

Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia

Mumu Muhajir, Maria S. W. Sumardjono, Timer Manurung, Julius Ferdinand

Yayasan Auriga Nusantara
Universitas Gadjah Mada
Yayasan Auriga Nusantara
Komisi Pemberantasan Korupsi

*mumu@auriga.or.id, mariasumardjono@yahoo.com,
timer@auriga.or.id, julius.ferdinand@kpk.go.id*

Abstract

The regulatory harmonization review was carried out on 26 laws related to the management of natural resources. The examination is carried out in two levels: The first level is checking the suitability of the material in the legislation that has been inventoried (17 direct sector laws related to natural resources and nine supporting acts) with the principles contained in TAP MPR IX / 2001. The second level is to examine the overlap of norms, policies, and rules in the law related to natural resources. This overlapping inspection process is only carried out on similar or horizontal statutory regulations. The principle of social justice is the least fulfilled principle in the Law Regarding Natural Resources examined. These findings indicate there needs to be a new direction in the change and preparation of regulations related to natural resources.

Keywords: *Natural Resources, Overlap, Regulatory Harmonization Review, Social Justice, Suitability of The Material*

Abstrak

Kajian harmonisasi regulasi dilakukan atas 26 Undang-undang (UU) terkait dengan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Pemeriksaannya dilakukan dalam dua aras: aras pertama, memeriksa kesesuaian materi di dalam peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasi (17 UU sektor terkait langsung SDA dan 9 UU pendukung) dengan prinsip-prinsip yang ada di dalam TAP MPR IX/2001. Aras kedua, memeriksa tumpang-tindih norma, azas, dan aturan yang ada di dalam UU terkait SDA. Proses pemeriksaan tumpang-tindih ini hanya dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang setara atau horizontal. Prinsip keadilan sosial menjadi prinsip yang paling kurang terpenuhi dalam UU terkait SDA yang diperiksa. Temuan ini mengindikasikan perlu ada arah baru dalam perubahan dan penyusunan regulasi terkait dengan SDA.

Kata Kunci: Kajian Harmonisasi Regulasi, Keadilan Sosial, Kesesuaian Materi, Sumber Daya Alam, Tumpang-Tindih

Pendahuluan

Mengapa Harmonisasi Regulasi Harus Dilakukan?

Sumber Daya Alam (SDA) diatur di dalam UUD 1945 sebagai sektor ekonomi penting dalam menunjang pembangunan kesejahteraan rakyat Indonesia. UUD 1945 menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pengaturan soal SDA tidak lepas dari pengaturan soal ekonomi nasional yang diselenggarakan dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan antara kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Dalam kenyataannya pun sumbangan SDA pada pembangunan ekonomi cukup signifikan. Hampir 50% dari ekspor yang dilakukan Indonesia didominasi oleh komoditas terutama olahan minyak sawit mentah atau *Crude Palm Oil* (CPO), logam dasar, karet dan makanan (RPJMN 2020-2024). Kita bisa berkaca pada akselerasi pembangunan ekonomi Indonesia pada masa Orde Baru yang bertumpu pada kekayaan alam Indonesia, utamanya minyak dan gas serta kehutanan. Sebagai contoh, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang dipungut oleh pemerintah pada kurun waktu tahun 2003 sampai 2014 adalah sebesar US\$ 3,26 milyar atau sekitar Rp. 31 T (KPK, 2015). Berdasarkan data BPS tahun 2017 dan hanya mencakup 4 sektor SDA saja (kehutanan, pertambangan, perkebunan (sawit) dan perikanan tangkap), sumbangannya pada Pendapatan Domestik Bruto (PDB) sudah sebesar 10,89% atau sebesar 1480 T. Tidak hanya pajak dan bukan pajak, sumbangan perekonomian yang bertumpu pada SDA juga berhasil menciptakan penyerapan tenaga kerja di sektor tersebut sekitar 37,31 juta orang (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019).

Pengelolaan SDA memberikan manfaat secara ekonomi, namun juga menimbulkan dampak negatif dalam banyak hal, yang akan mengurangi kemanfaatan ekonominya. Dampak negatif tersebut antara lain: kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup, konflik agraria, pemiskinan, dan pengabaian hak masyarakat. Kerugian akibat dampak negatif itu sayangnya belum dihitung sebagai penurunan nilai tambah ekonomi SDA.

Posisi penting SDA ini mendorong sekaligus menciptakan kondisi yang disebut sebagai korupsi peraturan (*regulatory capture*). Kondisi ini terjadi “ketika suatu badan regulator yang didirikan untuk melayani kepentingan umum memajukan kepentingan kelompok-kelompok yang mendominasi industri atau sektor yang seharusnya diatur oleh badan tersebut”. Korupsi dapat dilakukan untuk mempengaruhi materi isi peraturan atau penegakan peraturan tersebut sehingga mereka diuntungkan dengan peraturan tersebut (Bersihkan Indonesia, 2018). *Regulatory capture* dilakukan dengan membajak, mengintervensi proses penyusunan, dan pelaksanaan peraturan melalui suap, tekanan, dan dagang pengaruh.

