang disampaikan dalam Konferensi Nasional Tata Kelola Hukum dan Lahan, diselenggarakan oleh ICEL, ICW, dan FITRA dengan dukungan The Asia Foundation dan UKAID, hotel Aryaduta, Jakarta.

¹⁷ Sistem hukum positif sering kali dihadapkan dengan persoalan konflik norma, yaitu terdapat dua atau lebih norma hukum positif yang saling bertentangan untuk satu objek peraturan yang sama. Biasanya dalam situasi ini, memenuhi satu norma berakibat pada pelanggaran norma lainnya sehingga untuk dapat melaksanakan suatu norma diperlukan adanya apa yang disebut derogasi atau peniadaan validitas norma lainnya. Nurfaqih Irfani, "Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum", *Jurnal legislasi Indonesia*, 16 (3), 2020, hal. 305-325.

dimensi hak menguasai negara.¹⁸ Di samping itu, dinamika politik dan sosial dalam perjalanan sejarah bangsa turut andil dalam menyebabkan pemaknaan yang berbeda-beda atas hak warga negara dan kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam, termasuk bagaimana kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam berperan dalam mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁹ Setiap rezim pemerintahan yang berkuasa memberikan penafsiran yang berbeda, bahkan kerap bertolak belakang, terhadap makna hak warga negara dan kewajiban warga negara.²⁰

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK RI No. 35/PUU-X/2012 tentang Perkara Pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dengan mendasarkan pada Alenia IV Pembukaan UUD NRI 1945, menyatakan bahwa terdapat dua hal penting dalam pembentukan negara dengan pilihan negara kesejahteraan. *Pertama*, mengenai tujuan negara, yaitu perlindungan terhadap bangsa dan wilayah, kesejahteraan umum, kecerdasan kehidupan bangsa, dan partisipasi dalam mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. *Kedua*, mengenai dasar negara, Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.²¹

¹⁸ Diskursus mengenai hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 sangatlah dinamis. Dinamika tersebut terlihat pada beragamnya konsepsi hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam yang dirumuskan dalam berbagai undang-undang di sektor sumber daya alam. Ketidadaan konsep tunggal atas hak dan kewajiban tersebut pun berdampak pada terancamnya SDA akan lepas dari konsepsi hak menguasai negara dan beralih pada penguasaan bukan negara. Ahmad Redi, "Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam", *Jurnal Konstitusi*, 12 (2), 2015, hal. 401-421

¹⁹ *Ibid.*, hal. 401-421

²⁰ Dyah Ayu, "Hak Penguasaan Atas Sumber Daya Alam Dalam Konsepsi dan Penjabarannya dalam Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16(2), 2019, hal. 147-159.

²¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Perkara Nomor 35/PUU-X/2012, hal. 167.

Berpedoman pada tujuan negara (kesejahteraan umum) dasar negara (keadilan sosial), Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menyimpulkan bahwa yang harus disejahterahkan dalam konsep negara kesejahteraan adalah seluruh rakyat Indonesia. Rakyat yang telah mengikatkan diri menjadi Bangsa Indonesia sebagaimana tercermin dalam semboyan Lambang Negara Garuda Pancasila, “Bhinneka Tunggal Ika”.

Meminjam konsep keadilan yang ditawarkan John Rawls, keadilan sosial sejatinya terikat pada dua prinsip. *Pertama* adalah prinsip kebebasan yang setara (*principle of equal liberty*), yang merujuk pada keadaan bahwa setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kebebasan dasar ini meliputi kebebasan politik; kebebasan berpikir; kebebasan dari penangkapan yang sewenang-wenang; dan kebebasan untuk mempertahankan hak milik (personal). Sedangkan prinsip kedua adalah prinsip perbedaan (*principle of difference*), yang justru mensyaratkan perlakuan yang berbeda di antara manusia dalam bidang sosial dan ekonomi.²²

Perlakuan yang berbeda ini diperlukan dalam rangka menjamin hak dan kebebasan orang-orang yang secara kodrati dan struktural berada dalam posisi yang tidak setara dengan orang lainnya. Tujuan yang ingin dicapai oleh prinsip kebebasan yang kedua ini adalah: 1) diharapkan memberikan keuntungan bagi semua orang, dan 2) kedudukan dan fungsi-fungsi (negara) yang terbuka bagi semua orang. Prinsip perbedaan ini berkaitan erat dengan distribusi pendapatan dan kekayaan.²³

Soekarno sebenarnya telah sejak awal mencetuskan ide demokrasi ekonomi sebagai tujuan yang harus dicapai oleh Indonesia, di samping juga adanya demokrasi politik.²⁴ Dalam pidatonya yang monumental pada sidang BPUPK Tanggal 1 Juni

²² Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press. hal. 103.

²³ Rawls, John. 2006. *Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Penerjemah: Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hal. 72-73.

²⁴ I Nyoman Nurjaya, *Memahami Posisi dan Kapasitas Hukum Adat dalam Politik Pembangunan Hukum di Indonesia: Perspektif Antropologi hukum*. Dalam Rachmad Safa'at. 2015. *Relasi Negara dan Masyarakat Adat*. Malang: Surya Pena Gemilang. hal. 56.

1945,²⁵ Soekarno menyampaikan “Dan demokrasi yang bukan demokrasi Barat, tetapi *politiek-economische democratie*, yaitu *politieke-democratie* dengan *sociale rechtvaardigheid*. Inilah yang dulu saya namakan *socio-democratie*.”²⁶

Demokrasi ekonomi yang diusulkan oleh Soekarno merupakan antitesis dari paham individualisme-liberalisme, induk dari kapitalisme-imperialisme yang cenderung menyerahkan persoalan ekonomi pada mekanisme pasar.²⁷ Padahal dalam relasi penguasaan sumber daya dan faktor produksi yang serba timpang, mustahil mekanisme pasar dapat mendistribusikan keadilan kepada seluruh orang. Kompetisi yang tercipta hanya akan semakin menekan masyarakat miskin untuk terus berada di bawah elit-elit borjuis dan korporasi.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia memberikan catatan penting mengenai dasar-dasar pengaturan dalam rangka pengalokasian dan pendistribusian sumber-sumber kehidupan bangsa untuk kesejahteraan yang menjadi kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam.²⁸

Dalam ketentuan konstitusional sebagai dasar-dasar pengaturan dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan bangsa

²⁵ Pada sidang BPUPK inilah Soekarno mencetuskan idenya mengenai Pancasila. Sebenarnya Soekarno tidak hanya mencetuskan satu pilihan ide saja, melainkan menawarkan pula Tri Sila (Sosio-nasionalisme; sosio-demokrasi; dan Ketuhanan) dan Eka Sila yang merupakan ekstraksi dari seluruh sila dalam Pancasila, yang kemudian disebutnya sebagai prinsip gotong-royong.

²⁶ Latif, Yudi. 2012. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Cetakan ke-IV. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. hal. 18.

²⁷ Dalam perdebatannya mengenai hubungan antara kapitalisme dan demokrasi, tradisi liberal bersikeras bahwa hanya sistem kapitalis yang dapat menyediakan basis kebebasan dan demokrasi. Pun jika kita melihat dalam tradisi Marxis menemukan bahwa kapitalisme harus digantikan dengan sosialisme sebagai basis demokrasi. Pada pidatonya tertanggal 21 Februari 1957 dengan Judul “Menyelamatkan Republik Proklamasi”, Soekarno mengeluarkan gagasan yang disebut konsepsi presiden. Soekarno menyatakan bahwa pengalaman selama 11 tahun dengan sistem demokrasi liberal atau parlementer menunjukkan bahwa demokrasi tidak cocok dengan kepribadian Indonesia. Demokrasi tersebut adalah demokrasi impor yang tidak sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia sehingga kita mengalami ekses-ekses dalam penyelenggaraannya. Himawan Indrajat, “Demokrasi Terpimpin Sebuah Konsepsi Pemikiran Soekarno Tentang Demokrasi”, *Jurnal Sosiologi*, Vol. 18 (1), 2015, hal. 53-62.

