

Pengelolaan hutan di Indonesia sampai saat ini belum menunjukkan kejelasan tentang hak kepemilikan (property right) atas lahan hutan. Hal ini telah menimbulkan implikasi yang kompleks. Di berbagai tempat terjadi persoalan saling klaim terhadap lahan hutan yang sama, konflik vertikal antara masyarakat dengan perusahaan, bahkan konflik horizontal antar masyarakat pun terjadi yang disebabkan oleh persoalan hak-hak atas pemanfaatan hutan.

Konflik yang terjadi di bidang kehutanan, dalam kenyataannya telah menjadi indikator penghambat dalam proses pengelolaan hutan lestari karena dari aspek ekonomi khususnya dari sisi pengusaha, konflik mengakibatkan tidak adanya kepastian dalam berusaha di bidang kehutanan serta mendorong ketidakpedulian terhadap masa depan sumberdaya hutan. Dari aspek sosial masyarakat, konflik menyebabkan adanya tuntutan (claiming) atas wilayah, baik perkelompok masyarakat yang besar, kecil ataupun secara individual. Sedangkan dari aspek ekologis, terkait dengan kedua aspek di atas maka akan mengancam daya dukung (carrying capacity) kawasan hutan, yang pada akhirnya mengakibatkan kerusakan sumberdaya hutan semakin besar sehingga semakin menguatkan dugaan bahwa pada masa yang akan datang dapat mengancam kelangsungan hidup masyarakat hukum adat di Papua.

Buku ini membahas dan mengupas tuntas mengenai pengaturan hukum pengelolaan Sumber Daya Alam.



Muslim Lobubun, Lahir di Abean Kamear Tual Maluku Tenggara, 08 Oktober 1968. Beliau adalah Advokat / Konsultan Hukum dan Dosen Tetap Yayasan di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Biak Papua Tahun 2006-Sekarang.

Menyelesaikan Pendidikan secara berjenjang di Sekolah Dasar Naskat Abean (SD Katolik) Maluku Tenggara Tamat Tahun 1982, Madrasah Tsanawiyah (MTs) Dobo Pulau Aru Tamat Tahun 1985, Sekolah Menengah Atas Negeri (SMAN) di Dobo Pulau Aru Tamat Tahun 1988. Beliau melanjutkan S1 Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar Tamat Tahun 1995, S2 Universitas Hasanuddin Makassar Tamat Tahun 2011 dan S3 Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar Tamat Tahun 2018.

Selain Dosen dan Advokat, Muslim memiliki banyak sekali aktivitas, diantaranya: Ketua Pembina Yayasan Kyadren Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Biak Papua Tahun 2006 sampai sekarang, Ketua Yayasan YLKI Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua Tahun 2008 - 2012, Ketua Prodi Ilmu Hukum di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Biak Papua Tahun 2009 - 2014, Ketua SPMI Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Biak Papua Tahun 2014 - 2019, Staf Ahli Bidang Hukum di Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor Tahun 2018 - 2023, Ketua Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Biak Numfor Tahun 2016 - 2021, Ketua DPC PRADI Kabupaten Biak Numfor Tahun 2017 - 2022.

Ditertibkan oleh
Penerbit

litera

Banjarbaru NO 10863 Yogyakarta
Telp. 0812-2613-0202
Email: litera@litera.com

Bekerjasama dengan

REPUBLIK
INSTITUTE



REPUBLIK
INSTITUTE

litera



Dr. Muslim Lobubun, SH., MH.

HUKUM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

Studi terhadap Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan Papua



HUKUM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

Studi terhadap Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan Papua

HUKUM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

Studi terhadap Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan Papua

Dr. MUSLIM LOBUBUN, SH., MH

litera

REPUBLIC
INSTITUTE
RESEARCH AND CONSULTING

HUKUM PENGELOLAAN LAHAN

Studi terhadap Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan Papua

Copyright © Penulis

*Diterbitkan pertama kali oleh Penerbit Litera tahun 2019.**Hak cipta dilindungi oleh undang-undang All Rights Reserved.**Hak Penerbitan pada Penerbit Litera tahun 2019**Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit*

Cetakan Pertama: April 2019

xii + 110 hlm, 15,5 cm x 23,5 cm

ISBN: 978-623-90659-1-1

Penulis : Dr. Muallim Lubis, SH., MH

Editor : Fajrirahman Jundi

Ilustrasi Sampul : Makhrus Ahmadi diolah dari sumber "Istimewa"

Perancang Sampul : Litera

Penata Letak : Malsun Ismail

Diterbitkan oleh:

Penerbit



Suroatan NG II/863 Yogyakarta

Telp. 0852-2633-0202. E-mail : kotak.litera@gmail.com

Bekerjasama dengan



Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas bimbingan, petunjuk dan kasih-Nya sehingga buku ini dapat penulis selesaikan. Buku ini merupakan pengembangan dari disertasi dengan judul : *"Keharmonisan Peraturan Pengelolaan Sumber Daya Alam Tambang Dan Hutan Untuk Kesejahteraan Masyarakat Papua."*

Buku ini setidaknya-tidaknnya berisi tiga hal penting, yakni; (1) hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan; (2) pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan di Provinsi Papua; dan (3) keharmonisasian peraturan yang ideal dalam pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan untuk kesejahteraan masyarakat Papua.

Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan di Provinsi Papua mengalami tumpang tindih kewenangan. Hal itu berdampak pada timbulnya kemiskinan struktural dan marginalisasi masyarakat adat pemilik hak ulayat yang dibuktikan dengan angka-angka dari badan pusat Statistik dengan menempatkan Provinsi Papua sebagai daerah penghasil emas terbesar di dunia, tetapi merupakan Provinsi termiskin dengan tingkat indeks pembangunan manusia terendah di Indonesia.

Pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan di Provinsi Papua belum berjalan optimal. Hal ini berakibat pada tidak

optimalnya pelaksanaan pembangunan dan tidak optimalnya alih teknologi. Hal tersebut mengakibatkan timbulnya ketergantungan pada pi hak asing dalam pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan yang dimiliki bangsa Indonesia dan masyarakat hukum adat.

Keharmonisan Undang-undang sebagai *agen of social changes* dan hukum sebagai instrumen selama ini terabaikan, termasuk dalam konteks membentuk hukum yang baru. Desain regulasi tentang hak-hak masyarakat hukum adat diakui dilindungi dan dihormati dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan sebagai alternatif penyelesaian konflik pertambangan dan kehutanan di Provinsi Papua. Hal ini merupakan upaya dan pemikiran penulis tentang keharmonisan peraturan pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan untuk masyarakat adat di daerah Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Dalam penulisan buku ini, penulis telah banyak mendapat bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak, terutama kolega dan keluarga. Oleh sebab itu dari lubuk hati yang paling dalam, pada kesempatan ini patut penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang tak terhingga kepada : Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, juga kepada Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., Prof. Dr. Andi Suriayaman Mustari Pide, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si., Prof. Dr. Aminuddin Salle, S.H., M.H., Prof. Dr. Muh. Yunus Wahid, S.H. M.Si., Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.

Kepada Isteri tercinta dan tersayang Iryana Anwar, S.H., M.H., dan anaku tercinta dan tersayang Fatimah Fataniah Lobubun dan Farizah Fahriana Lobubun, yang senantiasa memberikan dorongan kepada penulis, baik moril maupun materil untuk menyelesaikan buku ini, hingga akhirnya dapat diselesaikan.

Drs. Najarudin Toatubun, M.M., (Kakak Kandung) selaku Ketua Yayasan Kyadiren, yang selama ini bersama keluarga memberikan dorongan moril maupun materil kepada penulis dalam menyelesaikan tulisan ini. Ketua STIH Biak Papua beserta

Dosen/staf dan sivitas akademika STIH Biak Papua yang selama ini telah memberikan dorongan sehingga penulis dalam menyelesaikan tulisan ini. Juga Dr. Anthon Raharusun, S.H., M.H., selaku Ketua DPC PERADI Jayapura dan pernah menjabat sebagai Konsultan Hukum PT. Freeport Indonesia yang selama ini telah memberikan motivasi dan dorongan kepada penulis dalam penulisan buku ini. kepada Dr. Eddy Pelupessy, S.H., M.Hum, selaku Dosen Fak. Hukum Uncen Jayapura yang telah memberikan motivasi dan dorongan.

Penulis menyadari bahwa dalam buku ini masih banyak kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran dari berbagai pihak yang bersifat konstruktif.

Akhirnya, semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum khususnya dalam mengharmoniskan peraturan-peraturan dalam pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan untuk kesejahteraan masyarakat Papua.

Makassar, Maret
2019
Penulis

Muslim Lobubun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	x
BAB I	
PENDAHULUAN	1
BAB II	
ARGUMEN TEORITIK	23
A. Teori Kepastian Hukum.....	23
B. Teori Kewenangan	25
C. Teori Negara Kesejahteraan	28
D. Teori Keadilan Sosial	30
BAB III	
KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH	
DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM	37
A. Potensi Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan.....	37
B. Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan.....	39
C. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang	

Pertambangan dan Kehutanan.....	44
1. Kewenangan Pemerintah Provinsi.....	45
2. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota	46
D. Masyarakat Hukum Adat dan Kedudukan Hak Ulayat	48
E. Otonomi Khusus Papua	61
1. Tujuan Kebijakan Otonomi Khusus.....	61
2. Perumusan Kebijakan Otonomi Khusus.....	63
3. Kendala Dalam Implementasi dan Dampak Dari Kebijakan Otonomi Khusus.....	64

BAB IV

DASAR HUKUM KEWENANGAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM.....

.....	71
A. Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan di Provinsi Papua Berdasarkan Prinsip Keadilan.	71
B. Pengelolaan Sumber Daya Alam Tambang di Provinsi Papua	78
C. Pengelolaan Sumber Daya Alam Hutan di Provinsi Papua	
D. Dasar Hukum Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam.....	105
1. Kewenangan Berdasarkan PP No. 64 Tahun 1957	105
2. Kewenangan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1967	106
3. Kewenangan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	110
4. Kewenangan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	112
5. Kewenangan berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	114
6. Kewenangan berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999	116

BAB V

KEBIJAKAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

.....	125
A. Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Alam Tambang dan Hutan di Provinsi Papua	125
1. Sumber Daya Alam Tambang di Provinsi Papua	125
2. Sumber Daya Alam Hutan di Provinsi Papua	165
B. Mengharmoniskan Peraturan.....	202
1. Peraturan Pengelolaan Sumber Daya Alam Tambang di Provinsi Papua.....	202
2. Peraturan Pengelolaan Sumber Daya Alam Hutan di Provinsi Papua.....	212
3. Aspek Ekologis Dalam Pengelolaan Sumberdaya Tambang dan Hutan.....	228
4. Dampak Kerusakan Ekologi Akibat Pengelolaan Tambang	232
5. Dampak Kerusakan Ekologi Akibat Pengelolaan Hutan	237

BAB VI

CATATAN PENUTUP

.....	251
DAFTAR PUSTAKA	255
INDEKS	263
LAMPIRAN	269
BIODATA PENULIS	273

DAFTAR TABEL

- Tabel 1. Rekapitulasi izin usaha pertambangan mineral dan logam dan batubara di Provinsi Papua__82
- Tabel 2. Kontribusi perusahaan pertambangan (dalam jutaan US\$)_129
- Tabel 3. Kompensasi Hak Ulayat atas Penebangan Kayu__177
- Tabel 4. Kompensasi dari Perusahaan IUPHHK terhadap Masyarakat Hukum Adat untuk Kesehatan__179

BAB I

PENDAHULUAN

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 33 ayat (3) sebagai landasan konstitusional mengamankan "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Kekayaan Indonesia melimpah itu menyadarkan para pendiri bangsa, bahwa pengelolaannya harus dapat mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia, oleh sebab itu visi dan misi mulia dari pendiri bangsa itu dimasukkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang pada ayat (2) diatur bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara untuk kepentingan rakyat. Dengan demikian maksud dari pendiri bangsa ini ialah bahwa pengelolaan terhadap sumberdaya alam oleh negara Indonesia harus bertujuan kepada kemakmuran rakyat Indonesia, oleh sebab itulah semua aturan perundang-undangan di bidang sumberdaya alam di Indonesia selalu mencantumkan kata-kata kemakmuran rakyat.

Sumber daya alam merupakan semua kekayaan alam yang berupa benda hidup maupun tidak hidup yang berada di bumi dan dapat dimanfaatkan oleh semua manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, baik sumber daya alam tambang maupun sumberdaya alam hutan yang merupakan karunia Tuhan.

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 baik 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. Bila dikaji secara mendalam materi muatan UU ini adalah bersifat sentralistik sehingga tidak memberikan kewenangan kepada daerah untuk menentukannya sendiri. 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 selanjutnya disingkat dengan UU Minerba. 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, mengaturnya terutama dalam hal pemberian izin.¹

Berangkat dari wajah suram pengelolaan sumber daya alam tambang pada masa orde baru yang penguasaan bahan galian diselenggarakan oleh negara sesuai Pasal 1 UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan yang cenderung menafikan daerah penghasil dan masyarakat sekitar

serta lebih berorientasi pada kepentingan modal, maka dalam era reformasi saat ini, menetapkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba sebagai pengganti atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan harapan penguasaan mineral dan batubara (minerba) oleh negara, diselenggarakan oleh pemerintah dan/ atau pemerintah daerah sesuai Pasal 4 UU Nomor. 4 Tahun 2009 tentang Minerba.² Namun kenyataannya tidak berubah, bahkan menimbulkan masalah baru, yaitu konflik antara perusahaan dengan masyarakat lingkaran tambang, konflik sosial antara masyarakat lingkaran tambang dengan perusahaan, dan konflik antara masyarakat sekitar dibaca: masyarakat (adat) dengan pemerintah daerah, seperti yang terjadi pada kasus PT. Citra Palu Mineral (CPM) di Kelurahan Poboya, Kecamatan Palu Timur, Kota Palu Sulawesi Tengah.

Lahirnya UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba sebagai konsekuensi atas dinamika lingkungan yang berubah termasuk diterapkannya otonomi daerah sebagaimana UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana pemerintah daerah diberikan peran yang lebih besar dalam melaksanakan pembangunan di daerah,³ yang selanjutnya ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi sebagai Daerah Otonom dalam mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, peningkatan peran swasta dan masyarakat yang pada akhirnya menciptakan kesejahteraan rakyat.⁴

Penerapan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba tersebut menandakan pemerintah daerah diberikan porsi yang lebih besar untuk melakukan fungsi pengaturan, pengurusan dan pengawasan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam tambang di wilayahnya, baik pembangunan aspek ekonomi,

¹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

³ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

⁴ <http://www.gultomlawconsultants.com/sejarah-hukum-pertambangan>

sosial dan pembangunan lingkungan hidup. Fungsi pengaturan juga dijabarkan dalam Pasal 2 Jo. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria, selanjutnya disingkat (UUPA), yang bermakna bahwa negara dalam hal ini:⁵

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan orang-orang dengan bumi, air dan antara ruang angkasa; dan
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kewenangan pengaturan peruntukkan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan, hubungan-hubungan orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa dan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum tersebut bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan, berdaulat adil dan makmur.⁶

Pengaturan atas pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam tambang tersebut dibutuhkan selain untuk menjaga kekayaan sumber daya pertambangan agar tidak cepat habis, juga memberikan jaminan kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan sesuai dengan ketentuan Pasal 3 huruf f UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba, dan PP Nomor. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan (Pasal 47-48).⁷

⁵ Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria.

⁶ DPDRI dan Fakultas Hukum Universitas Haluoleo, 2010, *Studi Analisis Kebijakan Hubungan Pasal dan Daerah tentang Penyelenggaraan Hasil Terhadap Pengelolaan Sumber Daya Alam Pertambangan Di Provinsi Sulawesi Tenggara*, Laporan Hasil Penelitian.

⁷ Pasal 3 Huruf f Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba).

Agar tercapainya tujuan dan cita-cita negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka perusahaan pertambangan juga diwajibkan melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan. Pasal 95, 106, 107, dan 108 Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 2009 tentang Minerba dinyatakan tentang kewajiban perusahaan (pemegang usaha pertambangan) untuk melaksanakan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat.⁸

Kewajiban tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) yang selanjutnya dalam penulisan ini disingkat CSR sebagai bagian dari konfigurasi hubungan antara dunia bisnis dan masyarakat, maka persoalan tanggung jawab sosial perusahaan mengalami rumusan konseptual yang terus berubah, sejalan dengan perkembangan yang dialami oleh dunia usaha itu sendiri. Pada awalnya dan untuk waktu yang sangat panjang, dunia usaha barangkali tidak pernah berfikir mengenai tanggung jawab sosial. Hal ini karena proporsi teori klasik, sebagaimana dirumuskan oleh Adam Smith bahwa tugas korporasi diletakkan semata-mata mencari keuntungan, "*the only duty of the corporation is to make profit*".⁹ Motivasi utama setiap perusahaan atau industri atau bisnis adalah meningkatkan keuntungan.

Secara perlahan idiologi "*the only duty of the corporation is to make profit*" yang dianut oleh korporasi telah berubah dengan munculnya kesadaran kolektif bahwa kontinuitas pertumbuhan dunia usaha tidak akan terjadi tanpa dukungan yang memadai dari *stakeholder* yang melingkupinya seperti manajer, konsumen, buruh, dan anggota masyarakat. Inti dari pandangan ini adalah bahwa dunia usaha tidak akan sejahtera jika *stakeholdernya* juga tidak sejahtera.¹⁰

Perusahaan itu sesungguhnya tidak hanya memiliki sisi tanggung jawab ekonomis kepada para *stakeholders* seperti

⁸ Adjat Sudradjat, *Peningkatan Corporate Social Responsibility (CSR) Pertambangan*, <http://www.bataklase.co.id/terakhir> kali diakses tanggal 7 September 2011.

⁹ Sohyun Djaili, *Konteks Teoritis dan Praktis Corporate Social Responsibility*, *Jurnal Reformasi Ekonomi* Vol. 4 No. 1 Januari-Desember 2003, h. 4.

¹⁰ Eddie Riyadi, *Tanggung Jawab Bisnis Terhadap HAM*, diakses tanggal 16 Januari 2017, <http://www.elsam.or.id>.

bagaimana memperoleh profit dan menaikkan harga saham atau tanggung jawab legal kepada pemerintah, seperti membayar pajak, memenuhi persyaratan AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan), dan ketentuan lainnya. Namun, jika perusahaan ingin eksis dan ekseptabel, harus disertakan pula tanggung jawab yang bersifat sosial.¹¹

Tanggung jawab sosial sebagai kewajiban pelaku usaha tercermin dalam Pasal 106 - 108 UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba, yakni kewajiban pelaku usaha memanfaatkan tenaga kerja setempat, partisipasi pengusaha lokal pada tahap produksi, dan pengembangan masyarakat.

Di Indonesia kesadaran para pelaku bisnis dalam menerapkan CSR dan pengembangan masyarakat relatif baru, yaitu awal 1990. Adanya anggapan para pelaku bisnis di Indonesia bahwa tanggung jawab sosial dipandang sebagai aktifitas yang bersifat buang-buang biaya. Padahal program tersebut justru memberikan banyak keuntungan pada perusahaan.¹²

Secara perlahan dalam dunia usaha di Indonesia mulai muncul spektrum baru berkaitan dengan pentingnya dunia usaha mempertajam kesadaran mereka tentang tanggung jawab sosial perusahaan. Korporasi harus memandang bahwa tanggung jawab sosial perusahaan perlu diupayakan di lingkungan internal dan eksternal perusahaan. Dalam lingkup internal perusahaan, implementasi CSR merupakan keputusan strategis perusahaan yang secara sadar didesain sejak awal untuk menerapkan lingkungan kerja yang sehat, kesejahteraan karyawan, aspek bahan baku dan limbah yang ramah lingkungan, serta semua aspek dalam menjalankan usaha dijamin tidak menerapkan praktik yang dapat merugikan bangsa dan negara. Dalam lingkup eksternal implementasi CSR harus dapat memperbaiki aspek sosial, ekonomi dan lingkungan sekitar perusahaan pada khususnya serta lingkungan masyarakat pada umumnya. Tanggung jawab

eksternal ini menjadi kewajiban bersama antar entitas bisnis untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat lewat pembangunan yang berkelanjutan.¹³

Konsep pembangunan berkelanjutan dapat dilihat sebagai bagian dari konsep pembangunan secara umum yang berkembang sejak tahun 1970-an. Selain isu pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial, isu pembangunan di bidang lingkungan telah menjadi dimensi baru dari konsep pembangunan berkelanjutan.¹⁴

Dimana dalam pengusahaan pertambangan memiliki 2 (dua) paradigma dan implikasi yang berbeda, yaitu :¹⁵

1. Paradigma yang menilai sumber daya alam sebagai sumber pendapatan ketimbang modal. Eksploitasi sumber daya alam hanya diarahkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi tanpa memperhatikan secara proporsional kelestarian fungsi lingkungan hidup. Dalam batas-batas tertentu keberadaan industri dalam suatu wilayah, bukan hanya menempatkan diri sebagai entitas asing tetapi juga merupakan sumber prahara/ masalah sosial.
2. Paradigma yang memandang bahwa usaha pertambangan merupakan industri dasar yang menopang peradaban modern. Tanpa produk pertambangan berupa logam dan mineral, manusia kembali dalam zaman batu. Atas dasar kedua realitas yang kontradiktif di atas, konsep dan pola usaha dan industri pertambangan yang menghasilkan logam bahan galian industri non logam dan batubara sebagai sumber energi serta panas bumi di masa akan datang, seyogianya berbasis kepada keadilan (*equity*), keseimbangan (*balances*), demokrasi (*democncy*), dan keberlanjutan (*sustainable*) yang melibatkan antar generasi. Konsep dari pola ini hanya dapat terlaksana dengan baik jika melibatkan semua pihak terkait secara optimal.

¹¹ Ibid.

¹² Daud Silalahi, 2003, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Rangka Pengelolaan (Termasuk Perlindungan) Sumber Daya Alam Yang Berbasis Pembangunan Sosial dan Ekonomi*, Makalah, h. 3.

¹³ Abrar Saleh, *Risiko-Risiko Dalam Eksplorasi dan Eksploitasi Pertambangan Serta Perlindungan Hukum Terhadap Para Pihak Dari Perspektif Hukum Pertambangan*, *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 26 No. 2 Tahun 2007, h. 9.

¹¹ Yusuf Wibisono, *Membelah Konsep dan Aplikasi CSR*, CV. Ashkal Media Grafika, Surabaya, 2007, h. 23.

¹² <http://www.masyarakatmandiri.org> Diakses tanggal 11 September 2012

Hukum sebagai perangkat norma-norma kehidupan dalam masyarakat merupakan salah satu instrumen terciptanya aktifitas bisnis yang lebih baik. Para pelaku bisnis (perusahaan) dan masyarakat hendaknya tercipta hubungan yang harmonis. Untuk itulah perusahaan dan masyarakat harus dapat bersinergi, dalam hal ini perusahaan harus mampu menghapus segala kemungkinan kesenjangan yang terjadi. Perusahaan merupakan badan usaha yang berbadan hukum yang merupakan subjek hukum dengan demikian perusahaan mempunyai hak dan tanggung jawab hukum juga mempunyai tanggung jawab moral, dimana tanggung jawab moral ini dapat menjadi cermin dari perusahaan tersebut.¹⁶

Dari penjabaran di atas, maka tanggung jawab negara untuk melakukan fungsi pengaturan, pengurusan dan pengawasan terhadap kegiatan pengelolaan pertambangan demi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Namun kenyataannya, hasil tambang yang dikelola oleh pelaku usaha pada umumnya, perusahaan penanaman modal asing (PMA) pada khususnya lebih banyak menguntungkan perusahaan tersebut dari pada untuk menambah kesejahteraan rakyat. Sebagai contoh, di Wilayah Papua yang dikenal kaya akan tambang emas ternyata masih banyak rakyat Papua yang hidup di bawah garis kemiskinan, hasil tambang berupa tembaga, emas dikelola oleh perusahaan PMA PT. *Freeport* yang sebagian besar sahamnya dikuasai oleh perusahaan raksasa Amerika Serikat PT. *Freeport-Mc Moran Copper & Gold Inc* sebesar 90%, sedangkan saham Pemerintah Indonesia hanya 10%.¹⁷

Sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bahwa Hutan Negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak-hak atas tanah, termasuk di dalamnya Hutan Adat, yaitu kawasan hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dapat melakukan kegiatan

pengelolaan hutan dan pemungutan hasil hutan sesuai dengan kearifan lokal masyarakat hukum adatnya.

Pengelolaan hutan di Indonesia sampai saat ini belum menunjukkan kejelasan tentang hak kepemilikan (*property right*) atas lahan hutan. Hal ini telah menimbulkan implikasi yang kompleks. Di berbagai tempat terjadi persoalan saling klaim terhadap lahan hutan yang sama, konflik vertikal antara masyarakat dengan perusahaan HPH/IUPHHK, bahkan konflik horizontal antar masyarakat pun terjadi yang disebabkan oleh persoalan hak-hak atas pemanfaatan hutan.

Konflik yang terjadi di bidang kehutanan, dalam kenyataannya telah menjadi indikator penghambat dalam proses pengelolaan hutan lestari karena dari aspek ekonomi khususnya dari sisi pengusaha, konflik mengakibatkan tidak adanya kepastian dalam berusaha di bidang kehutanan serta mendorong ketidakpedulian terhadap masa depan sumberdaya hutan. Dari aspek sosial masyarakat, konflik menyebabkan adanya tuntutan (*claiming*) atas wilayah, baik perkelompok masyarakat yang besar, kecil ataupun secara individual. Sedangkan dari aspek ekologis, terkait dengan kedua aspek di atas maka akan mengancam daya dukung (*carrying capacity*) kawasan hutan, yang pada akhirnya mengakibatkan kerusakan sumberdaya hutan semakin besar sehingga semakin menguatkan dugaan bahwa pada masa yang akan datang dapat mengancam kelangsungan hidup masyarakat hukum adat di Papua.

Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan. Namun demikian dalam undang-undang tersebut masih memberi pengaturan yang cukup luas tentang keberadaan masyarakat hukum adat dalam bidang kehutanan sebagaimana

¹⁶ I Nyoman Tjager, et al. 2002, *Corporate Governance (Tantangan dan Kesempatan Bagi Komahbis Bisnis Indonesia)*, PT. Prehalindo, Jakarta, h. 142.

¹⁷ Bambang Setiawan, *Harian Kompas*, 15 Oktober 2008, h. 1.

disebutkan dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyebutkan bahwa masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih dan diakui keberadaannya berhak melakukan pemungutan hasil hutan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan untuk meningkatkan kesejahteraan.

Salah satu tujuan nasional yang ditegaskan dalam pembukaan UUD-NRI 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Frasa "segenap bangsa Indonesia" menunjuk pada pengakuan atas realitas keragaman, yang semuanya harus mendapatkan perlindungan. Namun, pengakuan pada tataran konstitusional tersebut tidak selalu sejalan realitas penyelenggaraan kehidupan berbangsa. Eksistensi masyarakat hukum adat diduga kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah. Kebijakan sebelum reformasi lebih mengarah kepada sentralisasi dan penyeragaman yang berpotensi menyingkirkan, bahkan tidak mengakui eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat.

Desentralisasi dan pembangunan berbasis pada kearifan lokal menjadi salah satu arus utama menggantikan kebijakan sentralisasi dan penyeragaman di masa lalu. Hal itu sepenuhnya ditegaskan dalam ketentuan UUD-NRI 1945 hasil perubahan. Pasal 281 ayat (3) UUD 1945 menjamin identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban. Pengakuan dan penghormatan tersebut tidak hanya terhadap identitas budaya jaja terhadap eksistennya sebagai subyek hukum. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD-NRI 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Ketentuan konstitusional tersebut memiliki dua unsur penting, yang pertama adalah jaminan pengakuan dan penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya. Sementara unsur kedua adalah pembatasan, yaitu

sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang nantinya diatur dalam undang-undang. Kedua unsur tersebut akan menjadi landasan untuk menentukan kriteria suatu kesatuan masyarakat dapat disebut kesatuan masyarakat hukum adat yang akan diatur dalam undang-undang.

Pada tingkat pelaksanaan, pengakuan, dan penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat dalam UUD-NRI 1945 dapat dilihat dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya serta tindakan penyelenggara negara. Pada tingkat undang-undang, pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum telah terdapat dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 51 UU Mahkamah Konstitusi memberikan hak hukum kepada kesatuan masyarakat hukum adat untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang, dengan kriteria seperti yang diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD-NRI 1945.

Saat ini sudah banyak perkara permohonan pengujian undang-undang yang diajukan oleh kelompok yang menamakan kesatuan masyarakat hukum adat, terutama pengujian undang-undang tentang pembentukan atau pemekaran wilayah. Salah satu permasalahan yang muncul dalam perkara-perkara tersebut adalah apakah kelompok masyarakat yang menjadi pemohon tersebut memang memenuhi kriteria sebagai kesatuan masyarakat hukum adat karena belum ada suatu undang-undang yang mengatur tentang hal tersebut.