Dampak negatif dari pembajakan regulasi itu adalah ketimpangan dalam pemanfaatan SDA dan konflik agraria. Data yang berhasil dikumpulkan oleh GNP SDA layak untuk dikutip di sini: untuk usaha kehutanan, penguasaan usaha besar seluas 40.463.103 Ha sedangkan oleh masyarakat seluas 1.748.931 Ha atau 97,76:4,14. Untuk usaha perkebunan sawit 2.535.495 Ha dikuasai oleh 10 perusahaan besar, sedangkan seluas 4.756.272 Ha dikuasai oleh 2,1 juta pekebun rakyat. Penguasaan tambang minerba juga demikian. Izin Pertambangan Rakyat sebanyak 171 dengan luas rata-rata 3,2 Ha/izin, Izin Usaha Pertambangan (IUP) sebanyak 5.589 usaha dengan luas rata-rata 3.245 Ha/IUP, Kontrak Karya sebanyak 32 usaha dengan luas rata-

rata 40.753 Ha/KK, serta Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) sebanyak 26 usaha dengan luas rata-rata 28.575 Ha/usaha. Usaha skala besar terus menyebabkan tekanan konversi lahan-lahan produksi bagi masyarakat desa. Tercatat setidaknya 353 hektar/hari lahan pertanian hilang. (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019).

Terkait konflik agraria, Konsorsium Pembaharuan Agraria mencatat untuk tahun 2018 saja sedikitnya telah terjadi 410 kejadian konflik agraria dengan luasan wilayah konflik mencapai 807.177,613 hektar dan melibatkan 87.568 KK di berbagai provinsi di Indonesia; sementara sektor yang mendominasi adalah konflik di perkebunan dan properti (KPA, 2018).

Pembajakan regulasi akhirnya menciptakan aturan perundangan terkait SDA yang kepentingan sektoralnya kuat, tidak berpihak pada kelestarian dan masyarakat, serta pada akhirnya menimbulkan tumpang tindih pengaturan. Kondisi regulasi terkait SDA di atas mendorong lahirnya konflik, penurunan kualitas SDA dan ketimpangan penguasaan serta pemanfaatan SDA yang kemudian melahirkan regulasi yang secara substansi tidak pro-kelestarian, tidak pro-masyarakat, dan saling menciptakan dinding sektoral yang kuat. Sebuah lingkaran setan.

Kondisi tumpang tindih peraturan juga dapat menciptakan kerawanan korupsi pada sektor SDA. Korupsi tentu bukanlah satu-satunya faktor yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih peraturan. Faktor lain yang juga menyumbang terjadinya tumpang tindih peraturan adalah *hiper-regulasi* atau banyaknya peraturan yang dikeluarkan oleh berbagai institusi negara. Tidak kurang 12.471 regulasi yang dikeluarkan oleh institusi negara dalam kurun waktu 2000-2015 (PSHK dan Kementerian PPN/Bappenas, 2019).

Salah satu cara untuk menyelesaikan tumpang tindih peraturan ini adalah dengan

melakukan harmonisasi peraturan. Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan upaya untuk menyelaraskan materi dari suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang berada dalam satu kategori tertentu. Harmonisasi dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang setingkat, misalnya harmonisasi peraturan perundang-undangan berbentuk undang-undang dalam sektor lingkungan hidup dan sumber daya alam, maupun harmonisasi regulasi vertikal (dengan peraturan perundangan lebih rendah atau lebih tinggi).

Harmonisasi peraturan perundang-undangan banyak dipahami sebagai aktivitas membandingkan antara pasal-pasal di dalam satu peraturan dengan pasal-pasal di dalam peraturan lainnya. Perbandingan ini dilakukan dengan peraturan yang lebih tinggi atau yang setara, baik dalam satu rumpun peraturan maupun tidak, namun berkaitan erat.

Hanya saja, proses ini menimbulkan pertanyaan soal kriteria ketidakharmonisan: apakah tidak harmonis karena memang isinya berbeda atau karena ada norma lain (biasanya lebih fundamental, seperti penghormatan HAM dan antikorupsi) yang diatur secara berbeda di dalam dua atau lebih peraturan yang diperbandingkan. Apa yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan kajian harmonisasi regulasi bergerak pada kriteria ketidakharmonisan kedua, yakni tidak hanya memeriksa perbedaan isi pasal, tetapi juga membandingkan perbedaan norma, azas, dan aturan yang ada di dalam masing-masing UU. Aktivitas yang dilakukan adalah pertama, menentukan kriteria ketidakharmonisannya, dan kedua, kriteria itu dipakai untuk membandingkan berbagai macam undang-undang (atau peraturan di bawahnya).

Metodologi Kajian Harmonisasi

Sebagai salah satu rencana aksi (renaksi) di dalam Nota Kesepahaman Bersama (NKB) 12 K/L tahun 2013, dilanjutkan dengan Gerakan Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) tahun 2015, KPK mendorong BPHN untuk melakukan kajian harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman bagi pemerintah dan/atau institusi negara lain untuk melakukan pembenahan aturan perundang-undangan di bidang SDA.

Harmonisasi yang dilakukan oleh KPK dan BPHN ini bertujuan untuk memperjelas tumpang tindih pengaturan SDA di Indonesia sekaligus memberikan arah dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baru yang mengatur pengelolaan SDA (BPHN dan KPK, 2018).

Proses harmonisasi ini tidak hanya melakukan pembacaan pasal per pasal untuk menemukan ketidakharmonisannya. Tetapi bergerak lebih jauh dengan melihat perbedaan dalam norma, asas, dan aturan dalam pengelolaan dan pemanfaatan berbagai sektor SDA yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perbedaan ini dianggap sebagai bentuk ketidakharmonisan yang perlu dicarikan jalan keluarnya. Sebelum perbandingan dilakukan, masing-masing UU diperiksa kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang ada di dalam TAP MPR IX/2001.

