

# **POLITIK PEMBANGUNAN HUKUM SUMBER DAYA ALAM**

## **BERSENDIKAN CITA HUKUM PANCASILA**

Oleh : Absori

### **Pendahuluan**

Pada era reformasi, ideologi Pancasila dipertanyakan banyak pihak keampuhannya sebagai pijakan, perekat dan pilar penyangga kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak aneh apabila kemudian muncul tawaran ideologi lain yang lebih menjanjikan, bahkan tanpa sadar dari petinggi negara sampai rakyat bawah pikiran dan perilakunya sudah pragmatis, menjauh dari nilai-nilai sebagaimana yang diajarkan ideologi Pancasila. Ideologi Pancasila dinilai semakin rapuh dan lemah. Pancasila dianggap sudah tidak pantas lagi ditempatkan sebagai ideologi karena sudah tidak mampu lagi mempengaruhi anak bangsa untuk setia menjalankan dan mempertahankannya.

Persoalan mendasar yang berkaitan dengan terjadinya krisis ideologi Pancasila terjadi diberbagai bidang. Di bidang pendidikan, materi pelajaran Pancasila sudah dihilangkan digantikan dengan Pendidikan Kewarganegaraan (PKn). Di bidang politik, Pancasila hanya dijadikan alat justifikasi dalam rangka melanggengkan kekuasaan. Pada Era Orde Baru Pancasila dipaksakan sebagai asas tunggal dan diindoktrinasi melalui melalui berbagai penataran P4. Pada era reformasi ideologi Pancasila semakin tidak jelas perannya, karena perilaku elit pemerintah dan partai politik identik dengan memperkuat dirinya (kroni) melalui koalisi, yang ujung-ujungnya dalam rangka memperkaya melalui praktek korupsi dan melanggengkan hegemoni kekuasaan.

Di bidang hukum, banyak produk hukum dibuat tidak punya pijakan vertikal dengan ideologi Pancasila. Ideologi Pancasila tidak lagi dijadikan pijakan utama dalam upaya pembangunan hukum nasional. Banyak produk hukum yang terkesan dipaksakan pembentukannya dan lebih berorientasi pada kepentingan yang bersifat pragmatis. Uji materiil sebuah produk UU hanya dilihat keabsyahannya dengan UUD melalui uji Mahkamah Konstitusi. Sementara dalam penegakan hukum, tampak bahwa hukum masih berada dalam bayang-bayang kepentingan politik dan ekonomi. Sebagai negara hukum, aparat penegak hukum dan lembaga penegak hukum masih belum mampu bersifat adil dan menempatkan hukum sebagai panglima.

### **Sendi Cita Hukum Pancasila**

Inti dari sendi Pancasila yang terdiri dari lima sila, berupa ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan. Menurut bapak pendiri bangsa Soekarno inti Pancasila kalau diperas berupa gotong royong. Dalam bidang hukum, manifestasi dari ideologi Pancasila terjabarkan dalam cita hukum Pancasila yang berfungsi sebagai fondasi dan arah dari pembangunan dan pengembangan hukum nasional. Cita hukum Pancasila dimaknai sebagai aturan tingkah laku

masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat sendiri. Dalam hal ini terdapat tiga unsur, yakni keadilan, kehasilgunaan dan kepastian hukum<sup>1</sup>.

Dalam dinamika kehidupan masyarakat sendi cita hukum akan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani, norma kritik dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan dan penerapan hukum) dan perilaku hukum. Dalam hal ini tata hukum merupakan sebuah eksemplar ramifikasi cita hukum ke dalam berbagai kaidah hukum yang tersusun dalam sebuah sistem. Dengan demikian pembangunan dan pengembangan hukum seyogyanya bertumpu dan mengacu pada cita hukum.

Oleh bapak pendiri bangsa, Pancasila ditempatkan sebagai landasan filsafat dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara. Pancasila dimaknai sebagai pandangan hidup bangsa yang mengungkap tentang hubungan antara manusia dan Tuhan, manusia dan sesamanya dan manusia dengan alam semesta yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individu di dalam masyarakat dan alam semesta.