Di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 2 ayat (1) juga disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi di bagi atas daerah kabupaten kota. Kelentuan dalam undang-undang pemerintah daerah tersebut menunjukkan bahwa pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat diakui hanya pada tingkat atau terkalil dengan pemerintahan desa. Hal itu juga tercermin dalam PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pengakuan tersebut tentu belum memenuhi amanat konstitusi karena aspek hukum yang tercakup dalam pengertian kesatuan

masyarakat hukum adat tidaklah terbatas pada pemilihan kepala desa. Pengakuan juga harus diwujudkan pada aspek kehidupan masyarakat yang lain, misalnya dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Perlu diingat bahwa tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah adalah untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan rakyat melalui pelayanan otonomi yang seluas-luasnya. Di dalam otonomi seluas-luasnya ditekankan untuk tetap memperhatikan prinsip yaitu demokrasi. Dengan demikian peminggiran atau diabaikannya hak-hak masyarakat adat diduga bertentangan dengan prinsip demokrasi yang ditekankan dalam semangat pelaksanaan otonomi seluas-luasnya.

Ada beberapa instrumen hukum nasional yang mengakui keberadaan masyarakat adat di Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 (hasil amandemen), pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat adat, termaktub dalam Pasal 18B ayat (2), yaitu: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Pasal ini, memberikan posisi konstitusional kepada masyarakat adat dalam hubungannya dengan negara, serta menjadi landasan konstitusional bagi penyelenggara negara, bagaimana seharusnya komunitas diperlakukan. Dengan demikian pasal tersebut adalah satu deklarasi tentang: (a) kewajiban konstitusional negara untuk mengakui dan menghormati masyarakat adat, serta (b) hak konstitusional masyarakat adat untuk memperoleh pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak tradisionalnya. Apa yang termaktub dalam Pasal 18B ayat (2) tersebut, sekaligus merupakan mandat konstitusi yang harus ditaati oleh penyelenggara negara, untuk mengatur pengakuan dan penghormatan atas keberadaan masyarakat dalam suatu bentuk undang-undang. Pasal lain yang berkaitan dengan masyarakat adat, adalah Pasal 28 ayat 1 (3) yang menyebutkan "identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban".

Sebelum amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, TAP MPR No. XVI/1998 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) terlebih dahulu memuat ketentuan tentang pengakuan atas hak masyarakat adat. Dalam Pasal 41 Piagam HAM yang menjadi bahagian tidak terpisahkan dari TAP MPR itu, ditegaskan: "identitas budaya masyarakat tradisional, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman". Bahkan dalam TAP MPR Nomor. IX/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan PSDA, hak-hak masyarakat adat tersebut tidak hanya sebatas hak atas tanah ulayat, tetapi juga menyangkut sumberdaya agraria/sumberdaya alam, termasuk keragaman budaya dalam pengelolaan dan pemanfaatannya. Hal itu termaktub dalam Pasal 4, bahwa: "Pembaharuan Agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam".

Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM ini, dapat dikategorikan sebagai operasionalisasi dari TAP MPR Nomor XVII/1998 yang menegaskan bahwa hak-hak masyarakat hukum adat sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia. Pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 1999 menyebutkan sebagai berikut:

1. Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah.
2. Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman, penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU ini menegaskan bahwa "hak adat" yang secara nyata masih berlaku dan dijunjung tinggi didalam lingkungan masyarakat hukum adat harus dihormati dan dilindungi dalam rangka perlindungan dan penegakan Hak Asasi Manusia dalam masyarakat yang bersangkutan dengan memperhatikan hukum dan perundang-undangan. Sedangkan penjelasan untuk ayat (2) dinyatakan bahwa dalam rangka penegakan hak asasi manusia, identitas budaya nasional masyarakat hukum adat, hak-hak adat yang masih secara

nyata dipegang teguh oleh masyarakat hukum adat setempat, tetap dihormati dan dilindungi sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas hukum negara yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Lebih jauh Pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia ini sesungguhnya menegaskan pula keharusan bagi hukum, masyarakat dan pemerintah untuk menghargai kemajemukan identitas dan nilai-nilai budaya yang berlaku pada komunitas adat setempat. Peningkaran terhadap kemajemukan tersebut, misalnya melakukan penyeragaman (uniformitas) nilai terhadap mereka merupakan suatu pelanggaran HAM, apabila jika peningkatan tersebut disertai tindakan-tindakan pelecehan, kekerasan atau paksaan, sudah tentu tindakan demikian bisa dikategorikan kejahatan serius dan berat, sehingga memungkinkan untuk diselenggarakan di pengadilan HAM.

Undang-undang yang lain yang juga mengatur hak-hak masyarakat hukum adat adalah UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. UU tersebut bahkan mengakui adanya wilayah masyarakat hukum adat, seperti dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 : "Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat". Sayangnya pasal ini masih belum menunjukkan pengakuan hak komunitas adat atas sumber daya alam dalam wilayahnya, karena ternyata hutan adat masih diklaim sebagai hutan negara, seperti dipertegas lagi dalam Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan bahwa "Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat"; dan bahwa "Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah (Pasal 1 angka 4).

Penjelasan Pasal 5 ayat (1) juga menguraikan : "Hutan negara berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan atau sebutan lainnya. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang

kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan. Untuk pertanyaan yang terakhir, Pasal 67 ayat (2) menyebutkan: "Pengakuan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah". Sedangkan untuk pertanyaan penjelasan Pasal 67 ayat (1), memberikan gambaran sebagai berikut:

"Masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

1. Masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*); Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
2. Ada wilayah hukum adat yang jelas;
3. Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati;
4. Masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Berbeda dengan UU sebelumnya yang menegaskan hak-hak masyarakat hukum adat dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam sesuai identitas dan kekhasan budaya, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, lebih bertujuan pada penegasan hak-hak masyarakat hukum adat untuk mengelola sistem politik dan pemerintahannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum adat setempat.

Pengelolaan hutan seyogyanya dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut merupakan sebagian dari tugas pemerintah yang sangat penting sejak tingkat kerusakan hutan telah menjadi pusat perhatian oleh seluruh negara-negara di dunia, hutan merupakan sumber daya alam yang memiliki peran yang sangat strategis dan vital sebagai sistem penyangga kehidupan manusia dan makhluk lainnya.

Ekosistem hutan memberikan banyak manfaat secara langsung dan tidak langsung kepada masyarakat, berkontribusi terhadap pembangunan wilayah, dan membantu mempertahankan lingkungan global yang baik. Tetapi eksploitasi hutan yang

tinggi, khususnya kayu menyebabkan kehilangan hutan melebihi kapasitas regeneratif sumber daya tersebut.

Contreras-Hormoill,¹⁸ menyebutkan bahwa permasalahan *illegal logging* dan kejahatan kehutanan merupakan masalah global dan serius, dimana diperkirakan 15 % perdagangan kayu dunia melibatkan praktek illegal dan korupsi, serta menimbulkan kerugian asset dan pendapatan lebih dari US\$ 10 milyar per tahun. Oleh karena itu pemerataan kesejahteraan di seluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia merupakan tujuan bangsa Indonesia. Provinsi Papua sebagai bagian wilayah paling timur negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu Provinsi memiliki kekhususan karena dilatarbelakangi oleh berbagai faktor penting dalam pemberian status otonomi khusus, sementara sumber daya alam cukup melimpah, belum dapat dinikmati secara merata oleh seluruh penduduk di Provinsi Papua. Faktor geografis merupakan salah satu faktor penting, misalnya keadaan alam yang bergunung-gunung, dataran tinggi dan dataran rendah, lembah-lembah, bahkan terdapat gunung es. Secara eksplisit mengenai faktor-faktor yang mendorong kekhususan Provinsi Papua dapat dilihat dalam konsideran UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua pada butir f, g dan h sebagai berikut:

1. "Bahwa penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan terciptanya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia..."
2. "Pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua.

3. Bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Pengelolaan sumber daya alam yang tersebar di Provinsi Papua termasuk hutan seharusnya menjadi prioritas penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Papua. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) bahwa sumber daya hutan memiliki arti penting dan strategis bagi penduduk asli Papua, apalagi bagi masyarakat Papua yang secara alami sangat tergantung pada ketersediaan sumber daya hutan.¹⁹

Selanjutnya APHI menegaskan bahwa apapun bentuk pengelolaan hutan yang akan diterapkan di Papua dalam era otonomi khusus diharapkan tidak bergeser dari prinsip-prinsip yaitu:

1. Pengelolaan hutan yang dilakukan secara lestari artinya eksploitasi sumberdaya alam yang dilakukan harus mengandung upaya-upaya penanaman kembali dan memungkinkan hutan untuk memulihkan diri sehingga mutu sumber daya hutan yang ada sekarang tetap dapat dinikmati generasi yang akan datang;
2. Pengusahaan hutan harus mampu memberikan keuntungan ekonomi yang layak bagi pengusaha;
3. Pengusahaan hutan harus mampu mensejahterakan masyarakat sekitar;
4. Pengusahaan hutan harus taat hukum.²⁰

Hutan sebagai sumberdaya alam harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti dimandatkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Dasar hukum pemanfaatan hutan tersebut di Indonesia bertumpu pada makna Pasal 33 ayat (3) yang ditujukan

¹⁸ Contreras-Hormoilla dalam Betty Setyaningsih (Disertasi) kebijakan pemberantasan *illegal logging* untuk perlindungan sumber daya manusia, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, 2009.

¹⁹ Agus Sumale (Editor), Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm 361-362.

²⁰ *Ibid*, hlm 362-363

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan bermaksud menerapkan tujuan tersebut melalui pendekatan *timber management* tetapi tidak mengakomodir suatu pengelolaan yang bersifat menyeluruh dalam *forest management* atau *ecosystem management* yang mengakomodasi juga aspek sosial budaya maupun ekonomi dan kelestarian lingkungan yang berkelanjutan.

Pemanfaatan hutan oleh negara selama ini diduga belum menunjukkan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat Papua. Adanya beberapa konflik atas pertanahan di Papua diduga kuat terjadi berhubungan dengan kurangnya perlindungan terhadap masyarakat hukum adat atas suatu kawasan hutan. Permasalahan lain juga yang turut memperkuat dugaan lemahnya perlindungan terhadap masyarakat hukum adat adalah kurangnya upaya perlindungan dan pemberdayaan masyarakat hukum adat atas hutan.

Dalam rangka perlindungan dan pemanfaatan dan pemeliharaan kelestarian hutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, maka sumber daya hutan yang begitu menjanjikan, hasilnya sebagian diperuntukkan untuk peningkatan ekonomi masyarakat hukum adat. Oleh sebab itu pemanfaatan hutan untuk kepentingan negara bagi atas tiga klasifikasi, yakni hutan konservasi, hutan produksi dan tanaman kehutanan.² Dari ketiga jenis hutan tersebut, hutan konservasi adalah yang perlu dijaga kelestariannya. Namun kenyataan menunjukkan bahwa kerusakan hutan yang begitu hebat sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu tidak saja terjadi pada hutan produksi dan tanaman kehutanan melainkan juga telah merambah pada kawasan hutan konservasi belakangan ini. Menarik untuk dipertanyakan, apakah setelah tiga puluh tahun lebih pembalakan hutan melalui Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang dilakukan, sudah merupakan praktik pengelolaan hutan (*forest management*) atau justru sebaliknya yang terjadi adalah praktik perburuan atau penebangan pohon (*timber management*).

Penguasaan hutan oleh negara, haruslah dipandang sebagai penguasaan yang bukan merupakan kepemilikan, sehingga negara seyogianya memberi kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan. Termasuk didalamnya mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan dan atau kawasan hutan dan hasil hutan serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Penguatan atas penguasaan hutan adat oleh masyarakat hukum adat dapat dilihat secara jelas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PUU-X/2012 yang dalam pertimbangan hukumnya, menyatakan bahwa menurut Mahkamah, keberadaan masyarakat hukum adat, fungsi dan status hutan (adat), penguasaan hutan, masyarakat sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus diakui keberadaannya, sehingga seluruh pertimbangan hukum yang telah disebutkan di atas mutatis mutandis berlaku dalam pertimbangan hukum ini. Adapun tentang pengukuhan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah, menurut Mahkamah merupakan delegasi wewenang yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa sektor kehutanan dikategorikan dalam urusan pemerintahan daerah pilihan konkuren (Pasal 12), meskipun urusan penataan ruang dan lingkungan hidup dikategorikan dalam urusan pemerintahan wajib. Dalam Pasal 14, diatur tentang penyelenggaraan urusan pemerintah dalam bidang kehutanan dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dengan perkecualian pengelolaan taman hutan raya di Kabupaten/Kota menjadi kewenangan dari daerah Kabupaten dan Kota.

² Porika Sagala, *Menyelola Lahan Kehutanan Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994, hlm.

Sumber daya hutan mempunyai peran penting dalam penyediaan bahan baku industri, sumber pendapatan, menciptakan lapangan dan kesempatan kerja. Hasil hutan merupakan komoditi yang dapat diubah menjadi hasil olahan dalam upaya mendapat nilai tambah serta membuka peluang kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Upaya pengolahan hasil hutan tersebut tidak boleh mengakibatkan rusaknya hutan sebagai bahan baku industri.

Selanjutnya, jika dilihat dari sisi fungsi produksinya, keberpihakan kepada rakyat banyak merupakan kunci keberhasilan pengelolaan hutan. Oleh karena itu, praktek-praktek pengelolaan hutan yang hanya berorientasi kepada kayu dan kurang memperhatikan hak dan melibatkan masyarakat, perlu diubah menjadi pengelolaan yang berorientasi kepada seluruh potensi sumber daya kehutanan dan berbasis pada pemberdayaan masyarakat.

Pemanfaatan hutan dan kawasan hutan dapat disesuaikan dengan fungsi pokoknya, yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi. Untuk menjaga keberlangsungan fungsi pokok hutan dan kondisi hutan tersebut, dilakukan juga upaya rehabilitasi serta reklamasi hutan dan lahan, yang bertujuan selain mengembalikan kualitas hutan juga meningkatkan pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga peran serta masyarakat merupakan inti keberhasilannya.

Dalam pengurusan hutan secara lestari, diperlukan sumber daya manusia berkualitas bercirikan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang didasari dengan iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, melalui penyelenggaraan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan yang berkesinambungan.

Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung

jawab yang lebih besar bagi provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua.

Berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat yang diatur dalam perundang-undangan itu, maka Pemerintah Pusat dalam hal ini Departemen Kehutanan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang pada dasarnya bertentangan dengan kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan oleh daerah seperti Surat Edaran Departemen Kehutanan Nomor 406/Menhut-VI/2003 tanggal 4 Agustus 2003 tentang Larangan Penerbitan Izin Penebangan Kayu (IPK) oleh Pemda, kemudian Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Kehutanan Nomor 1132/Kpts-II/2001 tentang Penghentian Ekspor Kayu Bulat/Bahan Baku Serpih yang kemudian dikuatkan dalam Pasal 76 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Larangan Ekspor Kayu. Hal tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat masih tetap memegang kendali atas pengelolaan hutan.²²

Berdasarkan uraian di atas, maka isu penting adalah lemahnya harmonisasi peraturan pengelolaan sumber daya alam pertambangan dan kehutanan untuk kesejahteraan masyarakat Papua. Hal mana berdasarkan kenyataan bahwa masyarakat Papua hingga saat ini belum sejahtera sebagaimana yang diharapkan baik baik itu bidang ekonomi, pendidikan dan kesehatan yang merupakan tujuan dari pengharmonisasian peraturan pengelolaan sumber daya alam. Jika dibandingkan dengan provinsi (daerah) lainnya di Indonesia, sehingga penting adanya regulasi tentang kewenangan pemberian izin pengelolaan, pengaturan, pengawasan serta pengakuan hak-hak dasar masyarakat hukum adat Papua tentang batas-batas hak ulayat masyarakat hukum adat dalam wilayah areal tambang dan hutan yang notabene tidak memiliki limpahan sumber daya alam tambang dan hutan.

²² Dodik Ridho Nurrochamad, 2009, *Illegal Logging dan Permasalahan Hukum Disepuluhnya*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 73.

ARGUMEN TEORITIK

A. Teori Kepastian Hukum

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek "seharusnya" atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :²

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk

¹ Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

² Dwika, "Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum", <http://hukum.kompasiana.com>, (02/04/2011), diakses pada 31 Oktober 2017.

semua orang di depan pengadilan.

3. Asas kemanfaatan hukum (*zweckmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa "*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*" yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.⁵

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁶

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan

keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁷

B. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan "*het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*".⁸ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan "*authority*" dalam bahasa Inggris dan "*bevoegdheid*" dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act the right and power of public officers to require obedience to their orders law fully issued in scope of their public duties*.⁹ (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, baik untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk nama suatu aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Philipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah "wewenang" dan "*bevoegdheid*", bahwa istilah "*bevoegdheid*" digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan "wewenang" selalu digunakan dalam konsep hukum publik.¹⁰

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu :

1. Pengaruh;
2. Dasar hukum; dan

⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm.82-83.

⁶ F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek, *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht Alphen aan den Rijn*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1985, h. 26

⁷ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, 1990, h. 133

⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Yuridika* No. 5 dan 6 Tahun XII, Sep-Des, 1997, h. 1

⁹ Domitikus Reto, *Filsafat Hukum Mencari Memahami dan Memahami Hukum*, Lakshang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59

¹⁰ Edoan Syahrari, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23

3. Konformitas hukum.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁹

Irfan Fachrudin,¹⁰ merumuskan wewenang sebagai kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada pihak lain. Di sini wewenang dikatakan sebagai kekuasaan hukum, oleh karena wewenang sebagai konsep hukum publik selalu harus mendapat pengaturan yang jelas baik dalam hukum tata negara maupun hukum administrasi negara. Demikian kuatnya hubungan wewenang dan kekuasaan tersebut, sehingga sering kedua istilah tersebut digunakan dalam pengertian yang sama.

Sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Lebih jauh dikatakan Ridwan HR,¹¹ bahwa setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang. Sebagaimana pula dikatakan oleh P. Nicolai¹² bahwa pemerintah mempunyai kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi, kadang-kadang juga mandat ditempatkan sebagai cara

tersendiri untuk memperoleh wewenang.¹³

Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu dan yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹⁴

Indraharto,¹⁵ mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang berkompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara yang berkedudukan sebagai *original legislator* dan yang bertindak sebagai *delegated legislator*.

Atribusi digambarkan sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri, tanpa si pemberi itu sendiri ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu.¹⁶

Atribusi berkenaan dengan penyerahan kewenangan baru sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain), jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Kata delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumei, Bandung, 2004, h. 38.

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 101.

¹² P. Nicolai et al, *Bestuursrecht*, Amsterdam, 1994.

¹³ Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, Lihat pula pendapat dari F.A.M Stroink dan J.G Steen Beek, *Op Cit*, h. 40.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Indraharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, h. 91.

¹⁶ *Ibid.*, h. 43.

atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan.¹⁷

Menurut Heinrich Triepel,¹⁸ pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku sesuatu wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan penggeseran kompetensi pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai sesuatu wewenang yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima pendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperkuat.

Adapun mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian kewenangan, pejabat yang diberi mandat (*mandataris*) bertindak untuk dan atau nama pemberi mandat (*mandans*). Di dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama pemberi mandat.

Ada perbedaan yang mendasar lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

C. Teori Negara Kesejahteraan

Seiring dengan perkembangan kenegaraan dan pemerintahan berdasarkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), pemerintah dituntut dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk mengemban kewajiban negara tersebut, pemerintah mempunyai kewajiban menyediakan kebutuhan rakyat dalam berbagai bentuk, baik berupa barang,

jasa maupun pembangunan infrastruktur. Selain menyediakan berbagai kebutuhan rakyat, pemerintah juga memerlukan barang dan jasa dalam penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Hal ini pun diatur dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa: "...Negara Republik Indonesia bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa....".

Rumusan ini tentunya sesuai dengan tujuan yang ingin diharapkan dari konsep negara kesejahteraan.

Tuntutan negara kesejahteraan memunculkan kewajiban pemerintah untuk mencampuri kehidupan sosial ekonomi dan sosial masyarakat sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Dalam kaitan dengan pemenuhan kebutuhan inilah, maka pembuatan kontrak menjadi praktek yang rutin yang membutuhkan kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta melalui transaksi komersil. Menurut Chales Tiefer, pelaksanaan transaksi komersial baik oleh pemerintah maupun pemerintah daerah karenanya menjadi suatu kelaziman.

Sebagai konsekuensi dari tujuan negara kesejahteraan (*welfare state*), maka pemerintah ikut turut campur tangan dalam berbagai tindakan pemerintahan untuk kepentingan rakyat. Berkaitan dengan campur tangan pemerintah, ada 3 (tiga) tugas pokok negara (pemerintah), yakni: 1) tugas menjaga keamanan dan ketertiban (*security and order*); 2) tugas menegakkan keadilan (*justice enforcement*); dan 3) tugas membangun sarana dan prasarana atau infrastruktur Publik (*public infrastructure development*).

Berkaitan dengan hal itu pula, Rudhi Prasetya¹⁹ menyatakan bahwa: alasan utama mengapa pemerintah perlu campur tangan dalam kehidupan sosial ekonomi rakyatnya, karena negara berkepentingan dalam memakmurkan rakyatnya, kiranya tiada suatu negara yang tidak memikirkan kesejahteraan

¹⁷ Agusallim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Ciatei-Bogor, 2007.

¹⁸ Heinrich Triepel, *Delegation und Mandat im Offentlichen Recht*, Stuttgart, Verlag, 1942, h. 23.

¹⁹ Rudhi Prasetya, *Analisis Ekonomi Terhadap Hukum Kontrak Dalam Menegakan Era Globalisasi*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 3, Tahun 2007, h. 3.

seluruh rakyatnya, dalam hubungan inilah pada umumnya timbul campur tangan pemerintah atas kehidupan perekonomian dalam negara yang bersangkutan yang selama ini memberikan perlindungan yang lebih kepada warga negaranya sendiri. Oleh Wolfgang Friedman²⁰ dikemukakan sebagai persoalan negara hukum dan ekonomi campuran (*mixed economy*) dimana negara memiliki 4 (empat) fungsi, yakni: (1) fungsi penyedia (*provider*); (2) fungsi pengatur (*regulator*); (3) fungsi pengusaha (*entrepreneur*); dan (4) fungsi wasit (*empire*).

Adanya pelibatan negara dalam transaksi komersial mengharuskan pemerintah untuk mengikatkan diri dengan pihak lain (pihak swasta) dalam suatu hubungan kontraktual. Dalam hal pemerintah terlibat dalam hubungan kontraktual, pemerintah mengikatkan diri dengan pihak swasta.

D. Teori Keadilan Sosial

Paham yang mandiri dalam menafsirkan makna keadilan ke arah konsep keadilan sosial berkembang setelah fase kejayaan paham individualisme, tanpa mengaitkan sama sekali pada paham-paham individualisme tersebut. Contoh dan paham mandiri ini adalah paham dari Hegel dengan ajaran *Hegelian Dialectic*. Contoh lain dari paham mandiri yang menekankan makna keadilan dalam kedudukan manusia secara kolektif adalah paham yang disebut dengan "solidaritas sosial" (*social solidarity*) dengan penganutnya yang menonjol adalah ahli hukum tata negara dari Prancis, yaitu Leon Duguit yang kemudian dikembangkan juga oleh para ahli hukum dan negara *Common Law* pengikut Hegel. Hanya saja, paham solidaritas sosial ini sangat berorientasi pada politik, demokrasi, dan ketatanegaraan yang mencapai puncak dengan lahirnya ideologi negara fasis atau ideologi totaliter lainnya yang terkenal kejam, sehingga menggiring terjadinya perang dunia pertama dan ke dua yang dikutuk oleh sejarah hukum dan kemanusiaan. Karena itu, berbarengan dengan lahirnya konsep keadilan yang berwawasan keadilan sosial, berkembang pula

penolakan penafsiran keadilan yang terlalu mengedepankan unsur "sosial" dengan mengabaikan unsur "individual" dari umat manusia. Paham yang agak berlawanan arus ini, misalnya yang berkembang di negara-negara Amerika Latin yang terkenal dengan gerakan "*humanism*" atau "*personalism*" dalam filsafat hukum dan keadilan yang meskipun berusaha memberikan penghargaan yang besar kepada individualisme dengan membendung pola pikir solidaritas sosial, sebenarnya mereka tidak mengabaikan sama sekali prinsip manusia sebagai bagian dan masyarakat. Namun, menurut mereka, prinsip "*humanist*" (individual) dengan prinsip "*transpersonalism*" (sosial) meskipun tidak dapat dikompromikan, tetapi keduanya dapat berjalan seiring.

Karena itu, bagaimana perkembangan konsep keadilan dalam sejarah filsafat hukum sejak abad pertengahan, khususnya yang berkenaan dengan perlindungan individu dengan perlindungan masyarakat, dapat dilihat dalam skema berikut ini.

Banyak teori yang berkenaan dengan keadilan sosial yang dikemukakan di Sepanjang sejarah hukum dan keadilan untuk mengharmoniskan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat. Dalam hal ini, teori-teori keadilan yang relevan adalah:

1. teori keadilan sosial;
2. teori keadilan distributif;
3. teori *justice as fairness* dari John Rawls;
4. teori dari kaum *thomistic* yang memaknai keadilan sosial sebagai hak-hak individual. Seberapa penting pun hak tersebut, tidaklah *inherent* individual saja, tetapi hak tersebut melekat kepada individu tersebut dalam kedudukannya sebagai anggota dari masyarakat.

Teori-teori hukum tentang keadilan sosial yang memang di sepanjang sejarah berpikir manusia bergerak-gerak di antara dua kutub ekstrem, yaitu kutub dan paham individualisme dan kutub dan paham sosialisme/universalisme, pada prinsipnya mengambil salah satu dari posisi-posisi sebagai berikut.

²⁰ Wolfgang Friedman, *The State and The Role Of Law in A Mixed Economy*, Steven and Sons, London, 1971.

1. Kepentingan dan hak individu lebih dimenangkan dan kepentingan dan hak masyarakat, sebagaimana banyak dianut di abad ke-17, 18, dan 19, terutama di negara-negara Eropa Barat.
2. Kepentingan dan hak masyarakat lebih dimenangkan dari kepentingan dan hak individu, sebagaimana umumnya dianut di abad ke-20 dan penampakannya yang ekstrem terutama terjadi di negara-negara Eropa Timur dan negara-negara komunis.
3. Kepentingan dan hak individu dihormati, tetapi harus mengalah dan karenanya bersifat subordinat pada kepentingan dan hak masyarakat, sebagaimana banyak dianut di banyak negara dunia ke tiga.
4. Kepentingan dan hak individu sama penting dan kedudukannya dengan kepentingan dan hak masyarakat, di mana satu sama lain tidak subordinat atau *untergeordnet*, tetapi koordinat atau *nebens* (sejajar), sebagaimana pada prinsipnya dianut di negara Amerika Serikat di abad ke-20.

Karena berbeda pandangan dalam falsafah sosialnya dari masing-masing kelompok negara tersebut (komunis, sosialis, liberalis, sintesis), maka penafsiran keadilan sosial juga berbeda di antara paham-paham tersebut atau di antara negara-negara yang menganut paham tersebut.

Agar tercapai suatu keadilan sosial, diperlukan pelaksanaan prinsip-prinsip hukum tertentu. Teori keadilan dari John Rawls menyaratkan dua prinsip keadilan sosial yang sangat mempengaruhi pemikiran abad ke-20, yaitu prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Paling utama adalah prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty*), yakni setiap orang memiliki hak atas kebebasan individual (*liberty*) yang sama dengan hak orang lainnya.
2. Prinsip kesempatan yang sama (*equal opportunity*). Dalam hal ini ketidakadilan ekonomi dalam masyarakat harus diatur untuk melindungi pihak yang tidak beruntung, dengan jalan memberikan kesempatan yang sama bagi semua orang dengan

persyaratan yang adil.

Teori keadilan oleh John Rawls sebenarnya banyak mendapat pengaruh dari ajaran Immanuel Kant, khususnya yang berhubungan dengan teori kontrak sosial yang apabila ditelusuri lebih jauh sebenarnya berasal dari Rousseau dan John Locke.

Akan tetapi, berbeda dengan Immanuel Kant yang mendasari teori hukum dan keadilannya pada tingkah laku manusia individu (*individual human conduct*), maka John Rawls lebih mendasari teorinya, khususnya teori keadilan sosialnya (*social justice*), kepada struktur dasar (*basic structure*) dari masyarakat yang tidak lain merupakan cara di mana institusi sosial yang berkuasa mendistribusikan hak dan kewajiban kepada masyarakat. Jadi, meskipun Rawls menarik teorinya dan teori Immanuel Kant, sebenarnya teori keadilan dari John Rawls lebih dekat kepada teori objektivitas dari Aristoteles yang lebih mendukung fungsi kemasyarakatan, ketimbang teori subjektivitas dari Immanuel Kant yang lebih mendukung fungsi individual manusia.

Selanjutnya, teori keadilan sosial dalam arti luas mempunyai beberapa prinsip, yaitu:

1. prinsip kebutuhan manusia;
2. prinsip pemberian dan pertukaran;
3. prinsip kontribusi minimal; dan
4. prinsip tabungan.

Prinsip kebutuhan manusia (*need*) dalam teori keadilan distributif mengajarkan bahwa kepada setiap manusia diberikan barang-barang sosial (*social goods*) yang primer untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, yang dimilikinya bersama dengan orang lain dengan menanggung biaya sosial yang kecil.

Sedangkan, dengan prinsip pemberian dan pertukaran (*appropriation and exchange*) yang dimaksudkan adalah setiap tambahan barang-barang sosial primer yang didistribusikan berdasarkan pemberian, perjanjian sukarela, dan pertukaran.