²⁸ Rachmad Safaat, Analisis Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pengelolaan Sumber Daya Alam, (Jakarta: Hasil Penelitian Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan Fakultas Hukum Universitas Barawijaya Malang, 2017), hal. 51.

untuk kesejahteraan, termasuk di dalamnya sumber daya alam, seperti hutan, terdapat hal penting dan fundamental. *Pertama*, penguasaan negara terhadap cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. *Kedua*, penguasaan negara terhadap bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. *Ketiga*, penguasaan negara terhadap sumber daya tersebut, termasuk di dalamnya sumber daya alam, dimaksudkan supaya negara dapat mengatur dalam rangka pengelolaan terhadap sumber daya kehidupan tersebut untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik rakyat secara individual maupun rakyat sebagai anggota masyarakat hukum adat.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menentukan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Dengan adanya anak kalimat “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka sebesar-besar kemakmuran rakyat-lah yang menjadi ukuran utama bagi negara dalam menentukan pengurusan, pengaturan atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.²⁹

Di samping, penguasaan oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi, misalnya hak akses untuk melintas, hak atas lingkungan yang

²⁹ Berdasarkan ketentuan Pasal 33 (3) UUD NRI 1945 terdapat unsur penting dalam pengusahaan bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia antara lain adanya unsur “dikuasai negara”, dan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, dua unsur tersebut menjadi jiwa dari setiap pengusahaan bumi, air, dan kekayaan alam. Setiap pengusahaan sumber daya alam dalam kaitannya antara hak warga negara dengan kewenangan negara harus dikaitkan dengan pernyataan dasar secara filosofis berdasarkan ketentuan Pasal 33 (3) UUD NRI 1945. Namun dalam praktiknya jawaban atas pernyataan tersebut sangatlah beragam. Jawabannya tergantung dari substansi yang ada dalam undang-undang di berbagai sektor pengusahaan sumber daya alam. Ahmad Redi, “Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam”, *Jurnal Konstitusi*, 12 (2), 2015, hal. 401-421

sehat dan lain-lain (vide Putusan Mahkamah Nomor 3/PUUVIII/2010 bertanggal 16 Juni 2011.³⁰

Sebagaimana telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya, era pasca-reformasi telah mengubah semangat kebijakan tenurial ke arah desentralisasi, mengikuti sebagaimana semangat tata kelola pemerintahan dan bernegara yang menguat kala itu.³¹ Desentralisasi mengubah pola relasi antara negara dan warganya.³² Sebelum reformasi, sentralisme pemerintahan membawa serta akibat ikutan yang memberikan kekuasaan dominan kepada pemerintah pusat dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam.³³ Sedangkan pasca-reformasi, ketika kekuatan birokrasi dan pemerintahan terdistribusi kepada daerah, kekuasaan negara atas sumber agraria, tidak dapat dipungkiri, melemah seiring menguatnya pengakuan terhadap hak-hak warga negara atas pengelolaan sumber daya alam.

Dalam prinsip “negara menguasai”, maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, kedudukan masyarakat tidak dapat disubordinasikan berada di bawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah.³⁴

Pemberian hak dan kewajiban kepada negara dalam pengelolaan sumber daya alam sejatinya merupakan bentuk penegasan bahwa tanah air Indonesia ini merupakan milik negara Indonesia, bukan milik asing. Semangat lahirnya hak menguasai negara dan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria masih kental dengan nuansa politik luar negeri yang menegaskan bahwa pihak asing tidak memiliki tanah di

³⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Perkara Nomor 3/PUU-VIII/2010.

³¹ Manan, Bagir. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 13 UUD 1945*. Jakarta: Unuska. hal. 3.

³² Reynold Simandjuntak, “Sitem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional”, *De Jure Jurnal Syariah dan Hukum*, 7 (1), hal. 57-67.

³³ Badan Pembina Hukum Nasional. 2015. *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional. hal. 28.

³⁴ Sumardjono, Maria. 2009. *Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan ke-VI, Edisi Revisi. Jakarta: Kompas Gramedia. hal. 47.

wilayah Indonesia.³⁵ Semangat tersebut menguat bersamaan dengan semangat unifikasi hukum melalui UU No. 5 Tahun 1960 dan menyerap hak-hak lain ke dalam sebuah terminologi. Selanjutnya barulah kewajiban pengelolaan sumber daya alam menurunkan kembali hak-hak individual dan komunal sebagai bagian darinya.³⁶

Contohnya pada masa Orde Lama banyak dilakukan nasionalisasi oleh negara terhadap aset-aset perusahaan asing. Nasionalisasi tersebut tidak hanya berdampak pada aset-aset perusahaan asing melainkan juga hak-hak atas tanah dari penduduk pribumi, diserap menjadi hak nasional. Dalam rencana pemerintah Orde Lama, setelah seluruh hak-hak atas tanah di luar milik negara terserap ke dalam hak menguasai negara, maka barulah dilaksanakan reforma agraria yang mendistribusikan tanah kepada masyarakat miskin. Namun sebelum realisasi reforma agraria terlaksana, pemerintah Orde Lama lengser dan digantikan oleh rezim Orde Baru yang mengedepankan aspek pembangunan ekonomi. Hak-hak atas tanah yang telah terserap menjadi hak menguasai negara tidak didistribusikan kembali kepada masyarakat, melainkan digunakan untuk kepentingan pembangunan. Hak menguasai negara pada akhirnya diterjemahkan sama sekali berbeda dengan maksud awalnya sebagai hak yang akan didistribusikan kembali kepada rakyat.

D. Hak Warga Negara dan Kewajiban Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Sumber daya alam tidak hanya dikuasai semata, namun ia juga harus diusahakan. Sumber daya alam bukan hanya menjadi barang nanti atau hanya menjadi harta karun yang tidak olah. Ia

³⁵ Mangiliwati Winardi, "Pengusaan Tanah oleh Negera Asing dengan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) di Wilayah Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960", *Jurnal Repertorium*, IV (1), 2017, hal. 62.

³⁶ UU No. 5 Tahun 1960, secara tegas menetapkan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik atas tanah di Indonesia. Dalam penjelasan Pasal 9 UU No. 5 Tahun 1960 diuraikan bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Sekalipun UU No. 5 Tahun 1960 melarang orang asing mempunyai hak milik atas tanah, namun menurut UU No. 5 Tahun 1960 tidak menutup sama sekali kesempatan warga negara asing dan badan hukum asing untuk mempunyai hak tanah di Indonesia. *Ibid.*, hal. 62.

juga harus dimanfaatkan agar potensinya dapat memberikan kemanfaatan bagi rakyat.³⁷ Pengusahaan sumber daya alam awalnya dimaknai sebagai pengusahaan yang berdampak secara ekonomis, yaitu berdekatan atas pengusahaan sumber daya alam hanya pendekatan ekonomi semata.³⁸ Namun, perkembangan kebijakan dewasa ini menempatkan pengusahaan sumber daya alam tidak hanya sebatas pendekatan ekonomi, namun pendekatan nonekonomi pun menjadi prinsip yang melekat dalam pengusahaan sumber daya alam.³⁹

Konsepsi pengusahaan tidak hanya berorientasi pada pendekatan ekonomi secara tegas dinyatakan dalam hukum Internasional. United Nations melalui *World Commission on Environment and Development* (WCED) yang merumuskan bahwa: “*sustainable development is a process of change in which the exploitation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations*”.⁴⁰ Di dalam sistem hukum Indonesia, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diartikan pula sebagai “Upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.”⁴¹

Kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam khususnya terkait pengusahaan sumber daya alam harus

³⁷ Hudriyah Munndzir. 2018. “Construction of The Principle of Partisanship to the Interests of The Nation on Mining and Coal Mining Law”. *Atlantis Press: Advances in Economics, Business and Management Research*. hal. 124-129.