Soerjanto Poespowardojo memaknai Pancasila sebagai pandangan hidup, ideologi persatuan dan legitimasi pembangunan. A. Hamid S. Attamimi yang memaknai Pancasila sebagai “cita hukum” (*rechtsidee*), padanan dari ideologi (*die ideologie*) atau ajaran tentang nilai (*die ideenlehre*), yang memiliki fungsi konstitutif atau norma tertinggi; Padmo Wahjono yang menyuguhkan Pancasila sebagai ideologi ketatanegaraan. M. Sastrapratedja yang menyatakan bahwa Pancasila merupakan landasan bagi pembangunan budaya dengan menempatkan ideologi dan ilmu dalam posisi masing-masing; ilmu pengetahuan dapat membantu ideologi dalam meluruskan distorsi tentang kenyataan, sedangkan ideologi dapat merangsang ilmu pengetahuan serta memberi orientasi pemanfaatannya. Sri Edi Sasono yang mengaitkan Pancasila dengan kehidupan (demokrasi) ekonomi terutama koperasi, Mubyarto; politik Ekonomi Pancasila sebagai landasan sekaligus tujuan dengan pertimbangan moralitas ketimbang rasionalitas, Bintoro Tjokroamidjojo yang menakar Pancasila dalam birokrasi dan aparatur pemerintah ditinjau dari sistem dan pendekatan perilaku; dan Saфроedin Bahar yang menghubungkan Pancasila dengan HANKAM yang kita kenal dengan dwi-fungsi ABRI.<sup>2</sup>

Pandangan di atas dapat terlihat dalam gagasan bahwa Pancasila selain sebagai komponen pokok sistem nilai hukum nasional dan *staatsfundamentalnorms*, termasuk dalam lingkup kefilosofan bangsa dan negara Indonesia. Kedudukan Pancasila sebagai filsafat dapat ditinjau paling tidak menurut Abubakar Busro dengan tiga kenyataan, yakni kenyataan materiil (dari jangkauan dan isinya bersifat nilai-nilai fundamental, universal, komprehensif, dan metafisis, bahkan pokok-pokok pengajarannya meliputi nilai-nilai keagamaan dan kemanusiaan), kenyataan fungsional praktis (merupakan jalinan tata nilai dalam sosio-budaya bangsa Indonesia, sehingga wujudnya dapat dilihat berupa adanya prinsip kepercayaan kepada Tuhan, tepa selira, setia kawan, kekeluargaan, gotong-royong, musyawarah-mufakat, dan lain-

---

<sup>1</sup> Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Fundadi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996, hal 214.

<sup>2</sup> Oetoyo Oesman dan Alfian (peny), *Pancasila sebagai Ideologi Dalam berbagai Bidang Kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara*, BP-7 Pusat, Jakarta, 1992 dalam Absori, Kelik Wardiono dan Saepul Rochman, *Hukum Profetik, Kritik terhadap Paradigma Hukum Nonsistematis*, Geenta Publishing, Yogyakarta, 2015, hal 313-314.

lain), dan kenyataan formal (para Pendiri negara mengangkat dan merumuskan Pancasila sebagai ideologi yang wujudnya tampak dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia)<sup>3</sup>

Cita hukum pancasila bertolak pada pandangan hidup bangsa Indonesia yang berkeyakinan bahwa alam semesta dengan segala isinya, termasuk manusia dan alam sebagai suatu keseluruhan terjalin dalam hubungan yang harmonis diciptakan oleh Tuhan. Kehadiran manusia di dunia dikodartkan dalam kebersamaan dengan sesamanya, namun tiada manusia memiliki kepribadian yang unik yang membedakan yang satu dengan yang lain. Di sinilah terdapat kesatuan dalam perbedaan. Disamping itu kebersamaan (kesatuan) memperlihatkan kodrat kepribadian yang berbeda dan unik, yang berarti terdapat perbedaan dalam kesatuan. Kodrat perbedaan tersebut tidak bisa disangkal tanpa melibatkan kodar kemanusiaan, yang dapat diwujudkan dalam kehidupan di dalam masyarakat<sup>4</sup>.

Dari paparan diatas dapat disimpulkan bahwa inti dari sendi cita hukum Pancasila berupa, **pertama** Ketuhanan Yang Maha Esa, **kedua**, penghormatan atas martabat manusia, **ketiaga**, wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara, **keempat**, persamaan dan kelayakan, **kelima**, keadilan sosial, **keenam**, moral dan budi pekerti yang luhur, dan **ketujuh**, partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan keputusan publik<sup>5</sup>.

### **Implementasinya dalam Pembangunan Hukum Sumber Daya Alam**

Sejak reformasi bergulir hingga sekarang, sejumlah lembaga swadaya masyarakat dan organisasi lingkungan dengan gigih mendesak berbagai pihak termasuk pemerintah dan DPR untuk melakukan pembaruan hukum sumber daya alam. Melalui pembaruan hukum sumber daya alam diharapkan akan dapat diakomodasi berbagai pemikiran yang menempatkan masyarakat sebagai pemegang kekuasaan (*stakeholders*) pada posisi yang mempunyai daya kekuatan yang menentukan dalam pengelolaan sumber daya alam.