Prinsip kontribusi minimal adalah kewajiban anggota

masyarakat yang mampu untuk memberikan kontribusi yang minimal kepada masyarakat, manakala sumber daya ekonomi dan sosial tidak mencukupi untuk memberikan minimum yang diperlukan kepada setiap orang dalam masyarakat.

Kemudian, dengan prinsip tabungan ditentukan bahwa besarnya tingkat tabungan (*rate of saving*) untuk setiap generasi harus mencerminkan kontribusinya yang proporsional terhadap realisasi dan mempertahankan masyarakat sehingga para anggota masyarakat dapat menikmati manfaatnya.

Banyak ahli pikir kontemporer yang mengembangkan konsep dan makna keadilan sosial yang berasal dari teori keadilan dari Aristoteles. Misalnya, yang dilakukan oleh William K. Frankena yang mulai mengembangkan ajarannya dengan mengakui keadilan formal dari Aristoteles yang memberlakukan kasus yang sama secara sama. Menurut Frankena, manfaat dan beban dari kehidupan sosial harus didistribusikan bukan dengan jalan memberikan hadiah (*rewarding merit*), melainkan dilakukan dengan menyatakan bahwa setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk mencapai tujuan hidupnya yang terbaik sesuai kemampuannya.

Selanjutnya, para penganut ajaran *utilitarian* juga ikut memberikan kontribusi pemikirannya kepada teori keadilan sosial. Misalnya, John Stuart Mill menyatakan bahwa standar terhadap keadilan tidak berdiri bebas, tetapi tergantung pada manfaat sosial (*social utility*). Dalam hal ini, bisa saja terdapat berbagai standar dari keadilan yang saling bertentangan satu sama lain, di mana dalam melakukan pilihan, asas manfaat sosial dapat menjadi kriterianya. Meskipun begitu, ternyata teori tentang *utilitarian* ini sama *complicated* dengan teori keadilan itu sendiri, sehingga dalam praktik tidak mudah untuk diterapkan. Lagi pula, seperti banyak kritik terhadap teori *utilitarian*, bahwa tidak semua yang manfaatnya besar juga bermanfaat bagi banyak manusia, sebaliknya tidak selamanya yang bermanfaat bagi banyak manusia dapat pula membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi mereka. Dengan perkataan lain bahwa antara faktor manfaat dengan faktor mayoritas sering kali merupakan dua variabel yang

independen.

Dalam setiap negara hukum, disyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process law*), yaitu segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas aturan perundang-undangan yang sah dan tertulis, jadi peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dahulu. Lebih dari itu setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan konstitusi atau undang-undang dasar (*inkonstitusional*). Artinya jika ada kebijakan pemerintah yang bertentangan dengan konstitusi, atau kalau ada hak rakyat yang telah dijamin konstitusi ternyata dilanggar oleh kebijakan pemerintah, maka kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tersebut dapat dimintai pengujian kepada Mahkamah Konstitusi, apakah benar kebijakan tersebut telah melanggar hak konstitusi seseorang atau kelompok.

Berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan yang dilakukan oleh pemerintah yang cenderung mengabaikan hak-hak serta kesejahteraan masyarakat adat di Provinsi Papua, yang mengakibatkan terkoyaknya perasaan keadilan dalam masyarakat adat yang berakumulasi dengan masalah-masalah lainnya yang kesemuanya menimbulkan konflik antara masyarakat adat dengan perusahaan yang memperoleh izin eksploitasi tambang dari pemerintah, khususnya pemerintah daerah antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah konflik mana terjadi karena kesenjangan ekonomi karena berkaitan dengan kemiskinan struktural.

Konflik seperti ini sudah merata terjadi di daerah-daerah di seluruh Indonesia, sebagai akibat izin pertambangan yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang sama sekali tidak menghormati dan mengabaikan hak-hak masyarakat yang sudah secara turun temurun menempati daerah tambang.

Dalam menerapkan kebijakan pengelolaan sumber daya alam tambang di Provinsi Papua seyogyanya pemerintah menghargai hukum yang hidup dalam masyarakat, hal mana berkaitan langsung dengan keberadaan lahan tambang sebagai hak ulayat yang secara hukum baik nasional maupun internasional

masih diakui keberadaannya. Dengan demikian hak ekonomi dari masyarakat adat pemilik hak ulayat akan dapat terpenuhi, sehingga akan meminimalisir konflik.

BAB III

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

A. Potensi Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan

Indonesia dari segi sumberdaya alam merupakan Negara yang berpengaruh dan memiliki peran penting demi ketersediaan sumber daya dunia, khususnya sumber daya di bidang pertambangan. Indonesia juga dikenal dengan negara yang kaya akan sumber daya tambangnya yang saat ini mampu memproduksi berbagai macam bahan tambang yang berguna selain bagi kebutuhan dalam negeri juga memenuhi kebutuhan luar negeri.

Indonesia menurut Survey Geologi Amerika Serikat (USGS) menduduki peringkat ke-6 sebagai negara yang kaya akan sumber daya tambang. Selain itu, dari potensi bahan galiannya untuk batubara, Indonesia menduduki peringkat ke-3 untuk ekspor batubara, peringkat ke-2 untuk produksi timah, peringkat ke-2 untuk produksi tembaga, dan peringkat ke-6 untuk produksi emas.¹ Oleh karena itu, sumber daya alam bidang pertambangan telah menyumbangkan banyak kemajuan perekonomian Indonesia karena dunia pertambangan mampu menambah devisa negara yang ditandai dengan kehadiran investor-investor asing yang menanamkan modalnya dan mengelola sumberdaya alam di Indonesia, khususnya di bidang pertambangan.

Kondisi alam inilah yang kemudian membawa Indonesia

¹ Arif Zardi Dahliua, *Potensi dan Tantangan Pertambangan di Indonesia*, www.lma-apt.com diakses pada tanggal 06 November 2017, hal 8

menjadi salah satu diantara produsen terbesar emas, tembaga, nikel, dan timah. Sumber daya alam bidang pertambangan yang melimpah yang dimiliki bangsa ini jika dikelola dan dimanfaatkan dengan baik, maka akan membuat sektor pertambangan tidak hanya memberikan kontribusi terhadap kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia juga berdampak pada meningkatnya produksi domestik bruto (PDB) Indonesia. Selain itu juga tapi juga membuka banyak lapangan kerja, bahkan menciptakan tenaga-tenaga profesional dan ahli bagi anak-anak bangsa di bidang pertambangan. Oleh karena itu, negara memprioritaskan sumberdaya alam di bidang pertambangan sebagai tujuan utama untuk mendorong kemajuan bangsa.

Pada umumnya daerah memiliki sumber daya alam yang cukup memadai dan bahkan sangat potensial. Penerimaan negara dari SDA yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbalan sebagai berikut:

1. Penerimaan negara dari pertambangan minyak bumi yang berasal dari daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbalan 85 persen untuk pemerintah dan 15 persen untuk daerah.
2. Penerimaan negara dari pertambangan gas alam yang berasal dari daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dibagi dengan imbalan 70 persen untuk pemerintah dan 30 persen untuk daerah.

Sumber daya alam meliputi sektor-sektor sebagai berikut:

1. Kehutanan
 - a. Hak Penguasaan Hutan
 - b. Sumber Daya Hutan
2. Pertambangan Umum
 - a. Iuran tetap (*Landrent*)
 - b. Iuran Eksploitasi (*Royalty*)
3. Pengusaha Perikanan
4. Pertambangan minyak bumi setelah dikurangi pajak negara, pajak daerah dan retribusi, serta kewajibannya sesuai dengan

ketentuan yang berlaku.

5. Pertambangan gas alam dikurangi pajak negara, pajak daerah dan retribusi, serta kewajibannya.

B. Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan

Konsepsi hak menguasai negara bersumber pada pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan hak menguasai negara tersebut, maka negara diberi wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kewenangan negara tersebut lebih lanjut dalam Pasal 14 UUPA yakni pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung didalamnya. Berdasarkan rencana umum tersebut pemerintah daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya.

Pertambangan merupakan suatu usaha menggali potensi sumber-sumber daya alam yang terdapat baik dalam permukaan bumi maupun dalam perut bumi yang mempunyai nilai ekonomi. Dasar perekonomian suatu negara termasuk Negara Republik Indonesia ditentukan dalam konstitusi.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) mengatur sistem perekonomian Indonesia berbunyi:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Meray Hendrik Mezak,² bahwa pengelolaan pertambangan di Indonesia memunculkan banyak polemik dalam masyarakat, baik pada kalangan cendekiawan maupun masyarakat pada umumnya, mengingat kandungan kekayaan yang ada pada bumi Indonesia begitu besar baik berupa mineral, batubara, minyak dan gas alam serta sumber-sumber lainnya. Suatu kandungan yang banyak atau melimpah sebagaimana disebutkan sebelumnya, tidak memberi jaminan akan diperolehnya kekayaan bagi Negara Indonesia maupun pada anggota masyarakat pada umumnya. Dalam kenyataan negara Indonesia belum dapat dikatakan sebagai negara maju atau kuat dalam perekonomian, pada hal sumber-sumber alamnya cukup banyak dan bernilai ekonomi, sementara masih cukup banyak penduduk yang hidupnya di bawah garis kemiskinan.

Menurut Nanang Sudrajat mengemukakan setidaknya-tidaknya ada dua hal pokok yang patut menjadi renungan kita bersama sebagai bangsa yaitu:

1. Fakta kuantitas kekayaan alam Negara Indonesia, baik keterdapatan, maupun jenisnya cukup beragam dengan jumlah cukup banyak. Secara konstitusional hal itu merupakan modal dasar yang seharusnya mampu menciptakan kesejahteraan rakyat Indonesia.
2. Pemeruhan kesejahteraan rakyat merupakan konkretisasi tuntutan rakyat yang sangat wajar atas fungsi Negara/pemerintah dari hasil kekayaan alam yang telah berhasil

dieksploitasi dari bumi Indonesia yang dinilai tidak sebanding dengan manfaat yang dirasakan rakyat.³

Negara Republik Indonesia sejak Orde Baru telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan dan kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba.

Pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan Pengelolaan Pertambangan lebih ditekankan pada kontrak karya pertambangan yang untuk pertama kali diterapkan pada Kontrak Karya antara Pemerintah Negara Republik Indonesia dengan PT. Freeport Indonesia.⁴

Polemik berkaitan dengan pemberlakuan ketentuan tersebut sebelumnya mengemuka karena peruntukan, pengelolaan, dan hasil pertambangan belum memberikan kontribusi yang signifikan bagi kemakmuran rakyat, bahkan terkesan anggota masyarakat di mana keberadaan pengelolaan pertambangan tersebut hanya menjadi penonton. Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan; memberikan nilai tambah secara nyata dalam pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan, maka diperlukan suatu pembaruan pengaturan pertambangan secara mandiri, andal, transparan guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan.⁵

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan merupakan undang-undang pengganti Undang-Undang Nomor 37 Prp Tahun 1960 tentang

² Nanang Sudrajat, *Teori dan Praktek Pertambangan Indonesia Menurut Hukum Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2010, h. 3.

³ H. Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, h. 2.

⁴ Konsideran Undang Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara

⁵ Meray Hendrik Mezak, *Pengaturan Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Studi Perbandingan Konsep Kontrak Karya Dengan Isu Usaha Pertambangan*, *Jurnal Law Review*, Vol. XI No. 1 Juli 2011, h. 22.

Pertambangan. Ketentuan ini sebagai tindak lanjut dari Pasal 33 UUD 1945. Hal ini tercermin dalam Pasal 1 Undang-undang tersebut sebelumnya yang berbunyi: Segala galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa, adalah kekayaan Nasional Bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan digunakan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶

Adapun mengenai pelaksanaan bahan galian dibagi atas 3 (tiga) golongan yaitu: a) golongan bahan galian strategis; b) golongan bahan vital; c) golongan bahan galian yang tidak termasuk dalam golongan a atau b.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan sebagai pengaturan lebih lanjut dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang sudah berlaku lebih kurang empat dasawarsa sebetulnya telah memberikan sumbangan yang penting bagi pembangunan nasional, namun demikian materi muatannya dinilai bersifat sentralistik dan tidak sesuai dengan perkembangan situasi sekarang dan tantangan di masa depan. Di samping dipertimbangkan perkembangan lingkungan strategis baik yang bersifat nasional maupun internasional terutama pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat.⁷

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba, tidak lagi mengatur mengenai pertambangan minyak dan gas bumi sebagaimana diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 melainkan untuk minyak dan gas bumi diatur dengan undang-undang tersendiri.

Adapun Asas dan Tujuan UU Nomor 4 Tahun 2009 bahwa Pertambangan mineral dan/atau batu bara dikelola berasaskan:⁸

- a. Manfaat, keadilan, dan keseimbangan;

- b. Keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
- c. partisipasi, transparan, dan akuntabilitas;
- d. berkelanjutan.

Asas manfaat dalam pengaturan pertambangan tentunya mengacu pada tujuan negara sebagaimana yang dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, di mana negara hendak memajukan kesejahteraan umum guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan kata lain hasil dari pertambangan harus sedemikian rupa memberikan kontribusi yang nyata bagi pertumbuhan ekonomi, bukan sekedar dinikmati oleh para pelaku usaha dan para pejabat yang berkaitan dengan pertambangan.

Asas keberpihakan kepada kepentingan bangsa, berkaitan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang pada intinya mengatur cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kata rakyat di sini harus ditafsirkan sedemikian rupa sebagai subyek bangsa Indonesia. Tugas negara memelihara keutuhan bangsa dan menjamin kelangsungan hidup masyarakat baik dari segi materil dan spiritual.

Asas partisipatif, transparan, dan akuntabilitas, berkaitan dengan pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan pertambangan yaitu pemerintah yang mempunyai kewenangan mengatur, mengeluarkan kebijakan dan perijinan, pelaku usaha dalam hal ini badan usaha, koperasi, dan perorangan. Asas partisipatif di sini dituntut keseimbangan peran antara pihak-pihak dalam pengelolaan pertambangan secara aktif dan seimbang.

Asas transparan yaitu suatu pengelolaan yang terbuka terkait dengan informasi pengelolaan pertambangan yang dapat diakses secara umum sehingga lembaga negara dan anggota masyarakat seperti lembaga swadaya masyarakat dapat memantau dan memberikan pengawasan secara efektif. Asas akuntabilitas berkaitan dengan pertanggung jawaban baik dari Pemerintah yang mengeluarkan perijinan maupun dari pelaku usaha yang melaksanakan pengelolaan pertambangan, mengingat sasaran utama pengelolaan pertambangan harus memberikan kontribusi

⁶ H.Safim, HS, Op.cit, h. 24.

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi guna tercapainya kesejahteraan Rakyat Indonesia.

Asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Asas ini berkaitan dengan kelangsungan hidup dan kelestarian lingkungan saat ini dan di masa yang akan datang. Di satu sisi pengelolaan pertambangan dimaksudkan untuk menggali sumber-sumber kekayaan alam guna memperoleh nilai tambah perekonomian, di sisi yang lain pengelolaan pertambangan yang obyeknya tidak dapat diperbarui dan dapat merusak lingkungan yang pada akhirnya merusak ekosistem. Sementara semua makhluk termasuk manusia hanya dapat hidup pada lingkungan dengan ekosistem yang baik dan layak. Oleh karena itu dalam perencanaan pengelolaan pertambangan mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan dan sosial budaya.

C. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Pertambangan dan Kehutanan

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam tambang adalah pemerintah pusat.

Hal ini disebabkan oleh karena sistem pemerintahan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bersifat sentralistik, sehingga segala macam urusan yang berkaitan dengan pertambangan, baik yang berkaitan dengan penetapan izin kuasa pengelolaan pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara maupun yang lainnya, pejabat yang berwenang memberikan izin adalah menteri, yaitu Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Namun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004, maka semua kewenangan yang berhubungan dengan pemberian izin menjadi wewenang pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.*

I. Kewenangan Pemerintah Provinsi

Kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam bidang pertambangan antara lain:

- a. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah.
- b. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah darat dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil.
- c. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasional produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah darat dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil.
- d. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasional produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas di wilayah darat dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil.
- e. Penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya.
- f. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada daerah.
- g. Penyusunan neraca atas pengelolaan sumber daya mineral dan batubara pada daerah.
- h. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di daerah.
- i. Pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.
- j. Pengkoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya.

* Ronny Andrie Maranis, *Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan*. Diseriasi, Program Pascasarjana UNHAS, 2013.

- k. Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi atas pengelolaan tambang kepada pemerintah pusat dan daerah.
- l. Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor pemerintah kepada pemerintah pusat dan daerah.
- m. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah terhadap reklamasi lahan pasca tambang.
- n. Peningkatan kemampuan aparatatur pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah kota dan kabupaten dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

2. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota

Pemerintah Kabupaten dan Kota juga diberikan kewenangan dalam pengelolaan bidang pertambangan, diantaranya adalah:

- a. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah.
- b. Pemberian IUP dan IPR (Izin Pertambangan Rakyat), pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kota dan kabupaten dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil.
- c. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada wilayah kota dan kabupaten dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil.
- d. Penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi atas pertambangan mineral dan batubara.
- e. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kota dan kabupaten.
- f. Penyusunan neraca atas pengelolaan sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kota dan kabupaten.
- g. Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup sekitar.

- h. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal.
- i. Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi kepada pemerintah dalam hal ini kepada Menteri dan Gubernur.
- j. Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri serta ekspor kepada Menteri dan gubernur.
- k. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang dan peningkatan kemampuan aparatatur pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah kota dan kabupaten dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf b dan secara tegas diatur dalam ketentuan Pasal 37 huruf b Undang-Undang Minerba memberikan wewenang kepada Bupati untuk menerbitkan IUP dalam wilayah Kabupaten. Dalam hal tugas dan fungsinya sebagai pembina dan pengawas terhadap IUP termasuk IUP bermasalah atau tumpang tindih, Bupati memiliki kewenangan untuk melakukan penataan batas-batas koordinat dengan mempertimbangkan kepentingan dan hak-hak penegang IUP. Kewenangan penataan tersebut adalah bagian dari kewenangan dalam bidang pembinaan dan pengawasan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 140 ayat (3) Undang-Undang Minerba yang terkait dengan hal-hal teknis pertambangan.¹⁶

Pemerintah daerah diberikan kewenangan dibidang pertambangan, namun semua kebijakan yang berkaitan dengan pertambangan umum didominasi oleh pemerintah pusat. Seperti yang menandatangani kontrak karya pada wilayah kewenangan pemerintah daerah dengan perusahaan pertambangan. Segala hal yang berkaitan dengan substansi kontrak karya telah ditentukan oleh pemerintah pusat. Hal ini berarti pemerintah kabupaten dan kota tidak dapat mengembangkan substansi kontrak karya sesuai dengan kebutuhan daerah.

¹⁶ Albar Saleng, *Kapita Selekta Hukum Sumberdaya Alam*. Membumi Publishing, Makassar, 2013, h. 115.

D. Masyarakat Hukum Adat dan Kedudukan Hak Ulayat

Istilah "adat" dalam bahasa Indonesia memiliki arti "kebiasaan" atau "tradisi" dan mengandung konotasi tata tertib yang tertam dan consensus.¹¹ Menurut R. van Dijk,¹² perkataan "adat" adalah suatu istilah yang dikutip dari bahasa Arab artinya kebiasaan, yang telah diterima dalam semua bahasa di Indonesia.

Mengenai istilah adat dan hukum adat, Hilman Hadikusuma mengemukakan bahwa adat adalah kebiasaan masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat yang lambat laun menjadikan adat itu sebagai adat yang seharusnya berlaku bagi semua anggota masyarakat, sehingga menjadi hukum adat. Jadi hukum adat adalah adat yang diterima dan harus dilaksanakan masyarakat yang bersangkutan. Untuk mempertahankan pelaksanaan hukum adat itu agar tidak terjadi penyimpangan atau pelanggaran, maka diantara anggota masyarakat diserahi tugas mengawasinya, dengan pemikiran lambat laun petugas-petugas adat ini menjadi kepala adat.¹³

Ihromi,¹⁴ mengatakan bahwa adat merupakan salah satu gagasan yang umum terdapat dalam kebudayaan-kebudayaan daerah di negara kita. Arti yang paling ini dari adat adalah pedoman berlaku atau cara yang berlaku, yang sudah diikuti oleh sebagian besar warga suatu masyarakat dan dianggap pantas untuk situasi tertentu atau pada saat menjalankan peranan tertentu. Kadang-kadang dalam pengertian adat itu tersirat juga suatu makna yang keramat. Lebih jauh dikatakan bahwa ada juga adat yang pelanggaranannya diberi ganjaran yang jauh lebih memaksa sifatnya dibandingkan dengan adat itu hukum adat atau adat yang mempunyai konsekuensi hukum. Di sini kita melihat bahwa penggunaan istilah adat mengandung variasi atau nuansa tertentu

dari pada pengertiannya, yaitu ada yang meliputi kebiasaan yang reaksi terhadap pelanggaranannya tidak bersifat memaksa, dan ada yang meliputi adat yang konsekuensinya bersifat lebih memaksa dan dikenakan oleh yang mempunyai wewenang untuk itu. Di dalam, suasana adat, wewenang itu dimiliki oleh para pemimpin yang wewenangnya bersifat normal.

Adat dan hukum adat kemudian secara historis-filosofis dianggap sebagai perwujudan alat pencerminan kepribadian suatu bangsa dan merupakan penjelmaan dari jiwa bangsa (*volkgeist*) suatu masyarakat negara yang bersangkutan dari zaman ke zaman. Oleh karena itu negara setiap bangsa yang ada di dunia memiliki adat (kebiasaan) sendiri-sendiri yang satu dengan yang lainnya tidak sama. Adanya ketidaksamaan tersebut, kita dapat mengetahui bahwa adat (kebiasaan) merupakan unsur yang terpenting dan memberikan identitas kepada bangsa yang bersangkutan disamping bangsa lainnya yang ada di dunia. Tingkatan peradaban maupun cara hidup yang modern ternyata tidak dapat atau tidak mampu begitu saja menghilangkan adat (kebiasaan) yang hidup dapat peri kehidupan masyarakat, walaupun ada paling-paling terlihat dalam proses kemajuan zaman itu adalah adat (kebiasaan) tersebut selalu dapat menerima dan menyesuaikan diri dengan keadaan dan kehendak zaman sehingga oleh karenanya adat (kebiasaan) itu tetap segar dalam keadaan dan keberadaannya.¹⁵

Kebanyakan para pakar menyebutkan bahwa di kalangan masyarakat hukum adat awalnya jarang gunakan istilah "hukum adat", dalam hal ini yang lazim dipergunakan adalah istilah "adat" saja yang artinya "kebiasaan". Di dalam bahasa daerah pada berbagai suku bangsa atau masyarakat hukum adat di Indonesia dipakai berbagai ragam istilah, yaitu diantaranya: di Gayo (*adat/uleut*), di Jawa Tengah, Jawa Timur (*adat/ngalat*), di Minangkabau (*lembago/lambago*), di Minahasa (*adat kebiasaan*), dan di Batak (*basa/biarat*).¹⁶

¹¹ Jamie S. Davidson dkk, *Adat Dalam Politik Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2010, h. 1.

¹² R. Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2006, h. 8.

¹³ Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2003, h. 1-2.

¹⁴ I. O. Ihromi, *Antropologi dan Hukum*, Yayasan Obor, Jakarta, 1964, h. 19-20.

¹⁵ TotibSetiady, *Definisi Hukum Adat Indonesia*, Alfabeta, Bandung, 2009, h. 1-2.

¹⁶ Demitrius Ratu, *Hukum Adat Sasaba Pesisir*, ...

Sedangkan istilah hukum adat yang mengandung arti saluran kebiasaan sudah lama dikenal di Indonesia. Dimana kekuasaan Sultan Iskandar Muda (1607-1636) Aceh Darussalam yang memerintahkan hukum *Mekuta Alam* istilah hukum adat sudah dipakai. Kemudian istilah hukum adat ini jelas disebut dalam kitab hukum *Sofinatul Hukkam Fii Tkhilsil Khassam* (Bahtera bagi semua hakim dalam menyelesaikan semua orang berkusumat) yang ditulis Jalaludin bin Syeh Muhammad Kamaludin anak Kadhi baginda Khatib Negeri Trussan atas perintah Sultan Alaiddin Johan Syah (1781-1795). Di dalam mukaddimah para kitab hukum acara tersebut dikatakan bahwa dalam memeriksa perkara maka hakim harus memperhatikan Hukum Syarak, Hukum Adat, serta Adat dan Resam.¹⁷

Kemudian istilah hukum adat ini dicatat Christian Snouck Hugronje dalam bahasa Belanda, yaitu "*adatrecht*", untuk pertama kalinya dikemukakan dalam bukunya "*De Aljehers*" (Orang-orang Aceh). Kemudian istilah *adatrecht* ini lebih populer lagi setelah diperkenalkan oleh Cornelis van Vollenhoven sebagai ilmu pengetahuan dalam buku karangannya berjudul: *Het Adatrecht van Nederland Indie* (1901-1933), *Een Adatwetboekje voor* (1910), dan *De Ontdekking van het adatrecht* (1928). Selanjutnya secara resmi (yuridis) istilah "*adatrecht*" dikenal sejak diatur dalam Stb 1929-221 jo 487 yang mulai diberlakukan tanggal 1 Januari 1929 sebagai pelaksanaan dari pasal 134 ayat (2) L. S (*Indische Staats Regeling*) atau peraturan hukum negara Hindia Belanda.¹⁸

Menurut Cornelis Van Vollenhoven, *Adatrecht* merupakan nomenklatur yang terbaik yang menunjukkan sebagai suatu system hukum asli yang sesuai dengan alam pikiran masyarakat yang mendiami seluruh penjuru nusantara, meskipun nomenklatur itu bukanlah penamaan asli Indonesia.¹⁹

Gambaran adat dan hukum adat di atas mengandung makna

bahwa hukum Indonesia dan Kesusilaan masyarakat merupakan hukum adat dan adat tidak dapat dipisahkan dan hanya mungkin dibedakan dalam akibat-akibat hukumnya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh R. van Dijk²⁰ bahwa adat dan hukum adat itu bergandengan tangan (seiring) dan tidak dapat dipisahkan, hanya mungkin dapat dibedakan sebagai "adat yang mempunyai akibat hukum dan adat yang tidak mempunyai akibat hukum".

Di dalam perkembangannya para ahli pakar hukum adat memberikan pengertian hukum adat yang bervariasi, diantaranya:

1. Cornelis van Vollenhoven menyatakan bahwa "hukum adat adalah aturan-aturan perilaku yang berlaku bagi orang pribumi dan orang-orang asing yang di satu pihak mempunyai sanksi (maka dikatakan sebagai hukum) dan di lain pihak tidak dikodifikasikan (maka dikatakan adat)."²¹
2. B. Teer Har Bzn yang terkenal dengan "*bestissingenleer*" nya menyatakan bahwa "hukum adat adalah keseluruhan aturan yang menjelma dari keputusan-keputusan para fungsionalis hukum (dalam arti luas), yang mempunyai pengaruh, dan yang dalam pelaksanaan berlakunya serta merta dan dipatuhi dengan sepenuh hati"²².
3. R. van Dijk, menyatakan bahwa hukum adat adalah istilah untuk menunjukkan hukum yang tidak dikodifikasikan dikalangan bangsa Indonesia dan Timur Asing (Tionghoa, Arab, dan sebagainya)²³. Kemudian dikatakan pula bahwa perkataan "adat" adalah suatu istilah yang dikutip dari bahasa Arab, akan tetapi sekarang telah diterima dalam semua bahasa di Indonesia. Mulanya istilah tersebut berarti "kebiasaan"²⁴. Dengan istilah tersebut sekarang dimaksud dengan manifestasi kesusilaan di semua lapangan hidup yakni "semua peraturan tentang tingkah laku macam apapun yang biasanya dijalankan orang Indonesia termasuk pula peraturan-peraturan hukum

Hukum Adat di Indonesia, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2011, h. 7.

¹⁷ Hilman Adikusuma, *Op.cit.*, h. 9

¹⁸ Tolib Setiady, *Op.cit.*, h. 3-4

¹⁹ A. Satriyaman Mustari Fide, *Hukum Adat Dulu, Kini dan Akan Datang*, Pelita Pustaka, Makassar, 2009, h. 4.

²⁰ Tolib Setiady, *Op.cit.*, h. 9

²¹ *Ibid*

²² Hilman Adikusuma, *Op.cit.*, h. 14

²³ R. van Dijk, *Op.cit.*, h. 7-8

²⁴ *Ibid*

yang mengatur hidup bersama orang Indonesia". Untuk membedakan peraturan-peraturan hukum dari peraturan adat lainnya maka dimuka kata "adat" di tambah kata "hukum" dan dalam kata hukum adat kita mempunyai istilah yang tepat untuk menyatakannya "sebagai hukum rakyat Indonesia". Kemudian beliau mengatakan kedua jenis itu "adat" dan "hukum adat" bergandengan tangan (seiring) dan tidak dapat dipisahkan hanya mungkin dapat dibedakan sebagai "adat yang mempunyai akibat hukum dan adat yang tidak mempunyai akibat hukum"²⁵.