³⁸ Reno Fitriyani. “Pertambangan Batubara: Dampak lingkungan, Sosial dan Ekonomi”, *Jurnal Redoks Teknik Kimia*, Vol. 1 (1), 2016, hal. 38.

³⁹ Kusnedi. 2020. *Pengertian dan Konsep Dasar Sumber Daya. Modul SDM dan Alam*. Jakarta. hal. 1.4.

⁴⁰ United Nations, UN Documents Gathering a body of global agreements, Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development From A/42/427. *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*.

⁴¹ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang secara yuridis-normatif telah dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.⁴² Baik peraturan perundang-undangan di sektor sumber daya alam maupun dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang menjadi aturan pelengkap dan pengawal peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam, misalnya peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan peraturan di bidang tata ruang.

Terkait kewajiban negara dalam pengusahaan sumber daya alam, dikenal beberapa mekanisme pengusahaan. Mekanisme pengusahaan tersebut, yaitu mekanisme pengusaan melalui kontrak atau perjanjian, izin usaha atau hak. Terhadap kontrak atau perjanjian, izin atau hak terdapat beberapa perbedaan mendasar antara ketiganya yaitu:

Aspek	Kontrak/Perjanjian	Izin	Hak
Hubungan Hukum	Perdata	Publik	Publik
Penerapan Hukum	Para Pihak	Pemerintah	Pemerintah
Subjek	Para Pihak	Perorangan dan Badan Usaha	Perorangan, Badan Usaha, Masyarakat Hukum Adat
Pilihan Hukum	Berlaku pilihan hukum dan pilihan forum	Tidak berlaku	Tidak Berlaku
Penyelesaian Sengketa	Arbitrase/ <i>alternative Dispute Resolution</i>	PTUN	PTUN
Akibat Hukum	Kesepakatan Pihak	Sepihak	Sepihak
Kepastian Hukum	Kesepakatan Pihak	Terjamin	Terjamin
Hak dan Kewajiban	Dua Pihak	Pemerintah lebih besar	Pemerintah lebih besar

⁴² Hadi S.Alikodra. 2002. *Era Baru Konservasi Sumber Daya Alam dan Lingkungan Membumikan Ekosofi Bagi Keberlanjutan Umat*. Jakarta: Elektronik. hal. 68.

Sumber Hukum	Peraturan Perjanjian itu sendiri	Peraturan Perundang-undangan	Peraturan perundang-undangan
Contoh	Kontrak karya (KK), Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), Kontrak Kerja Sama Migas.	Izin usaha pertambangan, izin pemanfaatan hasil hutan kayu, izin pemungutan hasil kayu	Hukum Hutan Adat, Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3), Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Hak Milik, Hak Guna Bangunan.

Pengakuan terhadap pluralisme hukum atas hak warga negara dan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam pada mulanya telah muncul jauh sebelum Mahkamah Konstitusi RI terbentuk.⁴³ Salah satu gagasan tersebut lahir dalam proses persiapan kemerdekaan Indonesia. Panitia Perancang Keuangan dan Ekonomi yang diketuai oleh Mohammad Hatta menghasilkan 2 (dua) buah rekomendasi dalam menentukan arah dan cita-cita pembentukan ekonomi Indonesia. Rekomendasi tersebut adalah nota tentang “Soal Keuangan Indonesia Merdeka” dan nota “Soal Keuangan Indonesia Merdeka”.⁴⁴

Panitia tersebut merekomendasikan empat ideologi yang harus menjadi haluan perekonomian nasional, antara lain: *Pertama*, perekonomian Indonesia akan didasarkan pada cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama (kooperasi); *Kedua*, perusahaan-perusahaan besar yang menguasai hidup orang banyak harus di bawah kendali negara dan dalam penjelmaannya akan berbentuk kooperasi publik; *Ketiga*, tanah sebagai faktor produksi terpenting berada di bawah kekuasaan negara; *Keempat*, perusahaan tambang yang besar akan dijalankan sebagai usaha negara.⁴⁵

⁴³ Afifah Kusumadara, Perkembangan Hak Negara atas Tanah: Hak Menguasai atau Hak Memiliki?, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 20 (2), 2013, hal. 263-276.

⁴⁴ Latif, Yudi. 2005. *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas*. Jakarta: Gramedia. hal. 534

⁴⁵ Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana batin UUD dalam mewujudkan cita-cita hukum yang menguasai hukum dasar, baik hukum yang tertulis, maupun hukum yang tidak tertulis. Hal ini akan segera tampak pada perumusan batang tubuh

Oleh karena itu, dalam menentukan seberapa luas dan kuat negara memiliki kuasa atas tanah yang berada di wilayah kedaulatannya, tidak hanya dengan menggunakan ukuran tanah sebagai faktor produksi semata, melainkan harus pula mempertimbangkan dan menghormati pertalian hukum (*rechtsbetrekking*) antara manusia dan tanah yang timbul dari adanya ikatan kultural dan spiritual di antara mereka.

Doktrin kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam konteks konstitusional secara mandiri tanpa adanya tafsiran atas pasal tersebut memang menjadi kelemahannya dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal tersebut memang tidak dibuat untuk memberikan batas-batas yang rinci mengenai bagaimana konsep pengaturan kewenangan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal inilah yang kemudian banyak terbentuk suatu undang-undang yang melenceng dari penguasaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 (sebelum amandemen) turut pula menegaskan konsep kewajiban negara atas pengelolaan sumber daya alam, yang dinyatakan sebagai berikut:⁴⁶

Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-orang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-orang. Maka, bumi dan air dan kekayaan alam

UUD 1945, terutama yang berkaitan dengan pasal-pasal tentang keadilan dan kesejahteraan, serta dokumen-dokumen lainnya. *Ibid.*, hal. 534.

⁴⁶ Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 (asli).

yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dari penjelasan di atas sebagaimana terkemuka, penafsiran Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terhadap Pasal 33 UUD 1945, kewajiban negara atas pengelolaan sumber daya alam cenderung dimaknai sebagai penegasan kedaulatan negara dan bangsa Indonesia atas sumber-sumber agraria yang berada dalam wilayah Indonesia.⁴⁷ Penegasan kedaulatan ini dapat berfungsi ganda. *Pertama* adalah penegasan kedaulatan negara dalam konteks pasca-kolonial yang bertujuan menghilangkan dominasi penguasaan asing atas sumber daya agraria di Indonesia. *Kedua*, HMN juga merupakan penegasan kedaulatan rakyat atas negara itu sendiri.⁴⁸ Dalam hal ini kewenangan negara sebenarnya diposisikan sebagai penerima kuasa dari seluruh rakyat

⁴⁷ Tri Hayati, "Hak Pengusaan Negara Terhdap Sumber dan Implikasinya Terhadap Bentuk Pengusahaan Pertambangan", *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 2019, 49 (3), hal. 768-787.

⁴⁸ Saleg, Abrar. 2007. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press. hal. 21.

Ketentuan-ketentuan dalam Pasal 33 didasari oleh pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, sehingga Pasal 33 merupakan normatifisasi nilai-nilai yang terkandung dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 antara lain berbunyi: "Kemudian daripada itu membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial" Kalimat terakhir alinea keempat yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, selanjutnya dikenal sebagai sila kelima dari Pancasila yang merupakan landasan legitimasi keberadaan negara. Cita-cita membangun masyarakat adil dan makmur yang menjadi *mission sacre* bangsa Indonesia, sebagai salah satu contoh bagaimana komitmen universal atas keadilan sosial ini juga menjadi komitmen para pendiri negara (*founding father*). Keadilan sosial seharusnya menjadi moral dalam pengelolaan ekonomi-politik negara. Kemudian untuk memahami makna dan substansi Hak Menguasai Negara atau HMN yang terkandung dalam Pasal 33, akan dimulai dari sejarah perumusan Pasal 33 itu sendiri. Mencari makna dan substansi Pasal 33 pada hakikatnya adalah berusaha menemukan berbagai pandangan dan pikiran yang mendasari dan disepakati pada waktu perumusannya. Apabila demikian tujuannya, maka pendekatan yang paling tepat untuk digunakan adalah pendekatan historis. Sesuai dengan sifat dan objek kajian, maka kajian ini semata-mata bersifat legal analisis, maka yang dimaksudkan metode historis dalam disertasi ini adalah penafsiran historis terhadap Pasal 33 UUD 1945. Siswono Yodhosudo, *Negara dan Masyarakat yang Berkeadilan Sosial*, (artikel), *Harian Umum Kompas*, Jakarta, 10 Desember 1996, hal.4.