Beberapa pokok pikiran yang ditawarkan berup**pertama**, perlunya dipertimbangkan aspek daya dukung ekosistem dan perlindungan sungsi sumber daya alam dan lingkungan dalam setiap keputusan politik yang diambil. **Kedua**, menetapkan langkah-langkah konkrit untuk membentuk kebijakan (politik) untuk mewujudkan keadilan bagi masyarakat dalam mengakses sumber daya alam guna mencegah dan menanggulangi konflik berkepanjangan yang dapat memicu desintegrasi bangsa, **Ketiga**, melakukan restrukturisasi dan rekonsolidasi kelembagaan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan agar menjadi lebih kokoh dan terintegrasi. **Keempat**, Menyusun program pembangunan lima tahun (Propenas) di bidang sumber daya alam

---

<sup>3</sup> Agus Budi Susilo, *Penegakan Hukum yang Berkeadilan Dalam perspektif Filsafat Hermeneutika Hukum: Suatu Alternatif Solusi Terhadap Problematika Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Perspektif XVI No. 4 tahun 2011 September, hal. 247.

<sup>4</sup> Bernard Arief Sidharta, *ibid.*, hal 217.

<sup>5</sup> Bernard Arief Sidharta, *ibid.*, hal 219.

dan lingkungan yang merespon permasalahan nyata dalam masyarakat dengan menetapkan capaian-capaian konkrit dan tolak ukur keberhasilan melalui pelibatan masyarakat yang optimal<sup>6</sup>.

Dari beberapa pokok pikiran tersebut kemudian dijabarkan menjadi lebih rinci dan konkrit, yakni **pertama**, amandemen Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 menghindari interpretasi yang cenderung eksekutif terhadap hak menguasai negara, dan memberi bobot serta pengakuan tentang pentingnya perlindungan daya dukung ekosistem, masyarakat dan fungsi lingkungan hidup. **Kedua**, merumuskan Proenas yang memuat uraian kebijakan sumber daya alam dan lingkungan secara rinci dan terukur melalui proses perumusan yang partisipatoris. **Ketiga**, menyiapkan segera mungkin RUU Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup yang akan berfungsi sebagai “payung” kebijakan sumber daya alam di berbagai sektor. RUU tersebut diharapkan mampu mencerminkan perubahan paradigma pengelolaan sumber daya alam yang selama ini mengabaikan aspek masyarakat.

**Keempat**, penataan kelembagaan perlu diarahkan pada suatu kementerian yang bertanggung jawab terhadap sumber daya alam dan lingkungan hidup yang memiliki kemampuan melakukan koordinasi di tingkat pusat dan daerah dalam menjalankan aktivitas pembangunan tidak mengabaikan prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan berbasis kerakyatan. **Kelima**, membentuk Dewan Pembangunan Berkelanjutan Nasional (DPBN) untuk mempercepat pengintegrasian prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan serta berbasis kerakyatan ke dalam seluruh aspek pembangunan<sup>7</sup>.

Kebijakan pembangunan hukum sumber daya alam dalam kerangka politik pembangunan hukum harus bersendi pada cita hukum pancasila, yakni pancasila, ditempatkan pada kerangka dasar pembangunan hukum yang berkaitan dengan sumber daya alam yang aspeknya meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dilakukan dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan Pasal 33 Ayat (3) dan (4) UUD 1945. Selanjutnya, dalam rangka melaksanakan demokrasi ekonomi perlu mendasarkan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian.....<sup>8</sup>.

Implikasi dari amanat cita hukum pancasila, kebijakan pengelolaan sumber daya alam harus mendasarkan prinsip dasar, **pertama** tanggung jawab negara sebagai pemegang kekuasaan sumber daya alam, dan **kedua**, memperkuat hak-hak masyarakat (rakyat) sebagai pemegang kedaulatan negara. Karena itu pengelolaan sumber daya alam harus dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat, bukan oleh pemilik modal atau pengusaha yang hanya berorientasi pada keuntungan semata. Kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada negara tersebut tidak boleh mengesampingkan pemegang empunya, yakni rakyat berupa hak-hak rakyat atas sumber

---

<sup>6</sup> Mas Akhmad Santoso, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 2001, hal 143.