4. R. Soepomo²⁶, memberi pengertian hukum adat sebagai hukum yang tidak tertulis di dalam peraturan-peraturan legislative (*unstatutory law*) meliputi peraturan-peraturan yang hidup yang meskipun tidak ditetapkan oleh yang berwajib, toh ditaati dan didukung oleh rakyat berdasarkan atas keyakinan bahwasanya peraturan-peraturan tersebut mempunyai kekuatan hukum.²⁷
5. Soekanto, menyebutkan bahwa hukum adat adalah kompleks adat-adat yang kebanyakan tidak dikitabkan, tidak dikodifikasikan dan bersifat paksaan memiliki sanksi (dari itu hukum), jadi mempunyai akibat hukum.²⁸
6. Soerojo Wignjodipoero²⁹ menyebutkan bahwa hukum adat adalah suatu kompleks norma-norma yang bersumber pada perasaan keadilan rakyat yang selalu berkembang serta meliputi peraturan-peraturan tingkah laku manusia dalam kehidupan sehari-hari dalam masyarakat, sebagian besar tidak tertulis, senantiasa ditaati dan dihormati oleh rakyat, karena mempunyai akibat hukum.³⁰
7. Menurut H. R. Oje Saliman Soemadiningrat, hukum yang berasal dari adat istiadat, yakni kaidah-kaidah sosial yang

dibuat dan dipertahankan oleh para fungsionaris hukum (penguasa yang berwibawa) dan berlaku serta dimaksudkan untuk mengatur hubungan-hubungan hukum dalam masyarakat Indonesia.

Suatu masyarakat merupakan bentuk kehidupan bersama, yang warga-warganya hidup bersama untuk jangka waktu yang lama, sehingga menghasilkan kebudayaan. Masyarakat merupakan suatu sistem sosial, yang menjadi wadah dari pola-pola interaksi sosial atau hubungan interpersonal maupun hubungan antar kelompok sosial.³¹

Di dalam kehidupan masyarakat keberadaan masyarakat adat lebih dahulu jika dibandingkan dengan berdirinya suatu negara.³² Masyarakat adat ini disebut dengan istilah yang berbedabeda, dalam konteks hukum adat, Ter Haar menggunakan istilah Persekutuan hukum atau masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*).³³

Ter Haar dalam bukunya "*Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*" menegaskan bahwa di seluruh Kepulauan Indonesia pada tingkat rakyat jelata, terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia lahir dan bathin. Golongan-golongan sebagai hal yang sewajarnya, hal menurut kodrat alam. Tidak seorang pun dari mereka mempunyai pikiran akan kemungkinan pembubaran golongan itu. Golongan ini mempunyai pengurus sendiri, harta benda sendiri, milik keduniawian milik gaib. Golongan-golongan demikianlah yang bersifat persekutuan hukum.³⁴

Jadi persekutuan hukum atau masyarakat hukum adat itu merupakan kelompok-kelompok yang teratur bersifat tetap dengan mempunyai kekuasaan sendiri, yang memiliki kekayaan sendiri berupa benda-benda materil maupun immaterial.³⁵

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asa Hukum Adat*, Penerbit Toko Buku Gunung Agung, Jakarta, 1983, h. 14.

²⁷ R. Soepomo dalam Soerojo Wignjodipoero, *ibid*

²⁸ Soekanto dalam Soerojo Wignjodipoero, *ibid*.

²⁹ Soerojo Wignjodipoero, *ibid*

³⁰ Soerojo Wignjodipoero, *Op.cit.*, h. 16

³¹ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1986, h. 106

³² Titik Wirvanti, *Rekonstruksi Hak Ulayat Pragmatisme Hak-hak Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Serata Press, Malang, 2009, h. 1

³³ *Ibid.*, h. 11

³⁴ B. Ter Haar Bzn, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1994, h. 7

³⁵ *Ibid.*

Hazairin memberikan suatu uraian yang relatif panjang mengenai masyarakat hukum adat, adalah "kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan hukum kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya".³⁶

Apabila setiap masyarakat hukum adat ditelaah secara seksama maka masing-masing mempunyai dasar dan berikutnya. Menurut Soepomo, masyarakat hukum adat di Indonesia dapat dibagi atas dua golongan menurut dasar susunannya, yaitu yang berdasarkan pertalian suatu keturunan (*genealogi*), dan dasar yang berdasar lingkungan daerah (*teritorial*).

Atas dasar dan bentuk masyarakat hukum adat di atas, maka berkembang menjadi tiga macam masyarakat hukum adat, yaitu: masyarakat hukum genealogis, masyarakat hukum teritorial, dan masyarakat hukum genealogis-teritorial.

1. Masyarakat Hukum Genealogis

Masyarakat atau persekutuan hukum berdasar pertalian keturunan (bersifat genealogis) adalah suatu kesatuan masyarakat yang teratur dimana para anggotanya terikat pada satu garis keturunan yang sama dari satu leluhur, baik secara langsung karena hubungan darah atau secara tidak langsung hubungan perkawinan atau pertalian adat.³⁷

Masyarakat hukum genealogis ini dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu: patrilineal, matrilineal, dan bilateral atau prental.³⁸

a. Masyarakat Patrilineal

Masyarakat yang patrilineal adalah yang susunan masyarakatnya ditarik menurut garis keturunan bapak (garis laki-laki), sedangkan garis keturunan ibu disingkirkan. Termasuk masyarakat patrilineal misalnya marga genealogis orang batak, Nias, Sumba, Nusa Tenggara,

Maluku dan Irian (Papua).

b. Masyarakat Matrilineal

Masyarakat matrilineal adalah yang susunan masyarakatnya ditarik menurut garis keturunan ibu (garis perempuan), sedangkan garis keturunan bapak disingkirkan. Termasuk masyarakat yang matrilineal, misalnya susunan kekerabatan di Minangkabau, Kerinci, Semendo di Sumatera Selatan.

c. Masyarakat Bilateral atau Parental

Masyarakat yang bilateral atau parental adalah yang susunan masyarakatnya ditarik menurut garis keturunan orang tua, yaitu bapak dan ibu bersama-sama. Jadi hubungan kekerabatan antara pihak bapak dan pihak ibu berjalan seimbang atau sejajar, masing-masing anggota masuk dalam klen bapak dan klen ibu, misalnya yang terdapat di Jawa dan Kalimantan.

2. Masyarakat Hukum teritorial

Masyarakat hukum atau persekutuan hukum yang teritorial adalah masyarakat yang tetap dan teratur, yang anggota-anggota masyarakatnya terikat pada suatu daerah kediaman tertentu, baik dalam kaitan duniawi sebagai tempat kehidupan maupun dalam kaitan rohani sebagai tempat pemujaan terhadap roh-roh leluhur.

Persekutuan teritorial dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu:

a. Persekutuan Desa

Persekutuan desa merupakan suatu tempat kediaman bersama di dalam daerahnya sendiri termasuk pada beberapa pedukuhan yang terletak di sekitarnya yang tunduk pada perangkat desa yang berkendiaman di pusat desa, seperti desa di Jawa dan Bali.

b. Persekutuan Daerah

Persekutuan Daerah merupakan suatu daerah kediaman bersama dan menguasai tanah hak ulayat bersama yang terdiri dari beberapa dusun atau kampung dengan suatu

³⁶ Hazairin dalam Soerjono Soekanto, *Op.cit.* h. 108

³⁷ Hilman Hadikusuma, *Op.cit.* h. 108

³⁸ *Ibid.*

pusat pemerintahan adat bersama, seperti: Nagari di Minangkabau, Marga di Sumatera Selatan.

c. Penserikatan Desa

Penserikatan desa adalah gabungan dari beberapa persekutuan desa yang terletak berdampingan, dimana mereka mengadakan pemufakatan/perjanjian untuk melakukan kerjasama. Dimana untuk memelihara keperluan bersama itu diadakan satu badan pengurus yang terdiri dari pengurus desa tersebut, seperti: Subak di Bali, Penserikatan Huta-Huta pada suku Batak.³⁹

3. Masyarakat Hukum Genealogis-Teritorial

Masyarakat hukum teritorial-genealogis menurut Soepomo, adalah dimana untuk keanggotaan persekutuan hukum orang harus memenuhi dua syarat yaitu: ia harus termasuk dalam satu kesatuan genealogi; dan ia harus bertempat tinggal dalam daerah persekutuan hukum yang bersangkutan.⁴⁰ Contoh: Uma di pulau Mentawai, Kuria dengan Huta-Hutanya di daerah Tapanuli, Marga dengan dusun-dusun di Sumatera Selatan, Marga dengan Tiyuh-tiyuh di Lampung dan Nagari di Maluku.⁴¹

Menurut Hilma Hadikusuma⁴² masyarakat hukum adat atau persekutuan hukum adat sebagian besar masih tetap hidup dengan hukum adatnya masing-masing berdasarkan ikatan teritorial atau berdasarkan ikatan genealogis, dan campuran antara keduanya yaitu yang bersifat genealogis-teritorial. Idealnya masyarakat hukum atau persekutuan hukum dimaksud masih hidup, namun disana-sini sudah banyak terjadi pergeseran dan perubahan dikarenakan perubahan kehidupan masyarakat, terutama di daerah-daerah yang banyak dijadikan objek pembangunan.

Pandangan di atas sejalan dengan apa yang dikemukakan

oleh Andi Suriyaman M. Pide,⁴³ bahwa bentuk-bentuk masyarakat hukum atau persekutuan hukum dalam kepustakaan hukum adalah faktor teritorial, genealogis, dan genealogis-teritorial yaitu faktor keterikatan pada suatu daerah, berpengaruh sangat menentukan untuk eksisnya persekutuan hukum dibanding faktor genealogis. Walaupun faktor genealogis juga menentukan suatu bentuk persekutuan hukum, tetapi faktor genealogis tersebut tidak dapat dipisahkan dengan faktor teritorial, karena persekutuan hukum itu berada pada suatu wilayah (teritorial) yang merupakan ruang lingkup masyarakat hukum yang bersangkutan.

Konsep masyarakat hukum adat sebagaimana diuraikan di atas digunakan untuk melihat dan menjelaskan karakteristik dan keberadaan masyarakat hukum adat yang ada di Papua dalam menunjang bahasan-bahasan yang berkaitan dengan konsistensi masyarakat hukum adat terhadap pembayaran adat dalam mewujudkan keseimbangan magis dan rasa keadilan berdasarkan hukum adat di Papua.

Hak Ulayat adalah pengakuan bersama oleh seluruh anggota masyarakat dan didalamnya juga terkandung hak kepemilikan perorangan yang berarti orang perorangan boleh mempunyai tanah di lingkungan hak ulayat tersebut. Sementara menurut Budi Harsono hak ulayat adalah hak dari suatu masyarakat hukum adat atas lingkungan tanah wilayahnya, yang memberi wewenang-wewenang tertentu kepada penguasa adat untuk mengatur dan memimpin penggunaan tanah wilayah masyarakat hukum tersebut.

Dalam redaksi lain disebutkan bahwa hak persekutuan atas tanah adalah hak persekutuan (hak masyarakat hukum) dalam hukum adat terhadap tanah tersebut; misalnya hak untuk menguasai tanah, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atasnya, atau berburu binatang-binatang yang hidup di atas tanah itu. Hak masyarakat hukum atas tanah ini disebut juga "hak ulayat" atau "hak pertuanan". Dalam literatur oleh C. Van Vollenhoven disebut dengan istilah

³⁹ Tolib Setiady, *Op.cit.*, h. 82-83

⁴⁰ R. Soepomo, *Op.cit.*, h. 47

⁴¹ Tolib Setiady, *Op.cit.*, h. 83

⁴² Hilman Hadikusuma, *Op.cit.*, h. 106

⁴³ Andi Suriyaman M. Pide, *Dilema Hak Adat: Eksistensi dan Realitasnya Pasca UUPA*, Pelita Pustaka, Jakarta, 2007, h. 71.

"beschikking", sedangkan tanah sebagai wilayahnya disebut "beschikkingring".

Van Vollenhoven menyebutkan enam ciri hak ulayat, yaitu persekutuan dan para anggotanya berhak untuk memanfaatkan tanah, memungut hasil dari segala sesuatu yang ada di dalam tanah dan tumbuh dan hidup di atas tanah ulayat ini. Adapun keenam ciri-ciri hak ulayat adalah sebagai berikut:

1. Hak individual diliputi juga oleh hak persekutuan.
2. Pimpinan persekutuan dapat menentukan untuk menyatakan dan menggunakan bidang-bidang tanah tertentu ditetapkan untuk kepentingan umum dan terhadap tanah ini tidak diperkenankan diletakkan hak perseorangan.
3. Orang asing yang mau menarik hasil tanah-tanah ulayat ini haruslah terlebih dulu meminta izin dari kepada persekutuan dan harus membayar uang pengakuan, setelah panen harus membayar uang sewa.
4. Persekutuan bertanggung jawab atas segala sesuatu yang terjadi di atas lingkungan ulayat.
5. Larangan mengasingkan tanah yang termasuk tanah ulayat, artinya baik persekutuan maupun para anggotanya tidak diperkenankan memutuskan secara mutlak sebidang tanah ulayat sehingga persekutuan hilang sama sekali wewenangnya atas tanah tersebut.

UUPA tidak memberikan pengertian hak ulayat, kecuali menyebutkan yang dimaksud hak ulayat adalah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut "beschikkingsrecht" (penjelasan Pasal 3 UUPA).

Menurut Pasal 1 angka 4 RUU Sumber Daya Agraria (dalam Farida Patittingi) hak ulayat adalah kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan tanah, perairan, tanaman serta binatang-binatang yang ada di wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Farida Patittingi sendiri memberikan definisi Hak Ulayat

adalah hak masyarakat hukum adat terhadap tanah dan perairan serta isinya yang ada di wilayahnya berupa wewenang menggunakan dan mengatur segala sesuatu yang berhubungan dengan tanah dan perairan serta lingkungan wilayahnya di bawah pimpinan kepala adat.

Sementara itu Boedi Harsono⁴⁶ (1999) bahwa Hak Ulayat merupakan seperangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam wilayahnya. Hak Ulayat merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa Hak Ulayat adalah nama yang diberikan para ahli hukum pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara masyarakat-masyarakat hukum adat dengan tanah wilayahnya, yang disebut tanah ulayat. Hak Ulayat masyarakat hukum adat mempunyai unsur:

- Mengandung hak kepemilikan bersama atas tanah bersama anggota atau warganya, yang termasuk bidang hukum perdata.
- Mengandung unsur kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaannya, yang termasuk dalam hukum publik.

Menurut Maria Sumardjono, dapatlah dikatakan, bahwa kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat, harus dilihat pada tiga hal, yaitu:

1. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat.
2. Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai lebensraum yang merupakan obyek hak ulayat.
3. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.

Kedudukan individu dalam masyarakat hukum adat di

⁴⁶ Boedi Harsono dalam buku Farida Patittingi, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*, Penerbit Republik Yogyakarta 2012 Hal. 115.

Indonesia, sebagaimana digambarkan dalam berbagai kepustakaan hukum berbeda dengan aliran pikiran dunia barat.

Di dalam pikiran tradisional Indonesia sebagaimana di kemukakan oleh Soerojo Wignjodipoero⁶⁵ bahwa alam pikiran tradisional Indonesia seperti juga alam pikiran tradisional timur pada umumnya, bersifat kosmis, meliputi segala-galanya sebagai kesatuan (*totaliter*). Umat manusia menurut aliran pikiran kosmis itu adalah sebagai dari alam, tidak ada pemisahan dari berbagai lapangan hidup, tidak ada pembatasan antara dunia lahir dan dunia gaib, serta tidak ada pemisahan antara manusia dengan makhluk-makhluk lain. Segala sesuatu bersangkut paut, pengaruh mempengaruhi.

Menurut aliran pikiran ini yang paling utama pentingnya bagi masyarakat ialah adanya keseimbangan antara dunia lahir dan dunia gaib, antara golongan manusia seluruhnya dan orang perorang, antara persekutuan dan teman masyarakat. Segala perbuatan yang mengganggu perimbangan tersebut merupakan pelanggaran hukum dan petugas wajib mengambil tindakan yang perlu untuk memulihkan kembali penimbangan hukum itu.

Organisasi masyarakat tradisional ditujukan kepada pemeliharaan penimbangan dimaksud di atas. Merintang jalannya organisasi masyarakat merupakan pelanggaran hukum yang berat, sedangkan pelanggaran hukum yang hanya merupakan kepentingan orang perorang semata-mata dengan tidak mengganggu jalannya organisasi sosial adalah bersifat pelanggaran ringan. Di dalam hal pelanggaran hukum yang ringan ini, masyarakat mempunyai kepentingan juga supaya hukum yang terganggu itu dibetulkan kembali, sebab apabila kepentingan juga supaya hukum yang terganggu itu dibetulkan kembali, sebab apabila kepentingan orang perseorangan out terganggu, individu tersebut sebagai warga masyarakat tidak akan dapat menunaikan fungsinya seperti sediakala, artinya pengabdian kepada masyarakat akan terganggu juga. Hanya dalam hal-hal pelanggaran hukum yang tidak langsung mengganggu hidup

masyarakat, petugas hukum yaitu hakim atau kepala adat, baru bertindak apabila diminta oleh orang yang berkepentingan.

Di dalam hukum adat manusia sama sekali bukan merupakan individu yang terasing, bebas dari segala ikatan dan semata-mata hanya ingat keuntungannya sendiri, melainkan terutama ialah anggota masyarakat. Di dalam hukum adat yang primer/utama bukanlah individu melainkan masyarakat. Masyarakatnya berdiri di tengah-tengah kehidupan hukum. Individu terutama dianggap sebagai suatu anggota masyarakat, suatu makhluk yang hidup pertama-tama untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat, karena itu menurut tanggapan hukum adat, kehidupan individu ialah kehidupan yang terutama diperuntukkan buat mengabdikan kepada masyarakat, tetapi pengabdian kepada masyarakat ini oleh individu tidak dirasakan sebagai beban, yang memberikan kepadanya oleh suatu kekuasaan yang berdiri di luar dirinya. Pengabdian itu tidak bersifat "pengorbanan" yang harus diberikan oleh individu untuk kebaikan umum. Di dalam kesadaran rakyat kewajiban-kewajiban kemasyarakatan semata-mata adalah fungsi-fungsi sewajarnya dari kehidupan manusia. Sebaliknya individu sebagai anggota masyarakat mempunyai pula hak-hak kemasyarakatan, artinya hak-hak yang diberikan kepada individu itu berhubungan erat dengan tugasnya dalam masyarakat. Jadi pergaulan hukum mengharap individu bahwa ia akan menjalankan kekuasaan hukumnya sesuai dengan tujuan sosial.⁶⁶

E. Otonomi Khusus Papua

1. Tujuan Kebijakan Otonomi Khusus

Tawaran kebijakan otonomi khusus yang diberikan Jakarta terhadap tuntutan tinggi kemerdekaan teritorial (*high call*) yang didesakkan Papua dengan cepat menggelinding ke dalam agenda wakil rakyat hasil pemilu 1999. MPR dalam Tap-nya No. IV Tahun 1999 tentang GBHN menyatakan bahwa: "Dalam rangka mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah NKRI dengan

⁶⁵ Soerojo Wignjodipoero, *Op.cit.*, h. 232-233

⁶⁶ R. Soepomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*, Pradnya Paramita, 1951, h.10

tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penerapan daerah Propinsi Irian Jaya sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan Undang-Undang⁴⁷.

Dari substansi, Tap MPR No. IV Tahun 1999 tentang GBHN, seperti yang dipaparkan di atas, dapat ditarik benang merah bahwa, tujuan dari kebijakan otonomi khusus Papua adalah untuk menjaga keutuhan NKRI dan juga untuk memenuhi tuntutan masyarakat Papua agar dapat melaksanakan sendiri Pemerintahan Daerahnya. Serta untuk lebih menghargai kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh, dan juga mensejahterakan rakyat Papua.

Kebijakan desentralisasi yang diterapkan di Provinsi Papua merupakan refleksi dari pendekatan desentralisasi yang "asymetric". Artinya kebijakan desentralisasi yang diterapkan di Provinsi tersebut tidaklah simetris dengan desentralisasi di Provinsi lainnya di Indonesia. Pendekatan tersebut banyak dilakukan di berbagai negara di dunia, bahkan dalam skala yang lebih besar seperti Monaco di Perancis, Roma di Italia, Kurdi di Irak, Skotlandia dan Irlandia Utara di Inggris dan lain-lain. Pendekatan *asymetric* dilakukan untuk mengakomodasikan perbedaan yang tajam yang terjadi di daerah-daerah khusus tersebut dengan yang berlaku umum di bagian lain dari negara yang bersangkutan. Dengan penerapan kebijakan tersebut kekhususan daerah dapat diakomodasikan tanpa harus menciptakan separatisme dalam bentuk pemisahan diri dari negara induknya. Dengan demikian pendekatan desentralisasi di Provinsi Papua pada hakekatnya tetap dimaksudkan untuk mencapai tujuan pelaksanaan desentralisasi dan Otonomi Daerah itu sendiri.

Sebagaimana disebutkan oleh Musa'ud dkk⁴⁸ bahwa tujuan otonomi Daerah dan desentralisasi dibedakan berdasarkan 2 (dua) sudut pandang, yaitu sudut pandang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dari sudut pandang Pemerintah Pusat, sedikitnya ada 4 (empat) tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan otonomi Daerah dan Desentralisasi, yaitu: (i) pendidikan

politik; (ii) pelatihan kepemimpinan; (iii) menciptakan stabilitas politik; serta (iv) mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan di Daerah. Sementara itu, bila dilihat dari sisi kepentingan Pemerintah Daerah, tujuan yang ingin dicapai, yaitu:

- a. Kebijakan Otonomi Daerah dan Desentralisasi adalah untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai *political equality*. Maksudnya melalui pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat Daerah (lokal).
- b. Kebijakan otonomi Daerah dan Desentralisasi adalah untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai *local accountability*. Maksudnya, melalui pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi diharapkan ada tuntutan kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atau menjawab dari menerangkan berbagai tindakan yang telah dilakukan oleh seorang Kepala Daerah maupun lembaga daerah kepada pihak yang memiliki hak atau wewenang untuk meminta pertanggungjawaban, terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat di Daerah.
- c. Kebijakan otonomi Daerah dan Desentralisasi adalah untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai *local responsiveness*. Maksudnya melalui pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah Daerah diharapkan akan tanggap terhadap berbagai permasalahan yang terjadi dan yang dihadapi oleh masyarakat.

2. Perumusan Kebijakan Otonomi Khusus

Perumusan kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua adalah rangkaian kegiatan penyusunan usulan-usulan kegiatan untuk memecahkan masalah yang dihadapi Provinsi Papua. Sebagaimana yang diungkapkan Dunn⁴⁹, Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang

⁴⁷ *Ibid.*, h. 71.

⁴⁸ Wilkam Duris, *Analisis Kebijakan Publik*, 2003, UGM Press, Yogyakarta, h. 26.

mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang kebijakan yang baru. Masalah utama pemerintahan Propinsi Papua bukanlah terletak pada kurangnya jumlah Propinsi. Terbukti dari gagalnya jalan pemecahan lewat Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 yang memekarkan Provinsi Irian Jaya Barat, Irian Jaya Tengah, dan Irian Jaya Timur. Masalah pokoknya adalah tidak adanya ruang bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, tidak adanya kebebasan bagi rakyat Papua untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan alamnya untuk kemakmuran rakyat, dan tidak adanya kebebasan untuk memutuskan sendiri strategi pembangunan sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang sesuai dengan karakteristik dan kekhasan sumber daya manusia serta kondisi dan kebudayaan orang Papua. Hal ini disebabkan karena kebijakan orde lama dan orde baru cenderung sangat bersifat sangat sentralistik. Untuk itulah perlu dirumuskan kebijakan otonomi yang sesuai dengan kondisi masyarakat Papua. Otonomi tersebut disebut otonomi khusus.

Karena kekhususannya itu kebijakan bagi otonomi Propinsi Papua perlu dibedakan dengan provinsi-provinsi lainnya. Ada hal-hal mendasar yang berlaku di Papua saja, atau sebaliknya ada pula hal-hal yang berlaku di daerah lain di Indonesia namun tidak bisa diterapkan di Papua. Karena yang tahu persis tentang kekhususan itu adalah orang Papua, maka perumusan kebijakan otonomi khusus Papua perlu memperhatikan aspirasi masyarakat sebagaimana diamanahkan oleh TAP MPR Nomor IV Tahun 2000.

3. Kendala Dalam Implementasi dan Dampak Dari Kebijakan Otonomi Khusus

Dari mengamati proses pelaksanaan otonomi khusus bagi Provinsi Papua dapat dikemukakan kendala-kendala yang telah

mengganggu kelancaran jalannya implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus Papua Nomor 21 Tahun 2001. Kendala tersebut berasal dari pihak pemerintah pusat, pihak pemerintah propinsi Papua, dan pihak pendukung separatisme. Berikut ini dijelaskan bagaimana persisnya kendala itu masing-masing.

a. Pihak Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat merupakan lembaga yang paling bertanggung jawab melaksanakan otonomi khusus Papua. Di tangan Pemerintah Pusat, tombol eksekusi kebijakan terletak, naik menyangkut penyiapan peraturan pelaksanaan maupun pengucuran anggaran. Tetapi tombol tersebut bisa saja tidak dipencet, karena pemerintah pusat tidak serang dengan kebijakan sesuai kewenangan dan kekuatan yang dimilikinya. Situasi probelematik seperti itu ternyata terjadi dalam pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus Papua.

Contohnya yang paling penting ada tiga. *Pertama*, terbunuhnya Theys Hiyo Eluay, Ketua Presidium Dewan Papua (PDP), oleh oknum anggota kopasus, pada bulan November 2001 hanya beberapa hari sesudah Otonomi Khusus Papua disetujui DPR. Peristiwa ini menyebabkan gagalnya kunjungan Presiden Megawati Soekarno Putri akhir Desember 2001 ke Papua, karena memanasnya situasi politik di Pulau Cendrawasih ini. Lebih jauh lagi, kejadian itu telah mengacaukan seluruh upaya yang dibangun dengan susah payah untuk menimbulkan kepercayaan rakyat Papua terhadap kebijakan otonomi khusus.

Kedua, sangat terlambatnya dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Majelis Rakyat Papua (MRP) oleh pemerintah pusat, walaupun rancangannya telah diserahkan pemerintah Provinsi Papua sejak Juli 2002. Padahal PP MRP itu merupakan PP kunci bagi pelaksanaan otonomi khusus Papua. Tanpa PP itu segenap proses pelaksanaan otonomi khusus akan terkendala, gubernur tidak akan bisa dipilih, Perdasus tidak akan dapat diterapkan, pembagian dana otonomi khusus tidak memiliki dasar hukum yang kuat, pemekaran provinsi tidak

dapat dilakukan, dan yang paling penting hak-hak dasar orang asli Papua tidak akan terjamin. Persoalannya, lembaga MRP ini tidak sepenuh hati disetujui oleh pemerintah, karena dianggap lembaga *superbody*. Dalam draf RUU versi Depdagri sendiri tidak terdapat materi tentang MRP. Karena itu, Pemerintah Pusat berusaha menahannya, meskipun dalam Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 pemerintah wajib menyelesaikan PP tersebut selambat-lambatnya 1 bulan setelah usulan diterima dari pemerintah propinsi Papua. Namun sayangnya Undang-Undang itu tidak mengatur lebih jauh jika pemerintah tidak mampu memenuhi jadwal waktu tersebut.

Ketiga, diterbitkannya Instruksi Presiden (Inpres) No.1 Tahun 2003 tanggal 27 Januari 2003 yang memerintahkan dilakukannya percepatan pelaksanaan pemekaran Papua menjadi tiga Provinsi, yaitu; Provinsi Irian Jaya Barat, Irian Jaya Tengah, disamping Provinsi Irian Jaya sendiri. Instruksi Presiden ini didasarkan pada Undang-Undang No.45 Tahun 1999 yang *notabene* telah ditolak rakyat Papua lewat keputusan DPRD Tk. I Irian Jaya No. 11 tanggal 16 oktober 1999. lagi pula, Undang-Undang pembentukan kedua provinsi baru yang dikeluarkan 4 Oktober 1999 itu merupakan produk pemerintahan Presiden B.J. Habibie bersama DPR hasil pemilu 1997 yang rendah kadar legitimasinya. Bahkan, Mahkamah Konstitusi lewat Keputusannya terhadap perkara nomor 1/PUU-I/2003 telah membatalkan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan menyatakannya tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Ditambah lagi, ketentuan Pasal 76 Undang-Undang Otonomi Khusus telah menggariskan bahwa pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP. Kehadiran Inpres tersebut telah menimbulkan kontroversi, bahkan jatuhnya korban dikalangan masyarakat Papua. Penerbitan Inpres itu telah mengganggu jalannya implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

Munculnya kasus-kasus di atas adalah dampak dari konflik dalam proses pembuatan kebijakan Otonomi Khusus Papua.