Bagian ini ditujukan sebagai upaya pembenahan dan arah/pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baru dalam bidang SDA. Untuk sampai pada aktivitas harmonisasi,

dilakukan beberapa tahapan. Tahapan pertama, melakukan inventarisasi dan pengelompokan seluruh undang-undang yang mengatur mengenai SDA. Tahapan kedua, menyusun *baseline* berupa prinsip dasar dan indikatornya yang dalam hal ini didasarkan pada prinsip-prinsip yang ada di dalam Tap MPR IX/2001. Tahapan ketiga, melakukan kajian tumpang-tindih berdasarkan pada 4 aspek berupa kewenangan, pemenuhan hak dan kewajiban, pemenuhan perlindungan lingkungan hidup, serta pengawasan dan penegakkan hukum (BPHN dan KPK, 2018).

Inventarisasi dan Pengelompokan UU Terkait SDA

Peraturan perundangan terkait dengan SDA memiliki sejarahnya dan wilayah bekerjanya masing-masing. Hampir semua sektor SDA yang ada di Indonesia memiliki peraturan perundangannya masing-masing. Dalam tahapan pertama, kajian ini membatasi pada bentuk peraturan perundang-undangan berupa Undang-undang (UU). Pada saat kajian ini ditulis, ada 17 UU terkait SDA yang berhasil diinventarisasi dan kemudian ditempatkan dalam 4 kelompok. Pada saat yang sama, kajian ini juga menginventarisasi satu kelompok perundang-undangan yang dianggap sebagai UU pendukung. Kelompok UU pendukung (9 UU) ini menjadi alat untuk mendeteksi kelebihan dan kekurangan dari suatu UU dilihat dari satu perspektif/*landscape* (antara lain: desa, pemda, atau keterbukaan informasi) (lihat **Gambar 1**).

LH, Agraria dan tata Ruang	Kehutanan, Pertanian dan Perkebunan	Pertambangan dan Energi	Kelautan dan Perikanan	Pendukung
<ul style="list-style-type: none"> •UU No. 5 Tahun 1960 Pokok-pokok Agraria •UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup •UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang •UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya •UU No. 37 Tahun 2014 tentang Konservasi Air dan Tanah 	<ul style="list-style-type: none"> •UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo UU No. 19 Tahun 2004 •UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusak Hutan; •UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan; •UU No. 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan 	<ul style="list-style-type: none"> •UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi •UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; •UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; •UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi; •UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan 	<ul style="list-style-type: none"> •UU No. 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan •UU No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil; •UU No. 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan 	<ul style="list-style-type: none"> •UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik •UU No. 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial •UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial •UU No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil •UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya •UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum •UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani •UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah •UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

Gambar 1. Kelompok Undang-Undang yang Dikaji

Penyusunan Baseline

Baseline ini penting untuk membaca suatu UU dengan kriteria pembacaan yang sama. Baseline disusun dengan mengaitkannya pada prinsip-prinsip pembaharuan agraria dan pengelolaan SDA yang diatur di dalam TAP MPR IX/2001. TAP MPR IX/2001 lahir sebagai reaksi negara atas pengelolaan agraria dan SDA yang dipandang melahirkan banyak konflik, merusak lingkungan hidup, menyingkirkan hak-hak masyarakat, dan tidak berjalannya distribusi manfaat bagi sebanyak mungkin orang. TAP MPR meminta kepada pemerintah menyelesaikan tumpang-tindih peraturan perundang-undangan dan melakukan harmonisasi pada peraturan perundang-undangan dan menawarkan

prinsip-prinsip penting yang harus diakomodasi ketika menyusun suatu peraturan perundang-undangan terkait agraria dan SDA.

Baseline yang disusun dikelompokkan dalam dua bagian besar: prinsip dan indikator. Ada 12 Prinsip dalam TAP MPR IX/2001 kemudian disederhanakan menjadi hanya lima prinsip dan dari masing-masing prinsip ini disusun indikatornya (lihat Tabel 1). Indikator ini untuk lebih memperjelas sejauh mana UU memenuhi prinsip yang ditawarkan. Indikator disusun menyesuaikan dengan karakter UU terkait SDA yang dikaji yang bisa dibedakan sebagai UU yang mengatur hal mendasar (agraria, pengelolaan lingkungan hidup, dan tata ruang) serta UU sektoral.

Tabel 1. Perbandingan 12 Prinsip dalam TAP MPR dan 5 Prinsip Penyederhanaan

12 Prinsip dalam TAP MPR IX/2001	5 Prinsip penyederhanaan
<ol style="list-style-type: none"> 1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia; 3. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unikasi hukum; 4. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia; 5. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prinsip Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia 2. Prinsip Keberlanjutan 3. Prinsip Keadilan Sosial 4. Prinsip Demokrasi 5. Prinsip Kepastian Hukum