<sup>7</sup> *Ibid*, 144-145.

<sup>8</sup> Lihat Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 (Hasil Amandemen)

daya alam, termasuk hak-hak atas lingkungan hidup yang sudah ditetapkan sebagai bagian dari hak asasi manusia.

Pada tataran realitas politik pada era pemerintah Megawati, desakan dari berbagai elemen kekuatan masyarakat pada era reformasi melahirkan kesadaran baru akan pentingnya meletakkan agenda pembaruan hukum sumber daya alam, yang ditetapkan melalui TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang konsekuensinya harus dilaksanakan oleh pemerintah. Namun demikian, dalam perkembangannya seiring dengan semakin melemahnya semangat reformasi, agenda pembaruan hukum sumber daya alam tersebut tidak dilaksanakan dan seperti dilupakan untuk diagendakan oleh pemerintah. Melalui berbagai tekanan sejumlah koalisi Organisasi Non Pemerintah (Ornop), MPR mengeluarkan TAP MPR No. VI/2002 tentang rekomendasi yang menekankan pada Presiden untuk menyiapkan penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan sumber daya alam dan menyelesaikan berbagai konflik sumber daya alam, sekaligus mengantisipasi konflik di masa mendatang guna mencapai keadilan dan kepastian hukum sebagaimana ditetapkan dalam TAP MPR No. IX/2001<sup>9</sup>.

Pada sidang MPR 2003, MPR melalui TAP MPR No. V/2003 telah merekomendasikan beberapa saran untuk menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang sumber daya alam secara proporsional dan adil mulai dari persoalan hukumnya sampai implementasinya di lapangan. Bersamaan dengan itu DPR segera membahas UU Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang nantinya akan berfungsi sebagai undang-undang pokok. Di samping itu, MPR telah menyarankan untuk membentuk lembaga atau institusi independen untuk menyusun kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik sumber daya alam, agar memenuhi rasa keadilan masyarakat sehingga berbagai konflik dan kekerasan yang bersumber dari persoalan sumber daya alam dapat dicegah dan ditanggulangi.

Respon Pemerintah Megawati pada waktu itu terhadap rekomendasi tersebut dinilai lambat. Pemerintah kurang mempunyai kehendak politik yang sungguh-sungguh untuk mewujudkan lahirnya sebuah UU Pokok di bidang pengelolaan sumber daya alam. Sebagai jawabannya pemerintah hanya merespon secara parsial melalui kebijakan sektoral, dengan Kepres No. 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Kebijakan tersebut tidak menyentuh pokok persoalan yang mendasar keinginan masyarakat dan persoalan pengelolaan sumber daya alam sehingga kebijakan tersebut tidak dapat berjalan karena mendapat protes secara bergelombang dari masyarakat.

Para aktivis penyelamat sumber daya alam dan lingkungan telah memaknai amanat pembaruan UU Sumber Daya Alam dengan mengajukan usulan UU Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup. Koalisi Ornop<sup>10</sup> telah mendukung adanya pembaruan kebijakan pengelolaan

---

<sup>9</sup> Lihat Usep Setiawan, "Menemukan Pintu Masuk untuk Keluar, dalam Pembaruan Agraria : Antara Negara dan Pasar", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol 1 No. 1 April 2004, Bandung, hal 66.

<sup>10</sup> Koalisi Organisasi Non Pemerintah (Ornop) Dimotori oleh WALHI dan ICEL

sumber daya alam dan lingkungan hidup melalui “dwi moratorium”, berisi **pertama**, moratorium proses perumusan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya alam, seperti RUU Pertambangan, RUU Minyak dan Gas Bumi, RUU Pertanahan Nasional dan berbagai Perda yang terkait. **Kedua**, moratorium perizinan eksploitasi sumber daya alam dan penyelesaian konflik sumber daya alam melalui pendirian “Komisi Penyelesaian Konflik”, untuk itu perlu dibentuk undang-undang yang mengatur hal tersebut atau dalam bentuk Perpu.

Keinginan untuk mewujudkan UU Pengelolaan Sumber Daya Alam pada era Pemerintahan Megawati ternyata tidak terpenuhi. Pemerintah dianggap telah gagal menjalankan amanat rakyat untuk melakukan perubahan pembaruan hukum di bidang sumber daya alam, baik yang bersifat pokok maupun sektoral. Pemerintah mendapat kecaman yang amat keras dari Kualisi Ornop karena merestui lahirnya UU sektoral yang dinilai hanya menguntungkan dunia usaha dan merugikan masyarakat, seperti UU No. 7 tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air.