Didepaknya RUU yang diajukan Pemerintah Pusat dari DPR telah menimbulkan "kekecewaan" terhadap Undang-Undang yang ditetapkan. Karena itu, ada kesan Pemerintah Pusat tampaknya berusaha merahan implementasinya. Dengan kekuasaan dan kekuatan yang dimilikinya, proyek jalan tengah Otonomi Khusus Papua ini akan merata. Sehingga tidak salah bila tanggal 12 Agustus 2005 masyarakat Papua yang tergabung dalam forum Dewan Adat Papua mengembalikan Otonomi Khusus Kepada Pemerintah.

b. Pihak Pemerintah Provinsi Papua

Kendala utama dari pihak Pemerintah Provinsi Papua, termasuk kelompok masyarakat pendukung Otonomi Khusus, bersumber dari perbedaan materi draf RUU yang mereka ajukan dengan Undang-Undang yang telah ditetapkan. Cukup banyak usulan mereka yang ditolak atau dimodifikasi "Jakarta". Umpamanya yang krusial tentang bendera dan lagu, kewenangan bidang keamanan dan peradilan tingkat pertama oleh tingkat banding, parlemen Papua yang terdiri atas dua kamar (MRP dan DPRP), partai politik lokal, sumber penerimaan dari seluruh pajak disetor ke kas daerah dan seluruhnya menjadi hak pemerintah provinsi sementara pemerintah pusat hanya diberi bagian setinggi-tingginya 20%, kompensasi bagi korban/keluarga korban/ahli waris korban pelanggaran HAM sejak 1 Mei 1963, kepolisian daerah, larangan pemekaran wilayah Provinsi Papua, penyelenggaraan referendum jika selama lima tahun Undang-Undang Otonomi Khusus Papua tidak dapat dilaksanakan secara efektif, dan segala ketentuan perundang-undangan yang tidak sesuai atau bertentangan dengan Undang-Undang Otonomi Khusus dinyatakan tidak berlaku.

Perubahan atau penghapusan materi-materi di atas telah menimbulkan kekecewaan pada pihak pemerintah Provinsi Papua beserta kelompok masyarakat pendukung Otonomi Khusus, terutama para sesepuh masyarakat dan intelektual yang terlibat dalam proses pembuatan RUU Otonomi Khusus. Mereka menyatakan "Undang-Undang Otonomi Khusus

bagi Papua berbeda jauh dari draf RUU yang dimasukkan".⁴⁹ Itu berarti di hati kecil mereka terdapat bibit ketidakpuasan terhadap UU No. 21 Tahun 2001. Perasaan kecewa dan tidak puas ini pada gilirannya bisa membawa pengaruh terhadap pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua. Mereka bisa tidak sepenuh hati mengimplementasikan Undang-Undang ini. Dikhawatirkan birokrasi dan politisi Provinsi Papua terjebak ke dalam sikap pragmatis, yang berorientasi jangka pendek yaitu; "laksanakan saja dulu Undang-Undang Otonomi Khusus ini apa adanya. Angkat pejabat dari orang Papua asli, pakai saja dana Otonomi Khusus sesuka hati, toh pemerintah pusat tidak perdull". Kalau sekiranya ini yang terjadi, kebijakan Otonomi Khusus bakal macet, korupsi akan merajalela, dan tuntutan Papua merdeka kembali membahana.

c. Pihak Pendukung Separatisme

Pendukung paham separatisme secara fisik bersenjata adalah OPM, dan secara politik lembaga PDP. Ketika Undang-Undang Otonomi Khusus Papua ini disusun kedua kelompok pendukung Papua merdeka itu terang-terangan menolak Otonomi Khusus bagi Papua. Menurut They Hlyo Eluay, ketua PDP, otonomi luas seperti otonomi khusus itu hanyalah "gula-gula" politik yang diberikan pemerintah Indonesia, Jakarta hanya "tipu-tipu" orang Papua.⁵⁰ Selanjutnya, penolakan tersebut mereka ekspresikan secara lunak dan keras. Bentuk lunak adalah dengan membawa 100 tokoh ke Jakarta 26 Februari 1999 menemui Presiden B.J. Habibie menuntut Papua Merdeka, dan mengibarkan bendera bintang kejora di bumi Cendrawasih 31 Desember 1999. Penolakan mencapai puncaknya dengan di selenggarakannya kongres rakyat Papua 29 Mei 4 Juni 2000 yang menyatakan "Masyarakat dan Wilayah Irian Jaya (Papua) keluar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia". Adapun bentuk kerasnya dilakukan dengan membubarkan berbagai acara konsultasi publik draf RUU Otonomi Khusus, sehingga

di Jayapura sempat menelan korban.

Dari uraian di atas, jelas bahwa Undang-Undang Otonomi khusus Papua tidak didukung sedikit pun oleh kelompok separatisme. Mereka tidak terlibat sama sekali dalam penyusunan Undang-Undang itu. Mereka malah menentang keras dibuatnya kebijakan Otonomi Khusus bagi Papua. Karena itu, mereka akan berusaha terus menghadang jalannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 ini, atau paling tidak mendeskreditkannya. Selain itu efeknya akan dapat melemahkan mental para pendukung Otonomi Khusus. Akibat lebih jauh, implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 akan terus terganggu pelaksanaannya.

⁴⁹ lihat *Institute for Local Development*, 2005, h. 614.

⁵⁰ *Ibid.*, h. 615.

DASAR HUKUM KEWENANGAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

A. Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan di Provinsi Papua Berdasarkan Prinsip Keadilan.

Pasal 33 UUD 1945, ini mengamanatkan penguasaan kekayaan alam oleh negara untuk kemakmuran rakyat. Meskipun demikian, terdapat berbagai pandangan tentang bagaimana mengimplementasikan cita-cita tersebut. Pandangan yang mendukung pemanfaatan sektor minerba untuk memperkuat industri domestik mempunyai argumentasi bahwa industri nasional masih perlu mendapat dukungan ketersediaan bahan baku dalam jumlah yang memadai dan harga yang murah.³

Menurut Salim HS,² bahwa dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, secara eksplisit tidak ditemukan tentang asas-asas hukum pertambangan. Namun dikaji secara mendalam, maka berbagai substansi dalam pasal-pasal maupun penjelasannya dapat

³ Rafki Rahmat, *Perkembangan Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara Terkait Dengan Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*,

(http://www.academia.edu/7756513/PERKEMBANGAN_HUKUM_PERTAMBANGAN_MINERAL_DAN_BATUBARA_TERKAIT_DENGAN_LAHIRNYA_UNDANG_UNDANG_NOMOR_4_TAHUN_2009_TENTANG_PERTAMBANGAN_MINERAL_DAN_BATUBARA_Oleh_Rafki_Rahmat)

² Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan ke-7, 2014, hal. 11.

diidentifikasi asas-asas hukum yang menjadi penyelenggaraan pertambangan.

Mencermati dinamika lingkungan yang terus berubah seiring dengan perkembangan politik maupun hukum termasuk diterapkannya otonomi daerah yang menjadi bagian dari latar belakang lahirnya sejumlah kebijakan sehingga Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 sulit untuk dipertahankan lagi sebagai kerangka dasar pijakan pertambangan yang terbukti sering dilanggar, baik pada substansi yuridis maupun dalam pelaksanaannya. Mengingat hal tersebut, menurut Abrar Saleng, bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dianggap sudah tidak relevan dengan era reformasi dan otonomi daerah. Oleh karena sejalan dengan perkembangan nasional dan tuntutan global, maka berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 perlu untuk dilakukan peninjauan kembali.³

Pandangan di atas sejalan dengan yang dikemukakan oleh Frits James Boray,⁴ Sekretaris Dinas Pertambangan Provinsi Papua, bahwa semangat otonomi daerah bagi Provinsi Papua merupakan regulasi yang memberikan harapan baru dalam pengelolaan tambang yang selama ini bersifat desentralisasi yang menyebabkan daerah hanya sebagai penonton dalam pengelolaan tambang. Oleh karena itu, pemberlakuan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan perlu untuk dicabut.

Menurut Otong Rosadi,⁵ bahwa Kebijakan jangka panjang terhadap pembangunan perekonomian Orde Baru dengan regulasi ini dipandang berdampak terhadap terciptanya kesenjangan ekonomi antar daerah, kesenjangan pendapatan antar pendudukan, bahkan terjadinya kerusakan lingkungan dan sumber-sumber daya alam Indonesia. Pilihan titik berat pembangunan pada pertumbuhan ekonomi memunculkan

ketidakadilan sosial di tengah masyarakat. Dalam konteks inilah maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan dipandang untuk diganti dengan pengaturan pertambangan yang baru demi kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Pada tanggal 12 Januari 2009 disahkan Undang-Undang terbaru yang dianggap lebih sesuai dengan kebutuhan kondisi kekinian, dibidang pertambangan khususnya tentang pertambangan umum yang terdiri atas 26 Bab dan 175 Pasal yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara. Menurut penjelasan umum undang-undang ini, bahwa dalam pengelolaan pertambangan harus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan strategis, baik bersifat nasional maupun internasional. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batubara adalah pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan peran serta swasta dan masyarakat sebagai wujud implementasi dari nilai-nilai kepastian hukum.⁶

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek "seharusnya" atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁷

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3

³ Abrar Saleng, *Kapita Selekta Hukum Sumber Daya Alam*, Membumi Publishing, Makassar, 2013, hal. 65.

⁴ Wawancara dengan Frits James Boray (Sekretaris Dinas Pertambangan Provinsi Papua) tanggal 23 Agustus 2017.

⁵ Otong Rosadi, *op.cit.* hal. 41.

⁶ *Ibid.* hal. 56.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 158.

(tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:⁴

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas kemanfaatan hukum (*zweckmatigheid atau doelmatigheid atau utility*).

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa "*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*" yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.⁵

Menurut Utrecht,⁶ kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini,

hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁷

Marinex Bangalino,⁸ Kepala Seksi Eksplorasi Dinar Pertambangan Provinsi Papua, menjelaskan bahwa pada dasarnya, hakikat dari otonomi daerah merupakan upaya yang dibentuk guna memperbaiki kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dengan melakukan kegiatan atau membuat pembaharuan yang sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat yang menjadi bagian dari kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁹

Menurut Yulianto Wijaya (Direktur PT. Indo Muro Kencana) mengatakan bahwa sampai saat ini management perusahaan tidak melakukan eksploitasi lebih dalam atau melakukan tahap eksploitasi secara besar-besaran di areal penemuan cadangan emas yang ditemukan di areal hutan konservasi dan hutan lindung. Selain pengelolaan tambang di Papua banyak sekali pertimbangan seperti pertimbangan politik, kalau rakyat menolak maka tidak akan diberikan ijin meskipun perusahaan sudah buat

⁴ Dwika, "Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum". <http://hukum.kompasiana.com>, (02/04/2011), diakses pada 31 Oktober 2017

⁵ Dumirikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari, Memahami dan Memahami Hukum*, Lakshang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59.

⁶ Ridwan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditama Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

⁷ Achmad Ali, *Menguk Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm.62-83.

⁸ Wawancara dengan Marinex Bangalino (Staf Bagian Eksplorasi Dinas Pertambangan Provinsi Papua) tanggal 23 Agustus 2017.

⁹ *Ibid*

jalan dan listrik.¹⁴

Sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Lebih jauh dikatakan Ridwan HR,¹⁵ bahwa setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang. Sebagaimana pula dikatakan oleh P. Nicolai¹⁶ bahwa pemerintah mempunyai kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi, kadang-kadang juga mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.¹⁷

Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu dan yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹⁸

Indraharto,¹⁹ mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang berkompeten untuk

memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara yang berkedudukan sebagai *original legislator* dan yang bertindak sebagai *delegated legislator*.

Atribusi berkenaan dengan penyerahan kewenangan baru sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain), jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Kata delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan.²⁰

Menurut Heinrich Triepel,²¹ pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku sesuatu wewenang kenegaraan jadi, pendelegasian ini merupakan penggeseran kompetensi pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai sesuatu wewenang yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima pendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperkuat.

Peraturan perundangan yang lahir sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967, semakin menjauhkan manfaat pengelolaan hutan Indonesia bagi kepentingan rakyat sebesar-besarnya. Masyarakat sekitar hutan bukannya sejahtera, malah dipinggirkan dalam pelaksanaan pembangunan bidang kehutanan. Masyarakat sekitar hutan disebut sebagai masyarakat perambah hutan. Konflik yang muncul antara masyarakat lokal di sekitar hutan dengan Pengusaha atau pemerintah (pusat,

¹⁴ Wawancara dengan Yulianto Wijaya (Direktur PT. Indo Muro Kencana) tanggal 23 April 2018.

¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 100.

¹⁶ P. Nicolai et al, *Bestuursrecht*, Amsterdam, 1994.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, Lihat pula pendapat dari F.A.M Stroink dan J.G Steen Beeb, *Op Cit*, h. 40.

¹⁸ *Ibid*.

¹⁹ Indraharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, h. 91.

²⁰ Agusallim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Cawi-Bogor, 2007.

²¹ Heinrich Triepel, *Delegation und Mandatver - Öffentliches Recht*, Stuttgart, Berlin, 1942, h. 23.

pemerintah daerah dan BUMD) selalu saja menjadikan masyarakat lokal sebagai posisi yang lemah, kalah dan terpinggirkan. Keadaan inilah yang melahirkan kesenjangan antara masyarakat lokal dengan pengusaha dan pemerintah yang pada gilirannya melahirkan ketidakadilan sosial.²²

Menurut Ade Irawan,²³ Kepala Seksi Pembinaan Usaha Kehutanan Dinas Kehutanan Provinsi Papua, bahwa munculnya konflik vertikal antara masyarakat hukum adat sebagai pemilik lahan hutan maupun konflik horizontal dengan pengusaha pengelolaan hutan tidak dapat dihindarkan. Hal tersebut diakibatkan oleh karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Peraturan Pokok-Pokok Kehutanan tidak memberikan kesejahteraan kepada masyarakat hukum adat sebagai pemilik hutan. Pemberlakuan terhadap regulasi tersebut justru menjauhkan masyarakat hukum adat dari kesejahteraan.

Terkait perizinan tentang pengelolaan sumberdaya hutan, menurut Otong Rosadi,²⁴ bahwa pada konsideran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tidak diatur mengenai kelangsungan perizinan atau perjanjian pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang nomor 41 tahun 1999. Keadaan yang demikian menurut konsideran menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan di kawasan hutan terutama bagi investor yang telah memiliki izin atau perjanjian sebelum berlakunya undang-undang tersebut, sehingga dapat menempatkan pemerintah dalam posisi yang sulit dalam mengembangkan iklim investasi.

B. Pengelolaan Sumber Daya Alam Tambang di Provinsi Papua

UUD 1945, telah mengamanatkan suatu bentuk pemerintahan daerah,²⁵ yang mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.²⁶ Namun demikian, amanat pelaksanaan pemerintahan daerah melalui kebijakan desentralisasi dalam praktik implementasinya tidaklah mudah. Perbedaan kondisi geografis dan demografis dapat menimbulkan banyak permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah, sebagai contoh dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 selanjutnya dirubah dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 2008 tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang.²⁷

Menurut Melmambessy Moses,²⁸ Mantan Kepala Dinas Pertambangan Provinsi Papua, bahwa Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, dalam bidang pengelolaan tambang memberikan pengakuan politis melalui transfer otoritas dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menyusun desain kebijakan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Meskipun demikian, antara pemerintah pusat dan daerah seringkali terjadi tumpang-tindih kebijakan pengelolaan lingkungan dan sering tidak saling terkoordinasi dengan baik. Hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup di daerah dalam era otonomi daerah antara lain sebagai berikut;

telah diamandemen, rumusan Pasal 15 ayat (1) dan (2) adalah sebagai berikut: Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

²² Hal ini diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

²³ Dwi Kherista Payadnya I Wayan Suardha, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam, Tinjauan Yuridis Kekhususan Suatu Daerah Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia*.

²⁴ Wawancara dengan Melmambessy Moses tanggal 23 Agustus 2017

²² *Ibid.*

²³ Wawancara tanggal 23 Agustus 2017

²⁴ Otong Rosadi, *Ibid.* hal.

²⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang

1. **Ego sektoral dan daerah.** Otonomi daerah yang diharapkan dapat melimpahkan sebagian kewenangan mengelola lingkungan hidup di daerah belum mampu dilaksanakan dengan baik. Ego kedaerahan masih sering nampak dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan, hidup, demikian juga ego sektor. Pengelolaan lingkungan hidup sering dilaksanakan *overlapping* antar sektor yang satu dengan sektor yang lain.
2. **Tumpang tindih perencanaan antar sektor.** Kenyataan menunjukkan bahwa dalam perencanaan program (termasuk pengelolaan lingkungan hidup) terjadi tumpang tindih antara satu sektor dan sektor lain.
3. **Pendanaan yang masih sangat kurang untuk bidang lingkungan hidup.** Program dan kegiatan mesti didukung dengan dana yang memadai apabila mengharapkan keberhasilan dengan baik. Walaupun semua orang mengakui bahwa lingkungan hidup merupakan bidang yang penting dan sangat diperlukan, namun pada kenyataannya PAD masih terlalu rendah yang dialokasikan untuk program pengelolaan lingkungan hidup, diperparah lagi tidak adanya dana dari APBN yang dialokasikan langsung ke daerah untuk pengelolaan lingkungan hidup.
4. **Keterbatasan sumberdaya manusia.** Harus diakui bahwa didalam pengelolaan lingkungan hidup selain dana yang memadai juga harus didukung oleh sumberdaya yang mumpuni. Sumberdaya manusia seringkali masih belum mendukung. Personil yang seharusnya bertugas melaksanakan pengelolaan lingkungan hidup (termasuk aparat pemda) banyak yang belum memahami secara baik tentang arti pentingnya lingkungan hidup.
5. **Eksplorasi sumberdaya alam masih terlalu mengedepankan profit dari sisi ekonomi.** Sumberdaya alam seharusnya digunakan untuk pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Walaupun kenyataannya tidak demikian, eksploitasi bahan tambang, logging hanya menguntungkan

sebagian masyarakat, aspek lingkungan hidup yang seharusnya, kenyataannya banyak dabaikan. Fakta menunjukkan bahwa tidak terjadi keseimbangan antara ekonomi dan lingkungan hidup. Masalah lingkungan hidup masih belum mendapatkan porsi yang semestinya.

6. **Lemahnya implementasi peraturan perundangan.** Peraturan perundangan yang berkaitan dengan lingkungan hidup, cukup banyak, tetapi dalam implementasinya masih lemah. Ada beberapa pihak yang justru tidak melaksanakan peraturan perundangan dengan baik, bahkan mencari kelemahan dari peraturan perundangan tersebut untuk dimanfaatkan guna mencapai tujuannya.
7. **Lemahnya penegakan hukum lingkungan khususnya dalam pengawasan.** Berkaitan dengan implementasi peraturan perundangan adalah sisi pengawasan pelaksanaan peraturan perundangan. Banyak pelanggaran yang dilakukan (pencemaran lingkungan, perusakan lingkungan), namun sangat lemah didalam pemberian sanksi hukum.

Berdasarkan penjelasan di atas terkait ijin pengelolaan tambang antara pemerintah pusat dan daerah seringkali terjadi tumpang-tindih kebijakan pengelolaan lingkungan dan sering tidak saling terkoordinasi dengan baik, sebagaimana data rekapitulasi izin usaha pertambangan mineral dan logam dan batubara di Provinsi Papua, yaitu:

Tabel 1
Rekapitulasi izin usaha pertambangan mineral dan logam dan batubara di Provinsi Papua

No	Nama Perusahaan	Provinsi/ Kabupaten/ Kota	No dan Tahun SK	Luas Wilayah (Ha)	Tahapan Kegiatan
1	2	3	4	5	6
1	PT. Sinar Indah Persada	Kota Jayapura & Kab. Jayapura	149 Tahun 2010	10,000.00	Eksplorasi
2	PT. Sinar Indah Persada	Kota Jayapura & Kabupaten Jayapura	150 Tahun 2010	100,000.00	Eksplorasi
3	PT. Sinar Indah Persada	Kab. Sarmi & Kab. Jayapura	151 Tahun 2010	96,150.00	Eksplorasi
4	PT. Tri Unggul Anugrah	Dogiyai & Mimika	065-33 Tahun 2011	48,630.00	Eksplorasi
5	PT. Papua Sinar Pelangi	Mimika	065-34 Tahun 2011	45,340.00	Eksplorasi
6	PT. Papua Persada Coal	Jayapura	065-35 Tahun 2011	50,000.00	Eksplorasi
7	PT. Papua Fajar Timur	Mimika	065-38 Tahun 2011	44,650.00	Eksplorasi
8	PT. Papua Pusaka Nusantara	Mimika	065-31 Tahun 2011	44,960.00	Eksplorasi
9	PT. Papua Permata Khatulistiwa	Sarmi	065-29 Tahun 2011	14,790.00	Eksplorasi
10	PT. Pacific Mining Jaya	Nabire	065-42 Tahun 2011	26,040.00	Eksplorasi
11	PT. Pacific Mining Jaya	Nabire	065-43 Tahun 2011	21,530.00	Eksplorasi
12	PT. Pacific Mining Jaya	Keerom & Jayapura	065-40 Tahun 2011	56,250.00	Eksplorasi
13	PT. Berlitz Pacific	Intan Jaya, Paniai, Nabire & Dogiyai	540/96/ Tahun 2014	65,450.00	Eksplorasi

14	PT. Berlitz Pacific Mustika	Nabire	503/93/ Tahun 2014	16,867.00	Eksplorasi
15	PT. Berlitz Pacific Makmur	NABIRE	503/94/ Tahun 2014	10,566.00	Eksplorasi
16	PT. Bahari Mega Nusantara	Kabupaten Jayapura & Sarmi	206 Tahun 2012	49,600.00	Eksplorasi
17	PT. Bahari Mega Nusantara	Kabupaten Jayapura & Keerom	207 Tahun 2012	42,270.00	Eksplorasi
18	PT. Bahari Mega Nusantara	Mimika, Paniai & Dogiyai	065-32 Tahun 2011	55,330.00	Eksplorasi
19	PT. Maxima Energi Utama	Mimika & Dogiyai	33 Tahun 2012	43,990.00	Eksplorasi
20	PT. Trident Global Garindo	Nabire & Dogiyai	34 Tahun 2012	99,760.00	Eksplorasi
21	PT. Lintas Indoenergi	Mimika & Dogiyai	35 Tahun 2012	49,080.00	Eksplorasi
22	PT. Mitra Karya Bangun Prima	Sarmi & Mamberamo Raya	37 Tahun 2012	45,420.00	Eksplorasi
23	PT. Mitra Karya Bangun Prima	Sarmi & Jayapura	36 Tahun 2012	10,610.00	Eksplorasi
24	PT. Master Jasa Indonesia	Jayapura & Sarmi	32 Tahun 2012	41,650.00	Eksplorasi
25	PT. Arton Jaya Energi Pratata Nusantara	Jayapura & Sarmi	57 Tahun 2012	49,820.00	Eksplorasi
26	PT. Era Millenium Abadi	Mimika, Dogiyai & Nabire	188.4/348/ Tahun 2015	24,480.00	Eksplorasi

KABUPATEN JAYAPURA

No	Nama Perusahaan	Provinsi/ Kabupaten/ Kota	No & Tahun SK	Luas Wilayah H (Ha)	Tahapan Kegiatan
1	2	3	4	5	6
1	PT. Tablasufa Nicel Miring	Jayapura	245 Tahun 2011	5,000.00	Operasi Produksi

KABUPATEN : MIMIKA

No	Nama Perusahaan	Provinsi/ Kabupaten/ Kota	No & Tahun SK	Luas Wilayah H (Ha)	Tahapan Kegiatan
1	2	3	4	5	6
1	Koperasi Wawia	Mimika	216 Tahun 2012	10,000.00	Operasi Produksi
2	Warisan Pusaka Bangsa	Mimika	21 Tahun 2016	9,902.00	Eksplorasi

KABUPATEN NABIRE

No	Nama Perusahaan	Provinsi/ Kabupaten/ Kota	No & Tahun SK	Luas Wilayah H (Ha)	Tahapan Kegiatan
1	2	3	4	5	6
1	PT. Kristalen Eka Lestari (Blok Nifasi)	Nabire	543/175/ SET	5,000.00	Eksplorasi
2	PT. Kristalen Eka Lestari (Blok Makim)	Nabire	543/174/ SET	5,000.00	Eksplorasi
3	PT. Octagon Universal	Nabire	540/1936/ SET	24,930.00	Eksplorasi
4	PT. Patia Raja Jaya	Nabire	543/1096/ SET	35,420.00	Eksplorasi
5	PT. Budewa Tane Mbal	Nabire	8 Tahun 2011	27,430.00	Eksplorasi

6	PT. Mega Xing- Xing (Blok Tobo)	Nabire	543/1694/ SET	5,000.00	Eksplorasi
7	PT. Mega Xing- Xing (Blok Beranti)	Nabire	543/1693/ SET	5,000.00	Eksplorasi
8	PT. Surya Cleopatra	Nabire	543/1019/ SET	15,850.00	Eksplorasi
9	PT. National Gold West Papua Indonesia	Nabire	543/1793/ SET	199.00	Eksplorasi
10	PT. Mamberamo Persada	Nabire	543/471/ SET	12,352.00	Eksplorasi
11	PT. Wiza Emas Persada	Nabire	543/470/ SET	22,278.00	Eksplorasi
12	PT. Aurum Wira Persada	Nabire	543/469/ SET	16,876.00	Eksplorasi
13	PT. Insana Data Perkasa	Nabire	543/468/ SET	16,478.00	Eksplorasi
14	PT. Hamparan Mineral	Nabire	543/1772/ SET	24,995.00	Operasi Produksi
15	PT. Pacific Bina Mineral	Nabire	543/630/ SET	3,500.00	Eksplorasi
16	PT. Gunung Perkasa	Nabire	34 Tahun 2010	69,396.00	Eksplorasi
17	PT. Mutiara Hitam	Nabire	543/1774/ SET	24,998.00	Operasi Produksi
18	PT. Sumber Rezeki Papua	Nabire	543/1773/ SET	24,998.00	Operasi Produksi
19	PT. Good Damai Selahtera	Nabire	543/568/ SET	158.00	Eksplorasi
20	PT. Attila Jaya Perkasa	Nabire	543/569/ SET	194.00	Eksplorasi
21	PT. Pongori Payaso Mineral	Nabire	540/588/ SET	171.00	Eksplorasi
22	PT. Nabire Bumi Kencana	Nabire	153 Tahun 2009	10,000.00	Eksplorasi

23	PT. Asindo Setia Tama	Nabire	540/1257/SET	2,215,236.00	Eksplorasi
24	PT. Hanjun LC	Nabire	543/1805/SET	198.00	Operasi Produksi
25	PT. Sentra Sukses Kencana	Nabire	543/1253/SET	21,160.00	Eksplorasi

KABUPATEN SARMI

No	Nama Perusahaan	Provinsi/Kabupaten/Kota	No & Tahun SK	Luas Wilayah H (Ha)	Tahapan Kegiatan
1	2	3	4	5	6
1	PT. Papua Mining Resources	Sarmi	68 P Tahun 2010	17,043.00	Eksplorasi
2	PT. Golden Era Sentosa	Sarmi	127 Tahun 2012	37,746.00	Eksplorasi
3	PT. Nari Nuri Nikko	Sarmi	135 Tahun 2012	40,787.00	Eksplorasi
4	PT. Elatri Putrindo	Sarmi	126 Tahun 2012	32,750.00	Eksplorasi
5	PT. Putra Marpan Res Jaya	Sarmi	134 Tahun 2012	33,780.00	Eksplorasi
6	PT. Pinggan Matio	Sarmi	128 Tahun 2012	35,538.00	Eksplorasi
7	PT. Kejora Sinar Sakti	Sarmi	68, II Tahun 2010	78,665.00	Eksplorasi

Sumber Data: Dinas Pertambangan Provinsi Papua, 2017

Bahwa dari tabel 1 diatas tentang rekapitulasi izin usaha pertambangan mineral dan logam dan batubara di Provinsi Papua tidak semuanya izin usaha yang diterbitkan kepada oleh pemerintah daerah kepada pengusaha/investor tersebut terealisasi/terlaksana, hal tersebut disebabkan karena adanya tumpang tindihnya kewenangan, hal tersebut sebagaimana yang disampaikan oleh James Frits Boray dan Moses Melmambessy

dalam hasil wawancara tanggal 23 Agustus 2017.

Bahwa dari 62 izin usaha produksi pertambangan yang diterbitkan oleh Gubernur Provinsi Papua kepada pengusaha pertambang tidak semuanya dapat terealisasi yang mengarah kepada izin produksi, tergantung dari pimpinan pemerintah daerah.

Lanjut hasil wancara dengan Frits James Boray²⁹, bahwa dari rekapitulasi izin usaha pertambangan mineral dan logam dan batubara di Provinsi Papua belum terlaksana, masih eksploitasi belum ada, karena dalam implementasi ada yang tidak benar persoalan kewenangan yang diberikan oleh Kabupaten berkaitan dengan sumber daya manusia, disamping itu juga pusat belum percaya penuh kepada pemerintah daerah dalam hal kewenangan yang diatur dalam UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, sedangkan UU No. 32 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah merupakan UU sektoral yang memberikan kewenangan juga kepada pemerintah Provinsi, namun antara UU otsus dan UU sektoral belum sinergi dengan alasan sumber daya manusia.

Implementasi UU No 21 Tahun 2001 memberikan kewenangan kepada provinsi, sedangkan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba kewenangan kepada Kabupaten Kota, akibatnya menjadi tumpang tindih dalam pelaksanaannya, sehingga Gubernur menerbitkan Peraturan Gubernur No. 41 Tahun 2011 tentang Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara untuk mengimbangi kegiatan pemberian izin dan pengelolaan sumber daya alam tambang, meskipun pergub tersebut meskipun pemerintah pusat tidak mengakuinya, akan tetapi pada akhirnya pemerintah pusat tetap mengakuinya, sehingga memberi ruang kepada provinsi sebagaimana ditentukan dalam UU 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah.