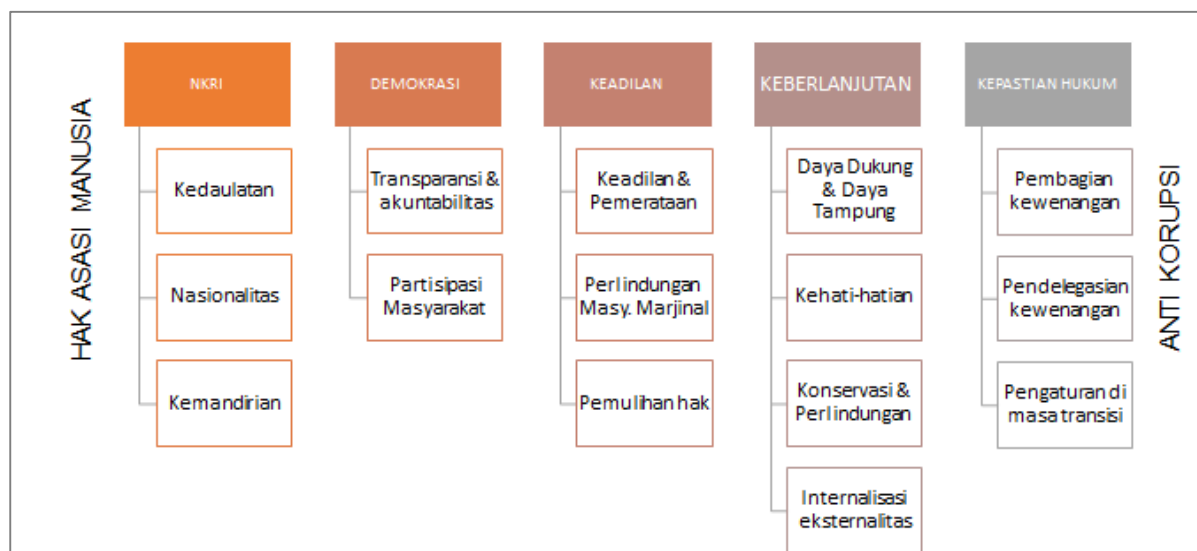
6. Mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
7. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan;
8. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
9. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam;
10. Mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
11. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
12. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria dan sumber daya alam.

Penjelasan dari kelima prinsip yang merupakan penyederhaan dari 12 prinsip yang ada di dalam TAP MPR IX/2001 adalah sebagai berikut:

1. Prinsip Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
Pengelolaan SDA menjamin keutuhan wilayah NKRI dan pengendalian negara untuk melindungi kepentingan nasional pada sumber daya alam yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam banyak hal, prinsip ini mengakomodasi prinsip Hak Menguasai Negara juga sebagai penjawantahan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
2. Prinsip Keberlanjutan.
Pengelolaan SDA memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan, mengutamakan *pre-cautionery principle* (prinsip kehati-hatian), keadilan antar-

generasi, pelestarian, dan perlindungan lingkungan.

3. Prinsip Keadilan Sosial.
Pengelolaan SDA memberikan distribusi manfaat kepada seluruh rakyat, mengakui, dan menghormati hak-hak masyarakat terpinggirkan, melindungi, dan memulihkan hak-hak serta akses rakyat yang berkurang atau hilang akibat penguasaan dan pemanfaatan SDA.
4. Prinsip Demokrasi.
Kebijakan pengelolaan SDA dijalankan secara transparan, akuntabel, dan menjamin partisipasi sejati dari masyarakat.
5. Prinsip Kepastian Hukum.
Pengelolaan SDA dijalankan melalui kejelasan pembagian dan pendelegasian kewenangan serta menghindari kekosongan hukum.



Gambar 2. Prinsip Hasil Penyederhaan dari 12 Prinsip yang Terdapat dalam TAP MPR IX/2001

Kajian ini melahirkan 99 indikator yang terdiri dari 43 indikator untuk kelompok UU mendasar serta 56 indikator untuk kelompok UU sektoral. Ke-99 indikator ini kemudian ditempatkan dalam 3 kompartemen: tahap perencanaan, tahap pemanfaatan dan tahap pengawasan, serta penegakkan hukum.

Hasil analisis pemenuhan indikator dituangkan ke dalam empat kategori penilaian yakni memenuhi, sebagian memenuhi, kurang memenuhi, dan tidak memenuhi prinsip-prinsip TAP MPR IX/2001. Kriteria penilaiannya adalah sebagai berikut.

Tabel 2. Empat Kategori Penilaian Kesesuaian Prinsip Regulasi yang Dinilai Terhadap Prinsip yang Terdapat dalam TAP MPR IX/2001

Hasil Penilaian	Nilai	Kriteria
Memenuhi	3	Azas-azas dalam undang-undang dijabarkan dalam substansi norma dan prosedur pelaksanaannya.
Sebagian memenuhi	2	Azas-azas dalam undang-undang dijabarkan ke dalam substansi norma namun tidak disertai dengan pengaturan mengenai prosedur pelaksanaannya.
Kurang memenuhi	1	Materi muatan hanya mengatur norma sesuai indikator.
Tidak memenuhi	0	Tidak terdapat pengaturan.

Pembahasan

Kajian Tumpang-Tindih 26 UU Terkait SDA

Tahapan ini masuk ke dalam analisis tumpang-tindih dan perbedaan pengaturan di dalam 17 UU terkait SDA dan 9 UU pendukung. Pada tahap ini ada 4 aspek yang dilihat yang merupakan kelanjutan dari

prinsip dan indikator yang ada di dalam tahap sebelumnya. Keempat aspek tersebut, yaitu:

1. Hak dan Kewajiban.

Aspek ini melihat sejauh mana UU yang diperiksa mengatur mengenai hak dan kewajiban dari masing-masing pihak yang diatur di dalamnya. Pemeriksaan

dilakukan untuk melihat keseimbangan pengaturan hak dan kewajiban, bagaimana hak dan kewajiban itu diatur pelaksanaannya, serta perbedaan pengaturan isi dari hak dan kewajiban.