Perjuangan masyarakat untuk melakukan penolakan atas lahirnya UU Sumber Daya Air dilakukan dengan cara mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK), dengan alasan hukum bahwa UU Sumber Daya Air bertentangan dengan ketentuan Pasal 33 Ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945. Dalam keputusannya yang dijatuhkan pada tanggal 19 Juli 2005, majelis hakim yang telah menolak permohonan peninjauan yang diajukan oleh lima pemohon yang mengatasnamakan kepentingan rakyat

Keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak dilakan secara bulat. Diantara sembilan hakim Mahkamah Konstitusi dua hakim diantaranya menyatakan tidak sependapat (*dissenting opinion*) atas keputusan tersebut. Disamping itu keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga telah diprotes oleh segenap elemen masyarakat. Hakim Mahkamah Konstitusi dianggap telah menciderai dan menyakiti hati rakyat dan dianggap memihak pada kepentingan dunia usaha (kapitalis).

Pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono, dalam suatu kesempatan Presiden menyampaikan pandangannya di bidang pembangunan hukum sumber daya alam dan lingkungan, yakni **pertama**, menegakan hukum dan menyerasian aturan mengenai pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan, **kedua** menciptakan sistem intensif dan disintensif yang tegas dalam pengeloaan sumber daya alam dan lingkungan, **ketiga** memperbaiki koordinasi lintas departemen dalam pengendalian pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan, **keempat**, melibatkan masyarakat lokal dan gerakan masyarakat sipil (*civil society*) secara sistemik dalam upaya pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan, dan **kelima**, menindak secara tegas dan efektif praktik-praktik penyelewengan pengawasan dan pengendalian pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang dilakukan oleh aparatur birokrasi.

Dalam tataran pelaksanaan pada masa Susilo Bambang Yudoyono belum menunjukkan hasil nyata dalam upaya mewujudkan UU Sumber Daya Alam yang bersendikan ideologi Pnacasila. Demikian juga penegakan hukum dan penanganan berbagai kasus sengketa sumber daya alam

dan lingkungan belum menunjukkan hasil yang menggemberikan. Pemerintah dinilai oleh kalangan aktivis sumber daya alam dan lingkungan hanya mengurus masalah politik dan sibuk mengeluarkan kebijakan ekonomi. Akibatnya persoalan sumber daya alam dan lingkungan, seperti kasus konflik pertanahan, perkebunan rakyat, penambangan liar batu bara, kasus Lapindo, pencemaran Buyat, *illegal logging*, dan pencemaran dan kerusakan sumber daya alam di sejumlah daerah tidak dapat ditangani secara tuntas. Kebijakan pemerintah yang tidak memihak pada sumber daya alam dan lingkungan berakibat pada terjadinya berbagai peristiwa atau musibah bencana alam yang terus terjadi secara beruntun di berbagai tempat di hampir seluruh wilayah Indonesia.

### **Jihad Konstitusi**

Melihat perkembangan politik pembangunan hukum di bidang sumber daya alam yang cenderung kapitalis dan liberal dan kurang selaras dengan ideologi negara, yakni Pancasila, cita-cita kemerdekaan dan pendiri bangsa Muhammadiyah terpanggil untuk melakukan apa yang disebut “jihad konstitusi”. Muhammadiyah dengan segenap elemen masyarakat sipil melakukan Uji materi (*judicial review*) terhadap UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumberdaya Air (SDA) akhirnya dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Untuk selanjutnya sambil menunggu adanya UU SDA yang baru pengelolaan sumber daya air dikembalikan ke UU No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan. Keputusan MK yang telah mengabulkan seluruh uji materi dianggap amat penting dalam rangka menegakan kedaulatan negara atas sumber daya air sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. Untuk itu, kiranya pemerintah dan DPR perlu segera membuat RUU SDA yang baru yang isinya harus mencerminkan peran negara, akses masyarakat, semangat keadilan yang semuanya harus bermuara pada kesejahteraan rakyat. Jangan sampai terjadi lagi monopoli sumber daya air oleh swasta dengan mengeksploitasi tanpa kendali sementara keuntungan yang diperoleh tidak mensejahterakan rakyat di sekitarnya. Tidak jarang masyarakat harus menanggung beban akibat sulitnya mengakses air dan menimbulkan konflik antar masyarakat dengan perusahaan pengelola sumber daya air.