Pemberdayaan otonomi daerah urgensinya dari eksistensi pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan

²⁹ Wawancara dengan Frits James Boray (Sekretaris Dinas Pertambangan Provinsi Papua) tanggal 23 Agustus 2017

secara implisit dalam UUD RI 1945, dimana dalam alinea ketiga memuat pernyataan Kemerdekaan Bangsa Indonesia, sedangkan alinea keempat, memuat pernyataan bahwa setelah Pemerintah Negara Indonesia yaitu pemerintah nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus Bangsa Indonesia.

Menurut penulis bahwa pengelolaan sumber daya alam tambang di Papua harus berdasarkan pada prinsip keadilan, karena dalam penelitian ini indikatornya adalah karena berhubungan dengan ketidakadilan yang terjadi sebagai akibat dari sitem pengelolaan sumber daya alam tambang yang dilandasi oleh paradigma yang salah, sehingga menimbulkan konflik yang bermuara pada ketidakadilan, tumpang tindihnya ketentuan peraturan yaitu UU No 4 tahun 2014 tentang Minerba sebagai UU sektoral dan UU No 21 tahun 2001 tentang Otsus Papua kemudian kewenangan pengelolaan telah diakomodir dalam UU No 32 tahun 2014 tentang Otonomi Daerah kepada Provinsi dengan prinsip negara kesatuan, akan tetapi kewenangan itu tidak sepenuhnya diberikan kepada Provinsi untuk memberikan izin mengatur, mengelola sumberdaya alam tambang didaerahnya, karena kenyataan tidak adanya sinergi antara UU sektoral dengan UU Otsus, akhirnya berdampak pada sistem pengelolaan, lemahnya pengawasan termasuk sumber daya manusia yang masih kurang,

Oleh karena itu, maka berbagai langkah harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan UUPD tersebut seperti mengidentifikasi segala potensi yang terdapat di dalam wilayahnya dalam rangka mengetahui peluang dan tantangan yang bakal dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah. Potensi sumberdaya alam yang perlu diidentifikasi, untuk mencari cara pengelolaan serta pengaturan berdasarkan kewenangan daerah, yaitu sektor pertanahan, pertambangan, kehutanan dan perkebunan.

Kewenangan dalam pengaturan pengelolaan, pemanfaatan dan peruntukan sumberdaya alam oleh pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten akan berimplikasi kepada peningkatan pendapatan asli daerah, kesejahteraan rakyat, terciptanya kepastian hukum dan keadilan dalam pemanfaatan

sumberdaya alam nasional di daerah serta tercipta keserasian dalam penggunaan potensi daerah melalui tata ruang daerah.

Menurut Abrar Saleng,³⁰ bahwa kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya alam tambang tidak lagi harus mengacu pada ketentuan Pasal 4³¹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan. Karena penguasaan pengelolaan pertambangan sudah diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang menyebutkan bahwa mineral dan batubara sebagai sumberdaya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Penguasaan oleh negara atas tambang mineral dan batubara diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah daerah. Terhadap jumlah produksi, pemerintah mempunyai kewenangan untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas pertahun setiap Provinsi. Untuk kepentingan tersebut, Pemerintah Daerah wajib mematuhi ketentuan jumlah yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Pembagian kewenangan dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara sebagaimana kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan pemerintah Kabupaten di atas, menurut Abrar Saleng,³² adalah pelaksanaan penguasaan negara yang merupakan salah satu macam urusan pemerintahan yang mengatur usaha pertambangan satu fungsi atau tugas dari pelaksanaan penguasaan negara, maka keikutsertaan daerah dalam mengatur usaha pertambangan selama ini merupakan suatu tugas pembantuan.

Menurut Bagir Manan,³³ bahwa pengertian ikut serta melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan daerah ialah, *Pertama*, wewenang membantu baru aka nada apabila ada keputusan pemerintah pusat yang memberikan penugasan, maka seluruh kewenangan atas pengelolaan pertambangan, baik

³⁰ Abrar Saleng, *ibid.* hal. 20-21.

³¹ Pasal 25 Undang-Undang Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

³² Abrar Saleng, *op.cit.* hal. 21.

³³ Bagir Manan, *Aspek Hukum Penguasaan Daerah Atas Bahan Galian*, Bandung Lembaga Penelitian UNPAD, 1995, hal. 5.

pelaksanaan penguasaan negara maupun pengaturan usaha pertambangannya akan dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. *Kedua*, dalam pengertian tugas pembantuan tidak sekedar menunjukkan daerah semata-mata sebagai pelaksana, sebab dalam tugas pembantuan juga terkandung kebebasan daerah bahkan semacam otonom walaupun terbatas mengenai tata cara penyelenggaraannya. Misalnya daerah berwenang membuat aturan-aturan yang diperlukan untuk tugas pembantuan yang dibebankan kepadanya.

Menurut Abrar Saleng,³⁴ dalam kerangka otonomi daerah, telah diwadahi dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 22 Tahun 1999 maupun 32 Tahun 2004 yang menjamin aliran sumberdaya alam dari daerah yang satu ke daerah yang lain. Kerjasama antar daerah dapat mengoptimalkan penggunaan berbagai sumberdaya alam yang tersedia dan memiliki daya pemberdayaan yang lebih besar daripada dilakukan sendiri oleh daerah. Oleh karena itu, pelaksanaan penguasaan negara atas sumberdaya alam khususnya bahan galian baik yang menjadi kewenangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus jelas substansi dan tujuannya. Sebab pelaksanaan penguasaan negara selama ini telah disalahgunakan, sehingga menjadi satu sumber ketidakadilan dalam pengelolaan dan pemanfaatan terhadap bahan galian.

Menurut Malmambessy Moses,³⁵ mantan Kepala Dinas Pertambangan Provinsi Papua, penguasaan negara ialah kewenangan yang mencakup penentuan kebijakan mengenai pengaturan peruntukan, penggunaan dan pengawasan serta menjamin pemanfaatan bahan galian untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dibalik kewenangan tersebut.

Pandangan tersebut di atas, menurut Abrar Saleng,³⁶ bahwa terdapat kewajiban negara yang merupakan tujuan dan penguasaan negara sebagai berikut; (a) segala bentuk

pemanfaatan bahan galian harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat; (b) melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bahan galian yang dapat dinikmati langsung oleh rakyat; (c) mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati hasil pengelolaan pertambangan.

Dalam pemberdayaan otonomi daerah, secara filosofis urgensi dari eksistensi pemerintah pusat dan pemerintah daerah sudah disinggung secara eksplisit dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pada alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.³⁷

Sebagai landasan filosofis, Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945 yang merupakan cita hukum Indonesia sekaligus merupakan sumber dari segala sumber hukum dari setiap aturan perundang-undangan yang ada dan yang akan ada. Hal mana dapat dilihat dalam konsideran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah bahwa maksud dan tujuan dari Undang-Undang ini ialah pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu

³⁴ Abrar Saleng, *op.cit.*, hal. 22.

³⁵ Wawancara tanggal 23 Agustus 2017

³⁶ Abrar Saleng, *Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Pps-UNPAD, Bandung, 1999, hal. 340

³⁷ Supriyanto Hadi, *Konflik Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Pertambangan di Provinsi Papua*, Disertasi, Pps-UNHAS, Makassar, 2015, hal. 312.

meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam perspektif yuridis disusunnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentu didasari oleh alasan-alasan yuridis tertentu sebagai mana tertulis dalam konsideran bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Dengan pertimbangan-pertimbangan yang demikian itu diundangkan oleh pemerintah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam implementasinya kelak ada suplemen atau penambahan pasal-pasal tertentu melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sementara itu, Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua didasari oleh berbagai pertimbangan penting sebagai berikut bahwa penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa daerah. Oleh karena sejarah integrasi yang berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia, berikutnya adalah pelaksanaan pembangunan yang belum merata dan belum memenuhi rasa keadilan, demikian pula dengan penegakan hukum dan penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia.

Pertimbangan penting lainnya adalah berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dengan daerah lain di Indonesia, serta pengabaian terhadap hak-hak dasar penduduk asli Papua. Dengan alasan dan pertimbangan tersebut, aspirasi masyarakat Papua untuk diberikan otonomi khusus dikabulkan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001

Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.³⁸

Berkaitan dengan praktek pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia, Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagai *lex specialis*, maka Provinsi Papua sebagai daerah otonomi khusus seharusnya aturan-aturan yang telah dibuat oleh pemerintah daerah Provinsi Papua yang sesuai dengan potensi alam yang dimilikinya, seharusnya Provinsi Papua ikut mengatur pengelolaan sumberdaya alam pertambangan sebagaimana yang telah penulis uraikan tentang pengelolaan sumber daya alam yang berkaitan dengan penghargaan terhadap hak ulayat serta turut aktif dalam mengelola sumberdaya alam. Namun dalam kenyataannya bahwa sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, bahkan oleh Pemerintah Provinsi Papua telah diterbitkan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Sumberdaya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua, akan tetapi tidak pernah mendapatkan perhatian bahkan manfaat dari Pemerintah Pusat.

Kewenangan menurut Ade Ridwan,³⁹ bahwa norma-norma yang berkaitan dengan kewenangan yang diperoleh melalui desentralisasi, sebagaimana yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Provinsi Papua dalam pemberian izin, karena desentralisasi adalah kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri, termasuk di dalamnya mengurus dan mengelola sumberdaya alam sektor pertambangan.

Menurut Frits James Bonay,⁴⁰ Plt. Kepala Dinas Pertambangan Provinsi Papua, bahwa berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah justru mencabut semua kewenangan yang berkaitan dengan penerbitan

³⁸ Supriyanto Hadi, *ibid.*, hal. 315.

³⁹ Wawancara dengan Ade Ridwan (Sekretaris Dinas Kehutanan Provinsi Papua) tanggal 23 Agustus 2017

⁴⁰ Wawancara dengan Frits James Bonay (Sekretaris Dinas Pertambangan Provinsi Papua) tanggal 23 Agustus 2017

perizinan pertambangan oleh Bupati. Sedangkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara justru memberikan kewenangan yang sangat luas kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dalam memberikan atau mengeluarkan ijin pengelolaan pertambangan. Tumpang tindih kewenangan tersebut menjadi embrio konflik di daerah yang tidak hanya bersifat vertikal (Pemerintah Pusat dan Daerah) melainkan juga terjadinya konflik horizontal antara masyarakat di sekitar area pengelolaan pertambangan dengan investor dan investor dengan Pemerintah Daerah.

Menurut Marinex Pabolang,⁴¹ Kepala Seksi Pengelolaan Tambang, bahwa melihat kondisi Provinsi Papua saat ini seperti terjadinya kemiskinan struktural, tidak ada akses pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan sumberdaya alam pertambangan (otonomi setengah hati), hal tersebut ditandai setelah dicabutnya kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pemberian izin pertambangan yang berimplikasi pada kekecewaan pada sebagian besar masyarakat asli di Provinsi Papua sebagai pemilik hak ulayat atas lokasi pengelolaan pertambangan. Oleh karena itu, sering muncul konflik antara masyarakat hukum adat sebagai pemilik lahan dengan investor yang tidak dapat terhindar lagi.

C. Pengelolaan Sumber Daya Alam Hutan di Provinsi Papua

Dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dilacak dalam kerangka konstitusi NKRI. Dalam UUD 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni:⁴²

1. Nilai unitaris, diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan regional atau lokal.

⁴¹ Wawancara dengan Marinex Pabolang (Bagian Konservasi Dinas Pertambangan Provinsi Papua) tanggal 23 Agustus 2017.

⁴² Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, hal. 15.

2. Nilai desentralisasi, diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui Sebagai domain rumah tangga daerah otonom tersebut. Dikaitkan dengan dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.

Sesuai UUD 1945, karena Indonesia adalah "*Eenheidstaat*", maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat *staat* juga. Ini berarti bahwa sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara. Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:⁴³

1. Daerah Otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal;
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan;
3. Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir b; tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian jelaslah bahwa desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis (*democratic*

⁴³ *Ibid.* hal. 20

government). Dalam konteks UUD 1945, selalu harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional. Oleh sebab itu ciri umum penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia sesuai dengan UUD 1945 adalah,⁴⁴:

1. Pemerintah daerah merupakan hasil pembentukan oleh Pemerintah, bahkan dapat dihapus oleh Pemerintah melalui proses hukum apabila daerah tidak mampu menjalankan otonominya setelah melalui fasilitasi pemberdayaan;
2. Dalam rangka desentralisasi, di wilayah Indonesia dibentuk Provinsi dan di wilayah Provinsi dibentuk Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom;
3. Sebagai konsekuensi ciri butir 1 dan 2, maka kebijakan desentralisasi disusun dan dirumuskan oleh Pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan melibatkan masyarakat sebagai cerminan pemerintahan yang demokratis;
4. Hubungan antara pemerintah daerah otonom dengan pemerintah nasional (Pusat) adalah bersifat tergantung (*dependent*) dan bawahan (*subordinate*). Hal ini berbeda dengan hubungan antara pemerintah negara bagian dengan pemerintah federal yang menganut prinsip federalisme, yang sifatnya independent dan koordinatif;
5. Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi lembaga negara yang membidangi legislatif atau lembaga pembentuk Undang-Undang dan yudikatif ataupun lembaga negara yang berwenang mengawasi keuangan negara. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang didesentralisasikan

menjadi kewenangan Kepala Daerah dan DPRD untuk melaksanakannya sesuai dengan mandat yang diberikan rakyat.

Persebaran urusan pemerintahan ini memiliki dua prinsip pokok:

1. Selalu terdapat urusan pemerintahan yang umumnya secara universal tidak dapat diserahkan kepada daerah karena menyangkut kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan negara seperti urusan pertahanan-keamanan, politik luar negeri, moneter, dan peradilan;
2. Tidak ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah. Untuk urusan-urusan pemerintahan yang berkaitan kepentingan lokal, regional dan nasional dilaksanakan secara bersama (*concurrent*). Ini berarti ada bagian-bagian dari urusan pemerintahan tertentu yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, ada bagian-bagian yang diselenggarakan oleh Provinsi dan bahkan ada juga yang diselenggarakan oleh Pemerintah. Diperlukan adanya hubungan koordinasi antar tingkatan pemerintahan agar urusan-urusan pemerintahan yang bersifat konkurent tersebut dapat terselenggara secara optimal.
3. Mengingat urusan pemerintahan bersifat dinamis maka dalam penyerahan urusan Pemerintahan tersebut selalu mengalami perubahan dari masa ke masa. Untuk menjamin kepastian, perubahan tersebut perlu didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Oleh sebab itu selalu ada dinamika dalam distribusi urusan pemerintahan (*inter-governmental function sharing*) antar tingkatan pemerintahan; Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pemerintah Pusat. Secara universal terdapat dua pola besar dalam merumuskan distribusi urusan pemerintahan, yakni:⁴⁵

⁴⁴ http://id.wikisource.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia

⁴⁵ http://pustaka.ut.ac.id/website/index.php?option=com_content&view=article&id=63/pem-4423-hubungan-pusat-dan-daerah&catid=29/insipitemi1-74

1. Pola *general competence* (otonomi luas)

Dalam pola otonomi luas dirumuskan bahwa urusan-urusan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat bersifat limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

2. Pola *ultra vires* (otonomi terbatas).

Prinsip *Ultra Vires* adalah urusan-urusan Daerah yang ditentukan secara limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan Pusat.

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah Provinsi dipimpin oleh Kepala Daerah Provinsi yang disebut Gubernur yang juga bertindak sebagai wakil pusat di daerah. Sebagai wakil pemerintah di daerah, Gubernur melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas (*capacity building*) terhadap kabupaten/kota yang ada di wilayahnya agar otonomi daerah kabupaten/kota tersebut bisa berjalan secara optimal. Sebagai wakil pemerintah di daerah, Gubernur juga melaksanakan urusan-urusan nasional yang tidak termasuk dalam otonomi daerah dan tidak termasuk urusan instansi vertikal di wilayah Provinsi yang bersangkutan. Di samping itu, sebagai wakil pemerintah di daerah, Gubernur mempunyai peranan selaku "*integrated field administration*" yang berwenang mengkoordinir semua instansi vertikal yang ada di Provinsi yang bersangkutan di samping melakukan supervisi dan fasilitasi terhadap Kabupaten/Kota yang ada di wilayahnya.

Gubernur mempunyai "*tutelage power*" yaitu menjalankan kewenangan pusat untuk membatalkan kebijakan daerah bawahannya yang bertentangan dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sebagai konsekuensi dari prinsip tersebut maka diperlukan pengaturan yang sistematis yang menggambarkan adanya kewenangan Gubernur yang berkaitan dengan koordinasi, pembinaan dan pengawasan. Selain urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara sentralisasi, terdapat urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara desentralisasi. Desentralisasi dalam arti luas dapat dilakukan

secara devolusi, dekonsentrasi, privatisasi dan delegasi.⁴⁶

Pemahaman devolusi di Indonesia mengacu kepada desentralisasi sedangkan delegasi terkait dengan pembentukan lembaga semi pemerintah (*Quasi Government Organisation/Quango*) yang mendapatkan delegasi pemerintah untuk mengerjakan suatu urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Lembaga yang terbentuk berdasarkan prinsip delegasi dapat berbentuk Badan Otorita, Badan Usaha Milik Negara, Bakosurtanal dan sebagainya.

Dalam konsep otonomi luas, maka urusan pemerintahan yang tersisa di daerah (*residual functions*) atau tugas pemerintah lainnya yang belum ditangani dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Hal inilah yang sering dikelompokkan dalam pelaksanaan azas *visij bestuur*. *Visij bestuur* yang bersifat lintas kabupaten/kota menjadi kewenangan propinsi sedangkan yang lokal menjadi kewenangan kabupaten/kota. Konsep privatisasi berimplikasi pada dilaksanakannya sebagian fungsi-fungsi yang sebelumnya merupakan kewenangan pemerintah ataupun pemerintah daerah oleh pihak swasta. Varian lainnya dari privatisasi adalah terbukanya kemungkinan kemitraan (*partnership*) antara pihak pemerintah atau pemerintah daerah dengan pihak swasta dalam bentuk *Built Operate Own (BOO)*, *Built Operate Transfer (BOT)*, *management contracting out* dan sebagainya.

Penyelenggaraan tugas pembantuan (*medebewind*) diwujudkan dalam bentuk penugasan oleh pemerintah pusat kepada daerah atau desa atau oleh provinsi kepada kabupaten/kota dan desa untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan. Pembiayaan dan dukungan sarana diberikan oleh yang menugaskan sedangkan yang menerima penugasan wajib untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas tersebut kepada yang menugaskan. Penyelenggaraan pemerintahan nasional dilaksanakan oleh Departemen dan Kementrian Negara serta LPND. Untuk melaksanakan kewenangan pusat di daerah digunakan alas dekonsentrasi yang dilaksanakan oleh instansi vertikal baik yang wilayah yurisdiksinya mencakup satu wilayah kerja daerah otonom

46. Siswanto Susarno, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta, hal. 34.

maupun mencakup beberapa wilayah kerja daerah otonom seperti adanya KODAM, POLDA, Kejaksaan, Badan Otorita Pusat di daerah dan lain-lainnya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan DPRD yang bekerja atas dasar kemitraan dan bukan membawakan satu sama lainnya. Dalam menyusun dan merumuskan kebijakan daerah, kedua institusi tersebut bekerjasama dengan semangat kemitraan. Namun pada saat pelaksanaan (implementasi), kedua institusi memiliki fungsi yang berbeda. Kepala daerah melaksanakan kebijakan daerah dan DPRD melakukan pengawasan atas pelaksanaan kebijakan daerah. Dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) diadopsi prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif, efisien, transparan, demokratis, partisipatif, dan akuntabel. Oleh sebab itu hubungan antar kepala daerah, DPRD, dan masyarakat daerah dalam rangka *checks and balances* menjadi kebutuhan mutlak.

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi salah satu ciri penting pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini karena karakteristik sumber daya alam, sumber daya buatan dan sumber daya manusia yang sangat beragam dari satu daerah dengan daerah yang lain. Sebagai perwujudan nilai dasar konstitusi maka diperlukan pengaturan tentang pembagian hasil atas pengelolaan sumber daya alam, buatan maupun atas hasil kegiatan perekonomian lainnya yang intinya untuk memperlancar pelaksanaan otonomi daerah, dan pada saat yang sama memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik sebagai refleksi dari proses demokratisasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan politik akan memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal yang pada gilirannya secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan tujuan kesejahteraan akan memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis

untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Pelayanan yang disediakan pemerintah daerah kepada masyarakat ada yang bersifat regulatif (*public regulations*) seperti mewajibkan penduduk untuk mempunyai KTP, KK, IMB dan sebagainya. Sedangkan bentuk pelayanan lainnya adalah yang bersifat penyediaan *public goods* yaitu barang-barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat seperti jalan, pasar, rumah sakit, terminal dan sebagainya. Apapun barang dan regulasi yang disediakan oleh pemerintah daerah haruslah menjawab kebutuhan rid warganya. Tanpa itu, pemerintah daerah akan kesulitan dalam memberikan akuntabilitas atas legitimasi yang telah diberikan warga kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakat. Untuk itulah maka seluas apapun otonomi atau kewenangan yang dilaksanakan oleh daerah, kewenangan itu tetap ada batas-batasnya, yaitu rambu-rambu berupa pedoman dan arahan, serta kendali dari pemerintah, baik berupa UU, PP, atau kebijakan lainnya.

Di samping itu haruslah kewenangan tersebut berkorelasi dengan kebutuhan riil masyarakat. Kewenangan tersebut yang memungkinkan daerah mampu memberikan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Argumen inilah yang menjadi dasar kenapa urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dikelompokkan menjadi dua yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib berkorelasi dengan penyediaan pelayanan dasar dan urusan pilihan terkait dengan pengembangan potensi unggulan yang menjadi kekhasan daerah yang bersangkutan.

Dari tujuan demokratisasi dan kesejahteraan di atas, maka misi utama dari keberadaan pemerintah daerah adalah bagaimana mensejahterakan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis serta melalui cara-cara yang demokratis. Untuk mampu menyediakan pelayanan publik yang optimal dan mempunyai kepastian maka untuk penyediaan pelayanan dasar diperlukan adanya Standard Pelayanan Minimum (SPM). SPM yang menjadi "*benchmark*" bagi pemerintah daerah dalam mengatur aspek kelembagaan, personal, keuangan,

dan mengukur kinerja dalam penyediaan pelayanan publik. Sisi demokratisasi pada pemerintah daerah berimplikasi bahwa pemerintah daerah dijalankan oleh masyarakat daerah sendiri melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis. Dalam menjalankan misinya untuk mensejahterakan rakyat, wakil-wakil rakyat tersebut akan selalu menyerap, mengartikulasikan serta mengagregasikan aspirasi rakyat tersebut ke dalam kebijakan-kebijakan publik di tingkat lokal. Namun kebijakan publik di tingkat lokal tidak boleh bertentangan dengan kebijakan publik nasional dan diselenggarakan dalam koridor-koridor norma, nilai dan hukum positif yang berlaku pada negara dan bangsa tersebut.

Pada masa rezim Orde Baru, aparat pemerintah pusat memiliki kewenangan yang luas di berbagai bidang, termasuk di bidang pengelolaan lingkungan hidup. Pola kewenangan seperti ini tercermin dalam UU Nomor 23 Tahun 1997. Berdasarkan kedua undang-undang tersebut, departemen-departemen sektoral memiliki kewenangan yang kuat dalam pengelolaan lingkungan hidup dalam lingkup tugas-tugas dan fungsi-fungsi sektoral mereka.⁴⁷ Dengan demikian, jika kita berbicara tentang sektor kehutanan, maka Departemen Kehutanan bertanggung jawab atas kinerja pengelolaan lingkungan hidup dalam lingkup sektor kehutanan, seperti kewenangan mengeluarkan HPH dan penegakan hukum administrasi.

Sepanjang berkaitan dengan tuntutan desentralisasi teritorial dalam pengelolaan lingkungan hidup pada umumnya dan pengelolaan sumberdaya hutan pada khususnya, terbagi dua, yaitu antara pandangan yang optimis dan pandangan yang pesimis. Sebagian sarjana berpendapat bahwa desentralisasi akan menimbulkan dampak positif bagi pengelolaan sumberdaya hutan, misalnya untuk mempercepat pengambilan keputusan, memperluas dan mengintensifkan komunikasi dan kepedulian *stakeholders*, khususnya masyarakat yang tinggal di dalam dan di

sekitar hutan, serta akuntabilitas pengelolaan hutan.⁴⁸

Dampak positif lainnya adalah memberi peluang kepada masyarakat untuk menyelesaikan sendiri-sendiri masalah kehutanan seperti pencegahan penebangan secara tidak sah atau liar, pendidikan masyarakat agar melakukan pembalakan yang berdampak rendah dan pelibatan masyarakat untuk mengawasi jumlah maksimal penebangan kayu yang diperbolehkan setiap tahunnya.⁴⁹ Pandangan pesimis didasarkan pada kenyataan, bahwa sebagian besar birokrat dan politisi daerah dalam menyuarkan desentralisasi lebih menitikberatkan pada bagaimana meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dan upaya yang mudah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah adalah mengeksploitasi sumberdaya alam. Jadi, menurut mereka yang berpandangan pesimis, birokrat dan politisi daerah cenderung memiliki visi yang bias ke arah eksploitasi sumberdaya alam dengan kurang memperhatikan dampak negatif terhadap lingkungan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Amsal (Kepala Seksi Tata Guna Hutan dan Perpetaan Dinas Kehutanan Provinsi Papua):⁵⁰

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan Kehutanan dalam hal ini pengelolaan hutan masih bersifat sentralistik, persoalan ijin, kewenangan kaitannya dengan hutan masyarakat diatur oleh pemerintah pusat. Kebijakan pusat belum memberikan ruang kepada pemerintah daerah, hanya orang-orang yang bermodal besar yang diberikan ijin. Pasca reformasi tidak ada lagi Kantor Wilayah di Provinsi karena dulu mengenai kehutanan masih di Kantor Wilayah, namun sekarang dilakukan oleh Dinas Kehutanan langsung atau Gubernur, Kantor Wilayah atas nama Menteri artinya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke Kantor Wilayah, akan tetapi secara berjenjang tidak bertanggung jawab ke Gubernur, tetapi ke Pemerintah Pusat dalam hal

⁴⁷ Takdir Rahmadi. 2002. *Pengelolaan Sumberdaya Hutan : Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Makalah Indonesia and Netherlands Studies on Environmental Law and Administration (INSIELA) kerjasama penelitian antara Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Fakultas Hukum UI dan Fakultas Hukum Universitas Leiden Belanda.

⁴⁸ Hariadi Kartodihardjo. 1999. *Masalah Kebijakan Pengelolaan Hutan Alam Pedalari*. LATIN, Bogor. Hal. 37.

⁴⁹ Hasil wawancara dengan Amsal B. Randalaggi (Kepala Seksi Tata Guna Hutan dan Perpetaan Dinas Kehutanan Provinsi Papua), tanggal 23 Agustus 2017.

⁵⁰ *Ibid*

Menteri Kehutanan.

Pasca Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, akhirnya ada 5 (lima) sektor yang tidak diatur oleh daerah dalam Otonomi Khusus, contoh hubungan luar negeri, hubungan moneter, keagamaan, hukum dan HAM, serta keamanan. Dan salah satu contoh kewenangan pusat ke daerah adalah sektor kehutanan.

Agar desentralisasi tidak menimbulkan dampak negatif terhadap keberlanjutan lingkungan hidup dan sumberdaya alam, sebagaimana dikhawatirkan di atas, adalah penting untuk mempertimbangkan tiga hal. *Pertama*, pengelolaan hutan secara berkelanjutan harus didasarkan pada satuan pengelolaan ekosistem wilayah Daerah Aliran Sungai (DAS) dan zoogeografis yang tentunya tidak dapat mudah dipecah-pecah ke dalam wilayah administrasi pemerintahan.⁵¹ Oleh sebab itu, pemecahan pengelolaan hutan secara kaku berdasarkan batas-batas wilayah administrasi pemerintahan tidak semestinya diberlakukan.

Kedua, desentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan harus mempertimbangkan konsep keadilan antar daerah atau provinsi yang bertetangga. Provinsi tertentu mungkin memiliki kawasan-kawasan hutan yang sebagian besar dinyatakan sebagai hutan lindung dan provinsi lainnya memiliki hutan yang sebagian besar dinyatakan sebagai hutan produksi. Provinsi pemilik hutan produksi dapat mengambil manfaat ekonomi dari kawasan hutan di dalam wilayahnya, tetapi di sisi lain manfaat ekologis hutan lindung itu juga dinikmati oleh provinsi tetangga yang memiliki hutan produksi.

Ketiga, konsep desentralisasi hendaknya tidak diartikan hanya sebatas pada penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga harus disertai dengan demokratisasi. Wujud nyata dari demokratisasi dalam pengelolaan hutan adalah pengakuan atas peran serta masyarakat setempat yang lebih kuat dan hakiki dalam pengelolaan hutan.⁵²

Desentralisasi yang diiringi dengan demokratisasi adalah salah satu prasyarat agar kebijakan desentralisasi dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mempertahankan keberlanjutan lingkungan hidup dan sumberdaya alam. Desentralisasi yang demokratis ditandai oleh kuatnya fungsi pengawasan oleh DPRD dan kuatnya masyarakat madani yang menjalankan fungsi penekan dan pengawasan. Pengertian masyarakat madani adalah semua pelaku (*stakeholders*) yang bukan aparat pemerintah. Mereka itu antara lain masyarakat adat, LSM, media massa dan kelompok profesi di bidang kehutanan.