Indonesia.⁴⁹ Jika dianalogikan sebagaimana pemberian kuasa dalam Hukum Perdata, maka dalam melakukan perbuatan hukum, penerima kuasa tidak bertindak untuk dan atas nama dirinya sendiri, melainkan bertindak sebagai representasi Pemberi Kuasa. Negara dalam hal kedudukannya sebagai Penerima Kuasa hanya menjalankan pengurusan kepentingan dari Rakyat Indonesia sebagai Pemberi Kuasa.

Dalam pandangan Mahkamah Konstitusi RI kewenangan negara atas pengelolaan sumber daya alam bukan untuk menunjukkan superioritas negara atas rakyatnya, namun justru menunjukkan kuasa yang diberikan rakyat kepada negara untuk mengurus kepentingan dan kemakmuran rakyat dalam kaitannya dengan pemanfaatan bumi, air, kekayaan yang terkandung di dalamnya.⁵⁰ Bahwa sepanjang menyangkut tanah, maka atas dasar adanya kepentingan yang dilindungi oleh konstitusi itulah dibuat kebijakan nasional di bidang pertanahan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan kemakmuran rakyat, di antaranya berupa pendistribusian kembali kepemilikan atas tanah dan pembatasan kepemilikan luas tanah pertanian, sehingga penguasaan atau kepemilikan tanah tidak terpusat pada sekelompok orang tertentu.

⁴⁹ Pentingnya arti penafsiran terutama penafsiran historis terhadap suatu UUD dan peraturan perundang-undangan juga pernah dikemukakan Soepomo pada rapat BPUPKI, tanggal 15 Juli 1945 dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar untuk Indonesia Merdeka sebagai berikut: "Undang-Undang Dasar bagaimana pun tidak dapat dimengerti dengan hanya membaca teksnya saja, akan tetapi harus dipelajari juga bagaimana terjadinya teks itu. Harus diketahui keterangan-keterangannya, dan sebetulnya juga dalam suasana apa pembikinan teks itu terjadi. Dengan demikian kita dapat mengerti apa maksud Undang-Undang Dasar itu, pikiran apakah yang menjadi dasar undang-undang itu. Oleh karena itu segala pembicaraan di dalam sidang ini mengenai rancangan itu sangat penting, oleh karena segala pembicaraan menjadi material, menjadi alat dan menjadi bahan yang historis untuk dimengerti apa yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar". Apa yang diutarakan Soepomo di atas, kemudian dituangkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut: "Undang-Undang Dasar Negara mana pun tidak dapat dipahami, kalau hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya Undang-Undang Dasar suatu negara harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangan dan juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibuat". Bertolak dari pendapat Soepomo tersebut, maka penafsiran historis terhadap Pasal 33 UUD 1945 akan mencakup: (1) Proses penyusunan teks Pasal 33; (2) Landasan pemikiran Pasal 33; (3) Pengertian, makna dan substansi HMN menurut Pasal 33.

⁵⁰ Sigit, Sutaryo. 2004. *Sepenggal Sejarah Perkembangan Pertambangan Indonesia*. Jakarta: Penerbit Yayasan Minergy Informasi Indonesia. hal. 99-100.

Bahwa dengan adanya pembatasan dan pendistribusian demikian berarti sumber ekonomi akan tersebar pula secara lebih merata dan pada akhirnya akan tercapai tujuan pemerataan kemakmuran rakyat.⁵¹ Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 3/PUU/2010 tentang Pengujian UU No. 27 tahun 2007 memberikan 4 (empat) tolok ukur frasa “sebesar-besarnya” untuk kemakmuran rakyat, adapun tolok ukur tersebut yaitu:

1. kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat;
2. tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat;
3. tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta;
4. penghormatan terhadap hak rakyat secara turun-temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Berdasarkan beberapa pertimbangan Mahkamah Konstitusi RI tersebut di atas, tampak upaya MK dalam menempatkan kewajiban negara dalam pengelolaan sumber daya alam dalam posisinya yang setara dengan hak-hak perorangan atau kelompok.⁵² Hal ini ditegaskan seperti pada kalimat “harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi”.⁵³ Kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam tidak diposisikan berada di atas sebagai induk dari hak-hak lainnya, melainkan berbagi wilayah dengan dengan hak-hak perseorangan dan kolektif tersebut, sebagaimana ditegaskan bahwa “wewenang negara dibatasi sejauh isi dan wewenang hak ulayat” dan “negara hanya mempunyai wewenang secara tidak langsung terhadap hutan adat”.⁵⁴

Dalam konteks hak privat, kewenangan negara atas pengelolaan sumber daya alam ditempatkan sejajar dengan hak-

⁵¹ *Vide* Putusan MK tentang Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

⁵² Asosiasi Pertambangan Indonesia (Indonesian Mining Association). 1992. *Pengantar Pertambangan Indonesia*. Jakarta: Asosiasi Pertambangan Indonesia. hal. 46.

⁵³ Hayati, Tri. 2012. *Perizinan pertambangan di Era reformasi Pemerintahan daerah, Studi tentang Perizinan pertambangan Timah di Pulau Bangka*. Jakarta: Badan penerbit FHUI. hal. 75.

⁵⁴ Jogi Tjiptadi. 2003. *Kebijakan Mineral Suatu Pendekatan Baru dalam rangka Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat, Laporan Penelitian*. hal. 56.

hak lain atas tanah dan sumber daya alam.⁵⁵ Sedangkan dalam konteks publik, kewenangan negara atas pengelolaan sumber daya tidak ditujukan untuk memberikan negara hak milik atas tanah, melainkan memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur, mengelola dan mengawasi penggunaan tanah, air dan sumber daya alam lainnya. Dalam Putusan MK RI No. 35/PUU-X/2012 menyatakan: “Sebagai perbandingan, dalam hukum pertanahan, hak “menguasai dari negara” tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok, yakni wewenang hak menguasai dari negara digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur”.⁵⁶

Berkaitan dengan aspek publik dan aspek privat yang terkandung dalam kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam, Achmad Sodiki juga memberikan pandangannya bahwa dalam hal kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam sebagai Hak Privat, negara tidak bisa terjun langsung untuk berhubungan dengan pihak ketiga atau perusahaan swasta.⁵⁷ Untuk itulah ditunjuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk bekerjasama dengan swasta.⁵⁸ Dipilihnya BUMN untuk berurusan dengan swasta semata-mata agar kedudukan negara tidak berada dalam posisi yang setara dengan korporasi privat.⁵⁹ Bagaimana pun juga negara harus memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari

⁵⁵ Hayati, Tri. 2005. Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945”. *Laporan Penelitian Kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. hal. 64-65.

⁵⁶ Lihat Putusan MK RI No. 35/PUU-X/2012

⁵⁷ Supomo dalam Ismail Suny, “Penguasaan Negara atas Bahan Galian Tambang”. (Makalah pada Seminar RUU Mineral dan Batubara, FHUI, Jakarta: 2005), hal. 5.