2. Kewenangan Pemerintah.

Aspek ini paling sering muncul di dalam peraturan perundang-undangan yang memang berasumsi pelaksana dari UU tersebut adalah pemerintah semata. Pemeriksaan dilakukan pada materi dan keseimbangan kewenangan antar-institusi di pemerintahan pusat, antara insitusi di pemerintahan pusat dengan daerah.

3. Perlindungan dan Kelestarian Lingkungan Hidup.

Aspek ini digunakan untuk memeriksa pengaturan mengenai pengalokasian, pemanfaatan, perlindungan, dan pelestarian lingkungan hidup.

4. Penegakan Hukum.

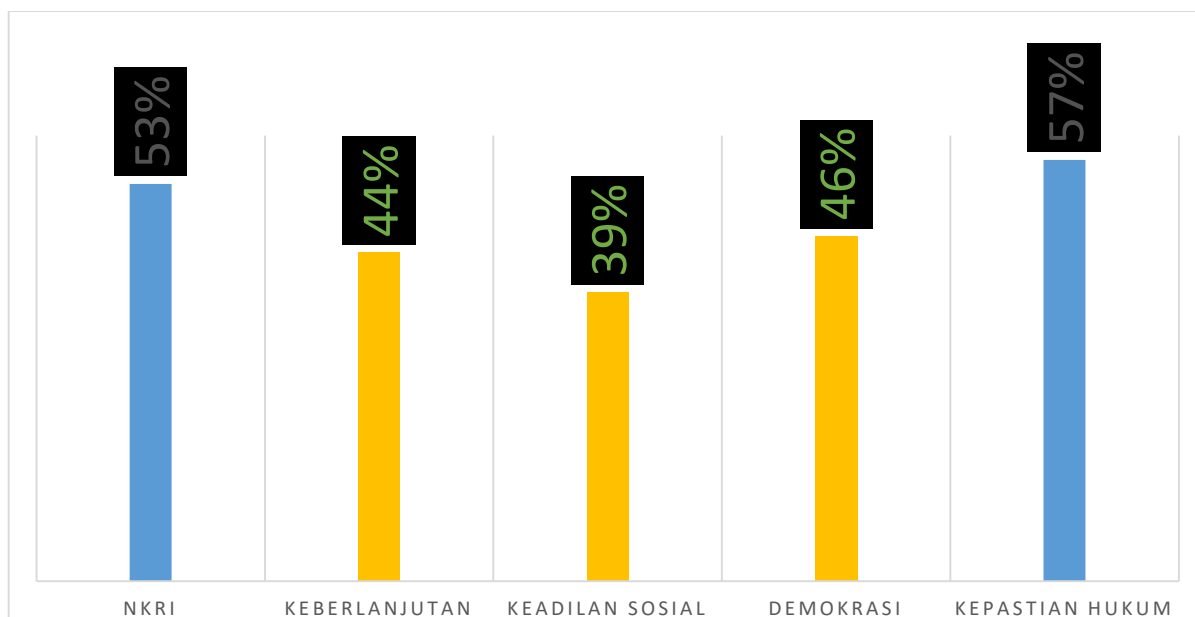
Aspek ini memeriksa soal ketaatan atas hak dan kewajiban, pembinaan, pengawasan, serta penegakan hukum atas terjadinya pelanggaran aturan di dalam suatu UU.

Temuan Penting Kajian Pemenuhan atas Prinsip dan Indikator TAP MPR IX/2001

Dalam tulisan ini tidak semua temuan dari kajian harmonisasi atas 26 UU terkait SDA dijabarkan didalamnya. Hanya beberapa temuan yang bisa mewakili yang dijabarkan ke dalam tulisan ini. Satu temuan penting dalam hal pemenuhan atas prinsip

dan indikator turunan dari TAP MPR IX/2001 adalah dominannya pengaturan soal keutuhan NKRI dan kepastian hukum dibandingkan dengan pengaturan soal keberlanjutan, demokrasi, dan keadilan sosial (lihat **Gambar 3**). Dengan kata lain, 17 UU terkait SDA lebih banyak mengatur soal kedaulatan, nasionalitas dan kemandirian, serta norma terkait pembagian/delegasi kewenangan dan transisi pengaturan dibandingkan misalnya dengan perlindungan lingkungan dan masyarakat terpinggirkan atau dengan transparansi dan partisipasi publik. Temuan atas materi di dalam UU ini sebenarnya mengonfirmasi kabar buruk pengelolaan SDA yang di satu sisi memang memberikan sumbangsih pada penerimaan negara (yang juga menunjukkan kuatnya negara dalam mengelola SDA), namun menimbulkan banyak konflik, kerusakan lingkungan, dan ketimpangan penguasaan/pengelolaan lahan antara masyarakat dan negara (plus korporasi).

Karakter regulasi terkait SDA memang memperkuat Hak Menguasai Negara (dengan hampir semuanya merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945) namun semangat yang melandasinya adalah pertumbuhan dan abai pada pemerataan (Sumardjono dkk, 2011). Rujukannya pada Pasal 33 (3) UUD 1945 berhenti di kalimat "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara.." dan melupakan lanjutan ayatnya: "...dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat..."