Peran serta masyarakat dalam bentuk proses perencanaan, pelaksanaan pengelolaan hutan dan keikutsertaan menikmati manfaat dari keberadaan sumberdaya hutan merupakan kecenderungan di beberapa negara dewasa ini.⁵³ Di Indonesia tuntutan agar masyarakat setempat secara langsung dapat menikmati manfaat dari keberadaan sumberdaya hutan sesungguhnya telah seringkali disuarakan dengan mendasarkan pada konsep hutan adat dan hutan kemasyarakatan.

D. DASAR HUKUM KEWENANGAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

Perkembangan hubungan kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia dapat dibedakan atas beberapa peraturan perundang-undangan yaitu :

1. Kewenangan Berdasarkan PP No. 64 Tahun 1957

Berdasarkan PP Nomor 64 Tahun 1957, Pemerintah Daerah Swatantra Tingkat I mempunyai kewenangan relatif kuat dalam pengelolaan hutan karena pemerintah swatantra berwenang untuk mengurus hutan, baik hutan lindung maupun hutan produksi. Pemerintah daerah juga disertai kewenangan untuk mengeluarkan "surat izin eksploitasi hutan", "izin pengambilan kayu dan hasil hutan lain atau swasta", memungut cukai dari

⁵¹ Uah Aliyuddin, 2000, *Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah.

⁵² Hasil wawancara dengan Ansal B Randalingggi (Kepala Seksi Tata Guna

Hutan dan Perpetaan Dinas Kehutanan Provinsi Papua), tanggal 23 Agustus 2017.

⁵³ *Ibid*.

pemegang surat izin eksploitasi hutan dan pemegang izin pengambilan kayu dan hasil hutan, mengatur dan melaksanakan perlindungan hutan dan mengatur pengangkutan hasil hutan. Atas dasar PP No. 64 Tahun 1957 telah dibentuk Dinas Kehutanan di 24 (duapuluh empat) provinsi, sedangkan 3 (tiga) provinsi yaitu Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur tidak dibentuk Dinas Kehutanan karena telah ada Perum Perhutani.⁵⁴

Kewenangan pemerintah pusat yang diwakili oleh Menteri Pertanian terbatas pada penyusunan "rencana karya" yang harus dipedomani oleh Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangannya tersebut di atas. Dengan demikian, PP No. 64 Tahun 1957 memberikan kewenangan yang relatif luas kepada Pemerintah Daerah Tingkat I dalam pengelolaan hutan. Luasnya kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan berdasarkan PP No. 64 Tahun 1957 tidak dapat dilepaskan dari UU yang mendasari PP tersebut, yaitu UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah yang menganut "desentralisasi teritorial dengan otonomi riil dan seluas-luasnya". Akan tetapi, di pihak lain, kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten tidak disebut dalam PP No. 64 Tahun 1957 terhadap sumberdaya alam dan lingkungan hidup tidak begitu kelihatan. Barangkali penyebab adalah industri kehutanan pada masa itu belum seperti industri kehutanan ketika berlakunya UU No. 5 Tahun 1967 yang telah menggunakan modal besar dan peralatan modern. Oleh sebab itu, dalam era berlakunya UU No. 5 Tahun 1967, dampak negatif dari industri kehutanan begitu sangat tampak dan tercatat.

2. Kewenangan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1967

Perkembangan kedua dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah setelah pengundangan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan dan peraturan perundang-undangan pelaksanaannya. Dengan berlakunya UU No. 5 Tahun 1967, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan bergerak

ke arah sentralisasi. Menteri Kehutanan sebagai aparat pemerintah pusat memegang kewenangan yang sangat kuat. Empat aspek dari pengelolaan hutan, yaitu perencanaan, pengurusan, pengusahaan dan perlindungan hutan merupakan kewenangan pusat. Dalam bidang pengusahaan hutan, pemerintah pusat mengambil alih kewenangan Pemerintah Daerah Tingkat I berdasarkan PP No. 64 Tahun 1957 untuk mengeluarkan konsesi hutan. Akibat nyata dari sentralisasi pengelolaan hutan adalah seringkali kebijakan penetapan kawasan hutan dan pemberian HPH oleh Menteri yang berwenang kepada pemegang HPH tidak memperhatikan kondisi sosial budaya di daerah-daerah yang mengenal masyarakat adat seperti di Papua. Akibatnya, tidak dapat dihindarkan timbulnya konflik-konflik antara pemegang HPH dengan masyarakat adat.

Selain itu, perbandingan penerimaan pemerintah daerah yang lebih kecil dibandingkan penerimaan pemerintah pusat di sektor kehutanan lebih memperkuat sentralisasi kebijakan di sektor kehutanan. Demikian pula, pemerintah daerah kabupaten merasakan kebijakan kehutanan berdasarkan rejim UU No. 5 Tahun 1967 lebih meletakkan beban permasalahan di pundak mereka, sementara manfaat ekonomi dari sektor kehutanan sama sekali tidak mereka nikmati, ataupun kalau ada sedikit sekali yang mengalir ke daerah kabupaten.

Menurut Ade Ridwan, (Sekretaris Dinas Kehutanan Provinsi Papua),⁵⁵ bahwa :

Beban permasalahan yang mereka rasakan adalah bahwa ketika terjadi permasalahan di sektor kehutanan, misalnya konflik antara pemegang HPH dengan masyarakat setempat atau terjadi penebangan hutan secara liar oleh masyarakat, aparat Pemerintah Daerah Kabupaten dilibatkan guna melaksanakan kebijakan dan penegakan hukum di sektor kehutanan, sehingga seringkali aparat Pemerintah Daerah Kabupaten harus berhadapan dengan warga mereka sendiri. Lebih lagi dengan keluarnya kebijaksanaan pemerintah yang melarang Pemerintah Daerah Kabupaten untuk memungut retribusi kayu membuat Pemerintah Daerah semakin merasakan, bahwa sektor kehutanan lebih

⁵⁴ Departemen Kehutanan, 1988, *Kebijakan dan Strategi Pembangunan Kehutanan*, hal. 9.

⁵⁵ Wawancara dengan Ade Ridwan (Sekretaris Dinas Kehutanan Provinsi Papua) tanggal 23 Agustus 2017.

menimbulkan persoalan daripada manfaat bagi mereka, karena pengangkutan kayu-kayu log yang melintasi jalan-jalan kabupaten seringkali menimbulkan kerusakan pada ruas jalan kabupaten, sementara mereka tidak dibolehkan memungut retribusi.

Selanjutnya, tidak dapat disangkal, bahwa kebijakan sentralisasi berdasarkan UU No. 5 Tahun 1967 telah mendorong munculnya industri kehutanan yang merupakan salah satu sumber terjadinya kerusakan hutan. Dengan demikian, kebijakan pengelolaan hutan yang tersentralisasi telah gagal jika dinilai dari tiga aspek. *Pertama*, masyarakat adat yang secara turun temurun memiliki hubungan sejarah dan budaya dengan hutan tidak memperoleh manfaat ekonomi dari sumberdaya hutan yang ada di sekitar kehidupan mereka. Hidup mereka tetap miskin dan terbelakang. *Kedua*, pemerintah daerah merasa pembagian penerimaan sektor kehutanan tidak adil sementara mereka juga harus menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan hutan di daerahnya. *Ketiga*, kalau tidak dapat disebut sebagai penyebab utama, setidaknya industri kehutanan, terutama perusahaan HPH, merupakan salah satu penyebab terjadinya degradasi hutan.

Karena adanya desakan atau tuntutan pendelegasian wewenang yang dikemukakan oleh para pengamat pemerintahan maupun pemerintah daerah, pada perkembangan lebih lanjut Menteri Kehutanan secara berangsur memang menyerahkan sebagian wewenangnya berdasarkan UU No. 5 Tahun 1967 di bidang kehutanan kepada pemerintah daerah karena hal itu memang dimungkinkan oleh UU No. 5 Tahun 1957.²⁶

Menurut Ade Ridwan, (Kepala Seksi Pembinaan Usaha Kehutanan Dinas Kehutanan Provinsi Papua,²⁷ bahwa :

Penyerahan ini terjadi melalui beberapa peraturan pemerintah. *Pertama*, adalah melalui PP No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I untuk menerbitkan HPHH. *Kedua*, adalah

melalui PP No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan. Atas dasar PP No. 28 Tahun 1985, instansi-instansi kehutanan daerah tingkat I diberikan kewenangan melaksanakan perlindungan hutan, tetapi pada kenyataannya kewenangan itu hanya bersifat teknis, sedangkan kebijakannya tetap berada pada pemerintah pusat, terutama menyangkut pendanaan.

Dengan demikian, kewenangan Pemerintah Daerah Tingkat I dalam bidang perlindungan hutan sebagaimana diatur dalam PP No. 28 Tahun 1985 lebih merupakan bentuk tugas pembantuan.

Ketiga, penyerahan dilakukan adalah melalui PP No. 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah. Atas dasar PP No. 62 Tahun 1998, Pemerintah Daerah Tingkat I disertai kewenangan dalam dua bidang, yaitu pengelolaan taman hutan raya dan penataan batas hutan. Pengelolaan taman hutan raya meliputi pembangunan, pemeliharaan, pemanfaatan dan pengembangan taman hutan raya.²⁸ Kewenangan penataan batas meliputi kegiatan proyeksi batas, pemancangan batas sementara, inventarisasi hak-hak pihak ketiga, pengukuran dan pemetaan, pemasangan tanda batas tetap dan pembuatan Berita Acara Tata Batas.

Atas dasar PP No. 62 Tahun 1998, Pemerintah Daerah Kabupaten juga disertai kewenangan dalam bidang-bidang berikut: penghijauan dan konservasi tanah dan air, persuteraan alam, perlebahan, pengelolaan hutan milik/hutan rakyat, pengelolaan hutan lindung, penyuluhan kehutanan, pengelolaan hasil hutan non kayu, perburuan tradisional satwa liar yang tidak dilindungi pada areal buru, perlindungan hutan dan pelatihan keterampilan masyarakat di bidang kehutanan.²⁹ Urusan pengelolaan hutan lindung mencakup kegiatan pemancangan batas, pemeliharaan batas, mempertahankan luas dan fungsi, pengendalian kebakaran, reboisasi dalam rangka rehabilitasi lahan kritis pada kawasan lindung dan pemanfaatan jasa lingkungan.

Pelimpahan kewenangan keempat terjadi melalui PP No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil

²⁶ Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1967.

²⁷ Wawancara tanggal 23 Agustus 2017.

²⁸ Pasal 3 ayat (1) PP No. 62 Tahun 1998.

²⁹ *Ibid.* Pasal 5.

Hutan Produksi yang mencabut berlakunya PP No. 21 Tahun 1970. Atas dasar PP No. 6 Tahun 1999, kewenangan pemberian HPH untuk luas areal di bawah 10.000 ha dilimpahkan kepada Gubernur, sedangkan kewenangan pemberian HPFH, atas dasar PP No. 21 Tahun 1970 merupakan kewenangan Gubernur diserahkan kepada Bupati Kepala Daerah. Penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui PP No. 6 Tahun 1999 tampaknya merupakan upaya untuk memenuhi kuatnya tuntutan desentralisasi.

3. Kewenangan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Perkembangan ketiga dalam kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah setelah terjadi pengundangan UU No. 22 Tahun 1999 yang satu paket dengan UU No. 25 Tahun 1999 disebutkan, bahwa penerimaan negara dari sumberdaya alam sektor-sektor kehutanan, pertambangan umum dan perikanan dibagi dengan imbalan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk pemerintah daerah. Selain itu, 40% dana reboisasi disalurkan kepada Pemerintah Daerah penghasil hutan dan 60% diterima oleh Pemerintah Pusat. Formula perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2014 merupakan tanggapan langsung atas tuntutan pemerintah daerah yang ingin memperoleh manfaat ekonomi yang lebih besar daripada manfaat yang dirasakan di masa lalu yang berasal dari sektor kehutanan. formula perimbangan itu juga diharapkan dapat mempertahankan keberadaan negara Kesatuan Republik Indonesia karena banyak politisi dan tokoh daerah memandang formula perimbangan keuangan di masa lalu tidak adil.

Sebagai pelaksanaan kewenangan dari Pasal 12 UU No. 22 Tahun 1999, pemerintah telah mengeluarkan PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom. Selain kewenangan yang disebutkan menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dalam PP No. 25 Tahun 2000, maka kewenangan lainnya berarti

merupakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten dan kota. Akan tetapi, jika dilihat dari substansi PP No. 25 Tahun 2000, ternyata pemerintah pusat masih mempunyai kewenangan di sektor kehutanan yang cukup kuat. Kewenangan itu mencakup :

- a. Penetapan kriteria dan standar pengurusan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam dan taman buru;
- b. Penetapan kriteria dan standar inventarisasi, pengukuhan dan penatagunaan kawasan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam dan taman buru;
- c. Penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya;
- d. Penetapan kriteria dan standar pembentukan wilayah pengelolaan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam dan taman buru;
- e. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam dan taman buru, termasuk daerah aliran sungai;
- f. Penyusunan makro kehutanan dan perkebunan nasional, serta pola umum rehabilitasi lahan, konservasi lahan dan industri primer perkebunan;
- g. Penetapan kriteria dan standar tarif iuran izin usaha pemanfaatan hutan, provinsi sumberdaya hutan, dana reboisasi dan dana investasi untuk biaya pelestarian hutan;
- h. Penetapan kriteria dan standar produksi, pengolahan, pengendalian mutu dan pemasaran dan peredaran hasil hutan dan perkebunan termasuk perbenihan, pupuk dan pestisida tanaman kehutanan dan perkebunan;
- i. Penetapan kriteria dan standar perizinan usaha pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan dan pungutan hasil, pemanfaatan jasa lingkungan, pengusahaan pariwisata alam, pengusahaan taman buru, usaha perburuan, penangkaran flora dan fauna, lembaga konservasi dan usaha perkebunan;
- j. Penyelenggaraan izin usaha pengusahaan taman buru, usaha perburuan penangkaran flora dan fauna yang dilindungi dan lembaga konservasi serta penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam dan taman

- buruh, termasuk daerah aliran sungai di dalamnya;
- k. Penyelenggara izin usaha pemanfaatan hasil hutan produksi dan perusahaan pariwisata alam lintas provinsi;
 - l. Penetapan kriteria dan standar pengelolaan yang meliputi tata hutan dan rencana pengelolaan, pemanfaatan, pemeliharaan, rehabilitasi, reklamasi, pemulihan, pengawasan dan pengendalian kawasan hutan dan areal perkebunan;
 - m. Penetapan kriteria standar konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya meliputi perlindungan pengawetan dan pemanfaatan secara lestari di bidang kehutanan dan perkebunan;
 - n. Penetapan norma, prosedur, kriteria dan standar peredaran tumbuhan dan satwa liar termasuk pembinaan habitat satwa jarak jauh;
 - o. Penyelenggaraan pemanfaatan dan peredaran fauna dan flora yang dilindungi yang terdaftar *appendix CITES*;
 - p. Penetapan kriteria dan standar penyelenggaraan pengamatan dan penanggulangan bencana pada kawasan hutan dan areal perkebunan.

4. Kewenangan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam UU Pemerintahan Daerah yang lama, sebagian besar urusan dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah Kabupaten/Kota, sedangkan kewenangan Provinsi belum banyak diatur. Dalam UU No. 23 Tahun 2014, sebagian besar kewenangan dibagi antara Pusat dengan Provinsi. Kabupaten/Kota masih mempunyai beberapa kewenangan atas beberapa hal, tapi tidak sebesar yang diberikan oleh UU Pemerintahan Daerah Lama (UUPDL). UUPDL, misalnya, memberikan kewenangan tertentu kepada Kabupaten/Kota di bidang kehutanan, sedangkan UU No. 23 Tahun 2014 mendesentralisasi kewenangan kehutanan hanya pada tingkat Provinsi.

Di sektor kehutanan, pemerintah pusat mempertahankan kewenangan atas kawasan hutan, yakni pada tingkat perencanaan,

perizinan, dan implementasi pengelolaan hutan dan pengawasan. Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan mengontrol proses perencanaan dan pemantauan sumber daya hutan termasuk pengukuhan kawasan hutan. Meskipun perencanaan pengukuhan kawasan hutan merupakan kewenangan pusat, implementasinya tetap akan berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab Provinsi. Dalam hal ini, banyak persoalan pengukuhan kawasan hutan yang dalam implementasinya sangat berkaitan dengan tanggung jawab provinsi, antara lain penyelesaian klaim hak pihak ketiga dan pengawasan penggunaan kawasan hutan.

Dalam hal perizinan di sektor kehutanan, provinsi mempunyai dua kategori kewenangan perizinan. Pertama, izin pemanfaatan hutan yang wataknya tidak eksploitatif sehingga tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap perubahan tutupan maupun bentangan alam dalam kawasan hutan. Termasuk dalam kategori ini adalah Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan (IUPK), Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan (IUPJL) kecuali pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon tetap merupakan kewenangan pemerintah pusat, dan Izin pemungutan hasil hutan bukan kayu (IPHHBK). Kedua, izin pemanfaatan hutan yang implikasi penggunaannya akan mempengaruhi tutupan hutan. Termasuk dalam kategori ini adalah Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) dan Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) pada kawasan Hutan Produksi Konversi dan kawasan hutan dengan Izin Pinjam Pakai.

Secara khusus kewenangan pada tingkat implementasi di sektor kehutanan berkaitan erat dengan kewenangan terkait dengan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Kewenangan yang sebelumnya berada di bawah Kabupaten/Kota maupun Provinsi saat ini semuanya ditarik ke Provinsi. Hal ini mempunyai implikasi bahwa Provinsi yang akan menjalankan fungsi-fungsi KPH yakni merancang tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan, penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi hutan dan reklamasi, dan perlindungan hutan dan konservasi alam sesuai dengan konteks yurisdiksi Provinsi. Dengan melihat kecenderungan bahwa KPH akan menjadi

rezim pengelolaan kehutanan ke depan di tingkat tapak, maka berbagai usulan teknis pemanfaatan dan peruntukan kawasan hutan ke depan harus melalui provinsi. Peran Pemerintah Pusat adalah mengontrol perencanaan yang diusulkan provinsi dan mengawasi pelaksanaannya. Karena itu, sistem perencanaan dan pemantauan pemanfaatan hutan pada skala makro tetap berada pada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), sementara usulan pemanfaatan dan pengelolaan di tingkat tapak akan menjadi bagian dari kewenangan Provinsi.

Implementasi UU No. 23 Tahun 2014 tentu saja masih menunggu beberapa peraturan pelaksanaannya. Salah satunya adalah revisi PP No. 41 Tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah yang digawangi oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). PP ini sangat strategis karena akan menentukan postur organisasi di daerah maupun tugas pokok dan fungsinya. Kementerian Dalam Negeri berencana untuk merampingkan struktur organisasi Provinsi maupun Kabupaten/Kota agar dapat mengefisienkan koordinasi dan menghemat anggaran. Skenario yang dapat dilakukan oleh Kemendagri adalah dengan menggabungkan beberapa kewenangan yang tersebar di beberapa organisasi ke dalam satu unit organisasi. Usulan seperti ini tentu ada akibat positif dan negatif-nya bagi kinerja Pemerintah Daerah. Karena itu, analisis empirik maupun analisis hukum seharusnya mendahului usulan ini agar PP yang baru dapat memperkuat semangat desentralisasi sekaligus meningkatkan kinerja Provinsi, Kabupaten dan Kota.

5. Kewenangan berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana ditemukan di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 pada alinea ke 4 telah jelas. Salah satunya adalah untuk melindungi rakyatnya. Bentuk perlindungan terhadap rakyatnya diwujudkan dalam berbagai bentuk yang dilaksanakan melalui kegiatan pemerintahan.

Seiring dengan upaya perlindungan terhadap masyarakat hukum adat, maka semaksimal mungkin dihindarkan hal-hal

yang mengakibatkan kegiatan pelayanan yang justru dapat memungkinkan kerugian pada masyarakat. Makna perlindungan harus dapat ditemukan dalam aktivitas pelayanan terhadap masyarakat hukum adat sebagai objek pelayanan.

Keterlibatan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 30 Perdasus Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan, menegaskan bahwa :

- a. Pemanfaatan hutan dilakukan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat hukum adat harus tetap menjaga kelestarian fungsi hutan.
- b. Pemanfaatan hasil hutan kayu oleh masyarakat hukum adat dengan tetap memperhatikan fungsi dan peruntukan hutan.
- c. Pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi kriteria dan indikator pengelolaan hutan lestari, mencakup aspek kelestarian fungsi produksi, kelestarian fungsi ekologi dan kelestarian fungsi sosial budaya.

Dampak pemanfaatan hutan yang tidak memperhatikan kepedulian terhadap hak-hak masyarakat adat mengakibatkan kerusakan hutan yang sangat memprihatinkan. Kerusakan hutan dapat mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat hukum adat berkaitan dengan berbagai sumber-sumber pendapatan yang mendukung jaminan kehidupan masyarakat.

Keberadaan masyarakat hukum adat dengan konsep pengakuan murni, tetapi pada perkembangannya konsep pengakuan murni berubah menjadi pengakuan bersyarat berlapis yang tercermin dalam produk-produk hukum yang terkait dengan masyarakat hukum adat dan hak-hak serta wilayahnya yang bersifat tradisional, ini terlihat bahwa rasio pemikiran yang berkembang di Indonesia adalah kepentingan negara di atas segalanya.

UUD NRI 1945 hasil amandemen kedua, pada Pasal 18B ayat (2) menganut konsep pengakuan berlapis bersyarat hal ini berakibat bahwa masyarakat hukum adat telah kehilangan pelindung dalam norma dasar negara dan produk hukum yang salah menafsirkan konsep pengakuan dalam UUD NRI 1945

sebelum amandemen menjadi memiliki dasar pembenaran untuk terus berlaku, dan yang memprihatinkan adalah rasio berpikir bangsa Indonesia yang menempatkan posisi masyarakat hukum adat pada posisi yang diterbelakangkan. Padahal sudah diketahui umum bahwa kebijakan yang dikembangkan pada rezim Orde Baru tersebut bertujuan untuk memberikan landasan legis formalis bagi setiap tindakan uniformasi dan penyeragaman yang merupakan eksploitasi hak-hak sosio cultural masyarakat hukum adat yang dilakukan pemerintah saat itu dengan tujuan merampas hak-hak dan lahan masyarakat hukum adat dengan dalih untuk kepentingan negara padahal di dalamnya terdapat tendensi kepentingan ekonomi individual atau kelompok penguasa saat itu secara keseluruhan tindakan-tindakan tersebut merupakan tindakan pelecehan terhadap HAM masyarakat hukum adat.

Dalam pertimbangan huruf b Perdasus No. 23 Tahun 2008 menjelaskan bahwa :

Hak ulayat masyarakat hukum adat dan/atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah memiliki keterbatasan dan selama ini pemanfaatannya telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasa, pemilikan dan penggunaan, kurangnya daya dukung lingkungan, peningkatan konflik dan kurang diperhatikannya kepentingan masyarakat adat/lokal dan kelompok masyarakat rentan lainnya.

Huruf c, menegaskan bahwa :

Pengakuan penghormatan, perlindungan, pemberdayaan dan pengembangan hak ulayat masyarakat hukum adat dan/atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah merupakan suatu keniscayaan, dilihat dari sudut pandang internasional, nasional maupun regional.

6. Kewenangan berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999

UU No. 41 Tahun 1999 mencabut berlakunya UU No. 5 Tahun 1967, tetapi beberapa peraturan pemerintah yang diundangkan berdasarkan kerangka UU No. 5 Tahun 1967 tetap berlaku, seperti PP No. 62 Tahun 1998 dan PP No. 6 Tahun 1999, UU No. 41 Tahun 1999 ternyata tidak mengubah secara mendasar

pola pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di bidang kehutanan. Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika timbul pandangan, bahwa Departemen Kehutanan cenderung dianggap masih berorientasi pada semangat sentralistis.⁴⁰ Namun, UU No. 41 Tahun 1999 juga menyatakan bahwa: "Dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah". Pelaksanaan penyerahan kewenangan dari pemerintah kepada pemerintah daerah diatur dengan peraturan pemerintah. Dengan telah keluarnya PP No. 25 Tahun 2000 sebagai pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999, maka PP dimaksudkan dalam UU No. 41 Tahun 1999 relatif tidak diperlukan lagi untuk menghindari kontradiksi dan tumpang tindih dengan kewenangan berdasarkan kewenangan PP No. 25 Tahun 2000.

Menurut Ade Ridwan (Kepala Seksi Pembinaan Usaha Kehutanan Dinas Kehutanan Provinsi Papua), bahwa:⁴¹

Dari 34 Provinsi yang ada di Indonesia, Provinsi Papua urusan 33 daerah miskin dari 70% masyarakat asli Papua lebih banyak tinggal di hutan. Sehingga kewenangan pusat harus memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah khusus untuk pengelolaan kehutanan. Di daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sehingga pengelolaan hutan terdapat adanya harmonisasi peraturan pemerintah pusat dan daerah demi kesejahteraan masyarakat Papua.

Apabila dicermati secara teliti, maka sesungguhnya urusan bidang Kehutanan pada awalnya bersifat *sentralistik*. Dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 4 ayat (2) huruf a disebutkan bahwa :

Penguasaan hutan oleh negara memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan.

Pemerintah di sini maksudnya adalah Pemerintah Pusat (Pasal 1, ayat 14). Di sini jelas amanat undang-undang bahwa

⁴⁰ Hasil wawancara tanggal 23 Agustus 2017

⁴¹ *Ibid.*

kewenangan asli (*atribusi*) untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan diberikan kepada Pemerintah Pusat, dalam hal ini Departemen Kehutanan.

Menurut *Teori Kewenangan*, cara memperoleh kewenangan dapat dilakukan melalui 3 cara yaitu *atribusi, delegasi dan mandat*. *Atribusi* merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada undang-undang. Kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organisasi pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan yang melibatkan peran serta rakyat sebagai pemegang asli kewenangan. *Delegasi* diartikan sebagai penyerahan kewenangan untuk membuat suatu keputusan oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain. Dalam penyerahan kewenangan ini terjadi perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi kepada yang menerima delegasi. Pengertian *mandat* adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Dalam mandat, tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat.

Selanjutnya Pasal 66 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disebutkan: "Dalam rangka penyelenggaraan Kehutanan, Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah". Pada ayat (2) disebutkan "Pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah.

Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan telah mengalami perubahan-perubahan, dari desentralisasi sejak 1957 hingga 1967, sentralisasi dari 1967 hingga 1999 dan kecenderungan ke arah desentralisasi sejak pengundangan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 kebijakan desentralisasi dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dirubah dengan UU No. 23 Tahun 2014 telah disikapi oleh sebagian orang dengan skeptif, karena kekhawatiran terjadinya eksploitasi sumberdaya alam untuk meningkatkan

pendapatan asli daerah. Kekhawatiran ini memang perlu menjadi perhatian sungguh-sungguh, tetapi tidak dapat menjadi alasan untuk penolakan terhadap kebijakan desentralisasi, karena faktanya kerusakan hutan terjadi justru di era sentralisasi selama 32 tahun berdasarkan UU No. 5 Tahun 1967. Oleh sebab itu, untuk mencegah terjadinya eksploitasi sumberdaya alam yang tidak terkendali yang justru akan mereduksi manfaat desentralisasi dan menimbulkan masalah-masalah lingkungan hidup, maka desentralisasi dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam harus disertai dengan penguatan peran serta dan kontrol masyarakat, baik oleh masyarakat adat, LSM, media massa dan pemerhati bidang kehutanan.

Eksposisi terhadap UU Kehutanan serta peraturan pemerintah dan UU sebagai derivasinya, memberikan gambaran bahwa terdapat 543 urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang terinventarisir disebutkan dalam norma peraturan perundang dan terdistribusi kepada lembaga-lembaga pemerintahan dengan proporsi pemerintah pusat terdiri dari Presiden sebanyak 8% urusan dan Kementerian LHK 56% urusan, Pemerintah Provinsi 19% urusan, dan Pemerintah Kabupaten/Kota 17% urusan. Melihat gambaran proporsi tersebut, dapat eksplanasikan bahwa meskipun rezim UU Kehutanan berdasarkan diantaranya asas kerakyatan dan keadilan, keterbukaan dan keterpaduan, namun proporsi terbesar wewenang untuk menyelenggarakan urusan kehutanan ada pada pemerintah pusat dalam arti sentralistik tersebut ditandai dengan banyaknya organ pemerintah pusat (Kementerian LHK) yang tersebar di daerah yaitu sejumlah 189 Unit Pelaksana Teknis.

Penerapan prinsip eksternalitas pada pembagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan maka urusan-urusan tersebut menurut sifatnya dikelompokkan ke dalam dua bagian, yaitu⁸²:

- a. Urusan-urusan otoritet yang terdiri dari urusan NSPK dan urusan administrasi dan

⁸² Steven Johannes Kambej, H. *Pembagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan (antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten)* Program Pascasarjana, Universitas Tadulako, hal. 14.

b. Urusan-urusan operasional untuk melaksanakan program yang terdiri dari urusan teknis dan urusan pelayanan publik.