⁵⁸ Stuart G. Gross. 2003. *Inordinate C*, *Michigan Journal of International Law*, University of Michigan Law School. hal.5.

⁵⁹ Ten Berge dan MR.N.M.Spelt, diterjemahkan oleh Philipus Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*. Bahan Hukum Penataran Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1992, hal. 4-7.

mitra kerja samanya, agar fungsi koreksi dan regulasi yang dimiliki negara dapat dijalankan dengan baik.⁶⁰

Penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945 menurut Mahkamah Konstitusi RI dalam pertimbangan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 terhadap Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata.⁶¹ Konsepsi penguasaan negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan kedaulatan publik. Oleh karena itu makna kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam bukan dalam makna negara memiliki bumi, air dan sumber daya alam Indonesia, melainkan dalam pengertian bahwa negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).⁶²

Pandangan yang berbeda ditunjukkan oleh Herman Soesangobeng mengenai sifat privat dari kewenangan negara atas pengelolaan sumber daya alam. Menurutnya, dalam *Burgerlijk Wetboek* (yang kemudian menjadi Kitab Undang-Undang Hukum Perdata di Indonesia) dimungkinkan bagi negara untuk memiliki tanah secara privat. BW yang banyak mendapatkan pengaruh dari *Corpus Ius Civilis* zaman Romawi yang mengenal adanya hak milik perdata kebendaan dan hak milik perdata agraria. Penguasaan tanah oleh negara secara privat berada dalam kerangka hak milik perdata agraria tersebut.⁶³

Putusan MK Nomor 001, 021, 022/PUU-I/2003 bertanggal 15 Desember 2004 juga memberikan penegasan bahwa apabila pengertian kata “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat) oleh negara, maka tidaklah mencukupi untuk mencapai tujuan “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Konsep dikuasai oleh negara untuk mengatur

⁶⁰ Achmad Sodiki, dalam *Workshop* Hasil Penelitian Sistematis STPN, Tanggal 27 November 2014 di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

⁶¹ Lihat Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi RI dalam pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 terhadap Pasal 33 UUD 1945

⁶² Putusan MK tentang Uji Materil UU Ketenagalistrikan.

⁶³ Herman Soesangobeng dalam *Workshop* Hasil Penelitian Sistematis STPN, Tanggal 27 November 2014 di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.⁶⁴

Fungsi kepengurusan oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk menerbitkan dan mencabut fasilitas perizinan, lisensi, dan konsesi.⁶⁵ Kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam yang mengatur mengenai fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan. Fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung badan usaha milik negara, termasuk di dalamnya badan usaha milik daerah atau badan hukum milik negara/daerah sebagai instrumen kelembagaan di mana pemerintah mendayagunakan kekuasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁶⁶ Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara dilakukan oleh negara c.q. pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan dan pengusahaan oleh negara atas kekayaan alam atas bumi, air, dan kekayaan alam benar-benar digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁶⁷

Dalam konteks, secara filosofi maka kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam juga dikaitkan dengan adanya prinsip ketahanan nasional. artinya tanpa adanya sumber daya alam yang dikuasai oleh negara dan asalkan ketahanan terhadap energi telah ada dengan berbagai macam infrastruktur yang dipersiapkan maka penguasaan oleh negara bukanlah

⁶⁴ Lihat Putusan MK Nomor 001, 021, 022/PUU-I/2003

⁶⁵ I Gusti Ayu K. Rachmi Hadayani dkk, *Pengelolaan Sumber daya Air berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Konstitusi dan Hak Asasi Manusia (PPKHAM) Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Sebelas Maret 2007, hal. 2

⁶⁶ Lihat Putusan MK Nomor 001, 021, 022/PUU-I/2003

⁶⁷ Lihat Putusan MK Nomor 001, 021, 022/PUU-I/2003

menjadi keharusan. Salah satu unsur terpenting dalam penguasaan, yaitu kepemilikan.⁶⁸

Kepemilikan dan penguasaan memiliki makna yang berbeda. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan pedoman mengenai bagaimana implementatif dari penguasaan negara atas sumber daya alam. Konsepsi implementatif tersebut, yaitu:⁶⁹

1. Prinsip kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan;
2. Prinsip rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara;
3. Prinsip mandat rakyat kolektif untuk mengadakan kebijakan (*belied*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Selain bertitik tolak dari penafsiran Mahkamah Konstitusi atas Pasal 33 UUD 1945 terhadap frasa “dikuasai oleh negara”, terdapat undang-undang lain yang juga memberikan pengertian mengenai kewenangan oleh negara dalam pengelolaan sumber daya alam. Penguasaan oleh negara dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960). Ketentuan Pasal 2 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1960, kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut dipergunakan untuk

⁶⁸ Kuntana Magnar dkk, Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 UUD 1945: Studi atas Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Permohonan *Judicial Review* terhadap Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air, Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Bumi dan Gas Alam dan Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi, Juni 2007, hal 3

⁶⁹ Putusan MK atas permohonan *judicial review* terhadap UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Ketenagalistrikan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Nomor 002/PUU-I/2003, dan Putusan Uji materi UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004. Dalam putusan tersebut MK berketetapan, yang dimaksud dengan hak menguasai negara mencakup lima pengertian. Negara merumuskan kebijakan (*beleid*), termasuk melakukan pengaturan (*regelen daad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheer daad*) dan melakukan pengawasan (*toezicht houden daad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Penguasaan sumber daya alam di era globalisasi ini akan cenderung dikaitkan pada ideologi pasar yang menganggap bahwa swasta merupakan aktor penting dalam pengusahaan sumber daya. Apabila sumber daya tidak ada yang memiliki dan tidak ada yang mengatur, sehingga terjadi *tragedy of the commons*. Tragedi ini harus dihindari sehingga peranan negara tidaknya sebatas pada penguasaan namun pula pada pengusahaan.

Konsep pengusahaan negara atas sumber daya alam Indonesia menjadi hendak bangsa Indonesia agar sumber daya alam tersebut memberikan sebesar-besarnya pada kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat tersebut akan diperoleh apabila penguasaan sumber daya alam tersebut dimanfaatkan secara baik dan benar. Sebagai upaya pencapaiannya kemakmuran rakyat atas sumber daya alam maka sumber daya alam tersebut harus diusahakan. Penguasaan dan pengusahaan merupakan satu kesatuan perbuatan/kegiatan yang saling berhubungan antara keduanya.

E. Simpulan

Kewenangan negara dan hak warga negara dalam pengelolaan sumber daya alam di setiap rezim kekuasaan yang pernah ada di Indonesia dimaknai secara berbeda, bahkan bertolak belakang dalam semangat dan tujuan. Namun demikian dari segi kedudukan negara dalam hubungannya dengan penguasaan tanah dan sumber daya alam, Rezim Kolonial, Rezim Orde Lama, dan Rezim Orde Baru menempatkan kewenangan negara pada posisi yang hampir sama yaitu sebagai sebagai penguasa tertinggi atas tanah dan sumber daya alam. Kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam ditempatkan sebagai hak induk yang tertinggi atas hak-hak atas tanah lainnya. Keadaan bergeser ketika Indonesia memasuki era reformasi dan hadirnya Mahkamah Konstitusi sebagai *the sole interpreter of constitution*. Pada era yang terakhir ini, negara dan rakyat berada dalam posisi untuk berbagi kewenangan menguasai dan tidak lagi berada dalam hubungan sub-ordinasi.

Pendirian Mahkamah Konstitusi RI terhadap pemaknaan hak negara dan kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam pada beberapa putusan yang dikaji dalam penelitian ini cenderung konsisten. Mahkamah Konstitusi RI memaknai wewenang negara dalam pengelolaan negara di bidang perusahaan sebagai hak publik, yang berbeda dengan karakter hak privat pada ranah keperdataan. Negara tidak dalam posisi memiliki sumber daya alam, melainkan hadir untuk merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Oleh karena itu pelaksanaan HMN harus memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi.