Gambar 3. Pemenuhan Rata-Rata Prinsip dalam Harmonisasi Regulasi

Dilihat dari terpenuhi atau tidaknya prinsip keadilan sosial, maka Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), UU Lahan Pertanian Berkelanjutan dan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil merupakan tiga UU yang prinsip dan indikator keadilan sosialnya terpenuhi dengan kuat. Sebaliknya, semua UU yang ada pada kelompok pertambangan dan energi tidak ada satupun UU yang memenuhi prinsip dan indikator keadilan sosial (semua UU dalam kelompok ini juga lemah dalam pemenuhan prinsip dan indikator keberlanjutan, demokrasi, dan kepastian hukum). Kondisi yang sama ada dalam UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (KSDH) 1990, UU Konservasi Tanah dan Air 2014, UU Kelautan 2014, UU Perikanan 2009, UU Kehutanan 1999, UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan 2013, dan UU Perkebunan 2014.

Berbanding terbalik dengan pemenuhan prinsip keadilan sosial, semua UU yang berada di dalam kelompok Pertambangan dan energi rata-rata memenuhi prinsip dan indikator NKRI dengan kuat, misalnya saja pada UU Migas 2001. UU lain yang memenuhi prinsip dan indikator NKRI secara kuat adalah UUPA, UU

Penataan Ruang 2007, UU Kehutanan 1999, UU Perkebunan 2014, UU Lahan Pertanian Berkelanjutan 2009, UU Kelautan 2014, dan UU Perikanan 2009. Sementara UU yang pemenuhan prinsip dan indikator NKRI-nya lemah adalah UU KSDH 1990, UU Konservasi Tanah dan Air 2014, UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan 2013, dan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Menarik juga untuk melihat bahwa pada kelompok kehutanan, pertanian, dan perkebunan, pemenuhan pada prinsip dan indikator keberlanjutan memang sangat kuat. Namun sebaliknya, semua UU pada kelompok ini sangat lemah pemenuhannya pada prinsip dan indikator kepastian hukum. UU Kehutanan 1999 bisa dijadikan contoh. UU ini mengatur soal inventarisasi hutan untuk dapat mengetahui informasi tentang potensi kekayaan alam hutan dan lingkungannya, yang nantinya dijadikan dasar dalam proses pengukuhan kawasan hutan. UU ini juga mengatur soal pemanfaatan hutan yang harus memperhatikan kondisi lingkungan sekitarnya. Pemanfaatan hutannya disesuaikan dengan fungsi kawasan hutan. Pada kawasan hutan konservasi dan lindung,

aktivitas pemotongan kayu tidak diperbolehkan dan hanya boleh ada di kawasan hutan produksi. UU ini mengatur soal internalisasi biaya lingkungan dalam pemanfaatan hutan dan isinya dalam bentuk iuran izin usaha, provisi, dana reboisasi, dan dana jaminan kinerja.

Namun terkait dengan pemenuhan atas prinsip dan indikator kepastian hukum, UU Kehutanan memenuhinya dengan lemah. Fungsi pengawasan diatur, hanya saja tata cara pengawasannya tidak dijelaskan secara detail. Kepastian hukum yang lemah ini tampak pada pengaturan soal pembagian kewenangan dengan pemerintah daerah yang terlihat tidak berimbang dengan menetapkan hampir semua izin pemanfaatan hutan kayu dan lahan berada di tangan pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah daerah atas kawasan hutan terus menerus melemah dan pada saat ada delegasi kewenangan dari pemerintah pusat, tidak disertai dengan dukungan finansial dan sumber daya manusia kepada pemerintah daerah.

Temuan Penting dari Kajian Tumpang-Tindih 26 UU Terkait SDA

Pada aspek kewenangan, potensi tumpang tindih pengaturan perencanaan alokasi ruang atau wilayah terjadi antara aturan UU Kehutanan dengan UU Penataan ruang. Menurut UU Penataan Ruang, penetapan kawasan hutan di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dilaksanakan berdasarkan penetapan kawasan hutan oleh Menteri. Hanya saja tumpang-tindih ruang terjadi ketika penetapan kawasan hutan di dalam RTRW sebelum UU Penataan Ruang diberlakukan berbenturan dengan penetapan kawasan hutan berdasarkan UU Kehutanan 1999. Tumpang-tindih ruang tersebut justru membuat kawasan hutan tersebut tidak memiliki kepastian hukum yang bisa berakibat pada tidak jelasnya status PNBP dari kawasan hutan tersebut. Benturan yang paling terlihat adalah pada

penetapan kawasan mangrove yang diatur oleh 3 UU berbeda (UU KSDH 1990, UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan 2013, serta UU Kelautan 2014). Sehingga ada dua institusi yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), yang mempunyai kewenangan yang sama pada wilayah mangrove.

Potensi konflik ruang juga terjadi pada tahap pemanfaatan ruang/wilayah. Hal ini bisa dicontohkan dalam soal penetapan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) yang tidak menyaratkan harus memperhatikan perizinan di kehutanan atau perkebunan. Potensi konflik lain terjadi antara aturan kehutanan dengan panas bumi. Menurut UU Panas Bumi, izin jasa lingkungan pemanfaatan panas bumi bisa diberlakukan pada semua fungsi kawasan hutan. Namun, UU kehutanan membatasi aktivitas pertambangan hanya berada di kawasan hutan berfungsi lindung dan produksi.