Kemudian dua kelompok tersebut dibagi menjadi delapan kategori, yaitu:²⁷

- a. Urusan kehutanan yang dilaksanakan sendiri oleh presiden dan/atau didelegasikan kepada Menteri, pelaksanaannya melalui dekonsentrasi, yang terdiri dari :
 - 1) Urusan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK), yaitu urusan pemerintah pusat untuk menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria yang di dalamnya adalah membuat peraturan kebijakan pemerintahan (peraturan menteri) di bidang penyelenggaraan urusan kehutanan (*bestuursbeleid*).
 - 2) Urusan teknis, yaitu urusan pemerintahan yang bersifat teknis (membutuhkan keahlian khusus di bidang kehutanan untuk melakukannya) dan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat (*bestuur*).
 - 3) Urusan administrasi, yaitu urusan pemerintahan yang bersifat administratif di luar penetapan NSPK di dalamnya adalah pembuat keputusan parsial, mengajukan usulan/rekomendasi yang tidak terkait pelayanan publik, koordinasi, monitoring dan evaluasi, serta pembinaan dan pengawasan.
 - 4) Urusan pelayanan publik, yaitu urusan pemerintahan yang terkait pelayanan publik dan bersentuhan langsung dengan masyarakat/permohonan masyarakat di dalamnya adalah pemberdayaan masyarakat, perlindungan masyarakat, rekomendasi, persetujuan prinsip dan izin usaha.
- b. Urusan kehutanan yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, penyerahan kewenangannya serta desentralisasi dengan prinsip eksternalitas yang dilaksanakan bersama-sama yang terdiri dari:

- 1) Urusan NSPK eksternalitas, yaitu kewenangan pemerintah pusat untuk menetapkan NSPK yang dilaksanakan bersama dengan pemerintah daerah.
- 2) Urusan teknis eksternalitas, yaitu urusan pemerintahan teknis yang dilaksanakan secara konkuren dengan prinsip eksternalitas.
- 3) Urusan administrasi eksternalitas, yaitu urusan pemerintahan administrasi yang dilaksanakan secara konkuren dengan prinsip eksternalitas.
- 4) Urusan pelayanan publik eksternalitas, yaitu urusan pemerintahan terkait pelayanan publik yang dilaksanakan secara konkuren dengan prinsip eksternalitas.

Di samping itu, pemerintah pusat secara rutin setiap tahun melalui Menteri LHK juga melimpahkan pelaksanaan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, dengan asas *medebewind* (tugas pembantuan).

Mengacu pada atribusi dan delegasi kewenangan yang diberikan kepada pemerintah pusat oleh peraturan perundang-undangan, 67% pelaksanaan urusan kehutanan oleh presiden dan/atau menteri bertitik tekan pada urusan-urusan yang bersifat penetapan NSPK, dan tindakan administratif dalam arti sebagai pembuat atau pengatur kebijakan nasional yang bersifat *beschikkingen* dan *besluit*. Pelaksanaan urusan-urusan yang berhubungan dengan teknis dan pelayanan publik dilakukan sendiri pemerintah pusat sebagian didelegasikan melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan *medebewind*. Selanjutnya pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan di bidang kehutanan adalah berdasarkan eksternalitas dengan pendekatan wilayah kewenangan (nasional, lintas provinsi, lintas kabupaten/kota), fungsi kawasan hutan (kawasan hutan konservasi, kawasan hutan lindung dan kawasan hutan produksi) serta jenis hasil hutan (kayu atau non kayu) yaitu terhadap urusan-urusan yang bersifat operasional dalam arti pelaksanaan rencana dan program

CATATAN PENUTUP

Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan di Provinsi Papua, ternyata belum menciptakan keseimbangan (*equilibrium*) yang meletakkan prinsip negara kesatuan di satu sisi dan prinsip otonomi daerah termasuk otonomi khusus di sisi yang lain. Titik berat kewenangan cenderung masih berada, baik pada pemerintah (pusat) maupun pemerintah provinsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan yang bersifat subordinat, karena kewenangan pemberian izin pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan yang dimilikinya, harus mendapat rekomendasi atau pendelegasian wewenang dari provinsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, setelah itu baru izin dapat diterbitkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.

Pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan telah diakui secara konstitusional dalam Pasal 33 UUDNRI 1945 maupun dalam peraturan perundang-undangan organik seperti Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba, Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang mengatur secara global tentang pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan, sedangkan hak-hak masyarakat hukum adat telah diakui dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PUC-X/2012 untuk kesejahteraan masyarakat Papua dan khususnya masyarakat pemilik hak ulayat

di areal pertambangan dan kehutanan. Peraturan perundang-undangan tersebut baik secara eksplisit maupun implisit telah mengakomodir prinsip keadilan sosial, namun bagi masyarakat adat yang tanah dan hutannya masuk dalam areal pertambangan, keadilan tersebut dirasakan masih jauh dari harapan. Hal tersebut antara lain dilatari oleh filosofi yang dianut orang Papua. Bahwa tanah (termasuk hutan di atasnya) bagaikan ibu yang memberikan perlindungan, kesejahteraan, kasih sayang dan pengharapan, maka distribusi sebagian kecil dari hasil pengelolaan tambang yang ada di lingkungan hak ulayatnya, masih jauh dari rasa keadilan. Hal tersebut diperparah pula jika melihat dampak lingkungan yang ditimbulkan dari operasional perusahaan yang secara langsung maupun tidak langsung telah merusak sumber pangan dan mata rantai kehidupan lainnya yang masih bergantung pada hutan dan air di lingkungan mereka.

Peraturan perundang-undangan sebagaimana disebut pada poin 2 di atas, nampak belum harmonis atau belum bersinergi antara yang satu dengan yang lainnya. UU Pemerintahan Daerah masih menitikberatkan kewenangan pada pemerintah pusat, UU Otonomi Khusus Papua cenderung pada pemerintah daerah provinsi, dan Undang-undang pertambangan dan kehutanan telah memberikan kewenangan yang cukup kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mengatur pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan. Pada tataran implementasi kewenangan pemerintah pusat cenderung lebih ditonjolkan atau dengan kata lain kewenangan pemerintah daerah (kabupaten/kota) menjadi sub-ordinal dari kewenangan pemerintah pusat. Akibatnya, inisiatif dan prakarsa pemerintah dan masyarakat di kabupaten/kota untuk mengurus rumah tangga sensiri termasuk pengelolaan tambang dan hutan mengalami ketergantungan kepada pemerintah pusat. Dengan demikian, pemerintah daerah kabupaten dan kota yang sangat memahami karakteristik lokal belum dapat secara leluasa memanfaatkan potensi lokalnya secara mandiri untuk mensejahterakan masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka saya mengajukan beberapa saran sebagai salah satu langkah masukan bagi para

pengambil kebijakan.

Pertama, Bagaimana hubungan kewenangan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pembagian kewenangan pada hakekatnya meletakkan dasar prinsip negara kesatuan disatu sisi dan prinsip otonomi daerah, termasuk otonomi khusus disisi yang lain agar pemerintah tidak cenderung kewenangannya bersifat sentralistik, pemerintah provinsi tidak lagi sebagai perpariangan tangan pemerintah pusat di daerah dan tidak lagi bersifat sub-ordinal, akan tetapi kewenangan tersebut dikembalikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, karena kewenangan pemberian izin pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan yang dimilikinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua, khususnya masyarakat adat pemilik hak ulayat di areal pertambangan.

Kedua, Bagaimana pengaturan dalam sistem pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan, meskipun secara global telah dijelaskan dalam Undang-undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, akan tetapi diakui secara konstitusional dalam Pasal 33 UUD 1945 maupun Undang-undang organik yaitu seperti Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Minerba, Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta hak masyarakat hukum adat telah diakui dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PLU-X/2012 untuk kesejahteraan masyarakat Papua dan khususnya masyarakat pemilik hak ulayat di areal pertambangan dan kehutanan, sehingga Peraturan perundang-undangan tersebut baik secara eksplisit maupun implisit telah mengakomodir prinsip keadilan sosial, termasuk masyarakat adat yang tanah dan hutannya masuk dalam areal pertambangan, rasa keadilan, sehingga terjadinya distribusi secara adil dari hasil pengelolaan tambang dan hutan di dapat dirasakan oleh masyarakat adat pemilik hak ulayat di areal pertambangan, kemudian dampak lingkungan yang ditimbulkan dari operasional perusahaan yang secara langsung maupun tidak langsung telah merusak sumber pangan dan mata rantai kehidupan lainnya bisa

dihindari.

Ketiga, Bagaimana upaya pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota untuk segera melakukan revisi terhadap peraturan yang mengatur kewenangan pemberian izin pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan, termasuk Undang-undang Otonomi Khusus satu sama lain berjalan dengan baik, sehingga dalam implementasinya akan terwujud keharmonisan. Pemerintah daerah tidak lagi menitikberatkan kewenangan pada pemerintah pusat, akan tetapi inisiatif dan prakarsa pemerintah kabupaten/kota dan masyarakat untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan tidak lagi mengalami ketergantungan kepada pemerintah pusat, karena pemerintah kabupaten/kota sangat memahami karakteristik, potensi alam lokalnya secara mandiri untuk kesejahteraan masyarakat Papua dan khususnya masyarakat pemilik hak ulayat disekitar areal pertambangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abrar Saleng, *Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Pps-UNPAD, Bandung, 1999.
-, *Resiko-Resiko Dalam Eksplorasi dan Eksploitasi Pertambangan Serta Perlindungan Hukum Terhadap Para Pihak Dari Perspektif Hukum Pertambangan*, Jurnal Hukum Bisnis Volume 26 No. 2 Tahun 2007.
-, *Kapita Selekta Hukum Sumberdaya Alam*, Bumi Publishing, Makassar, 2013.
-, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Adjat Sudradjat, *Pentingnya Corporate Sosial Responsibility (CSR) Pertambangan. IT*.
- Agus Sumule (Editor), *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Arif Zardi Dahlius, *Potensi dan Tantangan Pertambangan di Indonesia*, www.ima-api.com diakses pada tanggal 06 November 2017.
- Andi Suriyaman M. Pide, *Dilema Hak Kolektif, Eksistensi dan Realitasnya Pasca UUPA*, Pelita Pustaka, Jakarta, 2007.
-, *Hukum Adat Dulu, Kini dan Akan Datang*, Pelita Pustaka, Makassar, 2009.
- Agusallim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Ciawi-Bogor, 2007.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002.

- Amirudin dan Zainal Asikin, 2010, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Grafindo, Jakarta.
- Armando Mahler et al, *Dari Grasberg Sampai Amapapare Proses Pembangunan Tembaga dan Emas Mulai Hulu Hingga Hilir*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Ahmad Redi. 2014. *Hukum Sumber Daya Alam dalam Sektor Kehutanan*. Jakarta, Sinar Grafika.
- August P. Silaeng. 2008. *Pelestarian Fungsi Hutan dan Lingkungan Hidup dalam Perspektif Hukum Lingkungan*. Majalah Ilmiah Visi, Universitas HKBP Nomnensen Medan. Vol. 16 (3).
- Andi Abidin, Otonomi Khusus Dalam Negara Kesatuan Menurut Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makasar.
- A.A.GN Ari Dwipayana, "Menata Desentralisasi Indonesia," (makalah pada Seminar yang diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011).
- Bambang Setiawan, *Harian Kompas*, 15 Oktober 2008.
- B. Ter Har Bzn, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1994.
- Bagir Manan, *Aspek Hukum Penguasaan Daerah Atas Bahan Galian*, Bandung Lembaga Penelitian UNPAD, 1995.
- Bambang Sugiono, Maftuh Effendi, dan Yusak E. Reba, *Menggerakkan Masyarakat Papua Menghadapi Korupsi, dalam Dadang Triasongko dkk (editor), Melawan Korupsi: Dari Aceh Sampai Papua, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, 2006.
- Bernard L. Tanya dkk. *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Waktu)*. (Cetakan Kedua, CV. KITA, Surabaya. 2007. Hal 180-192. dan Aip Latipulhayat, 2014. *Roscoe Pound. Jurnal Ilmu Hukum Volume 1 No. 2 Tahun 2014*. Universitas Padjajaran, Bandung.
- Daud Silalahi, 2003, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Rangka Pengelolaan (Termasuk Perlindungan) Sumber Daya Alam Yang Berbasis Pembangunan Sosial dan Ekonomi*, Makalah.
- Dominikus Rato, *Hukum Adat (Suatu Pengantar Singkat Memahami Hukum Adat di Indonesia)*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2011.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010.
- Dwika, "Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum". <http://hukum.kompasiana.com>.
- Dwi Kherisna Payadnya I Wayan Suarbha, *Kevenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam, Tinjauan Yuridis Kekhususan Suatu Daerah Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia*.
- Eddie Riyadi, *Tanggung Jawab Bisnis Terhadap HAM*, Diakses Tanggal 16 Januari 2017.
- Fifik Wiryani, *Reformasi Hak Ulayat Pengaturan Hak-hak Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Serata Press, Malang, 2009.
- F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek, *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht Alphen aan den Rijn*, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1985.
- Fachurahman Nur, Turiman. 2011. *Memahami Teori Hans Kelsen dalam Hukum Tata Negara (Suatu analisis Kelemahan Teori Hukum Positivisme)*.
- H. Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, 1990.
- Heinrich Triepel, *Delegation und Mandatim - Offentliches Recht*, Stuttgart, Berlin, 1942.
- Hariadi Kartodihardjo. 1999. *Masalah Kebijakan Pengelolaan Hutan Alam Produksi*. LATIN, Bogor.
- I Nyoman Tjager, et al, 2002, *Corporate Governance (Tantangan dan Kesempatan Bagi Komunitas Bisnis Indonesia)*, PT. Prehalindo,

- Jakarta.
- Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Indraharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Iskandar. 2011. *Perubahan Peruntukan, Fungsi dan Penggunaan Kawasan Hutan Ditinjau dari Prinsip Hukum Pelestarian Lingkungan Hidup dalam Pengelolaan Kawasan Hutan Berkelanjutan*. Bandung, Disertasi UNPAD, hal. 111.
- Jamie S. Davidson dkk, *Adat Dalam Politik Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2010.
- Karl Muller. *Mengenal Papua, PT, Freeport Indonesia*. Indonesia. 2011.
- Keray Hendrik Mezak, *Pengaturan Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Studi Perbandingan Konsepsi Kontrak Karya Dengan Izin Usaha Pertambangan*, Jurnal Law Review, Vol. XI No. 1 Juli 2011.
- Murtadha Muthhari. 1996. *Islam dan Tantangan Zaman*, Terj. Ahmad Sobandi, Pustaka Hidayah. Bandung.
- Nanang Sudrajat, *Teori dan Praktek Pertambangan Indonesia Menurut Hukum Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2010.
- Nurjaeni, tt. *Konsep Keadilan dalam Al-Qur'an*. Pengasuh Pondok Pesantren Al-Qur'an & Teknologi. Duriyat Mulia, Bandung. <http://www.duriyat.or.id/artikel/keadilan.htm>. Diakses tanggal 12 Desember 2017.
- Otong Rosadi, *Pertambangan dan Kelutanan Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila, Dialektika Hukum dan Keadilan Sosial*, Thafa Media, Yogyakarta, 2012.
- Oentarto, I Made Suwandi dan Dodi Riyadnadj, *Menggugat Format Otonomi Daerah Masa Depan*, (Jakarta, Samitra Media Utama, 2004).
- Patittingi Farida. *Dimensi Hukum Pulau Pulau Kecil di Indonesia*, Penerbit Republik Yogyakarta 2012.
- P. Nicolai et al, *Bestuurs Recht*, Amsterdam, 1994.
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika No. 5 dari 6 Tahun XII, Sep-Des, 1997.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Paramita Iswari. *Standing Assessment SVLK dalam Konteks Otonomi Khusus Provinsi Papua, 5 Kasus Terkait Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat Hukum Adat (dalam Laporan Penelitian) mfp. Multistakeholder Forestry Programme*, tanpa tahun.
- Ronny Andrie Maramis, *Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan*. Disertasi, Program Pascasarjana UNHAS, 2013.
- R. Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Penerbit CV, Mandar Maju, Bandung, 2006.
- R. Soepomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*, Pradnya Paramita, 1951.
- Rudhi Prasetya, *Analisis Ekonomi Terhadap Hukum Kontrak Dalam Menyongsong Era Globalisasi*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 2, Jakarta, 1997.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Rafki Rahmat, *Perkembangan Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara Terkait Dengan Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*
- Ronny Andrie Maramis, *Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan Dalam Kegiatan Investasi Pertambangan*. Disertasi, Program Pascasarjana UNHAS, 2013.
- Sodik Ridho Nurrochmad. 2005. *Illegal Logging dan Permasalahan Hukum Diseputarnya*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Supriyanto Hadi, *Konflik Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Pertambangan di Provinsi Papua*, Disertasi, Pps-UNHAS, Makassar, 2015.
- Sofyan Djalil, *Konteks Teoritis dan Praktis Corporate Social Responsibility*, Jurnal Reformasi Ekonomi Vol. 4 No. 1 Januari-

- Desember 2003.
- Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Penerbit Toko Buku Gunung Agung, Jakarta, 1983.
- Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Soetandyo Wingniosoebroto, Ragam-Ragam Penelitian Hukum, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, (Ed), *Metode Penelitian Hukum : Konstelasi dan Refleksi*, JHM - FHUI, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009.
- Sorjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta.
- Sanapiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang.
- Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan ke-7, 2014.
- Supriyanto Hadi, *Konflik Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Pertambangan di Provinsi Papua*, Disertasi, Pps-UNHAS, Makassar, 2015.
- Sukarno Aburaera et al, *Filsafat Hukum Teori dan Praktek*, Kencana Prenada Media Group Makassar, 2013.
- Sonny Keraf, *Etika Bisnis*, Yayasan Kanisisu, Yogyakarta, 1986.
- Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000.
- Shidarta dan Jufrina Rizal, ed., *Pendulum Antinomi Hukum: Antologi 70 Tahun Valerie J.L. Kriekhoff*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 141. Lihat juga Maria S.W. Sumardjono pada Kuliah Inaugurasi dengan Judul: "Memaknai Kembali Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Alam Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Tindaklanjutnya" (Yogyakarta, 3 September 2013).
- Siswanto Sunarno. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta. 2009
- Sri Yanuarti, Kemiskinan dan Konflik Papua di Tengah Sumber Daya Daya yang melimpah, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 9, No. 1, 2012.
- T. O. Ihromi, *Antropologi dan Hukum*, Yayasan Obor, Jakarta, 1984.
- Tolib Setiady, *Intisari Hukum Adat Indonesia*, Alfabeta, Bandung, 2009.
- Takdir Rahmadi. 2002. *Pengelolaan Sumberdaya Hutan: Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Makalah *Indonesian and Netherlands Studies on Environmental Law and Administration (INSELA)*. Kerjasama penelitian antara *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)* Fakultas Hukum UI dan Fakultas Hukum Universitas Leiden Belanda.
- Thomas Aquinas mengatakannya sebagai *Justitia Generalis* yaitu keadilan menurut kehendak Undang-undang (M. Erwin, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, RajaGrafindo Utam, Jakarta)
- Yusuf Wibisono, *Membelek Konsep dan Aplikasi CSR*, CV. Ashkaf Media Grafika, Surabaya, 2007.
- William Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, 2003, UGM Press, Yogyakarta.
- Wolfgang Friedman, *The State and The Rule Of Law in A Mixed Economy*, Steven and Sors, London, 1971.
- Luh Aliyuddin. 2000. *Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah.
- Steven Yohanes Kambey. tt. *Pembagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan (antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten)*. Program Pascasarjana. Universitas Tadulako.
- Yunus Wahid, 2014. *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- Zuharini et, al, *Filsafat Pendidikan Islam*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004.
- M. Erwin, *Filsafat Hukum (refleski kritis terhadap hukum)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 73
- John Rawls. 2006. *A Theory of Justice (Teori Keadilan)*, *Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Yogyakarta, Pustaka Negara.
- Ugun Guntari, 2011. *Teori Keadilan Dalam Perspektif Hukum Nasional*. <http://ugun-guntari.blogspot.co.id/2011/12/teori-keadilan-dalam-perspektif-hukum.html>. Diakses, 07 Desember 2015.

Web:

<http://www.gultomlawconsultants.com/sejarah-hukum-pertambangan-di-indonesia/#>

<http://www.bataviase.co.id/terakhir> kali diakses tanggal 7 September 2011.

<http://www.elsam.or.id>.

<http://www.masyarakatmandiri.org>. Diakses tanggal 11 September 2017.

<http://www.kppod.org>. Diakses Tanggal 25 Januari 2017.

<http://jdih.den.go.id/17/pentingnya-harmonisasi-peraturan-perundangundangan>

<https://bayuarsadinata.wordpress.com/2015/07/16/peraturan-adalah-2/>

<https://sugionomusllmin.wordpress.com/2010/11/05/konsep-pengelolaan-manajemen/>

https://id.wikipedia.org/wiki/Sumber_daya_alam

Undang-Undang:

Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 Tentang Minerba

Undang-Undang 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

INDEKS

A

Abrar Saleng vi, 7, 47, 72, 89, 90, 154, 155, 255

Adatrecht 50

Ade Ridwan 93, 107, 108, 117, 168, 175, 196, 199, 239

administrasi eksternalitas 121

Agraria 4, 13, 58, 189, 224, 225

emendemen 12, 13, 115, 116

AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) 6

atribusi 26, 27, 28, 76, 77, 118, 121

B

Bagir Manan 89, 256

bilateral 54, 55

C

Chales Tiefer 29

Centreras-Hormoill 16

Cornellis Van Vollenhoven 50

D

dekonsentrasi 99, 120, 121, 123, 124

delegasi 19, 26, 27, 28, 76, 77, 99, 118, 121

demokrasi 7, 12, 30, 79, 92, 158,

207, 210

Desentralisasi 10, 62, 63, 95, 98, 105, 210, 256

devolusi 99

dinamika lingkungan 3, 72

E

Ekosistem hutan 15

eksistensi 10, 87, 91, 176, 200

eksploitasi 15, 17, 35, 75, 80, 87, 103, 105, 106, 116, 118, 119, 130, 143, 149, 152, 156, 184, 191, 194, 213, 215, 229, 233

Eksplorasi 7, 38, 80, 255

eksploitasi sumberdaya alam 17, 103, 118, 119, 130

eksternalitas 119, 120, 121, 123, 124

equal liberty 32

equal opportunity 32

F

F.A.M. Sroink dan J.G. Steenbeek 25

G

globalisasi, 91

Gustav Radbruch 23, 73, 218

H

- Hak Asasi Manusia 13, 14, 16, 92
 hak masyarakat tradisional 10, 12
 hak menguasai negara 39, 223, 225
 Hak Penguasaan Hutan 38
 Hak Penguasaan Hutan (HPH) 18, 190
 Hegelian Dialectic 30
 Heinrich Triepel 28, 77, 257
 hukum administrasi 25, 26, 76, 102
 Hukum pertambangan 1
 hukum tata negara 25, 26, 27, 30, 76
 hutan v, vi, vii, 1, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 35, 75, 77, 78, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 122, 140, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 222, 223, 225, 227, 228, 229, 230, 234, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 251, 252, 253, 254
 Hutan adat 14, 239
 Hutan negara 14

I

- identitas budaya 10, 12, 13
 ideologi negara 30
 Indische Staats Regeling 50
 individualisme 30, 31, 139
 Indrharatto 27, 76, 258
 Irfan Fachrudin 26, 258

J

- John Rawls 31, 32, 33, 176, 261
 John Stuart Mill 34

- justice as fairness 31
 justice enforcement 29

K

- kaum thomistia 31
 keadilan distributif 31, 33
 keadilan hukum (gerechtigheit) 23, 74
 keadilan sosial 30, 31, 32, 33, 34, 43, 91, 221, 252, 253
 kemanfaatan hukum (zweckmatigheid atau doelmatigheid atau utility) 24, 74
 kepastian hukum (rechtmatigheid) 23, 74
 kepentingan rakyat 1, 29, 77, 132, 242
 Kepulauan Indonesia 53
 kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya alam 89
 komoditas pertahun 89
 komunis 32
 konfigurasi 5
 konseptual 5, 131, 145
 konservasi tanah dan air 109

L

- landasan filosofis 91
 landasan konstitusional 1, 12
 liberalis 32
 legaliteits baginselen 26, 76
 Leon Duguit 30

M

- Marinex Bangalino 75
 masyarakat adat v, vi, 10, 12, 13, 35, 36, 53, 105, 107, 108, 115, 116, 119, 125, 128, 132, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 152, 157, 176, 178, 179, 180, 181, 183, 190, 191, 196, 225, 239, 240, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 252, 253
 masyarakat hukum adat vi, 8, 9, 10,

- 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 21, 49, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 78, 94, 114, 115, 116, 141, 142, 166, 176, 177, 178, 179, 180, 183, 184, 193, 195, 197, 198, 199, 200, 224, 225, 228, 246, 247, 248, 249, 251, 253
 masyarakat tradisional 10, 12, 13, 60, 228, 246
 Melmambessy Moses 79, 134
 Meray Hendrik Mezak 40
 mineral dan batubara 3, 45, 46, 73, 89

N

- Nanang Sudrajat 40, 41, 258
 negara kesejahteraan (welfare state) 28, 29

O

- otonomi daerah 80
 otonomi khusus 16, 17, 61, 62, 64, 65, 68, 92, 93, 122, 140, 184, 205, 206, 207, 208, 212, 238, 245, 248, 251, 253
 Otsus Papua 16, 243, 245

P

- parental 55
 pelayanan publik 100, 101, 102, 120, 121, 122, 203, 210, 211
 Pemerintah Daerah ix, 28, 44, 62, 63, 77, 79, 89, 94, 96, 98, 99, 102, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 114, 118, 122, 123, 124, 163, 203, 208, 216, 245, 249, 251, 253, 255, 257, 261
 pemikiran positivistic 24, 74
 pengelolaan hutan 9, 15, 17, 18, 20, 21, 77, 78, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 113, 115, 117, 118, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 175, 176, 182, 183, 184, 185, 187,

- 190, 191, 192, 193, 196, 197, 198, 199, 200, 202, 212, 239, 240, 242, 244, 245
 pengelolaan pertambangan 8, 40, 41, 43, 44, 73, 89, 91, 94, 132, 135, 155, 156, 230, 231
 Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria 4
 Philipus M. Hadjon 25
 P. Nicolai 26, 76, 258
 privatisasi 99
 Provinsi Papua v, vi, x, 16, 17, 20, 21, 35, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 72, 75, 78, 79, 81, 82, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 103, 104, 105, 107, 108, 114, 117, 122, 125, 126, 129, 130, 131, 135, 138, 139, 140, 143, 146, 149, 156, 165, 168, 169, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 191, 192, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 212, 228, 229, 230, 231, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 243, 244, 245, 247, 248, 249, 251, 253, 255, 259, 260, 262

R

- rechtsgemeenschap 53
 residual functions 99
 rezim UU Kehutanan 119
 Ridwan HR 26, 76, 259

S

- Salim HS 41, 71, 257, 260
 security and order 29
 sentralisasi 10, 98, 107, 108, 118, 119
 sentralistik 2, 42, 44, 64, 103, 117, 119, 208, 253
 Suerojo Wignjodipoero 52, 60, 260
 sosialis 32
 Sumber daya alam 1, 38, 191
 Sumber Daya Hutan 38

U

Undang-Undang Pemerintah Daerah (UU Penda) 122
urgensi 91
utilitarian 34
UUD 1945 5, 10, 17, 19, 39, 42, 43,
71, 78, 94, 95, 96, 189, 253

V

visij bestuur 99

W

wetmatigheid van bestuur 26, 76
William K. Frankena 34

LAMPIRAN
Matriks Keharmonisan Peraturan Pengelolaan Sumber Daya Alam Tambang
Dan Kehutanan Di Provinsi Papua

UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	UU NOMOR 4 TAHUN 2009 TENTANG MINERBA	UU NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN	UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH	UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA
<p>Pasal 33 ayat (2) Cairan-mineral, gas-gas yang penting bagi negara dan merupakan hasil kekayaan yang banyak dikuasai oleh negara</p> <p>Pasal 33 ayat (3) Air dan kekayaan lain yang terkandung di dalamnya dikuasai dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat</p>	<p>Pasal 4 (1) Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tidak terdapat merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat</p>	<p>Pasal 3 Pembangunan kehutanan berfungsi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan: a. Menjalin hubungan hutan dengan lahan yang cukup dan sebesar yang produktif; b. Mengembangkan hutan rakyat hutan yang meliputi fungsi ekonomis, fungsi sosial, dan fungsi ekologis untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi yang seimbang dan layak; c. Mengorganisir daya dukung daerah aliran sungai; d. Mengembangkan kemampuan untuk mengembangkan Agribisnis dan katalisator masyarakat antara pahlawan, berkeadilan, dan berkeadilan lingkungan sehingga mampu menciptakan keadilan sosial dan ekonomi serta kelestarian alam; dan e. Memberi perhatian khusus yang berkeadilan dan berkelanjutan</p>	<p>Komisi Daerah Membina (b) Jalanan pembangunan pemerintahan daerah daerah untuk memajukan kemakmuran masyarakat melayani masyarakat pembangunan, dan peran serta masyarakat serta jaringan daya yang daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kelestarian suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia</p>	<p>Komisi Daerah Membina (f) Jalanan pembangunan dan pemerintahan hasil karya dan Provinsi Papua belum dipenuhi secara optimal untuk mempertahankan hasil hasil masyarakat, sehingga telah kemungkinan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta mempunyai pembataan dan- hal yang berkeadilan dan Papua</p>