Meskipun Mahkamah Konstitusi cenderung memaknai kewenangan negara dalam konteks Hak Publik, tidak dapat dinafikan bahwa negara juga memiliki hak privat atas tanah, air dan sumber daya alam. Oleh karena itu, pengelolaan negara dalam pemanfaatan sumber daya alam seyogyanya dipahami dalam dua fungsi. Pertama, dalam konteks hak publik, pengelolaan negara dalam sumber daya alam merupakan perwujudan kedaulatan rakyat Indonesia atas wilayahnya yang dalam porsi tertentu dikuasakan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini negara hanya menjadi pengatur dan menjamin distribusi dan alokasi penguasaan sumber daya alam yang adil dan seimbang. Sedangkan yang kedua, pengelolaan negara dalam sumber daya alam sejatinya juga mengandung dimensi hak privat, di mana negara dapat menguasai sumber daya, terutama tanah, secara fisik sebagai hak kebendaan. Penguasaan itu diperlukan untuk penyelenggaraan negara yang efisien dan menjamin tersedianya fasilitas umum yang memadai bagi rakyat Indonesia.

Dalam konteks negara sebagai badan hukum publik, pengelolaan negara atas sumber daya alam tidak dapat diposisikan lebih tinggi dari hak-hak perseorangan atau kolektif lainnya. Kedudukan di antara hak-hak tersebut harus ditempatkan setara

satu sama lain. Pengelolaan negara atas sumber daya alam tidak diposisikan berada di atas sebagai induk dari hak-hak lainnya, melainkan berbagi wilayah penguasaan dengan hak-hak perseorangan dan kolektif tersebut, sebagaimana ditegaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi RI terhadap Perkara Uji Materi UU Kehutanan bahwa “wewenang negara dibatasi sejauh isi dan wewenang hak ulayat” dan “negara hanya mempunyai wewenang secara tidak langsung terhadap hutan adat”.

Referensi

Buku

- Alikodra, Hadi S. 2002. *Era Baru Konservasi Sumber Daya Alam dan Lingkungan Membumikan Ekosofi Bagi Keberlanjutan Umat*. Jakarta: Elektronik.
- Badan Pembina Hukum Nasional. 2015. *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Hayati, Tri. 2012. *Perizinan pertambangan di Era reformasi Pemerintahan daerah. Studi tentang Perizinan pertambangan Timah di Pulau Bangka*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI.
- I Nyoman Nurjaya. Memahami Posisi dan Kapasitas Hukum Adat dalam Politik Pembangunan Hukum di Indonesia: Perspektif Antropologi hukum. Dalam Rachmad Safa'at. 2015. *Relasi Negara dan Masyarakat Adat*. Malang: Surya Pena Gemilang.
- Latif, Yudi. 2012. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*. Cetakan ke-IV. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Latif, Yudi. 2015. *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas*. Jakarta: Gramedia.
- Manan, Bagir. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 13 UUD 1945*. Jakarta: Unuska.
- Munndzir, Hudriyah. 2018. "Construction of The Principle of Partisanship to the Interests of The Nation on Mining and Coal Mining Law". Atlantis Press: Advances in Economics, Business and Management Research.
- Nurdin, Ismail. 2017. *Etika Pemerintahan (Norma, Konsep, dan Praktik Etika Pemerintahan)*. Jakarta: Lintang Rasi Aksara Books.
- Rawls, John. 2006. *Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Penerjemah: Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Saleg, Abrar. 2007. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press.
- Sigit, Sutaryo. 1982. *Sepenggal Sejarah Perkembangan Pertambangan Indonesia*. Jakarta: Penerbit Ten Berge dan MR.N.M.Spelt. diterjemahkan oleh Philipus Hadjon. *Pengantar Hukum*

- Perizinan*. Bahan Hukum Penataran Hukum Administrasi negara. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya.
- Sodikin, MK. Achmad. 2012. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Sumardjono, Maria. 2009. *Kebijakan Pertanahan. antara Regulasi dan Implementasi*. Cetakan ke-VI. Edisi Revisi. Jakarta: Kompas Gramedia.

Penelitian/Laporan

- Afifah Kusumadara. Perkembangan Hak Negara atas Tanah: Hak Menguasai atau Hak Memiliki?. *Jurnal Media Hukum*. Vol. 20 (2). 2013.
- Ahmad Redi. "Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam". *Jurnal Konstitusi*. 12 (2). 2015.
- Ahmad Redi. "Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam". *Jurnal Konstitusi*. 12 (2). 2015.
- Asosiasi Pertambangan Indonesia (Indonesian Mining Association). *Pengantar Pertambangan Indonesia*. Jakarta: Asosiasi Pertambangan Indonesia. 1992.
- Dyah Ayu. "Hak Penguasaan Atas Sumber Daya Alam Dalam Konsepsi dan Penjabarannya dalam Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 16(2). 2019.
- Himawan Indrajat. "Demokrasi Terpimpin Sebuah Konsepsi Pemikiran Soekarno Tentang Demokrasi". *Jurnal Sosiologi*. Vol. 18 (1). 2015.
- Ilham Hermawan. "Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Ideologi Bangsa". *Prosiding Kongres Pancasila VI*. (Jakarta: Pusat Studi Pancasila. 2014).
- Irfan Nur Rachman. "Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945". *Jurnal Konstitusi*. 13 (1). 2016.
- Kusnedi. 2020. Pengertian dan Konsep Dasar Sumber Daya. Jakarta: *Modul SDM dan Alam*.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2002. Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-undang. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

- Mangiliwati Winardi. "Pengusaan Tanah oleh Negera Asing Dengan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) di Wilayah Indonesia Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960". *Jurnal Repertorium*. IV (1). 2017.
- Maria S.W. Sumardjono. 2014. *Semangat Konstitusi dan Alokasi yang Adil atas Sumber Daya Alam*. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Nurfaqih Irfani. "Asas Lex Superior. Lex Specialis. dan Lex Posterior: Pemaknaan. Problematika dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum". *Jurnal Legislasi Indonesia*. 16 (3). 2020.
- Prabawa Eka Soesanta. "Menguatkan Peran Pemerintah untuk Menguasai Sumber-Sumber Energi Nasional". *Jurnal Kajian Lemhannas RI*. 36(1). 2018.
- Rachmad Safa'at ed all. "*Legal Implications Regulation of Citizens's Rights and Government Obligations in Managing Natural Resources and The Environment in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia*". *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*. 9 (3).
- Rachmad Safaat. 2017. Analisis Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pengelolaan Sumber Daya Alam. Jakarta: Hasil Penelitian Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan Fakultas Hukum Universitas Barawijaya Malang.
- Reno Fitriyani. "Pertambangan Batubara: Dampak lingkungan. Sosial dan Ekonomi". *Jurnal Redoks Teknik Kimia*. Vol. 1 (1). 2016.
- Reynold Simandjuntak. "Sitem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional". *De Jure Jurnal Syariah dan Hukum*. 7 (1).
- Sigit, Sutaryo. 2004. Sepenggal Sejarah Perkembangan Pertambangan Indonesia. Jakarta: Penerbit Yayasan Minergy Informasi Indonesia.
- Siswono Yodhosudo. *Negara dan Masyarakat yang Berkeadilan Sosial*. (artikel). *Harian Umum Kompas*. Jakarta. 10 Desember 1996.
- Stuart G. Gross. Inordinate C. *Michigan Journal of International Law*. University of Michigan Law School. Spring 2003.