Beberapa argumen yang dijadikan alasan dalam uji materi di Mahkamah Konstitusi adalah bahwa hak atas sumber daya air merupakan hak asasi manusia, sehingga hak tersebut tidak hanya diatur pada Pasal 33 ayat (3) Undang Undang dasar 1945 saja, tetapi juga pada Pasal 28H Undang Undang Dasar 1945. Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan “*Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*” dan Ayat (4) UUD 1945 menyebutkan “*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional*”.

Dalam hal ini, sumber daya air bukanlah barang ekonomi, tetapi menyangkut hajat hidup orang banyak. Karena itu negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi harus menempatkan sebagai pemegang amanah kekuasaan untuk menjalankan peran pengaturan, pengendalian dan pemanfaatan, yakni dengan melakukan pengelolaan dan pitausahaan atas sumber daya air diorientasikan untuk kepentingan bersama dan seadil-adilnya demi terwujudnya kesejahteraan sosial untuk rakyat banyak.

Diundangkannya UU Sumber Daya Air, yakni UU No, 7 tahun 2004 menimbulkan sejumlah masalah. Pasal 9 Ayat (1) *“hak guna air dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha dengan izin Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya”*. Pasal 9 Ayat (1) tersebut membuka peluang terjadinya privatisasi pengelolaan sumber daya air oleh swasta dan mengabaikan peran badan usaha negara, seperti BUMN dan BUMD sebagaimana diamanatkan Pasal 33 Ayat (2) yang menyebutkan *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara*. Pada Pasal 45 ayat (3) menyatakan: *“pengusahaan sumber daya air ... dapat dilakukan oleh perseorangan, badan usaha, atau kerja sama antar badan usaha..”*.

Potensial UU SDA dapat melahirkan konflik horizontal, Pasal 48 ayat (1) yang menyebutkan *“Pengusahaan sumber daya air dalam suatu wilayah sungai yang dilakukan dengan membangun dan/atau menggunakan saluran distribusi hanya dapat digunakan untuk wilayah sungai lainnya apabila masih terdapat ketersediaan air yang melebihi keperluan penduduk pada wilayah sungai yang bersangkutan”*. Pasal tersebut berangkat pada pemahaman bahwa sungai dipahami sebatas administratif, padahal sifat sungai dapat bersifat lintas administratif baik kabupaten maupun provinsi. Ketentuan tersebut bertentangan dengan Hak Asasi Manusia (HAM), yang diatur dalam Pasal 28 H Ayat (1) UUD 1945.

Kelemahan lain dari UUSDA yang tidak kalah urgen adalah, mengancam keberadaan hak ulayat masyarakat, terutama pada ketentuan Pasal 6 ayat (2) yang menyatakan *“penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lain”*.

Pasal 6 ayat (2) tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, seperti UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan bahwa *“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, sosialisme Indonesia dan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berdasar pada hukum agama”*.

Maknanya hukum adat harus menjadi dasar atau prinsip, karena di dalamnya sarat nilai-nilai yang tidak dapat dirasionalkan secara positivistik melalui hukum negara yang bersifat formal di dalam wilayah negara Indonesia yang begitu luas dan penuh dengan adat dan tradisi yang beragam. Jadi hak ulayat masyarakat hukum adat tidak sekedar tetap diakui tetapi lebih jauh dari itu hukum adat harus menjadi dasar pengaturan hukum sumber daya alam.

Demikian juga dalam Pasal 6 Ayat (3) juga terdapat kejanggalan berpikir bahwa *“Hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat”*. Pasal 6 Ayat (3) tersebut bertentangan dengan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan *“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”*.

Artinya kalau tidak di legalisasi lewat Peraturan Daerah (Perda) maka tidak akan diakui atau dianggap tidak ada, padahal kenyataannya di lapangan yang namanya masyarakat hukum adat atau hak ulayat



identik dengan kelompok masyarakat yang pengetahuan tentang politik dan hukum tertulis sangat terbatas, hal ini terkait dengan banyak hal, mulai dari pembangunan yang tidak merata, baik pendidikan, ekonomi dan juga akses atas sumber SDA itu sendiri. Karena itu MK menyatakan bahwa pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup sifatnya konstitutif bukan deklaratif.