Pada aspek hak dan kewajiban, terdapat perbedaan dalam memperlakukan informasi publik terkait dengan perencanaan atau pemanfaatan ruang. UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) 2009 secara detail mengatur mengenai hak masyarakat atas informasi terkait dengan pemanfaatan ruang di sekitar lingkungannya. Hanya saja, keterbukaan informasi dan partisipasi publik itu diperlakukan berbeda di dalam UU Minerba dan UU Perkebunan. Kedua UU ini tidak secara detail mengatur mengenai keterbukaan informasi terkait aktivitas tambang dan kebunnya yang berakibat pada perbedaan bentuk dan isi informasi yang bisa disampaikan kepada masyarakat.

Terkait dengan masyarakat adat, sampai sekarang masih terdapat perbedaan istilah untuk menyebut masyarakat adat. UUPA 1960 menyebutnya dengan istilah "Masyarakat-masyarakat hukum adat".

Sementara “masyarakat hukum adat” dipergunakan dalam UU Sumber Daya Air, UU Kelistrikan, UU Pesisir, UU PPLH, UU Kehutanan, UU Perkebunan. Istilah “masyarakat adat” digunakan dalam UU Penataan Ruang. Sedangkan UU Migas menggunakan dua istilah tersebut di dalamnya. Selain itu, ada UU yang seharusnya mengatur mengenai masyarakat adat, namun ternyata tidak mengaturnya seperti UU KSDH, UU Minerba, UU Panas Bumi, dan UU Perikanan. Perbedaan istilah ini berkonsekuensi pada perbedaan perlindungan dan wilayah masyarakat adat. Berdasarkan UU Migas, UU Panas Bumi dan UU Kelistrikan, perlindungan diberikan terkait dengan hak ulayat dan tanah milik masyarakat hukum adat. Sedangkan UU Kelautan hanya mengatur partisipasi masyarakat untuk menghidupkan hukum laut tanpa menyebut istilah masyarakat hukum adat maupun masyarakat adat.

Pada aspek perlindungan dan kelestarian lingkungan hidup, potensi tumpang-tindih aturan terdapat dalam menentukan posisi Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) di dalam perubahan kawasan hutan. Di dalam aturan kehutanan (UU dan PP sebagai pelaksanaannya), KLHS diperlakukan sebagai pilihan yaitu jika perubahan kawasan hutan itu memiliki dampak penting. Padahal di dalam UU PPLH 2009, KLHS wajib ada sebelum ada perubahan kawasan hutan. Contoh lain adalah dalam hal perlindungan lahan gambut. Di dalam UU PPLH 2009, perlindungannya didasarkan pada kondisi di lapangan sehingga jika memang wilayah itu berlahan gambut maka tidak diperbolehkan ada aktivitas yang mengubah fungsinya. Namun di aturan lain, perlindungan lahan gambut dilakukan setelah ada penetapannya sebagai kawasan lindung di dalam RTRW.

Pada aspek pengawasan dan penegakan hukum, kelahiran UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (P3H) 2013 mengesampingkan

masyarakat hukum adat yang memungut hasil hutan dari penegakan hukum. Masalahnya adalah pengesampingan itu terjadi jika masyarakat hukum adat itu mendapatkan izin dari pejabat. Di sisi lain, menurut UU Kehutanan, jika masyarakat adat tersebut sudah diakui oleh Perda maka diperbolehkan untuk memungut hasil hutan atau aktivitas lainnya karena pengakuan oleh Perda itu berkonsekuensi juga pada lahirnya hutan adat yang menjadi (sebagian) wilayah adat. Tidak diperlukan lagi izin dari pejabat untuk memungut hasil hutan.

Hal yang krusial dalam penegakan hukum ini adalah posisi PPNS atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil. UU terkait SDA yang dikaji umumnya mengatur mengenai PPNS di sektornya. Konsekuensinya adalah potensi tumpang-tindih kewenangan PPNS dalam melaksanakan kewenangannya. Bisa dilihat dalam hal menangani kebakaran di lahan perkebunan. PPNS yang diatur di dalam UU perkebunan merasa punya kewenangan untuk menyelidikinya dan pada saat yang sama, PPNS yang dibentuk berdasarkan UU PPLH 2009 juga merasa punya kewenangan atas kebakaran di lahan perkebunan karena mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup. Potensi konflik lain terjadi antara PPNS KLHK dengan PPNS KKP terkait dengan perlindungan satwa yang berada di laut. PPNS KLHK mendapatkan mandat dari UU KSDH 1990, sedangkan PPNS KKP mempunyai kewenangan sesuai dengan UU Perikanan.

Penutup

Salah satu arah ke depan dalam pengelolaan sumber daya alam yang ditetapkan di dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 adalah melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor. Hampir dua dekade perintah ini ditetapkan, pemerintah masih belum

terlihat melakukan kajian itu secara komprehensif. Hingga kemudian ada Nota Kesepakatan Bersama (NKB) 12 Kementerian/Lembaga (K/L) dan diteruskan dengan GNP SDA tahun 2015 yang mendorong perintah tersebut diwujudkan.