- Supomo dalam Ismail Suny. 2005. *Penguasaan Negara atas Bahan Galian Tambang. Makalah pada Seminar RUU Mineral dan Batubara*. Jakarta: FHUI.
- Tjiptadi, Jogi. 2003. *Kebijakan Mineral Suatu Pendekatan Baru dalam rangka Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat. Laporan Penelitian*.
- Tody Sasmita. *Pemaknaan Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi (Kajian Terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/PUUX/2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010)*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. 2014.
- Tri Hayati (b). 2005. "Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945". *Laporan Penelitian Kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*.
- Tri Hayati. "Hak Pengusaan Negara Terhdap Sumber dan Implikasinya Terhadap Bentuk Pengusahaan Pertambangan". *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*. 2019. 49 (3).
- United Nations. *UN Documents Gathering a body of global agreements. Our Common Future. Chapter 2: Towards Sustainable Development From A/42/427. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*.

Index

A

Abolisi, 15
Agrarian Reform, 160
Amnesti, 15, 19
Antroposentrisme, 67
Arbiter, 40, 133

B

Beheersdaad, 76, 278, 280, 282
Beleid, 76, 278, 280, 282
Besturssdaad, 76

C

Constitutional Democracy, 65, 100
Constitutional State, 65, 100

D

Degradasi Lingkungan, 176, 192, 199, 229
Dekonsentrasi, 27
Desentralisasi, 27, 268, 286
Destitute, 240
Dioxin, 190
Disinsentif Ekonomi, 150
Diskresi, 64

E

Ecocracy, 66, 100
Environmental Governance, 177, 200

F

Familierechten, 80
Feodalisme, 10
Founding Fathers, 4, 59, 206
Furan, 190

G

Global Warming, 109
Good Environmental, 5, 61, 202, 207, 208, 249
Good Governace, 5, 61, 207
Government Effectiveness, 236
Grundgezets, 20
Grundnorm, 4, 60, 206

J

Judicial Review, 3, 59, 72, 79, 116, 121, 217, 220, 262, 280

K

Konsesi, 77, 279
Korupsi, 5, 61, 66, 75, 100, 207, 208, 213, 229, 236, 237

L

Legally Binding, 68

M

Morfem, 81

Multinational Corporation, 5,
60, 207

N

Neo Liberalisme, 3, 59, 72,
220

Nepotisme, 208

Network Governance, 178

Nomokrasi, 65, 66, 99, 100

P

Persoonlijkheidsrechten, 80

Preamble, 2, 5, 25, 50, 55, 58,
61, 69, 72, 73, 102, 220

Precautionary Approach, 192

Public Trusty, 47, 112

R

Referendum, 24, 33, 34, 35, 38,
41, 105

Regulasi, 268, 285

Regulatory Quality, 236, 255,
256, 259, 266, 271, 284, 285,
286

S

Social Jice, 208

Sosialisme, 3, 59, 72, 220, 266

Subjective Rights, 2, 56, 57, 58,
72, 81, 85, 97, 101, 102, 219,
220

Supremasi, 14

V

Verbintenis, 80

Tentang Penulis



Rachmad Safa'at lahir di Surabaya 5 Agustus 1962 dari pasangan suami istri Muhammad Channan (Almarhum, 1996) dan Rufiah (Almahumah, 2019). Telah berkeluarga, menikah dengan Hj Khusnul Khotimah S,Pd. Dikarunia tiga orang anak, Fitriana Rachma Dhanias, Adinda Yulia Damayanti dan Mihammad Haikal Algista Fawwaz. Menjadi Dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya sejak tahun 1988. Menyelesaikan Pendidikan Stratum I di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang (1986), bidang Ilmu Hukum. Kemudian tahun 1991 melanjutkan studi ke Universitas Indonesia di Jakarta pada Program Ilmu Lingkungan bidang studi Ekologi Manusia, selesai tahun 1995. Menyelesaikan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang (2011). Dikukuhkan sebagai Guru Besar Bidang Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam oleh Senat Universitas Brawijaya pada 17 Desember 2020. Saat ini menjabat sebagai Wakil Direktur Bidang Umum dan Keuangan Program Studi di Luar Kampus Utama di Jakarta (2022-2023).

Sampai saat ini aktif dalam kegiatan advokasi dan pendampingan buruh, masyarakat korban pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dan kehutanan. Menyelenggarakan Sekolah Buruh pada Pusat Studi Hukum Ketenagakerjaan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Sejak tahun 2020 aktif sebagai Konsultan Hukum pada Jatim Park Group di Batu dan PT SNA Medika Pandaan hingga saat ini. Pernah ikut merancang berbagai Naskah Akademik peraturan perundang-undangan, baik di tingkat Daerah maupun Nasional.

Pernah memperoleh berbagai hibah penelitian antara lain, Riset Unggulan Terpadu (1999 – 2001), Sandwich Like Program dari Dikti (2009) ke Wollongong Australia serta Hibah Profesor (2021 dan 2022) dari LPPM UB. Berbagai buku dan artikel yang

pernah dihasilkan, baik berupa buku dan Journal yang telah diterbitkan di berbagai Journal dan penerbit, antara lain: *Reconception of Mandatory-Based Corporate Social and Environmental Responsibility in Indonesia*. Diterbitkan di The Sustainable Development Goals: Improving Life For Future Generations, tgl. 9 Agustus 2017, Online ISSN : 1755-1315 Print ISSN: 1775-1307, Penyelenggara IOP Publishing, hal. 1-6 (2017). *Reform of World Governance Arrangements on Mining Sectors Based on the Principles of Justice and Sustainability*, Diterbitkan International Conference on Energy And Mining Law, (Theme: Reformulation Conference of Law and Policy On Energy and Mining Management), tgl. 18-19 September 2018, ISBN: 978-94-6252-575-7, Penyelenggara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hal. 264-267. *State's Responsibility for Law Enforcement over Forest Fire in Indonesia (A Case Studi and Forest Fires in Riau and Kalimantan)*. Prosedings of The International Conference on Indonesia Legal Studies Volume 192, Oktober 2018, Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang (UNNES). *Contruction of the Interests of the Nation on Mineral and Coal Mining Law*, diterbitkan International Conference Energy and Mining Law (ICEML) tahun 2018.

Adapun buku yang telah diterbitkan antara lain: *Buruh Perempuan: Perlindungan Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, IKIP Malang, 1998. Pada awal tahun 2009 mendapat kehormatan untuk menyunting Buku Prof. Dr Satjipto Raharjo dengan judul buku, *Lapisan-Lapisan Dalam Ilmu Hukum* Diterbitkan oleh Bayu Media. *Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa: Latar Belakang, Konsep dan Implementasi*, Surya Pena Gemilang Publising. Surabaya, 2011. *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan: Dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*, UB Press, ISBN: 978-602-203-101-7, tahun 2013. *Relasi Negara dan Masyarakat Adat: Perebutan Kuasa Atas Hak Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Surya Pena Gemilang, ISBN : 978-602-6854-07-0, tahun 2015.

Pengalaman pekerjaan yang pernah dilakoni oleh penulis antara lain: Staf Peneliti Asisten Pembela Umum dan Peneliti LBH Surabaya tahun 1986-1988, Sekretaris Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya tahun 1996-2000, Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

tahun 2000-2004, Sekretaris Komite/Majelis Madrasah MIN Malang I, tahun 2002-2014, Sekretaris Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, tahun 2011-2015, Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang tahun 2015-2019, Anggota Senat Fakultas Hukum Universitas Brawijaya tahun 2015-2019, Anggota Senat Universitas Brawijaya tahun 2015-2019, Anggota Senat Akademik Universitas Brawijaya tahun 2021-2025, Ketua Badan Kerjasama Dekan Fakultas Hukum Perguruan Tinggi Negeri (BKS-PTN) se-Indonesia Wilayah Timur tahun 2015-2016, Sekretaris Jederal (Sekjen) Badan Kerjasama Dekan Fakultas Hukum Perguruan Tinggi Negeri (BKS-PTN) se Indonesia tahun 2016-2019, Ketua dan Anggota Dewan Pendiri Yayasan Ar Rahmat Permata Tlogomas Malang, tahun 2020-sekarang.