### **Hukum Sumber Daya Alam Partisipatif**

Kebijakan pembangunan hukum dalam masyarakat yang sedang berubah seperti yang terjadi di Indonesia pada saat sekarang memerlukan arah dan masukan yang memberi nilai tambah, yang sangat diperlukan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara yang tertib, teratur, dan berkeadilan, di samping melindungi hak-hak asasi manusia. Untuk mencapai sasaran tersebut diperlukan langkah-langkah strategis untuk meningkatkan akselerasi reformasi hukum yang mencakup aspek legislasi, sumber daya manusia, kelembagaan dan infrastruktur, dan budaya hukum. Keempat faktor tersebut merupakan standar nilai dalam memecahkan persoalan-persoalan mendasar dalam bidang hukum yang mencakup perencanaan hukum, proses pembuatan hukum, penegakan hukum, dan pembinaan kesadaran hukum<sup>11</sup>.

Menurut Satjipto Rahardjo, pembangunan hukum dan pembangunan sosial tidak bisa dilepas sebagai proses-proses yang terpisah satu sama lain, yang berjalan sendiri-sendiri. Dalam hal ini kehidupan hukum merupakan bagian dari proses sosial yang lebih besar. Dalam pembangunan hukum kita tidak lepas dari ciri-ciri sentralistis dan berencana sehingga terjadi kontraksi yang menarik hukum ke dalam pusaran gelombang pembangunan dengan sekalian cirinya. Pembangunan hukum nasional dibutuhkan penghimpunan sumber daya dalam masyarakat yang lebih besar lagi. Hukum menjadi salah satu tumpuan yang sekaligus merupakan sumber daya yang dibutuhkan pembangunan<sup>12</sup>.

Untuk mengetahui gambaran hukum Indonesia dibutuhkan teorisasi hukum Indonesia yang mampu membangun konsep hukum Indonesia berdasarkan berbagai data atau muatan Indonesia sendiri. Teorisasi yang demikian hendaknya mampu menunjukkan apa yang kita mau, ke mana kita berjalan, serta konsep dan doktrin sosial, politik, dan lain-lain. Sekarang ini bangsa Indonesia telah mampu menghimpun banyak kenyataan, seperti dalam masalah lingkungan munculnya doktrin “membangun tanpa merusak”. Doktrin ini menguak suatu masa yang penting dalam sejarah peradaban manusia, khususnya di Indonesia. Ia muncul sebagai asas yang menyanggah karakteristik sosial abad ke-20 dan amat berbeda dengan doktrin *laissez-faire* abad sebelumnya. Indonesia menyaksikan kerusakan lingkungan disebabkan oleh agresivitas teknologi dan kepadatan penduduk, harus mencanangkan suatu doktrin yang amat berbeda. Daya dukung fisik dan sosial kita tidak lagi mampu mendukung doktrin liberal kapitalis<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> “Term of Reference”, *Seminar Pembangunan Hukum Nasional Ke VII*, BPHN, Bali, 2003.

<sup>12</sup> Satjipto Rahardjo, *Pembangunan Hukum Nasional dan Perubahan Sosial, dalam Identitas Hukum Nasional*, dalam Artidjo Alkostar (Ed), Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1997, hal 171-172.

<sup>13</sup> *Ibid*, hal 180-181.

Kiranya perlu diakomodasi dalam merumuskan masukan pembangunan hukum sumber daya alam berupa pemikiran yang berakar pada pendekatan partisipatif sebagai implikasi dari menguatnya upaya untuk memberlakukan model pembangunan demokrasi yang basis pada kerakyatan. Karena itu, pembaruan hukum yang akan dilakukannya harus menempatkan hukum dalam komunitas kemasyarakatan (*society*) dan kemanusiaan (*humanity*) sebagai fokus utama.

Pendekatan partisipatif merupakan suatu dekonstruksi yang menempatkan masyarakat dalam posisi yang menentukan dalam pengelolaan masalah lingkungan. Di bidang hukum pendekatan partisipatif tampak dalam pembuatan peraturan, penegakan dan pengawan penanganan masalah sumber daya alam. Demokratisasi dalam pembuatan hukum dengan indikator masuknya spirit rakyat untuk tampil ke permukaan yang diwujudkan dalam berbagai bentuk, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan. Pendekatan partisipatif merupakan pendekatan yang menempatkan masyarakat sebagai subjek yang menentukan dalam pengelolaan dan penyelesaian sengketa lingkungan yang lahir sesuai dengan tuntutan semangat demokratisasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Dalam salah satu artikelnya Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa proses sosial dan politik di negeri ini telah mendekonstruksi berbagai bangunan dan tatanan yang ada menjadi cair dan kembali ke asalnya, yaitu “rakyat”. Rakyat telah mencairkan lembaga perwakilan dan mekanisme pemilihan kepemimpinan. Indonesia pelan-pelan mengalami perubahan dari suatu masyarakat yang direkayasa, dikonstruksi menjadi sesuatu yang lebih alami<sup>14</sup>. Semangat demokrasi yang murni berbasis masyarakat inilah yang menjadi arus besar yang akan mendorong lokomotif perubahan di negeri ini, termasuk perubahan hukum, khususnya dalam pengelolaan dan penyelesaian masalah lingkungan.