Kajian harmonisasi yang dilakukan pada dasarnya bergerak dalam dua aras. Aras pertama adalah memeriksa kesesuaian materi di dalam peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisir (17 UU sektor terkait langsung SDA dan 9 UU pendukung) dengan prinsip-prinsip yang ada di dalam TAP MPR IX/2001. Tujuan dari pemeriksaan ini adalah melihat sejauh mana UU terkait SDA yang ada dapat mengemban tugas mengelola SDA agar sesuai dengan amanah UUD 1945: memberikan kesejahteraan sebanyak mungkin bagi rakyat Indonesia dan sekaligus memberikan pedoman dalam menyusun aturan baru dalam pengelolaan SDA.

Aras kedua adalah memeriksa tumpang tindih norma, azas, dan aturan yang ada di dalam UU terkait SDA. Tujuannya adalah untuk memberikan kejelasan pada bagian mana dalam suatu peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan aturan yang ada pada peraturan perundang-undangan lainnya. Proses pemeriksaan tumpang-tindih ini hanya dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang setara atau horizontal.

Satu kesimpulan penting yang bisa diketengahkan adalah UU terkait yang ada lebih banyak berkonsentrasi pada prinsip NKRI dan kepastian hukum daripada pada prinsip demokrasi, keberlanjutan, dan keadilan sosial. Banyak hal bisa muncul dari pemeriksaan itu adalah bahwa pengelolaan SDA lebih banyak berkebut dalam soal mengamankan sumber komoditas atau wilayah di mana SDA berada, berkebut di masalah siapa yang harus berdaulat, menguasai, dan memiliki SDA yang ada. Hal yang terlupakan dari proses ini adalah

dengan cara apa dan untuk siapa pengelolaan SDA itu dilakukan. Keadilan sosial menjadi prinsip yang paling banyak dilupakan di dalam UU terkait SDA itu. Dengan kata lain, pengaturan SDA yang ada lebih banyak memperkuat institusi negara (yang nantinya memberikan konsesi pada korporasi) daripada memperkuat dan memberikan akses lebih banyak pada masyarakat.

Pada sisi kajian tumpang-tindih nampak bahwa masalah sektoralisme masih terus mewarnai kebijakan pengelolaan SDA. Kerugian sektoralisme ini tidak hanya soal kepastian hukum dan penerimaan negara, tetapi juga menciptakan ruang abu-abu yang menguntungkan mereka yang bisa memanfaatkan situasi itu. Proses ini tentu akan lebih membuka peluang terjadinya korupsi.

Dari simpulan singkat ini dan pembacaan atas situasi terkini, maka beberapa masalah dapat diterakan agar proses kajian yang menghasilkan pedoman harmonisasi dapat memberikan dampak lebih besar. Proses harmonisasi regulasi harus terus dilakukan tidak hanya pada peraturan berbentuk UU, tetapi juga pada peraturan di bawah UU, dengan metode horisontal (peraturan yang setara) atau vertikal (memeriksa harmonisasinya dengan peraturan yang lebih tinggi/lebih rendah). Pelaku harmonisasi ini mau tidak mau harus institusi negara baik di tingkat pusat atau daerah, eksekutif maupun legislatif. Harmonisasi akan lebih efektif jika pembuat dan pelaksana melakukannya karena proses perubahan atau penambahan regulasi baru akan lebih mudah dilakukan dan akhirnya akan memiliki arahan harmonisasi yang lebih ajek.

Terakhir, hal yang paling penting dalam proses harmonisasi regulasi ini adalah justru membuka ruang lebih lebar bagi keterlibatan publik dalam penyusunan regulasi. Regulasi yang ada memang lebih banyak menguatkan peran negara, tetapi

Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia

keterlibatan publik dalam penyusunan regulasi atau memberikan kritik dan masukan pada suatu regulasi akan semakin memperkuat juga posisi masyarakat. Sehingga regulasi yang disusun ke depannya tidak melulu memperkuat institusi negara, tetapi juga membuat aturan yang membuat masyarakat berdaya dalam mengelola SDA yang ada di sekitarnya.

Referensi

- Bersihkan Indonesia. (2018). *Coalruption: Elite Politik dalam Pusaran Bisnis Batu Bara*. Greenpeace, JATAM, ICW, Auriga Nusantara. Jakarta.
- BPHN dan Komisi Pemberantasan Korupsi. (2018). *Kajian Harmonisasi Undang-undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup: Disusun dalam rangka Rencana Aksi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA)*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Direktorat Penelitian dan Pengembangan, Kedepatian Bidang Pencegahan, Komisi Pemberantasan Korupsi. (2015). *Mencegah Kerugian Negara di Sektor Kehutanan: Sebuah Kajian tentang Sistem Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Penatausahaan Kayu*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2019). *Rancangan Teknokratik: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024*. Bappenas. Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2019). *Nota Sintesis GNP SDA 2015-2019*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Konsorsium Pembaharuan Agraria. (2018). *Masa depan Reforma Agraria Melampaui Tahun Politik: Catatan Akhir Tahun 2018 Konsorsium Pembaharuan Agraria*. Konsorsium Pembaharuan Agraria. Jakarta.
- PSHK dan Kementerian PPN/Bappenas. (2019). *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. YSHK. Jakarta.
- Sumardjono, M.S.W., Ismail, N., Rustiadi, E., dan Damai, A.A. (2011). *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia: Antara yang Tersurat dan Tersirat*. Fakultas Hukum UGM Bekerjasama dengan Gajah Mada University Press. Yogyakarta.