Penulis dapat dihubungi melalui email: rachmad.syafaat@ub.ac.id dan rachmad safaat@yahoo.com



Dr. Indah Dwi Qurbani, SH, MH. adalah dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Sejak tahun 2018 menjadi ketua Pusat Kajian Hukum Pertambangan dan Hukum Energi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, serta sejak November 2019 menjadi Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Memperoleh pendidikan Mineral Policy and Economics dari International Mining and Development Centre (IM4DC Alumni) Australia. Aktif pada penelitian dan kajian di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan di sektor mineral dan energi. Dapat dihubungi pada email indah.qurbani80@ub.ac.id



Daru Adiinto, lahir di Jakarta 17 Desember 1974. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan melanjutkan pada Magister Studi Pembangunan pada Institut Teknologi Bandung mengambil Program Studi Pembangunan dan Lingkungan Hidup, lulus pada tahun 2006. Saat

ini sebagai Dosen Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Sebelumnya bekerja sebagai Bappedal Regional Bali-Nusa Tenggara tahun 2000.

Pernah sebagai Asisten Deputi Bidang Perjanjian Internasional Kementerian Lingkungan Hidup pada tahun 2005. Pernah menjabat sebagai Kepala Seksi Negosiasi dan Mediasi Konflik Direktorat Penanganan Konflik, Tenurial dan Hutan Adat Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tahun 2015-2020.

Beberapa Buku dan Journal yang pernah ditulis antara lain Pengantar Mediasi Kementerian LHK Scale-up The Asia Foundation tahun 2020 dan Modul Pelatihan Negosiasi pada tahun 2018.



Erwin Syahrudin, berkelahiran di Blora, 4 Maret 1992. Fokus dengan kajian ilmu hukum dan saat ini adalah Dosen di STIH IBLAM Jakarta. Perjalanan pendidikannya bermula di SD-SMA di Blora, lalu melanjutkan kuliah S1 Hukum di Universitas Negari Semarang. Setelah itu melanjutkan Program Pascasarjana

Hukum di S2 di Universitas Sebelas Maret Surakarta dan sekarang sedang menempuh S3 di Program Studi di Luar Kampus Utama Program Doktor Ilmu Hukum di Kelas Jakarta Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Buku dan Journal yang pernah ditulis antara lain: *Law Enforcement and Fulfillment of the Right to a Healthy Environment Related to Forest Burning During the Covid-19 Pandemic in Indonesia*, Ratio Decidendi Pada Hak Asuh Anak Akibat Perceraian Menurut Ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan Dan Kompilasi Hukum Islam, Implementasi Hak Tanggungan Pada Perbankan Syariah Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum (Studi Kasus Terhadap Putusan Pengadilan Agama Tanjungkarang Nomor : 1407/Pdt.G/2016/Pa.Tnk), Sejarah Perbandingan sistem pendaftaran paten di Amerika Serikat dengan Indonesia (LoA Journal SASI Fakultas Hukum Universitas Patimura Volume 27 Nomor 2 April – Juni 2021), Pelaksanaan Peran Badan Kepegawaian Daerah (Bkd) Dalam Penegakan

Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Penjabaran Tugas Dan Fungsi BKD Di Kota Semarang, Dampak Diskriminasi Polisi Terhadap Pelanggar Pasal 106 Ayat 5 Undang-Undang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Mengenai Kelengkapan Sim Dan Stnk Pada Kendaraan Roda Dua Dalam Penegakan Hukum Di Kabupaten Blora, *Impact Of Failure Of Alternative Dispute Resolution Between Samin Indigenous Movement And Pt Semen Indonesia (Persero) Tbk*, Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dalam Kebijakan Pertambangan Mineral dan Batubara.



Fauzin lahir di Kabupaten Tuban Jawa Timur pada 2 Maret 1981. Jenjang pendidikan mulai Taman Kanak-Kanak sampai tingkat sekolah menengah atas ditempuh di tanah kelahirannya. Selanjutnya, jenjang pendidikan tinggi ditempuh di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang untuk S1, dan menempuh Program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, dan saat ini (sejak tahun 2021) penulis sedang menempuh Program Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. pernikahannya dengan Sri Maryuni telah dikaruniai 4 (empat) anak yaitu Aviciena Syahda Yufa, Averroes Syahda Yufa, Keysha Khansa Nahda Yufa, dan Sagufta Ananta Syahda Yufa.

Penulis adalah staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura sejak tahun 2006 hingga sekarang. Selain melaksanakan tugas sebagai pengajar, penulis juga aktif dalam kegiatan penelitian, pengabdian kepada masyarakat, dan berperan aktif dalam beberapa pertemuan ilmiah, baik sebagai peserta maupun sebagai pemakalah maupun narasumber. Di antara karya ilmiah yang pernah dihasilkan yaitu tentang Perlindungan Hukum Terhadap TKI Ilegal di Malaysia, Politik Hukum Hak Atas Informasi Publik Pasca Berlakunya UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pengaturan Impor Pangan Negara Indonesia Berbasis Pada Kedaulatan Pangan, Uji Publik

Sebagai Model Pelibatan Masyarakat Dalam Seleksi Komisioner Komisi Pemberantasan Korupsi, Regulation Model of Corn Trade System Based on Farmer Protection, dan lain-lain.

Tugas tambahan pada institusi yang pernah dipercayakan kepada penulis adalah sebagai berikut: Ketua Jurnal *Rechtide* Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura tahun 2012-2014; Wakil Dekan Bidang Administrasi Umum dan Keuangan Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura tahun 2013-2017; dan sebagai Ketua Pusat Penelitian dan Inovasi Hukum, HAM dan Kebijakan Publik LPPM UTM tahun 2017-2021.



Emilda Yofita, lahir di Bojonegoro pada tanggal 6 Februari 1998, merupakan lulusan S1 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada tahun 2021 dengan Konsentrasi Hukum Tata Negara. Saat ini bekerja sebagai Tenaga Ahli Hukum di Direktorat Penertiban Penguasaan, Pemilikan dan Penggunaan Tanah, Kementerian ATR/BPN.



Siti Habiba SH., MH. Pendidikan S1 pada program Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya Studi lanjut pada S2 Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya. Pekerjaan Saat ini sebagai Junior associate AGHP Legal Strategic Law Firm. Pengalaman kerja sebagai aktivis LBH Surabaya, *Pos Malang* sebagai Koordinator Advokasi Jaringan Indonesia Positif, juga sebagai anggota Tim Legal Jaringan Indonesia Positif.

Hak Warga Negara dan Kewajiban Negara

dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam

Eksplorasi terhadap lingkungan hidup dan sumber daya alam Indonesia secara berlebihan tanpa perencanaan yang baik, perlahan namun pasti akan membawa malapetaka bagi keseimbangan ekosistem. Apakah narasi tersebut berlebihan? Tentu tidak. Berdasarkan data Global Forest Watch, pada tahun 2019 Indonesia telah kehilangan 324.000 hektar hutan primer. Dan berdasarkan riset WALHI, lahan seluas 159 juta hektar sudah terkapling dalam izin investasi industri ekstraktif. Maka tidak mengherankan jika banyak wilayah di Indonesia sering terjadi bencana alam, karena alamnya telah dieksplorasi.

Sejatinya pengelolaan sumber daya alam Indonesia telah diatur pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun dalam implementasinya, pemerintah telah abai terhadap pasal tersebut dan lebih cenderung lebih pro dengan kepentingan para pemodal.

Secara garis besar buku ini mengulas tentang peran negara dalam mengelola lingkungan hidup dan sumber daya alam. Buku ini juga mengkritisi para pemodal yang hanya mengeksplorasi lingkungan hidup dan sumber daya alam secara masif tanpa memperhatikan keberlanjutannya. Terakhir buku ini juga menawarkan solusi berkenaan dengan *problem* pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam dari perspektif hukum dan kearifan lokal.



inteligensiamedia
inteligensia media
0811.3083.2044
www.inteligensiamedia.com



Harga Rp.130.000