Ke depan dalam rangka memberi masukan dalam melakukan pembaruan hukum yang berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan, kiranya perlu untuk lebih diakomodasi kekuatan otonomi masyarakat dan organisasi kepentingan, seperti lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lingkungan dengan ditempatkan pada posisi yang lebih memadai dalam konteks untuk mendorong tumbuhnya masyarakat madani (*civil society*). Atas dasar itu, kiranya perlu masyarakat terus didorong dan diisi dengan semangat untuk memperbesar dan memperkuat daya tawar, termasuk dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam kehidupan komunitas yang beragam dan kompleks.

## **Penutup**

Pembangunan hukum sumber daya alam dan lingkungan dilakukan harus menempatkan masyarakat pada akses yang lebih besar dalam rangka memperkuat otonomi masyarakat menuju *civil society*. Akses masyarakat tersebut meliputi akses informasi publik, akses partisipasi, dan akses keadilan dengan lebih mengakomodasi hak-hak masyarakat atas lingkungan hidup yang

---

<sup>14</sup> Satjipto Rahardjo, “Indonesia Sekarang Milik Rakyat”, *Kompas*, 25 Agustus 2004

bersih dan sehat dan kewajiban negara untuk menjamin hak tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.

Akses masyarakat selama ini kurang dapat berkembang. Hal ini disebabkan **pertama** belum dikembangkannya peraturan dan mekanisme untuk mewujudkan partisipasi, **kedua**, masih belum meratanya persepsi, itikad, dan kultur pejabat publik dalam mewujudkan partisipasi masyarakat yang *genuine* dan *meaningful*, **ketiga**, masih belum meratanya keasadaran anggota masyarakat akan hak dan urgensi partisipasi dalam penyelenggaraan negara, **keempat**, masih rendahnya kapasitas dan kualitas anggota masyarakat dan pejabat pemerintah untuk melakukan proses partisipasi<sup>15</sup>.

Peran masyarakat dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, dari sejak pengambilan keputusan, pengelolaan dan pengawasan. Akses masyarakat perlu diberi ruang yang cukup untuk mengakses informasi yang utuh dan akurat. Akses masyarakat dalam pengelolaan lingkungan menyangkut hak atas peran serta masyarakat yang lebih hakiki dan rinci, akses informasi, partisipasi publik dan akses keadilan. Di samping itu, perlu instrumen ketentuan peraturan dan institusi yang memberikan perlindungan lingkungan dan pencegahan, penanganan kerusakan sumber daya alam dan lingkungan dan penegakan hukumnya.

---

<sup>15</sup> Indro Sugianto, "Mensinergikan Kekuatan Masyarakat Sipil dalam Penegakan Hukum Lingkungan", *Makalah Diskusi Panel*, Kerja sama Program Magister Ilmu Lingkungan Undip dengan Kementerian Lingkungan Hidup, Semarang, 11 Nopember 2003, hal 15.

## DAFTAR PUSTAKA

Absori, Kelik Wardiono dan Saepul Rochman, *Hukum Profetik, Kritik terhadap Paradigma Hukum Nonsistematik*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015.

Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Fundadi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.

Indro Sugianto, "Mensinergikan Kekuatan Masyarakat Sipil dalam Penegakan Hukum Lingkungan", *Makalah Diskusi Panel*, Kerja sama Program Magister Ilmu Lingkungan Undip dengan Kementerian Lingkungan Hidup, Semarang, 11 Nopember 2003.

Mas Akhmad Santoso, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 2001

Satjipto Rahardjo, "Indonesia Sekarang Milik Rakyat", *Kompas*, 25 Agustus 2004.

Satjipto Rahardjo, *Pembangunan Hukum Nasional dan Perubahan Sosial, dalam Identitas Hukum Nasional*, dalam Artidjo Alkostar (Ed), Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1997.

Term of Reference", *Seminar Pembangunan Hukum Nasional Ke VII*, BPHN, Bali, 2003.

Usep Setiawan, "Menemukan Pintu Masuk untuk Keluar, dalam Pembaruan Agraria : Antara Negara dan Pasar", *Jurnal Analisis Sosial*, Bandung, Vol 1 No. 1 April 2004.